SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. CXXVIII
n. 1/3

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE VENETO

(Anno 2001)

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

PRESENTATA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE VENETO

Comunicata alla Presidenza il 21 maggio 2003

Una Costituzione non vive se non nell'affetto del suo popolo e nell'impegno quotidiano di attivarla e di difenderla.

Abramo Lincoln

INDICE

Introduzione ..... *Pag.* 7

LA DIFESA CIVICA: CENNI STORICI

1. Origini ..... » 8
2. Dalla Repubblica romana a Carlo Magno ..... » 8
3. Dall'Ombudsman al mediatore europeo ..... » 8
4. La difesa civica regionale in Italia ..... » 9

LA DIFESA CIVICA: SUA ATTUALITÀ

1. Necessità di nuove prospettive in tema di difesa di diritti ..... » 11
2. Prerogative della difesa civica della Regione del Veneto ..... » 22

LA DIFESA CIVICA: SUA UNICITÀ

1. Le caratteristiche della difesa civica ..... » 25
2. Unicità ..... » 31
3. Gratuità ..... » 31
4. Tempestività e professionalità ..... » 40
5. Equità ..... » 51

DIFESA CIVICA: TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI E DIFFUSI

1. Tutela degli interessi collettivi e diffusi ..... » 54
2. Casi: la tramvia di Verona ..... » 55
3. Canoni smaltimento delle acque ..... » 63
4. Rivalsa degli enti pubblici ..... » 64
5. Consorzi di bonifica ..... » 65
6. Buoni scuola ..... » 66

DIFESA CIVICA: LE SEDI DECENTRATE

1. Organizzazione e problemi relativi ..... » 69

DIFENSORE CIVICO: I POTERI SOSTITUTIVI

1. I poteri sostitutivi in materia urbanistica ..... *Pag.* 72
2. Il commissariamento in materia urbanistica ..... » 72
   2.1. Compiti dell'organo commissariale ..... » 74
   2.2 Composizione dell'organo commissariale ..... » 75
   2.3. Compensi dell'organo commissariale ..... » 75
   2.4. Linee uniformi di indirizzo relativamente al commissariamento ..... » 75

DIFENSORE CIVICO: COMMISSIONI MISTE CONCILIATIVE – COMITATO DI BIOETICA

1. Commissioni miste conciliative ..... » 78
2. Comitato di Bioetica ..... » 78

DIFENSORE CIVICO: RILEVAZIONI STATISTICHE

1. Considerazioni generali ..... » 87
2. Criteri obiettivi di rilevazione ..... » 87
3. Esemplificazione ..... » 88
4. Tabelle e grafici ..... » 89

Conclusione ..... » 95

APPENDICE

Tav. I ..... » 99
Tav. II ..... » 103
Tav. III ..... » 105
Tav. IV ..... » 111
Tav. V ..... » 113
Tav. VI ..... » 123
Tav. VII ..... » 135
Tav. VIII ..... » 145
Tav. IX ..... » 149
Tav. X ..... » 157
Tav. XI ..... » 159

INTRODUZIONE

Attuare anche nella nostra Regione una moderna ed efficiente forma di difesa civica, sì da avvicinarsi a quella operante nel resto d'Europa, è compito precipuo dell'Ufficio cui il **Consiglio regionale** ha destinato fondi e mezzi non indifferenti.

A quest'ultimo quindi il compito di giudicare, per mezzo dei dati forniti in questa relazione, se abbia risposto o meno alle aspettative.

Da parte nostra teniamo a sottolineare che senza l'impegno, a volte ai limiti dell'abnegazione, di tutto il nostro personale, non avremmo certamente potuto ottenere i risultati di seguito evidenziati e documentati.

Abbiamo in breve superato i problemi relativi al trasferimento degli uffici, con i notevoli disagi che esso ha comportato.

Con l'attivazione della **sede decentrata di Verona**, scelta in quanto la più lontana - e quindi tra le più sacrificate - rispetto alla sede centrale - abbiamo incrementato le pratiche in questa provincia, rispetto all'anno precedente, **dall'8,7% al 19,50%**, dato questo che sale addirittura al **29,32%** se si considerano non le pratiche ma il numero delle persone che si sono direttamente rivolte alla difesa civica regionale.

Ciò sottolinea la lungimiranza del nostro legislatore regionale che, prevedendo le sedi decentrate, ha compreso come il cittadino esiga per questo tipo di tutela, così come per l'ospedale, la scuola o il tribunale, una sede logisticamente a lui vicina.

Tale impegno, assunto personalmente del difensore civico, non è peraltro ripetibile per altre sedi.

Sarà pertanto necessario porre in essere in forme più adatte per l'attivazione anche delle due sedi meno privilegiate, come Rovigo e Treviso, così come suggeriamo nel capitolo apposito.

Un notevole impulso è stato poi dato, così come ancora previsto dalla normativa regionale, alla **tutela degli interessi diffusi e di quelli collettivi**, come ampiamente documentato.

Ciò assume particolare rilevanza in quanto tali diritti ed interessi, per loro esplicita definizione, riguardano una notevole massa di cittadini.

Anche questo è stato possibile per l'impegno dei singoli istruttori, ma anche grazie alla loro professionalità, per mezzo della quale l'**Ufficio della difesa civica della nostra Regione ha avuto il privilegio di essere scelto, nell'ambito di un progetto promosso dall'Agenzia Europea per la Ricostruzione**, al fine di fornire assistenza tecnica per la realizzazione della riforma della Pubblica Amministrazione della **Repubblica del Montenegro**, con lo specifico compito di «***implementare la figura dell'Ombudsman nell'ordinamento della Repubblica del Montenegro al fine di introdurre forme di vigilanza nei confronti della Pubblica Amministrazione e di tutela a favore dei cittadini***».

Auspichiamo infine che questa relazione apporti un contributo di conoscenza volto a sensibilizzare la classe politica su un compito precipuo: la **tutela** e la **difesa dei diritti degli amministrati**, con particolare riguardo alle classi più deboli.

Così come nessuno porrebbe in dubbio la necessità degli ospedali e delle scuole, mai più dovrà avvenire che qualcuno ponga in dubbio la necessità dell'esistenza della difesa civica.

LA DIFESA CIVICA
CENNI STORICI

SOMMARIO: 1. Origini. - 2. Dalla Repubblica romana a Carlo Magno. - 3. Dall'Ombudsman al mediatore europeo. - 4. La difesa civica regionale in Italia.

1. ORIGINI.

I due compiti essenziali di ogni organizzazione politica sovrana di un proprio territorio sono, sin dalla nascita delle prime organizzazioni sifatte, l'organizzazione militare e l'amministrazione della giustizia, «*ne cives ad arma veniant*», perché i cittadini non ricorrano alle armi per far valere, nell'ambito interno della struttura organizzata politicamente, i propri diritti.

Ma sin dall'inizio venne sentito il bisogno di affiancare all'organo che amministrava un potere così vasto ed importante quale è quello della giustizia, un rappresentante delle classi più deboli.

In effetti sia che tale potere fosse direttamente in capo al «*princeps*», o che fosse dallo stesso delegato ad un terzo, tale rappresentante era in ogni caso espressione della classe dominante.

2. DALLA REPUBBLICA ROMANA A CARLO MAGNO.

Ecco allora la istituzione dei «***tribuni plebis***» nella Repubblica romana, del «***defensor civitatis***» nell'anno 368 in una costituzione emanata dall'Imperatore **Valentiniano**.

Successivamente compaiono i «***missi dominici***», una magistratura istituzionalizzata da **Carlo Magno** e di cui si ha una prima menzione nel «***capitolare di Herstall***» del 779[1] scelti tra «*i più saggi e prudenti, venerabili abbati e laici devoti, e li ha mandati (Carlo Magno) in tutto il suo regno, e per mezzo loro ha fatto si che si possa vivere secondo la retta legge*»[2].

3. DALL'OMBUDSMAN AL MEDIATORE EUROPEO.

Per venire a tempi più vicini a noi è da ricordare che la riapparizione, in forma istituzionale, del difensore civico si ha in **Svezia** all'inizio del secolo scorso dove venne ad assumere il nome di «***ombudsman***». Tale figura ben presto venne fatta propria dai paesi vicini, **Danimarca** e **Finlandia**, ma anche dalla **Nuova Zelanda** ed ora appartiene alla realtà istituzionale di tutti i paesi europei. Le funzioni sono quelle già viste nei tempi antichi, il controllo della Pubblica Amministrazione, la denuncia di fatti che possono dar luogo a procedimento disciplinare nei confronti dei preposti agli uffici e ancora il favorire la composizione amichevole delle controversie fra privati e Pubblica Amministrazione e ciò al fine di evitare il sempre dispendioso e defatigante ricorso alle vie giudiziarie.

---

[1] ***Il capitolare di Herstall*** *così recita: «Se il conte non amministra la giustizia nella sua circoscrizione, mantenga a sue spese il nostro messo finchè tutti i processi siano conclusi; se un nostro vasso non avrà fatto giustizia, allora si installino nella sua casa un conte e un mezzo e vivano a sue spese, finchè non sia fatta giustizia». In autori vari AA.VV., Fonti per la storia medioevale dal V al IX secolo, Firenze 1992, 386.*

[2] ***Capitolare dei missi dominici****, anno 802, in AA.VV., Fonti cit., 392.*

Anche l'**Unione europea** ha ritenuto di darsi un proprio difensore (art. 138 del **Trattato dell'Unione**, come modificato a Maastricht il 7 febbraio 1992) chiamato, sulla base della tradizione francese, «***mediateur***» e a stabilire inoltre il suo Statuto, approvato dal Parlamento europeo il 9 marzo 1994[3].

Al mediatore possono rivolgersi le persone fisiche e giuridiche appartenenti agli stati membri per segnalare «*casi di cattiva Amministrazione nell'azione delle istituzioni o organi comunitari*» con esclusione degli atti della Corte di giustizia e del tribunale di primo grado «*nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali*». Il mediatore, contrariamente a quanto avviene negli altri ordinamenti è nominato dal Parlamento europeo non appena quest'organo è insediato e resta in carica quanto il Parlamento medesimo.

Come sempre «*il mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun organo*»

A livello internazionale viene creato l'**I.O.I.** (International Ombudsman Institute) che rappresenta **86 Paesi** nel mondo organizzati in sei regioni: Africa, Asia, Australia e Pacifico, Europa America Latina e Caraibi e Nord America[4].

A livello europeo viene costituito l'**E.O.I.** (European Ombudsman Institute), con sede a Innsbruck.

4. LA DIFESA CIVICA REGIONALE IN ITALIA.

Per venire alle cose d'Italia già il Mortati[5] andava considerando l'opportunità dell'inserimento nell'ordinamento repubblicano del difensore civico al fine di evitare che l'unico mezzo per dirimere le controversie fra cittadini e Pubblica Amministrazione fosse solo quello giudiziale.

Anche su sollecitazione del **Consiglio d'Europa**[6] le Regioni, e prima fra tutte la Toscana nel 1974, hanno provveduto, se si esclude la Sicilia ed il Molise, all'istituzione del difensore civico che ha le funzioni più volte sopra delineate, e che più dettagliatamente specificheremo in seguito.

Nella nostra Regione il difensore civico è stato istituito con la **L.R. n. 28 del 06.06.1988**[7].

Anche il nostro Stato ha riconosciuto tale istituto, con la **L. n. 142 del 1990**, facoltizzando i Comuni e le Province a prevederlo nel loro Statuto[8].

---

[3] *Vedi appendice* ***tav. I°.***

[4] *Vedi appendice* ***tav. II°.***

[5] ***C. MORTATI****, Istituzioni di diritto pubblico, ed. VII, 624 e ss., Padova 1967.*

[6] ***Consiglio d'Europa - Comitato dei Ministri*** *- Raccomandazione (85) n. 13 del 1985: «raccomanda ai governi degli Stati membri di esaminare la possibilità di nominare un Ombudsman, di prevedere di abilitare l'Ombudsman a prestare un'attenzione particolare alle questioni che afferiscono ai diritti dell'uomo; di prevedere di accrescere i poteri dell'Ombudsman in modo da incoraggiare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dall'Amministrazione».*

[7] *Vedi appendice* ***tav. III°.***

[8] *Appendice* ***tav. IV°.***
Si ricorda che la previsione originaria dell'art. 8 della L. n. 142 del 1990, recante la disciplina del difensore civico locale tra gli istituti di partecipazione è stata trasfusa nel vigente T.U. sull'ordinamento degli enti locali, D.Lgs. 267/2000 art. 11 riportato in appendice tav. IV°.

La **L. 15 maggio 1997, n. 127**[9], ha esteso la competenza del difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato (con alcune eccezioni), sino all'istituzione del difensore civico nazionale. Tale previsione abilita il difensore civico regionale a tutelare diritti particolarmente rilevanti quali quelli inerenti il sistema pensionistico e previdenziale.

---

[9] *Si riporta il testo dell'art. 16 della legge 127 del 1997, come modificato dall'art. 2 della legge 191 del 1998:*

"Difensori civici delle regioni e delle province autonome.

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. I difensori civici inviano ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.".

LA DIFESA CIVICA
SUA ATTUALITA'

SOMMARIO: 1. Necessità di nuove prospettive in tema di difesa di diritti. - 2. Prerogative della difesa civica della Regione del Veneto.

1. NECESSITÀ DI NUOVE PROSPETTIVE IN TEMA DI DIFESA DI DIRITTI.

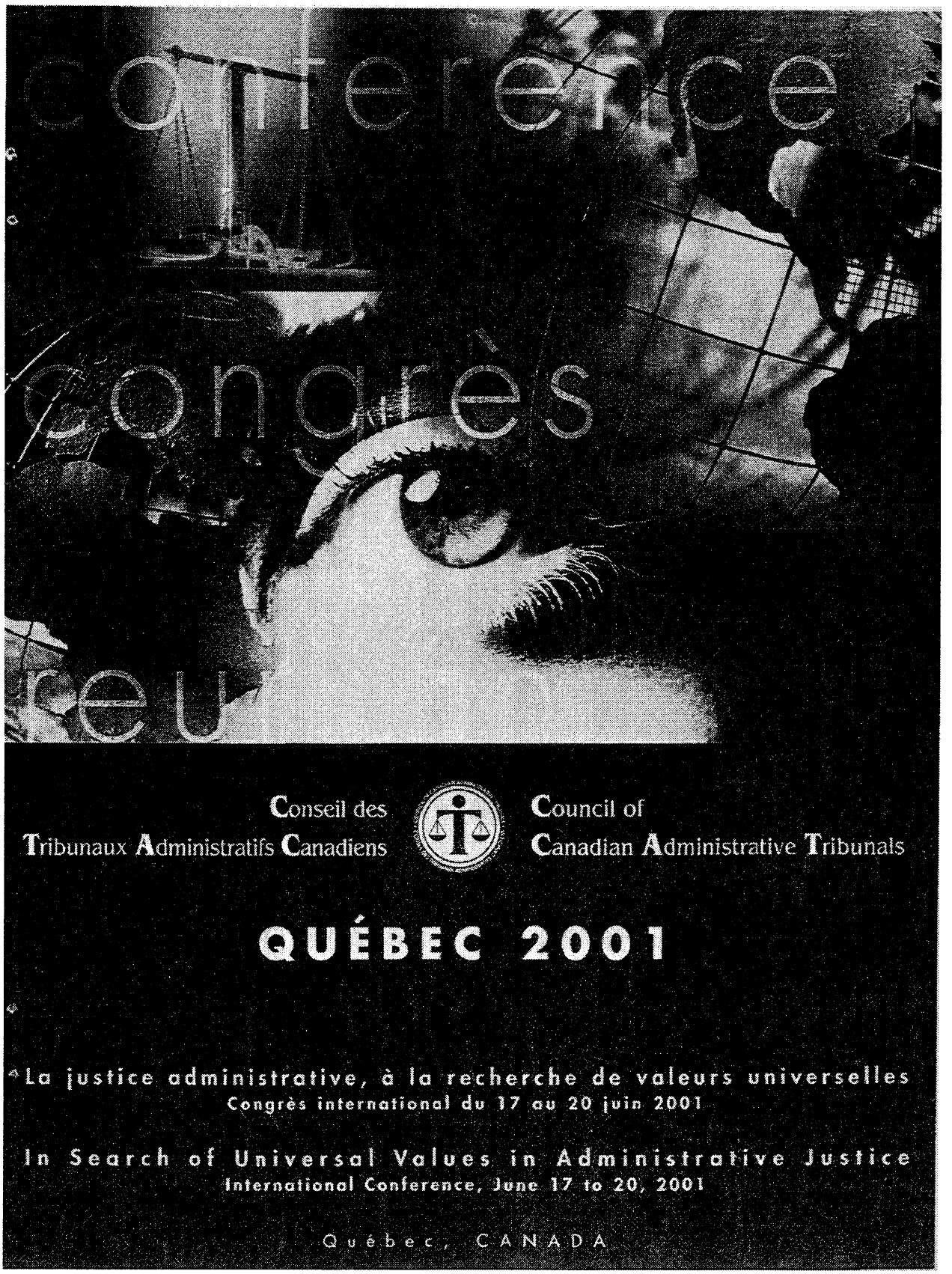
La creazione della figura dell'Ombudsman da ricondursi, come già visto, alle democrazie nordiche - all'epoca le più avanzate nel mondo per quanto riguarda la tutela dei diritti civili - nonché la recente istituzione nella Repubblica Spagnola del «***defensor de pueblo***», dotato di poteri elevatissimi quali quelli del controllo degli atti di tutte le autorità amministrative, perfino dei Ministri, nonché del potere di investire la Corte Costituzionale, in caso di violazione dei diritti fondamentali, attraverso il «***recurso de amparo***» (ricorso di tutela), significano che tale figura è estremamente attuale tanto più quanto la Costituzione dello stato stesso sia la più moderna e la più avanzata.

In altre parole maggiore è la sensibilità dello Stato, e quindi della comunità, nel tema dei diritti civili, maggiore è l'esigenza di tutela dei medesimi, con forme e metodi che vanno oltre il ricorso in via giurisdizionale ritenuto ormai del tutto insufficiente.

Ecco il motivo di un così forte accreditamento della difesa civica a livello mondiale.

Ecco perché il proliferare di convegni, congressi e dibattiti in tutto l'universo civile[10].

[10] *Vedi allegati qui di seguito.*


conference
congrès
Conseil des
Tribunaux Administratifs Canadiens
Council of
Canadian Administrative Tribunals
QUÉBEC 2001
La justice administrative, à la recherche de valeurs universelles
Congrès international du 17 au 20 juin 2001
In Search of Universal Values in Administrative Justice
International Conference, June 17 to 20, 2001
Québec, CANADA

QUÉBEC 2001

In Search of Universal Values in Administrative Justice

International Conference, June 17 to 20, 2001

Québec Convention Centre
Québec (Québec), CANADA

Council of Canadian Administrative Tribunals

CCAT: its mission

The Council of Canadian Administrative Tribunals (CCAT) is a national organization dedicated to the improvement of administrative justice. For the past 15 years CCAT has provided a forum and has acted in Canada as a catalyst for continued discussion. It has offered educational opportunities and it has taken part in policy development and research in order to meet the needs of tribunals, members, and the community at large.

The Council's work is based on the following key themes:

- enhancing and expanding national contacts between tribunals and members;
- raising awareness of tribunals, members, governments and the public of the role of administrative justice in Canadian life;
- making representations to government on issues concerning tribunals and members; and,
- supporting tribunals and members through the provision of services.

With the coming of the third millennium and in the context of increasing globalization, CCAT decided in 1999 to go beyond the traditional setting of its annual Conference and invited the international administrative justice community to participate in its first International Conference, held in Vancouver, B.C. Delegates to this second International Conference in Québec City should also find it a source of stimulating new ideas and inspiration to face the challenging work that lies ahead in the field of administrative justice.

The program

In the social and economic development of democratic nations, administrative justice plays a role of growing importance. At the beginning of this new century, some important issues have to be addressed, such as:

- what are the fundamental values on which administrative justice may base its continued development around the world;
- how to take full advantage of the exceptional adaptability of administrative justice.

The Conference program for June 17, 18 and 19 was designed with these very relevant issues in mind. The Conference will end on Wednesday, June 20, with training workshops.

SEMINAR
19-21/09/2001

I Difensori civici contro la discriminazione

Seduta accademica al Parlamento vallone
« Saint-Gilles »
Namur, 19 settembre 2001

LE MÉDIATEUR DE LA RÉGION WALLONNE

S E M I N A R
19 - 21/09/2001 - BRUSSELS

The ombudsmen against discrimination
Les ombudsmans contre la discrimination
De ombudsman tegen discriminatie
Bürgerbeauftragte gegen Diskriminierung

Mr. Bruno VIANELLO
Dirigente Ufficio Defensora Civico Regione Veneto
Ufficio Difensore Civico
Via Brenta Vecchia 8
I - 30175 MESTRE (VE)
Italy

[illegible] CIVICO
N. 1092
6.8.2001

Brussels, 2nd August 2001

Dear Mr. Vianello,

We are pleased to confirm your registration for the seminar *The ombudsmen against discrimination* to be held in Brussels from Wednesday 19th to Friday 21st September 2001 and we thank you for your interest in this meeting organised jointly by the European Ombudsman and the Belgian Ombudsmen in collaboration with the European Commission.

To date, about 100 participants have registered for the seminar. In order to facilitate the smooth running of this event, we would be grateful if you could return the enclosed form, duly completed by **27th August 2001.**

Please note that the programme of the seminar remains for the most part unchanged. Only the reception and dinner on Friday evening have been cancelled so as to meet the request of a large number of participants who wish to leave the seminar immediately when it ends.

The final programme will be sent to you a fortnight before the seminar and any other additional useful information will be left for you at your hotel.

We look forward to welcoming you to Brussels and in the meantime, we wish you a pleasant journey.

Yours sincerely,

Jacob SÖDERMAN
European Ombudsman

Frédéric BOVESSE
Médiateur wallon

Bernard HUBEAU
Vlaams Ombudsman

Pierre-Yves MONETTE
Belgian federal ombudsman

Herman WUYTS
Belgian federal ombudsman

Enclosure

THE EUROPEAN OMBUDSMAN
JACOB SÖDERMAN

LE MÉDIATEUR
DE LA RÉGION WALLONNE

WITH THE SUPPORT OF THE EUROPEAN COMMISSION

C/O RUE DUCALE 43 HERTOGSTRAAT • BRUXELLES 1000 BRUSSEL • TEL. +32 2 289 27 27 • FAX +32 2 289 27 28

LOOKING FOR OMBUDSMAN STANDARDS

International ombudsmen conference 16-18 March 2000 in Gent - Belgium

Edited by Ludo M. VENY, professor university of Gent (Belgium) & Rita PASSEMIERS, ombudswoman of Gent (Belgium)

What are the standards or criteria an ombudsman can rely on to evaluate a complaint? Who and what can influence these standards? You will find answers on these questions in the publication "Looking for ombudsman standards". This publication has been produced following the first International Ombudsmen Conference which was held in Gent (Belgium) in March of last year.

It was a risky decesion for the organisation to opt for a conference therne about which not much had been written previously and on which limited information was available. The application of ombudsman standards is not an exact science, especially in the evaluation of public behaviour. As a result, a manual with clearly defined and permanent ombudsman criteria does not exist. It is therefore extremely interesting to determine the standards by which ombudsmen and those assisting them test (public) actions on a daily basis. Is it perhaps not necessary to judge government actions and do we only have to find solutions for the citizen? Is there a difference in style between the ombudsman from northern and southern countries? These questions provoked a lot of discussion both in speeches and workshops. These discussions are reproduced in this publication.

During the congress the history of the ombudsman was also examind. Up until now it was generally accepted - especially in the West - that the ombudsman was a Swedish invention. There are indications however that the King of Sweden got his inspiration elsewhere.

You will find more information in "Looking for ombudsmen standards, International Ombudsmen Conference, Gent 16-18 March 2000

Contents

Introduction
1. Lectures
•Ombudsmen-standards
•Types of ombudsmen
•Historical overview of the ombudsfunction
•The historical development of the Institution of KADI: Ombudsmen during the Islamic and/or Ottoman periods
2. Workshops
2.1. Different ombudsman, different standards?
•Local level
•National, European and international level
•Regional level
2.2. The ombudsman standards in detail
•General principles of good management
•Care in Public Services
•Standards of care: chairman
•Equity and Reasonableness
•Law and human rights,
3. Final conclusion
List of participants

Extended contents and order form see reverse

Contents

INTRODUCTION

Introduction by Rita PASSEMIERS, ombudswoman of the city of Gent and by Ludo VENY, professor at the university of Gent

Welcoming speech by Frank BEKE, mayor of the city of Gent

1. LECTURES

"Ombudsmen-standards" by Gérard DELBAUFFE, representative of the national ombudsman of France

"Types of ombudsmen" by Roy GREGORY, director of the centre for ombudsman studies in Reading UK

"Historical overview of the ombuds function " by Herman BALTHAZAR, governor of the province of East-Flanders (Belgium)

"The historical development of the Institution of KADI: Ombudsmen during the Islamic and/or Ottoman periods" by Nail ATALAY, ombudsman of the Turkish Republic of Northern Cyprus

2. WORKSHOPS

2.1. Different ombudsman, different standards?

Local level: chairman Nora SALOMONS, ombudswoman Amsterdam, secretary Wim VANDENBROECK, ombudsman of the city of Antwerpen

Federal, national, European and international level: chairman OLIVIER VERHEECKE, representative of the European ombudsman, secretary Marc VANDENBRAEMBUSSCHE, ombudsman of the city of Brugge

Regional level: chairman L.F. SAURA MARTINEZ, regional ombudsman of the city of Valencia, secretary Arsène DECLERC, depury ombudsman of the Walloon region

2.2. The ombudsman standards in detail

General principles of good management: chairman Herman WUYTS, federal ombudsman (Belgium), secretary Stephan WYCKAERT, university assistant

Quality care in Public Services: chairman Herman MATTHIJS, professor at the university of Gent, secretary Guido HERMAN, ombudsman Belgian Railways

Standards of care: chairman Bernard HUBEAU, ombudsman of the Flemish community, secretary Wim RASSCHAERT, university assistant

Equity and Reasonableness, chairman Pierre-Yves MONETTE, federal ombudsman (Belgium), secretary Marc VANDENBRAEMBUSSCHE, ombudsman of the city of Brugge

Law and human rights, chairman Jerney ROVS˘EK, deputy Human Rights ombudsman Slovenia, secretary Frederik VANDENDRIESSCHE, university assistant

3. FINAL CONCLUSION

LIST OF PARTICIPANTS

*

ORDER FORM

I order .....copies of **LOOKING FOR OMBUDSMAN STANDARDS**

98,- EURO. (VAT exclusive + 10 Euro for shipping)

Name:.....

First Name.....

Address:.....

.....

Tel:.....Fax.....

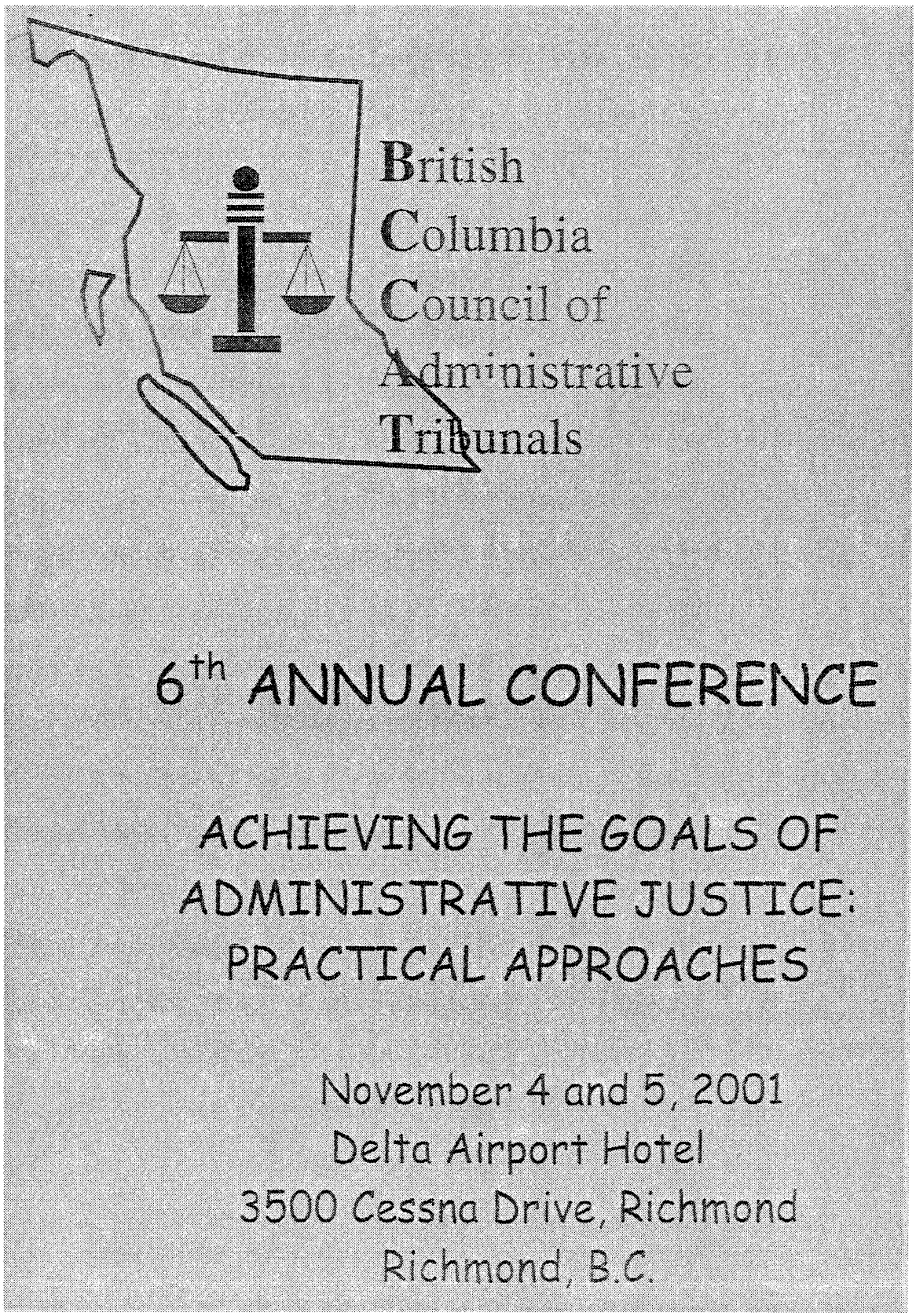
VAT:.....

Date:.....Signature.....

You can fax this order form on + **32-9-223 13 64**

or send it to

Mys & Breesch, publishers, Graslei 12 - B 9000 Gent - Belgium


British
Columbia
Council of
Administrative
Tribunals
6th ANNUAL CONFERENCE
ACHIEVING THE GOALS OF
ADMINISTRATIVE JUSTICE:
PRACTICAL APPROACHES
November 4 and 5, 2001
Delta Airport Hotel
3500 Cessna Drive, Richmond
Richmond, B.C.

THE MANY FACES OF OMBUDSMEN

THE UNITED STATES OMBUDSMAN ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE

October 4 and 5, 2001
In
Concord, New Hampshire

ES OMBUDSMAN ASSOCIATION
NUAL CONFERENCE
GISTRATION FORM

AT THE HOLIDAY INN. THE HOTEL IS IN CONCORD, NEW
PLEASE MAKE YOUR RESERVATIONS BY CALLING THE
OTEL IS (603) 224-9534.

OLLOWING FOR OCTOBER 4 & 5, 2001
ks, Opening Reception, Five (5) meals, A Train Ride and A
(*tickets for cruise are non-refundable*)

$350.00

$420.00

$380.00

$450.00

OBER 3, 2001

$110.00

$140.00

$110.00

$140.00

ransportation to and From Hotel $65.00
of tickets _____ $ _____

_____ Zip Code _____

_____

Email: _____

Special Needs: _____ ☐ Vegetarian

Please Make Checks Payable to USOA and Mail to:
Office of the Ombudsman, Attention: Pat Andrews, 129 Pleasant Street, Concord, New Hampshire 03301

TOTAL AMOUNT ENCLOSED: $_____

Vi è un altro motivo per cui anche a livello istituzionale - in questi ultimi anni - si è sentita la necessità, attraverso raccomandazioni, risoluzioni e seminari di accentuare la creazione ed il potenziamento della difesa civica[11].

A partire dal secondo dopoguerra, lo sviluppo della teoria e della prassi dei diritti dell'uomo ha assunto due fondamentali orientamenti che portano alla loro **universalizzazione** e alla loro **moltiplicazione**.

E' aumentata, infatti, la quantità dei beni e degli interessi giuridici meritevoli di tutela.

Accanto all'uomo ed al cittadino sono comparsi nuovi soggetti, quali la donna, il bambino, l'anziano, il malato, il soggetto socialmente debole. Il che, se da un lato evidenzia un'accresciuta e positiva sensibilità verso i diritti, dall'altro lato può renderne più difficile la tutela sul piano concreto.

Effettivamente possiamo dire che quella dei diritti umani sia «***una galassia in rapida espansione***»[12].

I processi di individuazione e di classificazione dei diritti umani, a livello nazionale come a livello internazionale, recepiscono i mutamenti che intervengono nella coscienza sociale ed al tempo stesso possono contribuire ad orientare quest'ultima.

Possiamo quindi concordare con un'ormai nota affermazione di **N. Bobbio**: «*In tema di diritti umani il problema principale del nostro tempo non è tanto quello della loro fondazione, quanto piuttosto quello della loro protezione*»[13].

In effetti la nostra Costituzione - come tutti sappiamo - è ricca di disposizioni relative a diritti civili, politici e sociali dell'uomo e del cittadino: ma quale valore possiedono, in concreto, tali disposizioni? Come garantire la loro osservanza e la loro tutela?

E' necessario, per dare una risposta esauriente a tali domande, proporsi e raggiungere un obiettivo ulteriore e più vasto rispetto a quello della mera tutela giuridica.

In effetti il modello di giustizia amministrativa a cui si ispirano l'azione e l'attività dei **Tribunali Amministrativi Regionali** è legato ad una disciplina dei poteri amministrativi tutta preoccupata di fissare i confini tra l'autorità della amministrazione pubblica e i diritti del cittadino, ma non tiene conto delle profonde trasformazioni nelle funzioni che caratterizzano lo stato democratico, nel quale i diritti sociali, i diritti ed i bisogni del tipo nuovo, sia individuali che collettivi, devono poter trovare adeguate ed incisive forme di tutela.

Rimettere esclusivamente all'intervento del Giudice la tutela del cittadino, e quindi affidare al solo intervento della giurisdizione la soluzione del contenzioso della Pubblica Amministrazione, non può che essere fonte di incertezza e di complessità procedurale.

A ciò si aggiunga che non sono molti quei cittadini che possono oggi permettersi il **pesante onere** di un ricorso amministrativo in via giurisdizionale.

---

[11] ***Strumendo*** *- Costituzione diritti umani garanzie - Cedam, Padova vedi appendice* ***tav. V°.***

[12] ***A. Cassese****, I diritti umani nel mondo contemporaneo, Laterza, Roma - Bari 1994, p. VII.*

[13] ***N. Bobbio****, sul fondamento dei diritti dell'uomo, in L'età dei diritti, Einaudi, Torino 1992, p.16.*

Sono queste le motivate ragioni che hanno portato alla crescita, allo sviluppo e al consolidamento della difesa civica in tutto il mondo civile, così come esaurientemente premesso e documentato nelle pagine che precedono.

2. PREROGATIVE DELLA DIFESA CIVICA DELLA REGIONE DEL VENETO.

Il **difensore civico regionale** ha competenza per tutto quanto riguarda le attività svolte dalla Regione, enti o aziende regionali e ASL.

Quindi esplica la sua attività per quanto riguarda la:

- **sicurezza sociale,**
- **sanità e igiene,**
- **istruzione e formazione professionale,**
- **territorio,**
- **istituti di partecipazione,**
- **sanità.**

Il difensore civico regionale inoltre è competente, come già detto per le materie che riguardano le **amministrazioni statali periferiche**, con particolare riguardo a:

- **ministeri,**
- **istituti di previdenza ed assistenza,**
- **aziende di servizi (poste, ferrovie, RAI, ect.),**
- **università, ordini professionali ect.**

E' di tutta evidenza pertanto che la competenza del difensore civico regionale è assai dilatata, ma altresì diversa da quella dei difensori civici comunali e provinciali, i quali si occupano di questioni esclusivamente limitate all'ambito dell'Entei Enti Provincia e Comune.

Altra peculiarità, per quanto riguarda le competenze della difesa civica regionale, è quella riguardante la tutela dei diritti e degli **interessi** c.d. «***collettivi e diffusi***», di cui parleremo più ampiamente in seguito.

Da ultimo il difensore civico regionale esercita il «***potere di controllo sostitutivo***», che si esplica nella nomina dei «***commissari ad acta***» qualora un Ente Locale non compia atti obbligatori per legge. Una particolare rilevanza, in detta materia, è data dalla nomina dei commissari ad acta per quanto riguarda le **varianti generali ai piani regolatori,** e per le quali questa difesa civica ha di recente portato notevoli modifiche rispetto alla prassi e che verranno trattate in apposito capitolo.

Riassumiamo quindi schematicamente quali sono le funzioni ed i poteri della difesa civica in base alla legge regionale istitutiva.

Il **difensore civico regionale**:

- **tutela** i diritti dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione a livello regionale e statale,
- **tutela** gli interessi diffusi,
- **organizza** le sedi decentrate,
- **promuove, pubblicizza** la difesa civica,
- **esercita** i poteri di sostituzione (Commissari ad acta),
- **nomina** i Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative,
- è **membro** di diritto del Comitato di Bioetica,
- è **membro** del Coordinamento Nazionale della difesa civica regionale italiana,
- è **associato** agli organismi internazionali di difesa civica.

LA DIFESA CIVICA
SUA UNICITA'

SOMMARIO: 1. Le caratteristiche della difesa civica. - 2. Unicità. - 3. Gratuità - 4. Tempestività e professionalità - 5. Equità.

1. LE CARATTERISTICHE DELLA DIFESA CIVICA.

Nell'esercizio delle proprie funzioni il difensore civico non può assolutamente essere considerato come un **avvocato** della parte o delle associazioni che a lui si rivolgono, ma è piuttosto un magistrato o meglio, come viene definito con un'espressione felice, un **magistrato di persuasione.**

In effetti la sua autorevolezza deriva dal fatto che, a differenza di un patrocinatore legale, il difensore civico per intervenire deve valutare il fondamento delle istanze di chi a lui si rivolge. Solo qualora ravvisi che il comportamento della Pubblica Amministrazione, per mezzo di colui che la rappresenta quale sindaco - assessore - presidente - dirigente - funzionario o impiegato che sia, sia stato non trasparente o illecito o illegittimo, il difensore civico si attiverà a favore di colui che ha avanzato l'istanza.

Di converso qualora il comportamento della Pubblica Amministrazione sia stato ineccepibile il difensore civico spiegherà al cittadino di non ravvisare alcunché che possa giustificare il proprio intervento.

Ovviamente le fattispecie sono le più variegate: dai casi più semplice e di facile ed immediata soluzione, ai casi che richiedono conoscenze professionali e tecniche, prevalentemente nel campo giuridico-amministrativo.

Qualora l'Ufficio della difesa civica non fosse in grado con i propri mezzi, o meglio con le professionalità dei singoli funzionari, di risolvere il problema od il quesito che gli viene posto, non per questo il cittadino dovrà rimanere privo di tutela e di una risposta alla sua domanda di giustizia.

In tali occasioni **la difesa civica**, così come peraltro specificatamente previsto dall'art. 14 della legge richiamata n. 28 del 1988[14], **si avvarrà**, previo decreto di nomina, **di consulenti tecnici** aventi una specifica competenza nel caso proposto.

A titolo di esemplificazione qualora si tratti di un caso «***malasanità***» la difesa civica provvederà, al fine di stabilire se vi sia il nesso di causalità tra il fatto e l'evento, a nominare il medico legale perchè dia il parere richiesto, al fine evidente di accertare se il cittadino abbia o meno diritto al risarcimento ed evitando, in caso negativo, un'inutile e dispendiosa causa.

All'uopo la difesa civica ha provveduto a convenzionarsi con l'**Istituto di Medicina Legale e delle Assicurazioni dell'Azienda Ospedaliera di Padova**[15], a costi particolarmente calmierati, ritenendo opportuna la collaborazione col nostro istituto.

Analogamente è stato istituito un protocollo di intesa tra il difensore civico regionale e la Direzione regionale per il Veneto dell'**I.N.A.I.L.** per ottenere, nel termine di 10 giorni dalla richiesta, i chiarimenti o le sollecitazioni opportune.

---

[14] **Art. *14 - (Organizzazione e personale)***
«(...) *Il difensore civico può altresì valersi ... nei limiti degli stanziamenti a sua disposizione ... di professionisti tratti - ove esistano - dagli albi dei consulenti tecnici ...».*

[15] *Vedi documentazione di seguito allegata.*

REGIONE DEL VENETO
AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA

P.I./C.F. 00349040287

CONVENZIONE

IN MATERIA DI MEDICINA LEGALE E DELLE ASSICURAZIONI

TRA

AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA

Via Giustiniani n. 1

Codice fiscale e Partita IVA 00349040287

Rappresentata dal Direttore Generale Dott. Gianpaolo Braga

E

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE VENETO

Venezia-Mestre – Via Brenta Vecchia n. 8

rappresentato dal Difensore Civico Avv. Vittorio Bottoli

REGIONE DEL VENETO
AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA
P.I./C.F. 00349040287

Premesso

- che con L.R. n. 28 del 06.06.88 è stato istituito il Difensore Civico Regionale con il compito di svolgere un'azione di tutela nei confronti del cittadino;
- che la stessa legge regionale attribuisce al medesimo la facoltà di avvalersi di professionisti esterni nel caso in cui necessiti di specifiche competenze per l'istruttoria di casi portati alla sua attenzione;
- che la Giunta Regionale con provvedimento n. 2280 del 22.06.98, ha approvato uno schema - tipo di regolamento in ordine a reclami, segnalazioni e denunce relative a disfunzioni degli Enti Sanitari.

SI CONVIENE E SI STIPULA QUANTO SEGUE

ART. 1

L'Azienda Ospedaliera di Padova si impegna ad instaurare una collaborazione per consulenze in materia di Medicina Legale e delle Assicurazioni a favore del Difensore Civico Regionale, riguardante tematiche generali e specifici casi che comportano risvolti di competenza medico - legale e/o bioetica.

ART. 2

La collaborazione prevede la consulenza da parte di personale dell'Istituto di Medicina Legale e delle Assicurazioni dell'Azienda Ospedaliera di Padova che si impegna a mettere a disposizione dell'Ufficio del Difensore Civico Regionale la propria competenza, esperienza e professionalità allo scopo di realizzare una più efficace azione a tutela dei cittadini, favorendo una sensibile

REGIONE DEL VENETO
AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA
P.I./C.F. 00349040287

riduzione del contenzioso in materia medico - legale e/o bioetica a vantaggio di tutti i soggetti coinvolti. Tale attività viene svolta sia, in ordine ai casi in cui il Difensore Civico Regionale operi come terminale delle procedure di contestazione che transitano tramite gli Uffici Relazioni con il Pubblico delle Aziende Sanitarie in primo grado e le commissioni miste conciliative in secondo grado sia, nei casi in cui gli utenti si rivolgano direttamente al Difensore Civico.

ART. 3

Le modalità di espletamento della consulenza (esame documentale, accessi, visite medico - legali, esami, ecc.) verranno concordate tra le parti di volta in volta a seconda delle particolari esigenze del caso oggetto d'esame.

I compensi saranno determinati sulla base delle tre seguenti fasce tariffarie :

- **fascia A** consulenza verbale o scritta a quesito medico-legale relativamente semplice : da € 51,65 (Lit. 100.000) a € 258,23 (Lit. 500.000);
- **fascia B** consulenza medico-legale che prevede lo studio approfondito e specifico di un caso con stesura di relazione argomentata : da € 258,23 (Lit. 500.000) a € 516,46 (Lit. 1.000.000);
- **fascia C** per casi particolarmente complessi e/o che richiedano impegno collegiale, l'onorario sarà concordato di volta in volta.

L'Ufficio del Difensore Civico Regionale, si impegna a corrispondere all'Azienda Ospedaliera di Padova per le prestazioni

REGIONE DEL VENETO
AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA
P.I./C.F. 00349040287

rese, dietro presentazione di regolare fattura, i relativi importi entro 90 giorni dal ricevimento della fattura.

ART. 4

La presente Convenzione ha decorrenza dal 01.04.2002 al 31.03.2003.

ART. 5

Agli effetti fiscali le parti dichiarano che trattasi di atto soggetto a registrazione solo in caso d'uso ai sensi dell'art.5 della Parte II della tariffa allegata al D.P.R. del 26.04.96, n.131 e successive modificazioni, a cura e a spese della parte richiedente.

Il predetto atto è altresì esente da imposta di bollo, ai sensi dell'art. 16 della Tabella allegato B del D.P.R. del 26.10.72, n. 642 e successive modificazioni.

Letto, confermato e sottoscritto.

Padova, lì

IL DIRETTORE GENERALE
DELL'AZIENDA OSPEDALIERA
- Dott. Gianpaolo Braga -

UFFICIO DEL DIFENSORE
CIVICO REGIONALE
IL DIFENSORE CIVICO
- Avv. Vittorio Bottoli -

Si comprende pertanto come la difesa civica sia in grado di assicurare al cittadino istante o all'Associazione che a lui si rivolge, **in ogni caso**, la più esauriente e completa assistenza tecnico-giuridica.

Sin qui l'aspetto che riguarda un eventuale «***contenzioso***», ma un altro degli aspetti salienti che riguarda la difesa civica consiste nella sua capacità di collaborare positivamente con le strutture pubbliche e, godendo di un osservatorio particolarmente privilegiato e variegato, di suggerire le impostazioni o le risoluzioni più opportune epperò confortate da conoscenze tecniche e professionali.

2. UNICITÀ.

Sin qui le argomentazioni in linea di principio, sia pure tradotte in comportamenti obiettivamente documentati.

Vediamo ora, trasmigrando dalla teoria ai casi concreti, come in effetti venga attuata la difesa civica nella nostra Regione, e quali siano i comportamenti e le motivazioni per cui a buon ragione, si può parlare di **unicità della difesa civica,** come di qualcosa cioè, che non può essere sostituito da altre forme di tutela.

Esse sono la **gratuità**, la **tempestività**, e l'**equità**.

3. GRATUITÀ.

Se dovessimo ipotizzare, al di là delle argomentazioni sino ad ora svolte, che l'unica possibilità lasciata al cittadino per la tutela dei propri diritti, sia il ricorso in via giurisdizionale ai **Tribunali Amministrativi Regionali**, in prima istanza, o al **Consiglio** di **Stato** in secondo grado, vi è da chiedersi quanti cittadini della nostra Regione avrebbero l'effettiva possibilità di veder riconosciuti i propri diritti a fronte di una violazione posta in essere da parte della Pubblica Amministrazione.

E' opportuno sottolineare che la giustizia amministrativa, Tribunali Amministrativi Regionali e Consiglio di Stato, sono una branca specialistica rispetto alla giurisdizione ordinaria, civile e penale.

E così come i giudici amministrativi godono di un emolumento diverso e superiore rispetto ai giudici ordinari, nello stesso modo anche gli avvocati, patrocinanti avanti tali organi, godono dell'applicazione di tariffe superiori: certamente congrue per l'attività loro richiesta ma, purtroppo, spesso assolutamente inaffrontabili da parte del cittadino.

Ma se questo è vero, come certamente è vero, è di tutta evidenza che **senza la tutela della difesa civica, migliaia di cittadini veneti rimarrebbero privati della possibilità di esercitare e di far valere i loro**, se pur presunti, **diritti**.

E non è difficile immaginare l'umiliazione e l'alienazione di un cittadino che si vede privato di uno dei diritti fondamentali: quello della giustizia.

Ma passiamo all'enunciazione, così come promesso, di alcuni casi concreti e particolarmente significativi:

■ **rivalutazione di graduatoria per insegnamento**

Un'insegnante di violino - iscritta nella graduatoria come supplente - viene «ingiustamente scavalcata» da un collega docente che la stessa asserisce avere titoli inferiori ai propri, e quindi privata ingiustamente della possibilità di svolgere l'attività di insegnamento.

Peraltro la stessa, come ovvio stante il suo stato di non occupata, non aveva i mezzi per ottenere un pronunciamento giurisdizionale che le avrebbe permesso di recuperare la posizione in graduatoria al fine di ottenere l'agognata cattedra.

A ciò ha supplito l'intervento del difensore civico che, al termine di un'istruttoria, ha accertato come la graduatoria, peraltro effettuata da una commissione specificatamente insediata ad hoc, non fosse veritiera e rispecchiante le modalità obiettive di valutazione dei titoli, ottenendo, da parte del Provveditorato agli studi, la riforma richiesta[16].

[16] *Vedi allegato qui di seguito.*

Ricevuta 3/4/[redacted]

Ufficio del Difensore Civico
Regione del Veneto
Protocollo
N. 849
DATA 4-4-[redacted]

Al Presidente del Consiglio Regionale

Sig. Cavaliere

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO
03065 [redacted] 0 00
UFFICIO ARCHIVIO E PROTOCOLLO

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO
[redacted]
ACCETTAZIONE

La sottoscritta [redacted], violinista iscritta nella Graduatoria d'Istituto Scuola Media della provincia di Verona come supplente di violino nell'ambito della sperimentazione musicale, dopo essere stata a mio parere ingiustamente "scavalcata" da una docente che ritenevo non avesse i titoli necessari, mi sono rivolta per avere giustizia alla figura del DIFENSORE CIVICO della Regione Veneto Signor Vittorio Bottoli che ha solertemente cominciato a seguire il mio caso [redacted].

Scopo di questa lettera e' comunicarLe che la mia pratica e' stata brillantemente risolta dal Difensore Civico, ottenendo così il giusto ricollocamento della sottoscritta nella graduatoria suddetta.

La saluto e la ringrazio.

Verona [redacted]

[redacted]

■ **riconoscimento rimborso delle spese sostenute per un intervento in clinica privata**

E certamente non aveva i mezzi per un ricorso in via amministrativa *la mamma del minore cui, sottoposto ad un intervento straordinario di microchirurgia, veniva riconosciuto un esiguo rimborso per le spese sostenute in relazione al citato intervento, eseguito da un noto specialista inglese presso una clinica privata in Italia, pur accertando e documentando l'impossibilità di ottenere da parte del Servizio Sanitario Nazionale cure tempestive e soprattutto risolutive della peculiare affezione congenita del figlio.*

Pertanto evidenziando la reale riuscita di tale intervento, soprattutto a fronte dell'innegabile miglioramento della qualità della vita del ragazzo, oltre al concorso di importanti fattori come ad esempio l'urgenza e la tempestività dell'intervento, successivo ad una serie di interventi produttivi di risultati insoddisfacenti in altre strutture pubbliche, si è riusciti ad ottenere un rimborso integrale a favore dell'interessata[17].

[17] *Vedi allegato qui di seguito.*

Regione del Veneto

giunta regionale

Data, [redacted] Protocollo N° (da citare nella risposta) Allegati N°

Oggetto: Autorizzazione a liquidare in toto le spese sostenute dalla Sig.ra [redacted] per il ricovero e l'intervento chirurgico a cui è stato sottoposto il figlio [redacted] presso la Clinica Privata [redacted]

Al Direttore Generale
Azienda ULSS n.

E p.c.

Al Consiglio Regionale del Veneto
- Difensore Civico –
Via Brenta Vecchia 8
30175 Venezia-Mestre

Sig.ra [redacted]

Ufficio del Difensore Civico Regione del Veneto
Protocollo N. 1670
DATA [redacted]

Con riferimento alla nota prot.n. 1129 del [redacted] del Difensore Civico presso il Consiglio Regionale del Veneto intesa a "segnalare il caso del giovane [redacted] affetto da "[redacted]" congenita si conviene col Difensore che legge per conoscenza che ove la [redacted] madre del giovane in oggetto avesse portato il figlio ad operarsi all'estero, come purtroppo fu più volte costretta a fare in precedenza, sempre previa autorizzazione della ULSS di residenza, avrebbe ottenuto rimborso integrale delle spese sostenute per le prestazioni sanitarie fruite in ambito ospedaliero.

Ciò premesso, si ritiene che il caso in esame debba ritenersi peculiare per il concorso dei seguenti fattori e/o avvenimenti:

- la sequela di interventi chirurgici all'estero non eliminò nel paziente il delicato problema dell'incontinenza urinaria;
- sopravvenuto decesso dello specialista francese che avrebbe dovuto svolgere l'intervento chirurgico, forse risolutivo, del problema di cui sopra;
- presso l'Azienda Ospedaliera di Padova al paziente fu prospettato un intervento chirurgico di chiusura del collo vescicale .....;
- accertata e documentata impossibilità di ottenere da parte del Servizio sanitario Nazionale cure tempestive e soprattutto risolutive dell'affezione congenita del giovan[redacted]
- lo specialista inglese P.G [redacted] in servizio presso una clinica londinese si assunse la responsabilità di eseguire sul [redacted] un intervento chirurgico che consente allo stesso una completa continenza:

Regione del Veneto

giunta regionale

- l'intervento di cui sopra è stato effettuato presso la Clinica non convenzionata di Milano ove lo specialista inglese viene periodicamente ad eseguire interventi chirurgici di alta specializzazione;
- l'intervento di cui trattasi è stato urgente e tempestivo (la stessa cosa, per la lunghezza delle liste d'attesa, non sarebbe potuta essere nella clinica londinese ove presta la sua opera Mr e successivo ad una serie di interventi produttivi di risultati insoddisfacenti (leggasi persistere dell'incontinenza urinaria, difficoltà al cateterismo intermittente, infezioni urinarie.

Tutto ciò premesso, ribadita la gravità e la eccezionalità del caso in esame, si autorizza l'ULSS e a rimborsare integralmente (cfr documentazione rilasciata dalla Clinica) alla Signora residente in le spese sostenute per l'intervento chirurgico e l'assistenza anestesiologica cui è stato sottoposto in data il figlio o presso la Clinica Privata

Distinti saluti.

Il Dirigente Regionale

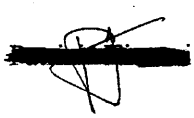
Gg
041 2791671

Al Difensore Civico Regionale
Via Brenta Vecchia 8
30175 Mestre Venezia
Alla cortese attenzione
Dott.ssa Blascovich Rossella

E per conoscenza al
Segretario Generale del Consiglio Regionale
Palazzo Ferro Fini
S.Marco 2321
30124 Venezia

Io [redacted] mamma di [redacted] in riferimento alla domanda di rimborso che ho presentato presso al vostro ufficio riguardo le spese sostenute per l'intervento straordinario di microchirurgia al quale mio figlio è stato sottoposto presso la clinica [redacted] di Milano,volevo sentitamente ringraziarvi per l'attenzione dedicataci e per la professionalità che ha permesso di portare ad esito positivo la nostra richiesta.

Colgo l'occasione per porgere i miei più cordiali saluti,



- **riconoscimento rimborso delle spese sostenute per ricovero ospedaliero all'estero**

Altro significativo esempio è rappresentato dal caso di *una signora la quale affetta da una grave forma tumorale ha chiesto l'autorizzazione per un ricovero all'estero soprattutto in conseguenza di accertate difficoltà diagnostiche riconosciute da tre servizi di anatomia e istologia patologica in Italia.*

Tale richiesta è sopravvenuta proprio in relazione al fatto che alcuni specialisti del centro tumori parigino, ai quali si era rivolta l'istante per un consulto, avrebbero dichiarato che, sulla base del quadro clinico della paziente, avrebbe giovato maggiormente intervenire con una isterectomia totale già in fase di un precedente intervento praticato in Italia, oltre ad un trattamento terapeutico più adeguato.

Tuttavia il diniego alla citata autorizzazione è stato motivato dal fatto che le cure richieste risultavano parimenti eseguibili in Italia in tutti Istituti preposti allo studio e alla cura dei tumori.

Ma ad avviso di questo Ufficio sono stati subito evidenziati i presupposti di una prestazione sanitaria in forma indiretta, ritenendo peraltro umanamente comprensibile che una persona con una storia clinica del tutto singolare, come quella in questione, avesse manifestato l'interesse di farsi curare in un centro europeo altamente specializzato soprattutto alla luce delle perplessità dichiarate da alcuni sanitari in ordine alle origini della malattia.

In relazione a quanto esposto questo Ufficio ha sottoposto all'attenzione della Direzione sanitaria dell'ASL competente il caso, evidenziando i considerevoli risultati ottenuti dalla paziente che aveva già intrapreso a suo carico le cure presso il centro parigino, ravvisando nel contempo l'opportunità di chiedere l'autorizzazione al rimborso delle spese sostenute dall'interessata per le specifiche prestazioni sanitarie fruite all'estero.

A tal fine l'intervento del difensore civico si è concluso con il parere favorevole dell'ASL di riferimento che ha riconosciuto la legittimità della richiesta, suffragata dalla documentazione prodotta, in quanto riconducibile alle disposizioni e procedure del Decreto Ministeriale della Sanità 3 novembre 1989 e alle norme attuative regionali[18].

[18] *Vedi allegato qui di seguito.*

AZIENDA U.L.S.S.

Direzione Sanitaria
Referente per il Procedimento

Mestre, lì _

Prot. _

Ufficio del Difensore Civico
Regione del Veneto
Protocollo
N. 300
DATA [redacted]

Al Difensore Civico
Regione Veneto
Via Brenta Vecchia, 8
30175 Mestre

Oggetto: istanza di rimborso spese per cure sostenute all'estero.
Sig.ra l e residente
In

In riferimento alla Vs. nota di pari oggetto prot. n.1930, si comunica che questa Azienda Ulss . ha espresso parere favorevole all'istanza prodotta dalla nominata in oggetto in merito al contributo per le spese sostenute per le cure effettuate presso l'Hopital "Paul Broussse" Villejuif di Parigi, in quanto dalla documentazione prodotta è stato verificato che tale richiesta è riconducibile alle disposizioni e procedure del Decreto Ministeriale della Sanità 3 novembre 1989 ed alle norme attuative regionali.

Per quanto suesposto, si allega alla presente copia della Deliberazione [redacted] approvata nella seduta del [redacted]

A disposizione per eventuali chiarimenti in merito, si inviano distinti saluti.

IL DIRETTORE SANITARIO

I casi, ovviamente, di cittadini che ricorrono alla difesa civica perché privi di mezzi sono effettivamente i più numerosi e spesso i più toccanti.

Riteniamo peraltro inutile insistere su questo argomento tanto lo stesso appare ovvio e condivisibile.

4. TEMPESTIVITÀ E PROFESSIONALITÀ.

Un'altra delle prerogative caratterizzanti la difesa civica è certamente quello della **tempestività**.

Non sarà inutile, a tal proposito, ricordare che una giustizia lenta si traduce, sostanzialmente, in mancanza di giustizia.

Se il creditore di una somma dovuta a qualsiasi titolo - risarcimento, restituzione, pagamento prestazioni d'opera o professionali ect - ottiene il riconoscimento del suo diritto e quindi il pagamento in ritardo, spesso le conseguenze, a suo danno, possono essere irreparabili come il fallimento.

Se chi agisce per il riconoscimento di un proprio diritto lo ottiene in ritardo, spesso irreparabile è il danno dallo stesso subito nelle more del giudizio.

A tal proposito ricordiamo un caso particolarmente emblematico:

- **sostituzione insegnante nel corso dell'anno scolastico**

Trenta alunni dell'ultimo anno di un liceo scientifico di Verona, entrarono in conflitto con un insegnante del corso specialistico dagli stessi scelto e che quindi, come tale, diveniva materia obbligatoria per l'esame di maturità, rifiutandone l'insegnamento.

Si venne quindi a creare una condizione scolastica assai precaria e sfociata in gravi provvedimenti disciplinari, quali la sospensione nei confronti di tutti gli alunni.

Il caso era particolarmente delicato in quanto la materia del corso specialistico doveva obbligatoriamente essere tema d'esame ma, con la situazione venutasi a creare, i ragazzi era privati, sia pure per loro scelta, della possibilità di apprendimento.

Ovviamente il tempo era un elemento essenziale in quanto ogni giorno perso si rifletteva sulla preparazione degli alunni.

Il difensore civico intervenne presso il Direttore Generale dell'Ufficio scolastico regionale di Venezia che, persuaso, provvedette immediatamente alla sostituzione dell'insegnante, permettendo la continuazione regolare dell'anno scolastico.

Ovviamente tale decisione dovette necessariamente prescindere da eventuali accertamenti tecnici sulla capacità dell'insegnante o meno a svolgere il proprio mandato, accertamento che certamente sarebbe stato disposto da un tribunale amministrativo prima di provvedere in merito.

Peraltro è opportuno evidenziare che con questo «trasferimento per incompatibilità» nessun giudizio o provvedimento negativo venne preso nei confronti dell'insegnante.

Di tutta ovvietà la soddisfazione dei genitori degli alunni[19].

[19] *Vedi allegato qui di seguito.*

Verona 31 ottobre 2001

Alla cortese attenzione della presidenza del consiglio regionale del Veneto
Dott. Enrico Cavaliere

p.c. Egregio signore
Direttore Generale Regionale dott. De Sanctis

p.c. Egregio signore
Difensore Civico avv. Vittorio Bottoli

Ufficio del Difensore Civico Regione del Veneto
Protocollo
N.
DATA

Siamo i genitori degli studenti di IV e V AT del liceo Girolamo Fracastoro di Verona che si sono rivolti al difensore civico Avv. Vittorio Bottoli per un problema inerente all'insegnamento della matematica.

Vorremmo manifestare la nostra gratitudine, poiché grazie all'intervento del Difensore Civico avv. Vittorio Bottoli e all'attenzione del Dott. De Sanctis, Direttore generale regionale, il problema è stato risolto e ai nostri ragazzi è stato assegnato un Professore che sta sapientemente colmando le lacune causate da un insegnamento inadeguato, mettendoli così in condizione di affrontare l'esame di stato serenamente.

RingraziandoVi inviamo i più distinti saluti da parte degli studenti e dei genitori.

Il Presidente del comitato genitori Sig. [redacted].

[redacted]

Ufficio del Difensore Civico Regione del Veneto
Protocollo
N. 2226
DATA [redacted]

Sempre ai fini della tempestività desideriamo evidenziare come l'intervento richiesto avvenga, su semplice istanza - anche orale - del cittadino, presso l'organo amministrativo competente senza alcuna formalità e privilegiando le forme di approccio più celeri.

A tal proposito **è prassi del nostro ufficio non avvalersi del diritto di convocazione**, espressamente previsto dalla normativa, ma di recarsi personalmente, ai fini di una maggior celerità e per meglio dimostrare la propria disponibilità, presso l'ufficio competente.

Esaurita, normalmente nell'arco di pochi giorni, l'istruttoria necessaria a valutare se esistano o meno violazioni di diritti o interessi degli istanti, **la segreteria del difensore civico**, qualora l'indagine si sia risolta positivamente per l'istante, **procura l'appuntamento** col sindaco, assessore, dirigente o funzionario responsabile; vengono quindi esposte le motivazioni, in fatto e in diritto, che rendono opportuno l'accoglimento dell'istanza, ottenendo nella maggior parte dei casi, il solerte accoglimento.

Nessuna altra formalità, né procedurale né formale, se non la «***persuasione***» tanto più efficace quanto meglio e più approfonditamente vengono elaborate ed esplicitate le argomentazioni a sostegno del proprio assunto.

E, a tal proposito, dobbiamo nuovamente sottolineare la professionalità dei nostri funzionari cui vengono, per competenza, assegnate le singole pratiche, e che trova riscontro nelle pubblicazioni universitarie e nell'ambito della stampa specializzata[20].

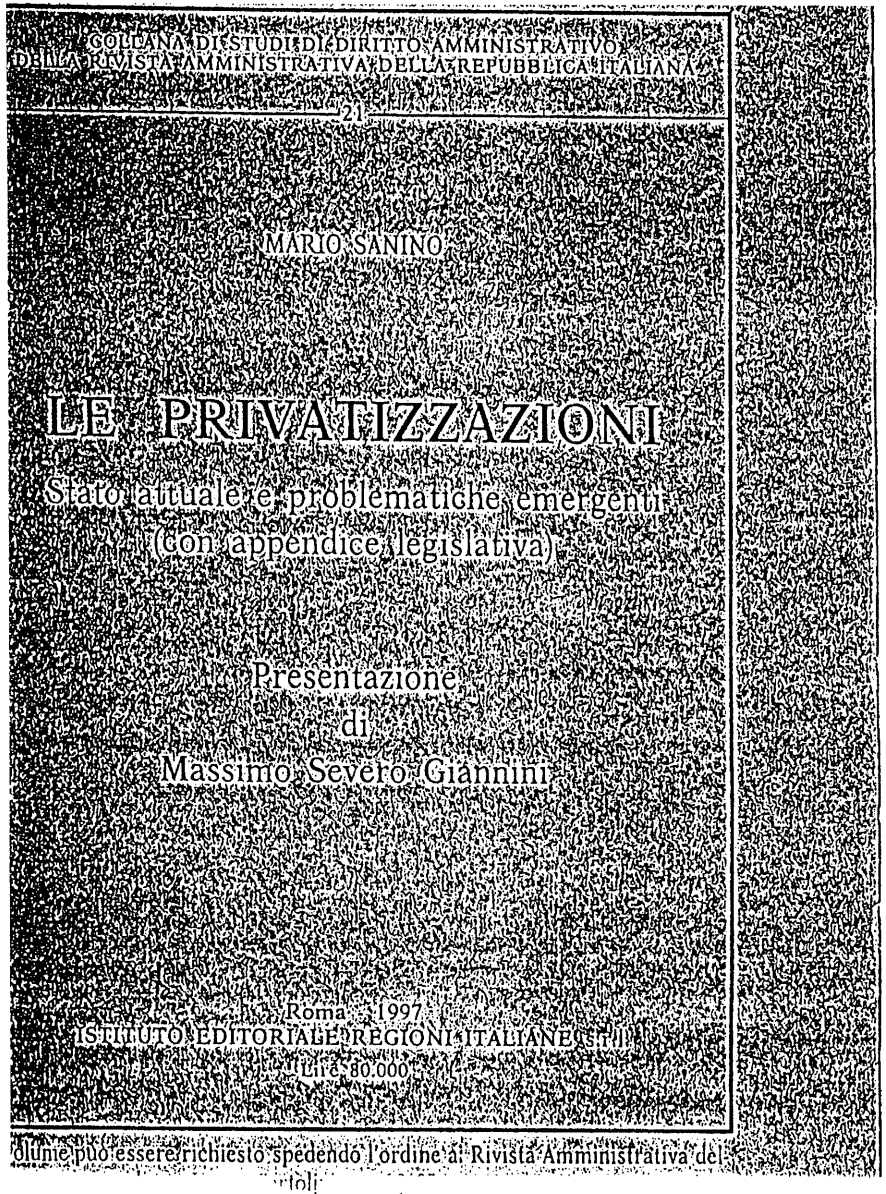
[20] *Vedi allegato qui di seguito.*

RIVISTA BIMESTRALE
N. 1 GENNAIO-FEBBRAIO 2000

REGIONE del VENETO

IL DIRITTO DELLA REGIONE

CEDAM



ANNO VI APRILE-GIUGNO 1999 N. 2

RIVISTA AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE VENETO

INDICE

CONTRIBUTI AL DIRITTO E ALLA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

LORENZO STEVANATO: *L'approvazione semplificata delle varianti parziali (L.R. n. 21/98)* ..... Pag. 77

VITA E PROBLEMI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ENZO BENEDETTI: *L'accertamento e la sistemazione delle terre di uso civico nella legislazione della Regione Veneto* ..... » 83

MASSIMO CARLIN-FRANCESCO MAGRIS: *La disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale* ..... » 93

STEFANO BIGOLARO: *I vincoli per l'edificazione nelle zone rurali (L.R. n. 24/85)* ..... » 105

GIURISPRUDENZA ANNOTATA

GIURISPRUDENZA ORDINARIA

IVONE CACCIAVILLANI: *La nozione di «bosco» tra legislazione regionale e legislazione statale* (nota a Pretura Circondariale di Bassano del Grappa - Sezione distaccata di Asiago, ord. 23 febbraio 1999) ..... » 111

ANDREA CORONIN: *La competenza al rilascio delle concessioni di derivazione idrica* (nota a Tribunale Superiore Acque Pubbliche 22 dicembre 1998, n. 120) ..... » 116

Camera dei Deputati — 44 — Senato della Repubblica
XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

INDICE SOMMARIO

TEMI IN DISCUSSIONE

LUIGI DELPINO, Il decalogo del buon amministratore . . . . . Pag. 3

EUGENIO TRIZIO, Il federalismo è un'opinione? . . . . . » 13

FRANCESCO MAGRIS, La legge veneta sulla valutazione d'impatto ambientale: le misure di semplificazione ed i rapporti con lo sportello unico per le attività produttive . . . . . » 31

CRISTINA DE BENETTI, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai Comuni e sportello unico per le attività produttive: un impegnativo «accentramento» nel decentramento . . . . . » 45

PAOLA DURASTANTE, Il disagio minorile ed il coordinamento Stato-Regioni . . . . . » 63

GIURISPRUDENZA

CORTE COST. – sentenza 7 aprile 2000, n. 94 – Pres. Guizzi, Red. Onida – (giudizio promosso con ordinanza emessa il 12 marzo 1998 dal T.A.R. Veneto, iscritta al n. 675 del registro ordinanze 1998, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 1998) – *Le «popolazioni interessate» nei procedimenti di variazione dei territori comunali: nuovi elementi per la loro individuazione e confronto tra normative regionali* (AGNOLETTO) . . . . . Pag. 69

DOCUMENTAZIONE

Giornata seminariale «la riforma del commercio: gli aspetti giuridico-legali» Venezia 26.5.2000 . . . . . Pag. 85

Hanno collaborato al presente volume:

ROBERTA AGNOLETTO, Cultore della materia presso la cattedra di Diritto pubblico del Diploma Universitario Commercio Estero dell'Università Ca' Foscari

MARCO BURICELLI, Consigliere TAR Veneto

GIOVANNI CECI, Dirigente generale in quiescenza

CRISTINA DE BENETTI, Avvocato, Ricercatore e Professore incaricato di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università Ca' Foscari di Venezia

LUIGI DELPINO, Sostituto procuratore generale presso la Procura generale di Venezia

PAOLA DURASTANTE, Direttore amministrativo contabile Centro Giustizia minorile di Venezia

MARCELLO FRACANZANI, Avvocato, Ricercatore di Teoria generale del diritto e Dottrina dello Stato nell'Università di Padova

FRANCESCO MAGRIS, Avvocato, Esperto Amministrativo Direzione Tutela dell'Ambiente della Regione Veneto

ROMANO MORRA, Avvocato, dirigente generale della direzione affari legislativi e legali

PATRIZIA PETRALIA, Dirigente presso la Direzione agli affari legislativi e legali

GIOVANNA PRETTO, Dirigente del Settore Sviluppo-Economia presso il Comune di Vicenza

PLINIO SACCHETTO, Avvocato Generale dello Stato

EUGENIO TRIZIO, Segretario regionale agli affari giuridici e istituzionali

UMBERTO ZUBALLI, Magistrato del TAR per il Veneto

AMBIENTE & SICUREZZA

Il Sole - 24 Ore Pirola

VIA regionale/2: vanno disapplicate le disposizioni transitorie

di Francesco Magris, avvocato, esperto amministrativo, Ufficio del Difensore Civico – Regione Veneto

Con la sentenza 28 agosto 2001, n. 4532, la V Sezione del Consiglio di Stato è intervenuta sulla "vexata quaestio" della compatibilità dei regimi transitori contemplati negli ordinamenti di alcune regioni italiane con la normativa comunitaria in materia di valutazione d'impatto ambientale (si veda anche il n. 21/2000 di Ambiente&Sicurezza*), in particolare, è stato stabilito che, con specifico riguardo alla disciplina transitoria veneta, il Legislatore regionale abbia ecceduto il margine di discrezionalità accordato dalla direttiva comunitaria n. 85/337/CEE. La questione risale all'introduzione di misure di natura transitoria da parte di Veneto, Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, a causa del ritardo con cui lo Stato italiano aveva recepito la "direttiva madre"; a seguito della notifica di una procedura d'infrazione della Commissione europea nei confronti dello Stato italiano, tutte le regioni si erano conformate al nuovo orientamento, secondo le modalità riportate nell'articolo precedente.*

La sentenza 28 agosto 2001, n. 4532 resa dalla V Sezione del Consiglio di Stato riveste grande interesse in quanto pone un punto fermo in merito alla delicata questione della compatibilità dei regimi transitori contemplati negli ordinamenti di alcune regioni italiane con la normativa comunitaria in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA).

In particolare, i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto, con specifico riguardo alla disciplina transitoria veneta, che il Legislatore regionale abbia ecceduto il margine di discrezionalità accordato dalla direttiva comunitaria n. 85/337/CEE[1] per il suo recepimento, ponendosi così in contrasto con i dettami europei.

Giova ricordare che alcune regioni italiane (Veneto, Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia) avevano previsto nei rispettivi ordinamenti disposizioni di natura transitoria volte a circoscrivere l'operatività della menzionata direttiva con riguardo ai progetti di opere il cui *iter* procedimentale fosse stato già avviato prima della data di entrata in vigore della legge regionale sulla VIA[2].

Sottesa vi era l'esigenza di assicurare certezza alle situazioni giuridiche, evitando che il grave ritardo con cui lo Stato italiano ha messo in condizione le regioni di legiferare nella materia considerata (l'atto di indirizzo e coordinamento, che ha demandato alle regioni il compito di disciplinare la procedura di valutazione d'impatto ambientale in relazione alle tipologie progettuali dell'allegato II della citata direttiva comunitaria, è stato emanato solo il 12 aprile 1996, a fronte del termine massimo del 3 luglio 1988) si riverberasse negativamente sui procedimenti autorizzatori *in itinere*, finendo per imporre l'esperimento di una procedura assai gravosa in termini di tempo e di costi originariamente non preventivata.

La Commissione europea, tuttavia, ha rilevato l'incompatibilità tra i regimi transitori e la menzionata direttiva comunitaria e ha, pertanto, avviato una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano[3], il quale, conseguentemente, tramite il Ministero dell'Ambiente, ha invitato formalmente le cinque regioni italiane ritenute inadempienti ad abrogare le disposizioni transitorie in parola. Tutte le regioni si sono successivamente conformate all'invito ministeriale[4].

Venendo nel dettaglio alla sentenza resa dal Consiglio di Stato, alla base del giudizio vi è la vicenda di una società veneta di gestione dei servizi ambientali che aveva presentato istanza volta a ottenere l'approvazione del progetto relativo a una discarica di rifiuti speciali non pericolosi di capienza superiore a 500.000 m^3.

[1] *«Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati» (in G.U.C.E. L del 5 luglio 1985, n. 175).*

[2] *Si veda Ambiente&Sicurezza n. 21/2000, pag. 107.*

[3] *Si veda il n. 20/2000 di Ambiente&Sicurezza.*

[4] *Si veda la tabella 1 nel precedente articolo di L. Masia a pag. 106.*

Valutazione di impatto ambientale AMBIENTE & SICUREZZA

Articolo Il Sole - 24 Ore Pirola

AMBIENTE E INQUINAMENTO

Parere motivato della Commissione europea: la posizione delle regioni

di Francesco Magris, avvocato ed esperto amministrativo presso la Regione Veneto

Dopo l'articolo pubblicato sul n. 20/2000 di Ambiente&Sicurezza, *prosegue la discussione sul parere motivato della Commissione europea in merito alla violazione, da parte di alcune regioni italiane, delle direttive nn. 85/337/CEE e 97/11/CE relative alla V.I.A. In particolare, risulta utile, a completamento del quadro, un confronto tra le disposizioni delle cinque amministrazioni chiamate in causa e l'analisi, a titolo esemplificativo, della risposta della Regione Veneto alla nota del Ministero dell'Ambiente.*

Alcune normative regionali in materia di V.I.A. non sarebbero pienamente conformi ai dettami comunitari. È quanto risulta da una nota del Ministero dell'Ambiente indirizzata a cinque regioni italiane, nella quale è riportato il testo della lettera della Commissione europea con cui quest'ultima ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano (si veda *Ambiente&Sicurezza* n. 20/2000, pag. 84).

Il motivo della contestazione risiede nel fatto che le Regioni Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, nel dare attuazione alle direttive comunitarie in materia di V.I.A. e al D.P.R. 12 aprile 1996 (*«Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione d'impatto ambientale»*), avrebbero disatteso le prescrizioni europee, introducendo, nelle rispettive normative, delle disposizioni di ca-

TABELLA 1

CONFRONTO TRA LE REGIONI

Regione	Riferimento normativo	Contenuto
PIEMONTE	Art. 23, comma 4, L.R. 14 dicembre 1998, n. 40	*«Sono sottoposti alle disposizioni di cui alla presente legge i progetti per i quali alla data di pubblicazione della stessa, non sia stato avviato alcun iter procedurale finalizzato alla realizzazione dell'opera, nonché i piani e i programmi per i quali non sia stato adottato alcun atto formale per l'avvio della specifica procedura di approvazione».*
VENETO	Art. 27, comma 4, L.R. 26 marzo 1999, n. 10	*«La procedura di valutazione di impatto ambientale non si applica ai progetti (...) per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano già state presentate le istanze per l'ottenimento delle autorizzazioni o approvazioni, a norma delle disposizioni vigenti».*
EMILIA-ROMAGNA	Art. 32, comma 5, L.R. 18 maggio 1999, n. 9	*«Salvo diversa determinazione del proponente, le procedure di cui alla presente legge non si applicano ai progetti (...) per i quali, alla data di pubblicazione delle direttive, siano già state presentate le istanze per l'ottenimento delle autorizzazioni o degli atti di assenso comunque denominati in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e di tutela della salute dei cittadini, a norma delle disposizioni vigenti».*
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Art. 22, comma 3, del decreto del Presidente di Giunta 8 luglio 1996, n. 245	*«Le procedure di cui al presente regolamento non si applicano ai progetti delle opere e degli interventi per i quali siano state inoltrate istanze alle autorità competenti a rilasciare autorizzazioni, concessioni, pareri, nulla osta o altri atti comunque finalizzati alla realizzazione dell'opera o dell'intervento prima della decorrenza dell'applicazione del regolamento alla scadenza di cui al comma 2».*
TOSCANA	Art. 27, comma 1, L.R. 3 novembre 1998, n. 79	*«Non sono soggetti alla procedura di valutazione di impatto ambientale i progetti per i quali alla data di entrata in vigore della presente legge sia stato emanato il provvedimento definitivo di autorizzazione, che consenta la realizzazione dell'opera, impianto o altro intervento».* A differenza dalle ipotesi precedenti, dunque, in questo caso non è sufficiente, al fine di esentare un progetto dalla procedura di V.I.A., l'avvenuta proposizione di un'istanza di autorizzazione, essendo allo scopo, invece, indispensabile il perfezionamento dell'intero *iter* procedimentale, il quale culmina nel rilascio dell'atto finale di autorizzazione.

Giust.it Giustizia Amministrativa Home

Articoli e note

n. 4-2002.

ROBERTO MERLO

(Esperto amministrativo presso l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto)

Della rivalsa degli enti pubblici in tema di erogazione di prestazioni socio-assistenziali e sanitarie

1. Premessa

2. Il diritto di rivalsa in materia sanitaria: l'art. 1, 1° comma, L. n. 1580/1931

3. L'azione di rivalsa di cui all'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, nei confronti dei congiunti tenuti agli alimenti

4. Il sistema della diffida ai congiunti in materia sociale: l'art. 155 T.U.P.S. e l'art. 284 R.D. n. 635/1940

5. La disciplina degli alimenti contenuta nel codice civile del 1942. La sentenza n. 349/1989 della Corte costituzionale

6. Il ricorso all'autorità giudiziaria in tema di alimenti. La procedura preliminare prevista in materia di rivalsa delle spese di spedalità dalla legge n. 1580 del 1931

7. La legge 23 dicembre 1978, n. 833: l'istituzione del servizio sanitario nazionale. La tacita abrogazione della rivalsa delle spese sanitarie

8. Le deviazioni giurisprudenziali rispetto alla rivalsa disciplinata nella L. n. 1580/1931: il presupposto della non indigenza dei ricoverati

9. La disciplina dei servizi sociali. La partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita

10. L'ulteriore limite concettuale alla rivalsa assistenziale costituito dal reddito minimo di inserimento.

11. L'assimilazione della degenze geriatrica al ricovero per terapie ai fini della rivalsa verso i congiunti obbligati alla prestazione alimentare. Critica

12. Conclusioni. La sentenza Trib. Vr 14 maggio 1996. L'invalidità del contratto stipulato fra istituti di cura e parenti dei ricoverati

1. Premessa

Per porre correttamente la questione della rivalsa degli enti pubblici in tema di erogazione di prestazioni di assistenza sanitaria ovvero socio-assistenziale, è opportuno, innanzitutto, distinguere nettamente le due fattispecie inquadrandole, rispettivamente, alla luce delle disposizioni degli artt. 32 e 38 della Costituzione repubblicana.

In secondo luogo, ci si deve chiedere se, ed eventualmente entro quali limiti, sia ancora configurabile in materia sanitaria, dopo l'istituzione del servizio sanitario nazionale (L. 23-12-1978, n. 833), una disciplina

R. BLASCOVICH – M.J. CORCHETE MARTIN – V. GASPARRINI
F. MAGRIS – S. PIAZZA – L. STRUMENDO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Quaderni del Dipartimento di Diritto Comparato

3

PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA DIFESA CIVICA

A cura di
Nino Olivetti Rason
e
Stefano Piazza

CLEUP Editrice – Padova

5. EQUITÀ.

E' questa un'altra importante caratteristica della difesa civica che, unitamente alle altre prima tracciate, evidenziano **l'unicità** e cioè la non sostituibilità della stessa con altre forme.

E' infatti di tutta evidenza che il ricorso in via giurisdizionale non può che essere in tema di diritto.

Ma ciò costituisce una evidente limitazione.

Assai di frequente, infatti, il cittadino lamenta non tanto un comportamento illegittimo della Pubblica Amministrazione (il solo che giustificherebbe un ricorso al T.A.R.) quanto un atteggiamento indisponente, o dilatorio o iniquo.

Anche in questo caso la difesa civica supplisce a quella che è una evidente limitazione non tanto dei diritti del cittadino, quanto dell'aspettativa dello stesso a poter contare su una Pubblica Amministrazione efficiente, pronta e sensibile.

Per meglio evidenziare e concretizzare tale importante caratteristica dell'istituzione, rammentiamo un caso particolare:

- **rinuncia - da parte di un istituto di assistenza - a coltivare un appello in via giurisdizionale già proposto**

Una coppia di anziani coniugi, in condizioni economiche disagiate, cui l'Istituto Assistenza Anziani aveva fatto causa avanti al Tribunale per l'asserito loro debito a causa del ricovero di un congiunto insolvente.

Persa dall'Istituto la causa in primo grado, agli istanti venne notificato l'atto di appello con cui l'Istituto ricorreva in secondo grado di giurisdizione.

I coniugi purtroppo non avevano la possibilità materiale di sostenere l'onere, assai gravoso, di un giudizio di appello e paventavano, in mancanza di costituzione e quindi di difesa se fossero rimasti contumaci, il rovesciamento del giudizio a loro sfavore.

Intervenne quindi il difensore civico che, «con persuasione», esplicitò all'Istituto l'inopportunità di una tale azione, la mancanza di equità dello stesso.

L'Istituto accolse tali argomentazioni, si lasciò "convincere" e rispose con la lettera che alleghiamo[21].

E' di tutta evidenza che un ricorso avanti il T.A.R. sarebbe stato improponibile in quanto l'istituto di assistenza, nella fattispecie, aveva tutto il diritto di esperire l'appello, e non si può certamente ricorrere ad un organo giurisdizionale perché lo stesso dichiari non esercitabile un diritto codificato normativamente.

Ma il difensore civico «*persuase*» il presidente dell'istituto dell'inopportunità di tale ricorso, ottenendone ragione.

---

[21] *Vedi allegato qui di seguito.*

VIA S. BAGANZANI N. 11
37124 VERONA
Tel.: 045 8080111
Fax:: 045 8300053

ISTITUTO ASSISTENZA ANZIANI

Fax

A:	**Difensore Civico C. R. Veneto**	**Da:**	**I.A.A. Ufficio Direzione**
Fax:	041/5042372	**Pagine:**	1
Tel:	041/23834200	**Data:**	[redacted]
Ogg.:	Cipressi Di Matteo Maria	**CC:**	Avv. Padovani

☐ **Urgente** ☐ **Da approvare** ☐ **Richiesti commenti** ☐ **Risposta necessaria** ☐ **Da inoltrare**

• **Commenti:**

Ufficio del Difensore Civico Regione del Veneto
Protocollo N. 309
DATA [redacted]

Attenzione Difensore Civico Avv. Vittorio Bottoli:

Come da telefonata intercorsa in data odierna si conferma, come concordato con il Presidente dell'Ente, la rinuncia a procedere in appello nella causa in oggetto.

L'Ente pagherà le spese e le competenze del primo grado di giudizio come stabilito in sentenza.

Cordiali saluti.

IL DIRETTORE
(Dott. Dino Verdolin)

UNICITA' DELLA DIFESA CIVICA - SCHEMA RIASSUNTIVO

La difesa dei diritti
attuata dalla difesa civica
regionale è assolutamente
gratuita

ergo

La difesa dei diritti
in via giurisdizionale (TAR)
è estremamente
onerosa

SENZA LA DIFESA CIVICA MIGLIAIA DI CITTADINI DELLE CLASSI MENO ABBIENTI RIMARREBBERO PRIVI
DI
TUTELA DEI PROPRI DIRITTI.

La difesa civica
opera anche in via
equitativa

ergo

I Tribunali Amministrativi
operano solo in via
giurisdizionale

SENZA LA DIFESA CIVICA MIGLIAIA DI CITTADINI, A FRONTE DI COMPORTAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NON ILLEGITTIMI MA INIQUI E TARDIVI, RIMARREBBERO PRIVI
DI
TUTELA

DIFESA CIVICA
TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI E DIFFUSI

SOMMARIO: 1. Tutela degli interessi collettivi e diffusi. - 2. Casi: la tramvia di Verona. - 3. Canoni smaltimento delle acque. - 4. Rivalsa degli enti pubblici. - 5. Consorzi di bonifica. - 6. Buoni scuola.

1. TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI E DIFFUSI.

Abbiamo nei capitoli precedenti trattato il tema della difesa civica esplicantesi nella tutela dei diritti del cittadino inteso " uti singulus".

Parleremo ora della tutela, da parte del difensore civico, dei cosiddetti **interessi collettivi** e degli **interessi diffusi**.

Abbiamo già detto che la tutela dei diritti umani sia una galassia in rapida espansione[22].

La riprova di ciò sta nell'emergere in questi ultimi decenni, in concomitanza con lo sviluppo economico e culturale della società, di una nuova sensibilità giuridica in relazione al modo di intendere il ruolo del diritto rispetto ai singoli cittadini e alla collettività

Ciò appare evidente in tutti i rami del diritto, e non mancano di prendere corpo nel riconoscimento giuridico, e quindi nella attribuzione di tutela, nuove categorie.

Vengono così riconosciuti per la prima volta gli interessi collettivi, si attribuisce natura sostanziale agli interessi legittimi, si arricchisce la classe dei diritti soggettivi.

E proprio grazie alla spinta spontanea all'ampliamento della tutela giuridica che si è giunti, tra l'altro, ad affermare **l'ammissibilità di tutela di alcuni interessi** caratterizzati dalla duplice circostanza di essere diffusi tra i membri di una certa collettività e di avere ad oggetto beni della vita insuscettibili di appropriazione individuale.

Non è questa la sede ove approfondire tale tematica e dal punto di vista dottrinale e dal punto di vista giurisprudenziale, basti sottolineare che la distinzione più coerente è quella secondo la quale:

a) **interessi diffusi** sarebbero quelli comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente (es. tutela dall'inquinamento, tutela dei beni ambientali)

b) **interessi collettivi** sono quelli invece che fanno capo a un ente esponenziale di un gruppo non occasionale della più varia natura giuridica (es. ordini professionali, associazioni private riconosciute, associazioni di fatto) ma autonomamente individuabile.

Quello che in questa sede occorre sottolineare è che la più recente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, sulla spinta del dibattito generato dalla famosissima **sentenza del Consiglio di Stato in adunanza plenaria 19 ottobre 1979, n. 24**, (che affermò il principio secondo il quale la personalità giuridica attribuita dal riconoscimento governativo non è condizione necessaria per radicare la legittimazione processuale di un ente associativo) è pervenuta al riconoscimento della **tutelabilità giurisdizionale degli interessi diffusi e collettivi**.

---

[22] *Vedi nota n. 12.*

Si fa così notare che l'**art. 113 della Costituzione**, che garantisce la tutela giurisdizionale contro tutti gli atti della Pubblica Amministrazione, non può ritenersi limitato, come è stato fatto finora, a tutelare soltanto situazioni individuali, ma **può e deve essere interpretato come volto alla tutela di situazioni giuridiche soggettive differenziate anche di carattere non strettamente individuale**.

La nostra Regione ha recepito pienamente **tale importante evoluzione prevedendo** all'art. 10 della L.R. n. 28 del 6 giugno 1988, istitutiva della difesa civica, **la tutela**, in capo a quest'ultima, anche degli **interessi diffusi**[23].

In quest'ultimo anno, peraltro, la difesa civica della Regione del Veneto si è particolarmente attivata nella tutela degli interessi collettivi e di quelli diffusi, tenuto conto che l'attività svolta a proposito va in aiuto di un **numero imponente di cittadini**.

Riteniamo opportuno, sia pure a titolo esemplificativo, riportare alcuni di questi interventi perché si abbia cognizione della portata e dello spessore degli stessi.

2. CASI: LA TRAMVIA DI VERONA.

Alcuni consiglieri comunali della Città di Verona hanno posto all'attenzione del Difensore civico regionale la questione relativa alla necessità di sottoporre a valutazione d'impatto ambientale, istituzione sorta a garanzia dei cittadini e delle categorie, l'opera pubblica costituita dalla metrotramvia di superficie di prossima realizzazione.

Il Comune di Verona, confortato da più pareri legali, aveva ritenuto **non necessario** sottoporre tale opera alla procedura d'impatto, benché la stessa, oltre ad essere estremamente importante per la viabilità della città, presentasse notevoli e molteplici aspetti incidenti sul territorio locale.

L'Ufficio del difensore civico, dopo una attenta analisi della documentazione acquisita nonché della legislazione comunitaria, nazionale e regionale in materia, è pervenuto all'**opposta conclusione**.

Peraltro, essendo la questione di rilevanza generale ed afferendo la stessa ad interessi diffusi, il difensore civico ha ritenuto doveroso procedere nei confronti degli organi comunali, rappresentando agli stessi, con una propria argomentata nota, le ragioni giuridiche in base alle quali occorreva ritenere sussistente l'obbligo di esperire la procedura di valutazione d'impatto ambientale, facendo al contempo presente che eventuali omissioni avrebbero per certo comportato l'inadempimento degli obblighi comunitari.

Oltretutto, l'indirizzo assunto dal Comune avrebbe esposto a gravi responsabilità l'Amministrazione ed i suoi stessi Organi, attraverso la c.d. "**procedura di infrazione**" da parte della Commissione Europea.

E' facile immaginare quali conseguenze in termini di responsabilità avrebbe potuto comportare la realizzazione di un progetto di una tale rilevanza - anche finanziaria - se, una volta eseguiti i lavori, un'eventuale - e del tutto probabile - pronuncia giurisdizionale avesse dichiarato necessario l'esperimento della procedura di compatibilità ambientale.

---

[23] *art. 10 - (Tutela degli interessi diffusi)*

1. *Per la tutela di interessi diffusi nelle materie di competenza regionale, di difensore civico provvede a sentire tutte le parti eventualmente interessate che ne facciano richiesta.*
2. *Il difensore civico può indirizzare segnalazioni, sollecitazioni e pareri ai competenti organi della Regione.*

La vicenda, che molta eco ha avuto nella stampa locale[24], si è **conclusa positivamente** essendo state riconosciute valide le argomentazioni della difesa civica.

Ciò consentirà di realizzare la tramvia in un quadro di certezza giuridica, con la massima salvaguardia delle ragioni ambientali.

[24] *Vedi allegato qui di seguito.*

L'ARENA del 27 Ottobre 2001

Secondo il difensore civico regionale

«Attenti, occorre valutarne l'impatto sull'ambiente»

Il progetto tramvia dev'essere sottoposto alla valutazione d'impatto ambientale. A scriverlo è il difensore civico regionale, l'avvocato Vittorio Bottoli, in risposta ad una richiesta formulata lo scorso 17 agosto dai consiglieri comunali Carlo Pozzerle (Ppi) e Tito Brunelli (Progetto per Verona). Il parere del difensore civico è stato trasmesso anche al Comune.

L'amministrazione comunale - confortata dagli elaborati dello studio legale Donella, per conto della ditta aggiudicataria dei lavori, nonché dello studio legale Lessona e dell'avvocatura civica - aveva ritenuto che non fosse necessaria la valutazione d'impatto ambientale. Ebbene, sottolinea nella sua relazione il difensore civico regionale «la tipologia progettuale della tramvia di Verona rientra certamente nel campo di applicazione della direttiva comunitaria 85/377/Cee del 27 giugno 1985 sotto il titolo *«Direttiva del consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati»* in particolare con riferimento a tram, metropolitane e linee simili.

L'avvocato Bottoli ricorda che i pareri sulla non applicabilità della disciplina regionale sulla valutazione d'impatto ambientale al caso della tramvia si basano sul presupposto che nella fattispecie troverebbe applicazione il disposto dell'articolo 27 della legge regionale 10/1999: «La procedura di valutazione di impatto ambientale non si applica ai progetti di cui al comma 1 per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano già state presentate le istanze per l'ottenimento delle autorizzazioni o approvazioni, a norma delle disposizioni vigenti».

«Tale assunto», dichiara nel suo parere il difensore civico, «non può essere condiviso da questo ufficio». Qui la relazione dell'avvocato Bottoli cita la normativa comunitaria e una serie di documentati pareri di altri istituti, per arrivare alla conclusione che «alla luce della legislazione comunitaria, nazionale e regionale, e all'unanime indirizzo della giurisprudenza in materia, deve sostenersi che la disciplina sulla valutazione d'impatto ambientale trovi applicazione rispetto a tutti i progetti di impianti, opere o interventi contemplati negli allegati I e II della direttiva comunitaria 337/85/Cee, per i quali sia stata richiesta l'autorizzazione successivamente alla data del 3 luglio 1988, termine ultimo consentito agli Stati membri per la sua trasposizione».

Il difensore civico regionale ricorda che a seguito del richiamo (nell'agosto 2000) della Commissione europea, tutte le Regioni italiane hanno prontamente abrogato le norme di natura transitoria dirette a differire l'applicabilità della normativa regionale in materia di valutazione d'impatto ambientale.

Dopo aver espresso «stupore» sul parere dell'avvocatura civica che esclude l'applicazione della procedura della valutazione d'impatto ambientale, l'avvocato Bottoli conclude sottolineando che «la conclusione volta a ritenere non operante la disciplina della valutazione d'impatto ambientale all'opera in questione, anche se limitatamente alla prima linea della tramvia, deve essere quindi respinta. Eventuali omissioni integrerebbero per cento l'ipotesi di inadempimento rispetto agli obblighi assunti in sede comunitaria, ed esporrebbero a gravi responsabilità l'amministrazione comunale». *(m.cor.)*

L'ARENA del 27 Ottobre 2001

I consiglieri Pozzerle e Brunelli chiedono al ministro dell'Ambiente di fermare i lavori e sollevano altri dubbi sull'opera

«Tramvia, cantieri in maggio»

Zaninelli: «Niente scavi prima della valutazione ambientale»

Come si fa a partire con i lavori della tramvia quando non c'è ancora la valutazione d'impatto ambientale e si rischia di dover modificare il tracciato? si chiedono i consiglieri comunali Carlo Pozzerle (Ppi) e Tito Brunelli (Progetto Verona). Non si fa. Il presidente dell'Amt Stefano Zaninelli dice: «La valutazione d'impatto ambientale è stata chiesta, ci sono già state tre riunioni, ma finché l'iter non sarà concluso i lavori di scavo non partiranno. Sitram e imprese andranno avanti con progetto esecutivo e piano di sicurezza dei cantieri». Quando cominceranno allora i lavori veri e propri? La previsione di qualche tempo fa, in occasione della firma del contratto fra Comune e imprese -11 novembre 2001 - indicavano febbraio 2002. Data che ora Zaninelli corregge in avanti: «Direi primavera inoltrata, aprile-maggio».

Pozzerle e Brunelli erano stati i consiglieri comunali che avevano sollecitato l'introduzione dell'iter della Via chiedendo il parere del difensore civico regionale Vittorio Bottoli. Il quale aveva risposto: sì, la Via è obbligatoria.

Da allora i due non hanno smesso i panni dei grandi fustigatori di questo progetto di tramvia. Anzi. I loro interventi critici, specie di Brunelli, sono quasi quotidiani. Neppure sulla questione ambientale si sono messi il cuore in pace, tant'è che ieri sono tornati alla carica. E non solo su questo. «C'è una conferenza di servizi che propone varianti da decine di miliardi come il sottopasso a Porta Vescovo», dice Pozzerle. E continua: «Sono necessarie modifiche di destinazioni d'uso che hanno richiesto varianti al Prg non ancora approvate. C'è la Via in corso e resta il dubbio che i costi dell'opera non siano del tutto coperti. Troppe incertezze per partire con i lavori. Meglio fermarsi e aspettare».

Un'ipotesi avanzata da Pozzerle è che l'esito della Via possa determinare una modifica del tracciato. «In quel caso», dice, «gli eventuali danni per la sospensione dei lavori sarà a carico dell'amministrazione e di chi dirige le operazioni per la tramvia». Tutte le osservazioni legate alla realizzazione della tramvia sono contenute in una lettera spedita al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici e alla Procura della Repubblica di Verona. In particolare vengono sollevati dubbi e si chiede una verifica sulla «legittimità delle procedure amministrative adottate onde evitare che in mancanza di possibili e necessarie autorizzazioni o pareri possano esserci danni erariali per il Comune di Verona».

Per dare forza alle loro richieste di stop alla tramvia, Pozzerle e Brunelli hanno scritto anche al ministro dell'Ambiente Altero Matteoli chiedendo il suo intervento «per far rispettare le leggi comunitarie e nazionali in materia ambientale, non ritenendo possibile la consegna dei lavori prima della conclusione della Via». Anche perché, scrivono i due consiglieri, «nella sua recente visita a Verona lei ha affermato che l'uomo deve essere al centro dell'ambiente e che compito del suo ministero è quello di fare in modo che le opere pubbliche vengano realizzate bene nel rispetto dell'ambiente».

Brunelli è tornato a parlare quindi di soluzioni alternative per il trasporto pubblico. «L'emergenza smog ha riportato d'attualità il dibattito sui mezzi non inquinanti. Ma nessuno ha parlato della tramvia, anzi alcune fra le città più inquinate ce l'hanno - Milano - senza che serva a rendere l'aria più respirabile. La strada da scegliere è quella dei mezzi a idrogeno. Ci sarà da aspettare dieci anni per vederli sulla strada, ma un passaggio immediato può essere quello dei bus a metano, e appena possibile i bus ibridi, a metano, gpl e idrogeno».

Giuseppe Brugnoli del gruppo misto in conclusione ha sollevato un'altra questione: «In Consiglio comunale ci è stato detto che l'inquinamento elettromagnetico da telefonini non è nocivo, ma quello elettrico sì. Non se ne parla, ma riguarda proprio la tramvia».

L'ARENA del 29 Gennaio 2002

Tramvia: Brunelli e Pozzerle si rivolgono ancora al difensore civico regionale

Possono partire i lavori della tramvia prima che sia completato l'iter della valutazione d'impatto ambientale (Via)? Lo chiedono i consiglieri comunali Tito Brunelli di Progetto Verona e Carlo Pozzerle del Ppi al difensore civico regionale Vittorio Bottoli, cioè colui che interpellato dagli stessi consiglieri aveva rilevato la necessità di sottoporre il progetto al passaggio della Via. Brunelli e Pozzerle, constatato che amministrazione comunale, Amt e Sitram continuano a ribadire che i lavori inizieranno nel febbario 2002, chiedono se sia «legittimo o permesso che si aprano i cantieri della tramvia prima che si conoscano i risultati della Via, cioè prima che gli organi competenti abbiano riconosciuti come superati tutti i dubbi circa l'impatto ambientale dell'opera». E poi «a quali sanzioni eventualmente va incontro l'amministrazione comunale nel caso che non rispetti la legge in materia».

L'ARENA del 10 Novembre 2001

Le imprese solleciteranno il Comune a chiederla. Tempi più lunghi? Oggi consegna dei lavori

Tramvia, «Sì alla verifica dell'impatto ambientale»

di Bonifacio Pignatti

Alla vigilia di un giorno attesissimo, la tramvia prende un binario insidioso. Che la porterà a scontrarsi con la valutazione d'impatto ambientale e ad affrontare conseguenze tutte da verificare.

Stamattina a Palazzo Barbieri, con una cerimonia in pompa magna nella sala degli Arazzi, sarà firmato il contratto e verranno consegnati i lavori all'associazione di imprese Siemens, Mazzi e Ccc. Ma se finora la definizione dei tempi fissati per l'inizio dei lavori era sempre rimasta nel vago - entro primavera 2002, ma con dubbi - adesso il rischio di un rinvio di parecchi mesi si fa molto concreto. Lo studio Donella, consulente legale delle imprese appaltatrici, ha infatti deciso di chiedere a Comune e Amt di sottoporre il progetto alla valutazione di impatto ambientale. Quella «Via» che in un primo momento non era stata ritenuta necessaria ma che poi il parere del difensore civico regionale Vittorio Bottoli ha consigliato di allegare al progetto. Un consiglio ora recepito.

«Io rimango dell'opinione che la Via si poteva evitare», spiega Donella, «ma il parere dell'avvocato Bottoli ci ha indotto a riconsiderare la situazione e a sollecitare il Comune a richiederla. Tenendo anche conto che durante la realizzazione si andrà a disturbare la vita di molte persone, non è un rischio che vale la pena correre quello di lavorare con la minaccia di un ricorso al Tar ogni due giorni. Non me la sarei sentita di garantire, certi magistrati hanno la mano pesante in questi casi».

Secondo Donella il complesso iter potrebbe durare sei-sette mesi. Si parte con l'indagine preliminare, segue lo studio di impatto ambientale (Sia) che prevede il coinvolgimento di una miriade di autorità competenti - «archeologiche, idrogeologiche, ecc. tutti passaggi già fatti ma senza questa procedura», dice Donella -, quindi la domanda che venga accertata la compatibilità ambientale sarà inviata dalla giunta provinciale all'apposita commissione già insediata. Che infine delibererà. «Se è tutto ok, si va avanti con i lavori», spiega ancora l'avvocato, «ma se una zona viene ritenuta impraticabile per le ruspe bisogna rinunciare. O girare al largo. Naturalmente pensiamo che il percorso così com'è pensato non vada a interessare aree troppo sensibili. Se poi si tornerà a parlare di corso Cavour, quello sarà un altro discorso».

L'argomento è stato affrontato anche ieri in giunta a Palazzo Barbieri. Ma, come diceva ieri sera l'assessore all'urbanistica Stefano Cesari nei corridoi del Consiglio comunale, a questo punto alla giunta comunale non resta che affidarsi al parere dei tecnici. E i tecnici diranno che la valutazione d'impatto ambientale serve. La convinzione di sindaco e assessori è comunque quella che il giudizio sull'impatto ambientale sarà positivo. Quasi ovunque.

Quello che potrebbe diventare una preoccupazione seria è invece la dilatazione dei tempi. Niente vieta che i lavori preparatori dei cantieri abbiano inizio. Ma è verosimile che l'iter della Via suggerirà a Comune e Amt di propendere per una sospensione in attesa del responso.

Il «Comitato contro la tramvia a rotaia» e il consigliere Guerra la giudicano inutile

E i contrari protestano a voce alta

«Un'opera faraonica e costosa che farà indebitare il Comune»

Inaugurazione della tramvia? No, grazie. Il «Comitato contro la tramvia a rotaia» e il capogruppo comunale Massimo Guerra (È per Verona) organizzano una controinaugurazione - per protesta verso un'opera giudicata inutile, faraonica, costosissima (parlano di 2 mila miliardi), che peserà sia sull'assetto della città che sulle casse del Comune. «La spesa lievita di continuo e qualcuno alla fine dovrà pagare», dichiara Massimo Guerra. «L'amministrazione comunale sarà costretta ad aumentare l'Ici, a tagliare i fondi al sociale, a prosciugare gli stanziamenti per le opere pubbliche».

«A Verona la volontà di spendere prevale sugli interessi della città», prosegue Guerra. «Non vi è stato alcun confronto reale con i cittadini. Non ci si è voluti accorgere delle alternative praticate nelle altre città: il modello Stream a Trieste, la metropolitana sotterranea a Brescia, il bus all'idrogeno in altre città, il rifiuto di Padova a realizzare la linea tramviaria».

«Cosa succederà a via XX Settembre quando sarà costruita la tramvia?», chiede Mariangela Castagna, del Gruppo Famiglie di Veronetta. «Già adesso non si passa sui marciapiedi a causa delle auto parcheggiate». «A pagare il prezzo di quell'opera saranno i quartieri periferici e i bilanci delle circoscrizioni verranno tagliati per saldare i debiti», protesta Paola Franchi (Sdi), consigliere della sesta circoscrizione. «Con 2 mila miliardi di spesa per la tramvia, addio restauri all'Arsenale e a Castel San Pietro», fa notare Marco Vesentini, del Comitato contro la tramvia. «Con metà spesa si potrebbero realizzare il traforo delle Torricelle e la strada Mediana».

«Gli spot televisivi dell'Amt ci vogliono far credere che la tramvia alleggerirebbe il traffico. Il Comune ha mai fatto le rilevazioni di quante macchine passano su via XX Settembre e stradone San Fermo?», chiede Bruno Bellorio, del circolo Fratelli Rosselli. «Noi i rilievi li abbiamo fatti: in via XX Settembre siamo intorno alle 13 mila auto al giorno; in stradone San Fermo a oltre 16 mila. E sono cifre sottostimate. Una volta realizzata la tramvia, quelle auto si scaricheranno sulla circonvallazione e Verona verrà paralizzata».

Un altro dato sul carico di traffico - stavolta delle moto - su Veronetta, lo fornisce Francesco Montanari, del comitato anti-tramvia: «A Porta Vescovo, alle 12.30, in un'ora abbiamo contato 452 moto in uscita e 162 in entrata. Per non parlare delle auto: 1700 in una sola ora, fra chi entrava e chi usciva».

L'ARENA dell' 11 Novembre 2001

Valutazione d'impatto ambientale? «Abbiamo due mesi per decidere»

La valutazione di impatto ambientale per questa prima linea della tramvia rimane ancora nell'incertezza. Se l'avvocato Donella (legale delle società appaltatrici) l'altro ieri a *L'Arena* sottolineava la necessità di rispettare questa procedura, se non altro per evitare che piovano ricorsi a getto continuo a mano a mano che si procederà con i lavori, anche se questa strada dovesse portare dei rallentamenti, ieri tuttavia si è avuta la conferma che per le imprese impegnate la Via non sia un passaggio gradito. E comunque non hanno ancora deciso se effettuarla o no.

Paolo Dall'Asta, ingegnere di Sitram, ha spiegato: «La firma del contratto e la consegna dei lavori all'Ati rappresenta un traguardo, ma anche l'inizio di un lavoro che durerà 900 giorni per realizzare tutta l'opera e rispetteremo questi tempi anticipando al massimo le scadenze. Ora abbiamo 60 giorni per la progettazione esecutiva e nel corso di questi due mesi svolgeremo ancora approfondimenti progettuali per mitigare i possibili disagi. In questi 60 giorni valuteremo se procedere alla Valutazione di impatto ambientale o no. Siamo già in possesso di molti pareri positivi espressi da enti e istituzioni che possono essere validi anche per la Via; si tratterebbe di completarli. Previsioni non ne possiamo fare, la decisione, se la prendiamo, la prenderemo in questi due mesi: se la progettazione esecutiva lascerà delle perplessità, attiveremo la Via».

I rappresentanti delle imprese fanno poi notare che «siamo ancora convinti che la Via non si debba fare e comunque anche se dovessimo seguire questa procedura, non ci saranno problemi: l'impatto della tramvia è meno forte di quello di una linea di autobus. Non inquina, non fa vibrazioni, non è ingombrante».

Egon Hager, ingegnere di Siemens Aktiengesellschaft, ha affermato poi che «dal giorno in cui verrà approvata la progettazione esecutiva, il primo rotabile, cioè la prima carrozza, sarà consegnato dopo 18 mesi per consentire i primi test di rodaggio; gli altri saranno consegnati nel corso dei 12 mesi successivi». In totale, 32 mesi.

E per le ripercussioni durante i lavori? «Abbiamo già il cronoprogramma», assicura Dall'Asta, «e lavoreremo per tratti studiando passo per passo la cantierizzazione, le correlazioni con l'ambiente circostante, la viabilità alternativa, i disagi per i residenti. La progettazione esecutiva dovrà tener conto della mobilità». Il tracciato della linea potrebbe essere modificato: il Consiglio comunale vuole che si passi dalla Bra, la Giunta no. È un problema? «No, noi lavoriamo già su un tracciato approvato dal Comune. Sappiamo che potranno esserci modifiche, ma questo non sarà un problema; noi abbiamo già una strada certa», risponde Dall'Asta.

«Noi abbiamo tutto l'interesse», conclude Hager, «per garantire un sistema efficiente, puntuale e affidabile, perché grazie a questo lavoro entriamo nel mercato italiano e Verona rappresenta il nostro biglietto da visita».

L'ARENA del 13 Novembre 2001

Per l'azienda i ritardi nei lavori saranno contenuti. Favorevole anche Valpiana

Tramvia, l'Amt chiederà la valutazione ambientale

«Le aziende incaricate di realizzare la tramvia ci diranno di chiedere la valutazione d'impatto ambientale. E l'Amt la chiederà nel giro di qualche giorno». Il presidente dell'Azienda di mobilità e trasporti Stefano Zaninelli ora è più sollevato. Sottoporre il progetto della tramvia al giudizio della commissione ambientale della Provincia potrà allungare un po' i tempi, ma il più sembra fatto e un pericolo è scampato. Se l'iter della Via si fosse reso necessario qualche tempo prima, avrebbe seriamente compromesso il rispetto della data del 10 novembre fissata dagli organi statali per la consegna dei lavori. E messo in pericolo i finanziamenti in arrivo da Roma.

Adesso è diverso. Mentre la Sitram pare ancora attendista, l'Amt rompe gli indugi nella convinzione che la Via non richiederà più di un mese - i pareri necessari erano già acquisiti - e che nel frattempo possano partire, una volta scattato il conto alla rovescia dei 900 giorni di lavori, i «preliminari» di progetto esecutivo e piano di sicurezza. In modo che quando arriverà l'ok tutto sarà pronto per l'apertura dei cantieri.

Così la pensa anche Mao Valpiana, presidente della commissione consiliare per la tramvia. «Se la Via comportasse un ritardo di sei mesi, sarebbe inopportuno. Ma credo che la valutazione ambientale e i lavori possano procedere contemporaneamente. Alla fine la Via sarà un'ulteriore garanzia per i cittadini. E per quanto riguarda l'obbligo a richiederla, per me vale più il parere del difensore civico regionale che quello della Sitram. Visto che ci siamo, la valutazione si faccia prevedendo che il tracciato della tramvia passi per piazza Bra. Il Consiglio comunale, che ha deciso così, è sovrano. La giunta dovrà eseguire le sue volontà».

Sulla Via tutto il contrario lo pensa Tito Brunelli, il capogruppo di Progetto Verona che quasi quotidianamente conduce una crociata contro la maxi-impresa pubblica. Spalleggiato dagli altri contrari della minoranza, Giuseppe Brugnoli in testa. Secondo Brunelli, il fatto che il difensore civico regionale abbia detto che bisogna rispettare la legge «rischia di far crollare tutto l'apparato messo in piedi da Comune e Amt. Che hanno firmato i contratti e consegnato i lavori facendo finta di niente, ma di fatto i cantieri sono bloccati. E la gestione della tramvia passerà alla prossima amministrazione».

Brunelli è uno dei consiglieri che aveva sollecitato il parere di Vittorio Bottoli, difensore civico regionale. E ora è sicuro che la valutazione d'impatto ambientale allungherà a dismisura i tempi. Ma non è tutto. Brunelli, davanti al tergiversare della Sitram e del Comune, chiede: «Cosa prevede la legge? Bottoli ha detto la verità o ha fatto una *boutade*? Serve una risposta ufficiale sulla Via. Secondo me va fatta, a garanzia dei cittadini, anche e soprattutto di quelli che la tramvia non la vogliono. E anche davanti alle perplessità che restano in autorevoli enti e istituzioni. Ne dico cinque: Provincia, Asco, Unai (associazione degli amministratori dei condomini), Ulss 20 e Soprintendenza ai Beni ambientali e architettonici». *(b.pi.)*

3. CANONI SMALTIMENTO DELLE ACQUE.

La problematica sulla quale occorre compiere particolari considerazioni sul piano giuridico riguarda la disciplina applicabile alla riscossione e al contenzioso relativo al canone per i servizi di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico delle acque reflue.

Diverse istanze inoltrate allo scrivente ufficio riguardano il comportamento tenuto da amministrazioni locali relative ai procedimenti in oggetto, che non presentano criteri di univocità ed imparzialità nelle scelte operate.

Tali comportamenti hanno creato disparità non solo nel trattamento degli utenti di diverse amministrazioni ma addirittura tra utenti degli stessi servizi.

Si sono, infatti, verificate situazioni in cui i criteri adottati per il calcolo dei contributi si sono rivelati contrari ai principi stessi della materia fiscale al punto da porre in dubbio la natura tariffaria di tale versamento, assimilandolo addirittura ad un tributo. Si è, infatti, proceduto, in determinati casi, alla riscossione in mancanza dei presupposti stabiliti dalle vigenti leggi senza considerare, ad esempio, se l'utente avesse o meno provveduto all'allacciamento fognario o se scaricasse o meno i reflui nel depuratore collegato ai collettori pubblici.

In questa situazione l'ufficio del Difensore civico regionale, valutati gli interventi di altri colleghi della Difesa civica locale, ha creduto opportuno operare per una esposizione dei criteri di legalità che presiedono all'attività impositiva in oggetto, nella speranza che tale esposizione possa diventare un punto di riferimento e di riflessione per i vari operatori.

Lo scopo prefisso è di guidare l'attività degli Enti coinvolti ad una "***omogeneità procedimentale***" che si ritiene quantomeno opportuna sul piano del buon andamento se non della legittimità della azione amministrativa, nonché fornire gli esponenti delle difese civiche locali di uno strumento di controllo e di valutazione il più possibile univoco e condiviso nello spirito di collaborazione e di concertazione all'interno dei propri ambiti di intervento.

Pur nella complessità dell'evoluzione della normativa e della prassi relativa alla materia trattata sembrerebbero essere emersi ormai alcuni punti quantomeno stabili ai quali è possibile fare riferimento per il corretto adempimento delle funzioni amministrative relative alla costruzione e alla gestione degli impianti fognari.

Tali punti o conclusioni riguardano quanto, ad avviso dello scrivente, è emerso dall'analisi di normative, circolari, prassi e pareri di altri colleghi esponenti della difesa civica.

Si inviteranno pertanto le amministrazioni che riceveranno tale documento ad uniformarsi con interventi in autotutela a quanto esposto per consentire una maggior equità e imparzialità nell'esercizio delle proprie funzioni e per avvicinarsi maggiormente alle richieste del cittadino.

Facciamo inoltre presente che sarà cura del nostro ufficio rendere edotti i contribuenti dell'esistenza degli strumenti di tutela che la legge consente loro di esercitare per vedersi riconosciuti tali diritti qualora non vi provvedano le singole amministrazioni.

Essendosi verificate, infine, ipotesi in cui taluni Comuni hanno fatto pagare tariffe di depurazione e fognatura, caricandole direttamente sulla bolletta dell'acqua, al di fuori delle ipotesi previste e dei presupposti applicativi precedentemente esposti, c'è, inoltre,

la concreta possibilità per i soggetti interessati di proporre istanza di rimborso di quanto indebitamente versato.

A tal scopo verrà redatto un modello unico per la richiesta di rimborso che sarà consegnato a cura degli uffici preposti alla difesa civica ai vari contribuenti per agevolarli verso un primo passo per vedersi riconosciuti i propri diritti.

L'elaborato relativo è riportato in appendice[25].

4. RIVALSA DEGLI ENTI PUBBLICI.

Secondo una prassi ormai consolidata i Comuni della nostra Regione qualora i ricoverati in Istituti di assistenza non siano in grado di pagare la retta richiesta, si rivalgono sui parenti della stessa.

Ovviamente ciò non comporterebbe problema alcuno se i parenti godano di soffisfacienti condizioni economiche.

Il problema invece si pone qualora i parenti, oggetto della rivalsa da parte del comune, siano in condizioni economiche disagiate.

Le **A.C.L.I.** ed altri Istituti di patronato, particolarmente sensibili a questo problema sociale, ritenendo illegittima tale richiesta, si sono rivolte alla difesa civica regionale per ottenere il supporto professionale.

L'Ufficio della difesa civica ha pertanto provveduto ad effettuare un approfondito esame che riportiamo in appendice[26].

Le conclusioni cui si è prevenuti, e cioè l'impossibilità - da parte degli Enti Locali - di rivalersi sui parenti dell'assistito, saranno tema di un prossimo convegno, a livello regionale, perché si riesca ad ottenere uniformità di comportamenti.

---

[25] *Vedi appendice tav VI°.*

[26] *Vedi appendice tav VII°.*

5. CONSORZI DI BONIFICA.

Alcuni contribuenti hanno sollevato delle obiezioni in merito ad una presunta illegittimità nella riscossione dei tributi consortili da parte di un Consorzio di bonifica.
In primo luogo è risultata evidente, dalla lettura di alcune cartelle esattoriali, la scelta di tale Consorzio di applicare un contributo integrativo, aggiuntivo rispetto alla descrizione dei tributi a ruolo, concernente spese esattoriali pari ad un importo fisso per cartella.

Tuttavia un attento esame della normativa vigente in materia da parte dell'Ufficio del difensore civico ha evidenziato l'**illegittimità dell'imposizione, da parte del Consorzio**, di un contributo base per ditta finalizzato a reintegrare le spese di esazione o di funzionamento dell'ente. In sostanza non è stato rispettato il principio per cui il pagamento degli oneri di bonifica deve necessariamente essere assoggettato ai contribuenti in ragione dei benefici ottenuti. Da ciò ne deriva l'ovvia conseguenza che anche la ripartizione delle spese di funzionamento dell'ente, come le spese di esazione, debba seguire il medesimo criterio.

Per quanto esposto è apparsa rilevante la violazione degli artt. 10 e 11 del R.D. 215/1933 che dispongono a carico dei Consorzi ogni spesa relativa ad obblighi istituzionali, includendo pertanto le spese di riscossione dei contributi, volturazione e aggiornamento del catasto.

In secondo luogo è stata posta l'attenzione sul "contributo zone collinari e minimo per ditta" indicato nelle cartelle esattoriali come contributo minimo per ditta, da attribuire quindi indistintamente a qualsiasi contribuente.

Anche in questo caso è stata rilevata una irregolarità rispetto a quanto disposto dal Piano di classifica dove si evince chiaramente che tale contribuenza deve essere fissata in un canone fisso diversificato per le ditte catastali non agricole e per i fondi rustici ma ciò solo ed esclusivamente in relazione alle aree collinari.

Un'ultima osservazione riguarda invece le spese di tenuta del catasto dove sembra molto diffusa la scelta di molti consorzi di bonifica di imporre un contributo consortile minimo motivato dall'esigenza di recuperare gli oneri di tenuta del catasto oltre a quelli di emissione dei ruoli esecutivi.

Tuttavia l'imposizione contributiva è esercitabile entro precisi limiti individuabili nel combinato disposto dell'art. 23 della Costituzione e degli artt. 11, 17 e 59 del T.U. 215 del 1933; infatti da tali norme non risulta affatto desumibile la facoltà di introdurre una contribuenza minima.

Per l'appunto si rileva che il contributo riguardante le spese istituzionali non è trasformabile in rimborso spese né per la tenuta del catasto né per l'emissione delle cartelle esattoriali, in quanto ogni onere di bonifica deve trovare espressa rispondenza solo nell'indice di beneficio.

Alla luce di quanto esposto questo Ufficio è intervenuto presso l'Unità Complessa per la Bonifica per uno scambio di informazioni e di valutazioni sull'argomento facendo seguire una puntuale relazione sul tema prontamente trasmessa al Consorzio dalla stessa Unità Complessa.

Il risultato scaturito dall'intervento dell'Ufficio del difensore civico ha condotto il Consorzio ad un nuovo Piano di Classifica ove non sono previsti né contributi minimi né integrativi.

6. BUONI SCUOLA.

Come è noto la **Giunta regionale del Veneto** con deliberazione n. 604 del 9 marzo 2001 ha approvato i criteri e le modalità attuative per l'attribuzione dei buoni scuola di cui all'art. 4 della L.R. 1/2001.

All'esito dell'esame delle domande pervenute, sono risultate non ammissibili n. 614 domande.

Interessato l'Ufficio del difensore civico da numerose istanze di cittadini esclusi dal beneficio per irregolarità formali nella presentazione delle domande, il Difensore Civico chiedeva un incontro con il Dirigente e l'Assessore responsabili.

Tale intervento si è concluso con l'**accoglimento della richiesta** effettuata dalla difesa civica **di sanatoria** per le domande non formalmente regolari[27].

[27] *Vedi allegato qui di seguito.*

Regione del Veneto

giunta regionale

Data, 11 GEN. 2002 Protocollo N° (da citare nella risposta) 78 /44.02 Allegati N° 1

Oggetto Istruttoria sui "Buoni-Scuola" (L.R. 1/2001)

Ufficio del Difensore Civico Regione del Veneto	
Protocollo N.	86
DATA	15·1·2002

Al Difensore Civico
c/o Regione Veneto

SEDE

Egregio Avvocato,

faccio seguito all'incontro che abbiamo avuto a Palazzo Ferro Fini a Venezia.

Abbiamo considerato le Vostre posizioni ed abbiamo istruito un provvedimento che la Giunta regionale ha approvato nel testo che Le allego.

Resto disponibile, se necessario e Le porgo un cordiale augurio.

IL DIRIGENTE
-Prof.Renato Omacini-

Direzione Regionale Istruzione

Tanto premesso il relatore Assessore Ermanno Serrajotto propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore Assessore alle politiche per la cultura e l'identità veneta Ermanno Serrajotto, incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione ai sensi dell'art. 33, II° comma dello Statuto, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale;

VISTA la L.R. n°1/2001;

VISTA la D.G.R. n°604 del 9.3.2001;

VISTA la D.G.R. n°1749 del 29.6.2001

D E L I B E R A

1. di dichiarare ammesse al beneficio, a parziale rettifica di quanto disposto con la D.G.R. n° 2749 del 29.6.2001, per le motivazioni in premessa esposte e che si danno qui per integralmente riportate, ed essendo risultati sussistenti, alla luce delle autocertificazioni rese, nonché delle integrazioni e correzioni fornite in via autonoma dai richiedenti, fatto salvo comunque ogni successivo controllo che si fa riserva di effettuare, gli elementi di merito previsti a pena di esclusione ai sensi della D.G.R. n°604/2001, le domande di cui all'elenco allegato A) al presente atto quale parte integrante e sostanziale dello stesso.

DIFESA CIVICA
LE SEDI DECENTRATE

SOMMARIO: 1. Organizzazione e problemi relativi.

1. ORGANIZZAZIONE E PROBLEMI RELATIVI.

Sempre a norma della L.R. n. 28 del 1988 il **difensore civico svolge le proprie funzioni anche in sedi decentrate** che ha il compito di organizzare.

E' questa infatti una condizione essenziale per una difesa civica efficiente.

Il cittadino deve contare su una **difesa civica quanto più vicina possibile** dal punto di vista logistico.

Tanto più il cittadino è lontano dalla sede in cui viene esercitata la funzione, tanto meno si avvale del diritto di accedervi.

Significativo a tal proposito è il confronto tra il grafico relativo al numero di pratiche tra i vari capoluoghi di provincia della nostra Regione relativo all'anno 2000, e quello riguardante l'anno 2001 cui si riferisce la nostra relazione.

Nell'anno 2000 ben 335 pratiche erano state attivate nella provincia di **Venezia**, 125 in quella limitrofa di **Padova**, soltanto 73 nella provincia di **Verona**, la più lontana dalla sede centrale.

Anche **Treviso** aveva avuto un buon risultato pari a 96 pratiche, in quanto, sia pure saltuarialmente, era stata attivata una sede decentrata.

Nell'anno 2001, attivata la **sede decentrata di Verona**, ricevendo il pubblico due giorni alla settimana, le pratiche salirono a ben 160 (corrispondenti a 433 istanti), con un **aumento percentuale del 119,18%**.

Visto il successo dell'iniziativa si rende quindi assolutamente necessario continuare nell'esperimento veronese, attivando altresì le sedi decentrate nelle province di **Rovigo e Treviso**.

L'Ufficio si propone pertanto di affrontare sotto il profilo organizzativo la questione, per un'efficace prestazione dell'istituto in tutto il territorio regionale.

Ma questa ipotesi non è di facile realizzazione, pur essendo assolutamente necessario.

In effetti con **deliberazione di Giunta 3 novembre 1998**[28] si propose di attivare, in via sperimentale e per fasi, il progetto di decentramento dell'attività dell'Ufficio del difensore civico presso gli **Uffici Regionali Informazioni** (U.R.I.) tenuto conto che il contatto diretto dei cittadini con l'Ufficio del difensore civico, come attualmente organizzato, risulta difficile ed oneroso.

Tale ipotesi si dimostrò, nei fatti, assolutamente non praticabile, in quanto gli U.R.I. non sono in grado, per loro esplicita ammissione, di assicurare una collaborazione anche nella soluzione dei casi più semplici, dato che per tale compito occorrono professionalità specifiche non rinvenibili all'interno degli U.R.I.[29].

In effetti per assicurare un idoneo servizio di difesa civica al cittadino non è certamente sufficiente il ricevere l'istanza per poi inoltrarla nella sede veneziana.

---

[28] *Vedi appendice* ***tav. VIII°***.

[29] *Vedi allegato qui di seguito.*

Regione del Veneto

giunta regionale

COPIA [redacted]

Data. 15 LUG. 2002 Protocollo N° (da citare nella risposta) 2979/40.05 Allegati N°

Oggetto Collaborazione Uffici Regionali di Informazione.

Ufficio del Difensore Civico Regione del Veneto
Protocollo
N. 1766
DATA 18-7-2002

Preg.mo Difensore Civico
Avv. Vittorio Bottoli
Via della Brenta Vecchia n.8

30175 VENEZIA-MESTRE

Con riferimento alla lettera n. 1632 del 1 luglio 2002, si conferma la più ampia disponibilità degli Uffici in oggetto a fornire supporto logistico e collaborazione per lo svolgimento dei compiti connessi all'attività del Difensore Civico.

Si rileva peraltro che il personale in servizio presso i predetti Uffici, in numero esiguo rispetto alla molteplicità degli adempimenti da svolgere(buoni scuola, tasse automobilistiche, formazione continua, etc) potrà eventualmente attivarsi per ricevere, protocollare e successivamente inoltrare le istanze dei cittadini interessati indirizzate alla S.V., ma non certo assicurare una collaborazione nella soluzione dei casi più semplici, dato che per tale compito occorrono professionalità specifiche non rinvenibili all'interno degli U.R.I..

Si resta comunque a disposizione per ogni fattiva collaborazione e si porgono cordiali saluti.

IL DIRIGENTE REGIONALE
Dr.ssa Francesca Del Favero

Ricevuto il 18/7/2002 QS

Direzione Comunicazione e Informazione
Dorsoduro 3494/A - Rio dei Tre Ponti - 30123 Venezia
Tel. 041/2792746 - 2792630 - 2792621 - Fax 041/2792617
e-mail: cominfo@regione.veneto.it

Il cittadino invece deve essere ricevuto, in loco, da un istruttore di adeguata esperienza, in grado cioè di accogliere confortevolmente l'istante, di ascoltare e valutare le sue ragioni, di dare immediate risposte, sia pure in linea approssimativa, sull'accoglimento o meno della stessa, di risolvere, nella maggioranza dei casi, direttamente i problemi.

Solo per i casi più importanti e più complessi normativamente e tecnicamente interverrà, quale unità di supporto, la sede centrale.

Soltanto in tal modo verrà, anche nelle sedi periferiche, assicurato al cittadino il miglior servizio, allegerendo la sede veneziana di un carico eccessivo che porterebbe, inevitabilmente, ad un peggioramento dei tempi di soluzione e del servizio stesso.

L'unica possibilità per fornire le sedi decentrate di un servizio efficiente sarebbe quello, peraltro attivato nel resto d'Europa, di fornire le stesse di personale di adeguate professionalità, assunto, con contratti di consulenza continuativa a tempo determinato, o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, tra personale estraneo alla Pubblica Amministrazione.

Ciò perché esso sarebbe l'unico in grado di garantire quell'autonomia ed indipendenza senza la quale la difesa civica perderebbe gran parte della sua efficienza, se non del suo significato.

In tal senso anche la risoluzione del Consiglio d'Europa, art. 16 - ii[30].

Questo difensore civico si è più volte espresso a favore di questa soluzione, peraltro l'unica possibile, **attingendo i mezzi necessari dal proprio bilancio**, senza ulteriori oneri per la collettività.

Del resto tali oneri sono assai modesti, tenuto conto che sarebbe sufficiente una sola persona per ogni sede decentrata che, assunta appunto con contratto di consulenza a tempo determinato e a part-time (sarebbero sufficienti in effetti attivare la sede decentrata per 3 giorni alla settimana o per tutte le mattine della settimana) sarebbero in grado di assicurare un servizio efficiente, anche tenuto conto che, di supporto, vi è la sede organizzata di Venezia.

Auspichiamo quindi che il Consiglio si attivi in tal senso autorizzando il difensore civico a prendere le misure opportune per la bisogna.

Peraltro ricordiamo che, a sensi dell'art. 14 della richiamata legge n. 28 del 6 giugno 1988, il difensore civico può già avvalersi, **nei limiti degli stanziamenti** a sua disposizione, di professionisti.

[30] *Vedi appendice* ***tav. IX°***.

DIFENSORE CIVICO
I POTERI SOSTITUTIVI

SOMMARIO: 1. I poteri sostitutivi in materia urbanistica. - 2. Il commissariamento in materia urbanistica. - 2.1 Compiti. - 2.2 Composizione. - 2.3 Compensi dell'organo commissariale. - 2.4 Linee uniformi di indirizzo relativamente al commissariamento.

1. I POTERI SOSTITUTIVI IN MATERIA URBANISTICA.

E' questo un problema noto ai **Consiglieri regionali del Veneto** che, con un ordine del giorno[31], impegnavano la Giunta regionale (all'epoca competente ad esercitare il potere sostitutivo mentre oggi lo è il difensore civico) a non nominare alcun ***commissario ad acta*** con lo scopo di rimuovere le cause di incompatibilità degli amministratori portatori di interessi negli strumenti urbanistici.

In effetti la prassi seguita sino alla modifica proposta dall'attuale difensore civico regionale, prevedeva la nomina di un **commissario ad acta** che in pochi giorni, previo un compenso minimale, adottava la variante generale del comune interessato che, in tal modo, non passava al **vaglio democratico della discussione consiliare**.

Essendo peraltro, da parte del difensore civico, obbligatoria la nomina del Commissario, è stato elaborato il progetto, qui di seguito, enunciato che prevedendo la nomina di una terna (un avvocato e due urbanisti) **con compenso a carico del Comune inadempiente**, secondo tariffe professionali, e concedendo un congruo termine per adempiere, costituiva un valido deterrente per evitare quanto paventato dal richiamato ordine del giorno del Consiglio regionale del Veneto. E' stato quindi, di concerto e rapportandosi con la Direzione urbanistica della nostra Regione elaborato il seguente lavoro.

2. IL COMMISSARIAMENTO IN MATERIA URBANISTICA.

Come noto l'**art. 136 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267** ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali")[32], ha portato ad individuare nell'organo di **difesa civica il soggetto competente a nominare un commissario ad acta nei casi in cui un Ente locale non abbia potuto adottare od approvare un atto di pianificazione urbanistica** e ciò in quanto la maggioranza degli amministratori locali, versando in una situazione di conflitto di interessi, sono stati tenuti ad ottemperare all'obbligo di astensione dalla discussione e votazione dell'atto considerato.

Il **compito** affidato al difensore civico è, com'è intuibile, **assai delicato** in quanto la nomina di un soggetto che agisce in via sostitutiva rispetto al massimo organo rappresentativo-deliberativo degli enti locali, il **consiglio comunale**, finisce inevitabilmente per incidere sull'esercizio di una funzione, qual è quella della pianificazione urbanistica, che costituisce una delle più autentiche e rilevanti manifestazioni dell'autonomia politico-amministrativa degli enti esponenziali degli interessi della comunità locale.

---

[31] *Vedi appendice **tav. X°**.*

[32] ***Art. 136 - poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori***
"Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale ...Il commissario ad acta provvede entro 60 giorni dal conferimento dell'incarico.".

La necessità di dover affidare ad un organo terzo la predetta funzione – seppur nelle circoscritte ipotesi di legge e subordinatamente ad un atto di impulso ad opera della stessa Amministrazione comunale – ha consigliato dunque lo scrivente Ufficio ad informare la procedura di commissariamento ai canoni della trasparenza e della massima partecipazione.

Una tale esigenza si è fatta ancor più manifesta da quando, in tempi recenti, la Direzione Regionale Urbanistica e Beni Ambientali, nel rilasciare il parere istruttorio di propria competenza, ha ampliato il novero degli atti di pianificazione urbanistica qualificabili come obbligatori per legge, ricomprendendovi non solo le varianti parziali, ma anche le **varianti generali al P.R.G.**.

Si tratta di una svolta importante e condivisibile, tenuto conto che il rimedio della **nomina del commissario ad acta costituisce di fatto una via pressoché obbligata per i comuni di ridotte dimensioni**, i quali diversamente, a causa dei ricorrenti ed inevitabili rapporti di parentela fra amministratori ed amministrati, non potrebbero adeguare la propria disciplina urbanistica alle sopravvenute necessità, con conseguenti ripercussioni anche gravi sul piano dello sviluppo sociale ed economico.

Occorre, peraltro, evidenziare come **la procedura di commissariamento individuata dall'Ufficio di difesa civica tenga conto anche delle riserve e perplessità espresse nel corso della scorsa legislatura dal Consiglio regionale del Veneto**.

Giova sul punto ricordare quanto autorevolmente affermato dal menzionato organo regionale nel corso della **seduta pubblica n. 119 in data 31 marzo 1999**, laddove si è addirittura ritenuto che "la prassi della richiesta di commissari ad acta costituisca una gravissima caduta di stile da parte degli amministratori quando addirittura non si tratti di una forma mascherata di abuso di ufficio, il tutto a scapito della pianificazione territoriale e urbanistica".

Al fine di scongiurare tale paventata eventualità, si rende opportuno evitare che l'attività dell'organo commissariale sia limitata ad un esame puramente formale della proposta avanzata in sede consigliare, e quindi non esteso al merito. In tal modo eventuali carenze sotto i profili della razionalità e congruenza potranno trovare adeguata correzione.

La procedura di commissariamento delineata da questo Ufficio si propone dunque, da un lato, di circondare la stessa di opportune cautele in modo da scongiurare ogni possibile abuso e, dall'altro, di informare la medesima ai citati principi amministrativi della trasparenza e partecipazione.

Svolte queste necessarie premesse, veniamo all'esposizione in dettaglio della procedura di commissariamento cui intende attenersi questo Ufficio.

2.1 COMPITI DELL'ORGANO COMMISSARIALE.

Per quanto attiene alle competenze dell'organo commissariale, occorre muovere dalla posizione della giurisprudenza nella materia considerata.

Si riporta, in quanto particolarmente significativa ed eloquente, un passaggio della massima della **sentenza n. 437 resa dal Consiglio di Stato, Sez. IV, in data 23 maggio 1994**: "*La circostanza che nei piccoli paesi rapporti di parentele o affinità fra amministratori e amministrati costituiscono fenomeno ricorrente ed inevitabile non esclude, ma al contrario rende ancora più evidente e pressante, l'obbligo per l'Amministrazione comunale di affidare ad un terzo (il commissario ad acta nominato dalla Regione) il compito di elaborare la nuova disciplina del territorio, ove l'organo consiliare competente alla sua adozione non sia in grado di esprimere una maggioranza non inquinata da interessi personali e/o familiari*".

Ebbene, in tale pronuncia (a cui si sono attenuti i Giudici amministrativi di primo grado: cfr. sent. T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, 25 ottobre 1996, n. 376; sent. T.A.R. Catania, 3 ottobre 1997, n. 1964; di recente T.A.R. Lombardia, Sez. staccata di Brescia, 15 giugno 2001, n. 610) è affermato a chiare lettere che **il commissario ad acta ha il compito di elaborare il piano urbanistico**.

Ciò risponde alla ratio dell'istituto che è quella di attribuire all'organo che agisce in via sostitutiva le stesse prerogative dell'organo sostituito.

Il commissario ad acta, dunque, **ben lungi dal fungere da mero ratificatore** delle scelte operate da soggetti sprovvisti della necessaria legittimazione (in quanto versanti in una situazione di conflitto di interessi), è il soggetto che è chiamato dall'ordinamento a svolgere il rilevante ruolo di elaboratore delle scelte di pianificazione urbanistica del territorio comunale.

Si è **ben lontani**, pertanto, da ogni concezione che vorrebbe ridotta l'attività del commissario ad acta all'espletamento di una **funzione meramente "notarile"**, con tutti i connessi rischi che si sono evidenziati in ordine a possibili abusi.

Sempre con riferimento alle prerogative dell'organo commissariale, deve, inoltre, ritenersi implicito anche il compito di pronunciarsi sulle eventuali osservazioni formulate dai cittadini in merito al piano adottato.

Il potere sostitutivo, per evidenti ragioni di razionalità ed in ossequio al principio di completezza, concerne infatti tutti gli aspetti connessi all'esercizio della funzione esercitata in via sostitutiva. Non è pensabile, invero, che il compito di pronunciarsi sulle osservazioni possa permanere nella competenza del Consiglio comunale, e cioè di un organo che non è stato in grado di esprimere una maggioranza non inquinata da interessi personali o familiari e la cui situazione di incompatibilità si riproporrebbe in occasione della fase delle osservazioni.

Non solo.

Diversamente opinando, si finirebbe per ritenere competente a decidere sulle osservazioni relative all'atto di pianificazione un organo che, proprio in ragione di una conclamata situazione di incompatibilità, è stato esautorato da ogni competenza in merito.

In via ulteriore, sotto il profilo logico, è ben evidente che solo l'organo commissariale può esprimersi con piena cognizione di causa in ordine a delle scelte urbanistiche che, sia da un punto di vista formale che sostanziale, sono da imputarsi in via esclusiva alla sua autonoma ed imparziale valutazione.

2.2 COMPOSIZIONE DELL'ORGANO COMMISSARIALE.

Quanto all'individuazione della composizione dell'organo commissariale, si ritiene di **privilegiare la veste collegiale**, in quanto ritenuta maggiormente rispondente all'esigenza di disporre di diverse professionalità (tecniche e giuridiche) e consentire un equilibrato confronto fra i diversi componenti dell'organo stesso in ordine a scelte fondamentali per la vita dell'ente locale.

Esso, quindi, risulta formato di tre membri: due di formazione tecnica ed uno di formazione giuridica. Ad uno di essi sono attribuite le funzioni di presidente.

2.3 COMPENSI DELL'ORGANO COMMISSARIALE.

Per quanto attiene al compenso, occorre premettere che non esiste alcuna disciplina specifica al riguardo. Invero, il rinvio operato dall'art. 4, u.c., della L.R. n. 18/1999, ad una futura regolamentazione da parte della Giunta regionale non ha trovato alcuna attuazione.

Pertanto, in mancanza di riferimenti normativi specifici ed attesa la delicatezza dell'incarico e l'alta professionalità richiesta per il suo svolgimento, appare conveniente fare riferimento a quanto dispongono le tariffe professionali vigenti.

Va, peraltro, considerato che risulterebbe assai difficile, se non impossibile, stabilire a priori - ossia all'atto della nomina dell'organo commissariale - l'ammontare di un compenso per un'attività che, per quanto si dirà, potrà rivelarsi in concreto più o meno complessa ed impegnativa in relazione al singolo caso considerato.

In ogni caso, man mano che si ripeteranno le esperienze, potranno essere individuati altri criteri.

2.4 LINEE UNIFORMI DI INDIRIZZO RELATIVAMENTE AL COMMISSARIAMENTO.

Tali **linee di indirizzo**[33], per quanto detto, hanno il solo scopo di costituire un **utile riferimento operativo per l'organo commissariale**, il quale ad esse potrà attenersi se ed in quanto le stesse siano condivise e ritenute funzionali all'adempimento dell'incarico. Esse pertanto, si tiene a ribadire, non hanno alcuna valenza prescrittiva e vincolante.

Quanto alle linee di indirizzo, occorre ancora rilevare come esse siano improntate al perseguimento, oltre dei più volte citati principi di trasparenza e partecipazione, anche al principio di economicità.

Va in proposito rilevato che, se da un lato è pacifico che all'organo commissariale compete l'elaborazione del piano urbanistico, è altrettanto vero che esiste una proposta di pianificazione urbanistica comunale sulla quale i singoli consiglieri comunali hanno dichiarato la propria incompatibilità.

Dunque, alla base della procedura che dà luogo al commissariamento vi è una proposta concreta di pianificazione urbanistica già ampiamente sviluppata.

Si tratta di una circostanza non trascurabile, di cui questo Ufficio crede doveroso tenere conto.

È da ritenere ragionevole, infatti, che, **ferma restando la piena autonomia dell'organo commissariale** nell'elaborazione del piano, esso comunque possa **porre a base della propria attività la proposta di piano** che non è stato possibile adottare a

---

[33] *Vedi allegato qui di seguito.*

livello comunale, potendovi poi apportare le modificazioni che in corso d'opera appariranno più utili ed opportune per la realizzazione dell'interesse pubblico generale.

Tale esigenza inoltre si impone tenuto conto della valenza politica della variante generale, per cui si rende necessario **salvaguardare** la volontà espressa dall'organo esecutivo in merito.

Va, poi, ricordato un altro punto fondante delle linee di indirizzo, costituito dalla prevista illustrazione in apposita riunione pubblica, di cui deve essere data ampia pubblicità presso la popolazione, delle scelte urbanistiche fondamentali poste alla base di detta proposta.

A tale riunione potranno partecipare il tecnico dell'ente locale, i soggetti che sono stati motivatamente invitati dall'organo commissariale e, ancora, le componenti politiche, associative e di cittadinanza comunale che ne abbiano fatto richiesta.

Di seguito, i cittadini, debitamente informati, potranno presentare i propri apporti collaborativi in forma scritta, i quali saranno valutati dall'organo commissariale in sede di adozione del piano.

Infine, gli ulteriori adempimenti, relativi in particolare alla fase delle osservazioni, sono compiutamente disciplinati dalla legge, alla quale si fa rinvio.

"Linee uniformi di indirizzo in materia di procedimento di elaborazione dei piani urbanistici"

Art. 1 Ambito di applicazione

Le presenti linee di indirizzo, informate ai principi della trasparenza e della partecipazione, disciplinano il procedimento di elaborazione dei piani urbanistici degli Enti Locali da parte del commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 78 del D.Lgs. n. 267/00 e dell'art. 69 della L.R. n. 61/85.

2. Il commissario *ad acta*, ai fini del presente atto, è denominato organo commissariale.

Art. 2 Compiti dell'organo commissariale

L'organo commissariale provvede all'elaborazione della nuova disciplina del territorio dell'Ente Locale sulla base della relativa proposta di piano oggetto della deliberazione comunale non approvata, ed alla luce degli apporti partecipativi espressi dalle componenti politiche, associative e di cittadinanza locali.

Art. 3 Procedimento di elaborazione del piano

1. L'organo commissariale, entro 30 giorni dalla nomina, richiede all'Ente Locale di dare pubblicità, mediante avviso pubblicato all'albo del comune e della provincia e mediante l'affissione di manifesti, della riunione pubblica in cui saranno illustrare le linee guida fondamentali della proposta di pianificazione urbanistica elaborata dall'Amministrazione comunale. Nell'avviso e nei manifesti devono essere indicati:
   a) la data ed il luogo di svolgimento della riunione pubblica;
   b) la precisazione che alla stessa riunione potranno partecipare solo coloro che abbiano presentato richiesta di intervenire in forma scritta almeno 10 giorni precedenti la data della riunione.

2. La riunione pubblica è diretta dal presidente dell'organo commissariale che ne fissa altresì le modalità di svolgimento. Ad essa partecipano, oltre all'organo commissariale, il responsabile dell'ufficio tecnico dell'Ente Locale, e possono prenderne parte gli amministratori dell'Ente Locale, i soggetti che sono stati motivatamente invitati dall'organo commissariale, nonché i soggetti indicati nel punto b) del comma precedente.

3. Entro il termine perentorio di 30 giorni successivi alla riunione, i soggetti interessati possono presentare i propri apporti collaborativi in forma scritta, i quali sono esaminati dall'organo commissariale nei successivi 30 giorni. Entro tale ultimo termine il predetto organo provvede all'adozione del piano.

4. I termini procedimentali del presente articolo possono essere motivatamente prorogati dall'organo commissariale in caso di comprovata necessità.

DIFENSORE CIVICO
COMMISSIONI MISTE CONCILIATIVE
COMITATO DI BIOETICA

SOMMARIO: 1. COMMISSIONI MISTE CONCILIATIVE. - 2. COMITATO DI BIOETICA.

1. COMMISSIONI MISTE CONCILIATIVE.

Come abbiamo esposto all'inizio questo nostro elaborato, nella tabella riassuntiva della prerogativa della difesa civica della nostra Regione, il difensore civico nomina i Presidenti delle **commissioni miste conciliative**.

Sono queste istituti di **partecipazione**, di **corresponsabilizzazione** e di **controllo** previsti dall'ordinamento sanitario nazionale e regionale e, da ultimo, dal Regolamento tipo, approvato con **D.G.R. n. 2280 del 22 giugno 1998** con lo scopo di monitorare la tutela del cittadino ammalato[34].

Il Regolamento citato prevede in capo ad ogni Azienda ospedaliera o sanitaria la costituzione di una **Commissione** composta da rappresentanti dell'Azienda e delle Associazioni di tutela dei diritti del malato e **presieduta da un componente designato dal difensore civico**.

La sua funzione è quella di **accogliere**, **valutare** e **dirimere** con il metodo del confronto e della conciliazione **le segnalazioni di disfunzione** o di malasanità, trasferendo - se del caso - le questioni irrisolte al difensore civico regionale.

Tutte le Aziende sanitarie ed ospedaliere hanno provveduto a costituire dette commissioni.

Il difensore civico, allo scopo di assicurare adeguata uniformità di intervento delle Commissioni Miste Conciliative, oltre a monitorare l'attività delle medesime, promuove incontri periodici tra i Presidenti delle Commissioni stesse.

Da tale esame potrà risultare interessante un approccio conoscitivo sullo stato del Servizio sanitario regionale e sull'indice di soddisfacimento.

2. COMITATO DI BIOETICA.

Prosegue la partecipazione dell'attività con cadenza quasi quindicinale del **Comitato di Bioetica regionale**, costituito con **D.G.R. n. 1309 del 21 aprile 1998**[35] e di cui il difensore civico fa parte di diritto.

Si tratta di un organo interdisciplinare di riflessione e di consulenza per affrontare, anche secondo il profilo bioetico, le grandi questioni che l'avanzamento della scienza della tecnologia e della tecnica propongono alla ricerca, al rapporto terapeutico e alla programmazione sanitaria.

Questioni come **consenso informato, accanimento terapeutico, donazione di organi, procreazione assistita, eutanasia, sperimentazione farmacologica, uso delle risorse** e le loro priorità, **corretta informazione** ect., sono trattate e approfondite in tale Comitato.

In sostanza una sede di confronto, di approfondimento e di scambio di esperienze e che concorre ad orientare e caratterizzare ancor più il senso sociale della esperienza e

---

[34] *Vedi appendice **tav. XI°**.*

[35] *Vedi allegato qui di seguito.*

del ruolo del difensore civico inteso - anche in tale fattispecie - come partecipe di diritto ad un organo caratterizzato dall'autonomia e dall'indipendenza, e dotato di elevate e qualificate professionalità.

Regione del Veneto

Deliberazione della Giunta

n. 1309 del 21 APR 1998

OGGETTO Costituzione Comitato consultivo per la Bioetica.

Presidente
V. Presidente
Assessori

Bruno	Ca
Raffaele	Ca
Sergio	Ba
Pierluigi	Ba
[illegible]	Ba
Iles	Ba
Cenci	Ca
Gaetano	Fo
Fabio	Gav
Massimo	Gio
[illegible]	Pre
Raffaele	Zan

Segretario Gianfranco Zan

L'Assessore alle Politiche Sanitarie, Iles Braghetto, riferisce quanto segue.

Nel corso degli ultimi vent'anni la nostra società ha preso coscienza in maniera sempre più forte che la gestione delle nuove potenzialità scientifiche messe in campo dal progresso biomedico crea problemi e contraddizioni non più risolvibili a livello esclusivamente scientifico e professionale, ma impone altresì una valutazione etica degli stessi.
Dalla convinzione che il progresso biomedico debba servire all'uomo e non che l'uomo debba essere ad esso asservito e dall'esigenza che in una società pluralista il quadro etico di riferimento sia decisamente fondato su basi razionali nel confronto e sforzo argomentativo, si rende necessario un approccio metodologico che viene fornito dalla nuova disciplina: la bioetica.
Sebbene la pratica medica sia sempre stata oggetto di riflessione etica, sono due i fenomeni più recenti causa della trasformazione dell'etica medica tradizionale:

- gli enormi progressi della medicina e della sanità dovuti all'influenza delle biotecnologie e della medicina tecnologicamente orientata,
- la rapida evoluzione del contesto socio-culturale della pratica medica, contrassegnato dalla diffusione nei Paesi occidentali di una pluralità di valori culturali, specialmente per quanto riguarda le prestazioni sanitarie.

In questa prospettiva l'enfatizzazione dell'autonomia personale e del diritto di ciascun paziente a gestire direttamente le decisioni sulla propria salute hanno prodotto un cambiamento di atteggiamento nei confronti degli operatori sanitari ed una crescente richiesta da parte dei pazienti di partecipazione alle decisioni mediche ad ogni livello, quindi non solo nell'ambito del rapporto medico-paziente, ma anche nell'ambito del complessivo sistema sanitario.
L'interesse socio-culturale per le questioni sanitarie, in particolare in quei Paesi in cui la tecnologia biomedica permea sia la vita pubblica che

orvata. ne è quindi incorso una profonda trasformazione ed amplificazione del dibattito sui problemi generati dalla scienza e dalla tecnologia.
Tutto ciò ha comportato un'evoluzione dell'esclusiva riflessione interna all'etica medica verso un ambito più ampio ed interdisciplinare proprio della 'bioetica e con essa l'opportunità di creare all'interno delle istituzioni coinvolte nella gestione dei nuovi poteri biomedici i comitati etici.

Tale esigenza ha dato luogo a quelli che possono essere chiamati Comitati Etici per l'Assistenza Sanitaria, con varie tipologie e funzioni, ma essenzialmente caratterizzati dall'attenzione ai problemi etici posti dalla pratica clinica, che svolgono tre attività fondamentali:

- consulenza attraverso l'analisi e l'espressione di pareri su casi attuali o pregressi;
- redazione di raccomandazioni e linee guida;
- realizzazione di attività formative sugli aspetti etici della prassi clinica, alle quali spesso è affiancata l'analisi dei protocolli sperimentali per la tutela dei diritti dei soggetti di sperimentazione.

Attualmente natura e funzione dei Comitati di Etica sono delineate esclusivamente nelle linee guida per la buona pratica clinica (CPMP/ICH/135/95) dell'U.E. recepite con D.Min.San. 15.7.97 "Recepimento delle linee guida dell'Unione europea di buona pratica clinica per la esecuzione delle sperimentazioni cliniche dei medicinali", ove il "Comitato Etico Indipendente" è definito "Struttura Indipendente (una commissione od un comitato di revisione dell'istituzione, regionale, o sovranazionale) costituita da medici e membri non medici con la responsabilità di garantire la tutela dei diritti, della sicurezza e del benessere dei soggetti coinvolti in uno studio clinico e di fornire pubblica garanzia di tale protezione. Tale struttura è responsabile, tra l'altro di effettuare la revisione e di dare l'approvazione/il parere favorevole relativamente al protocollo di studio, all'idoneità del/degli sperimentatore/i, delle strutture, dei metodi e del materiale da impiegare per ottenere e documentare il consenso informato dei partecipanti allo studio clinico".

In realtà, per la diversità delle attività svolte dai comitati, la disomogeneità della composizione e delle procedure seguite, il diverso radicamento territoriale, nonché la frequente sovrapposizione fra essi, è fortemente sentita la necessità di una produzione normativa organica ed esaustiva

connesso alla creazione e funzionamento di detti organismi, al fine di definirne altresì la distribuzione sul territorio ed i vari livelli di competenza.

In attesa quindi che l'intera materia sia organicamente regolamentata a livello nazionale e dato atto che nella realtà veneta sono numerosi i Comitati Etici attualmente istituti presso strutture sanitarie pubbliche e private, si ritiene opportuno procedere alla costituzione in via sperimentale di un comitato consultivo di bioetica, quale organismo afferente l'Assessorato alle Politiche Sanitarie, con funzioni tecnico scientifiche per l'approfondimento degli aspetti etici connessi alle sanitarie, nonché al progresso delle scienze mediche biologiche, nel rispetto della dignità umana.

Obiettivi della costituzione del comitato in oggetto sono quindi:

- lo sviluppo di una sensibilità e cultura sulle tematiche bioetiche di tutti i soggetti del Servizio Sanitario Regionale;
- il supporto tecnico scientifico agli organi istituzionali nella individuazione delle linee politiche regionali per quanto riguarda gli aspetti etici della realtà sanitaria;
- la promozione di iniziative che garantiscano l'omogeneità dei criteri operativi osservati dai singoli comitati etici locali.

Le funzioni specifiche di detto comitato, costituito in via sperimentale, saranno quindi relative alla consulenza bioetica alla Giunta nell'attività di indirizzo politico ed amministrativa attinente il campo della ricerca e dell'assistenza sanitaria ed, in particolare, relativamente alla programmazione sanitaria regionale, all' allocazione delle risorse ed al controllo della qualità del servizio sanitario con riferimento all'umanizzazione della medicina.

Oltre a dette funzioni di supporto all'attività regionale il comitato dovrà:

- fornire indirizzi generali in tema di sperimentazione senza, peraltro, svolgere attività di riesame di specifici protocolli di studio già valutati in sede locale;
- concorrere, una volta emanata la legge-quadro nazionali in materia, alla predisposizione di un progetto per la costituzione della commissione bioetica regionale e dei comitati etici locali;

- promuovere attività specifiche di formazione e costante aggiornamento sulla materia;
- predisporre le linee guida per l'accreditamento, in attesa dell'emanazione di specifica normativa nazionale, dei comitati etici locali;
- fornire pareri in tema di sperimentazione su programmi di prevenzione ed altro di valenza regionale;
- offrire punto di riferimento per il funzionamento e l'attività di detti comitati locali, promuovendo la trasparenza e l'uniformità delle procedure seguite nonché l'adeguata pubblicizzazione dei pareri emessi.

Il Comitato consultivo per la bioetica sarà composto da 17 membri:

- n. 1 esperto in bioetica;
- n. 2 esperti di cui: n. 1 in filosofia, n. 1 in sociologia
- il difensore civico regionale;
- n. 1 magistrato;
- n. 1 giornalista designato dal Consiglio Regionale del Veneto dell'Ordine dei giornalisti;
- n. 1 psicologo;
- n. 1 farmacologo clinico;
- n. 1 infermiere designato dalla Federazione Regionale Collegi IPASVI;
- n. 1giurista;
- n. 1 medico legale;
- n. 3 medici di cui: n. 1 anestesista, n. 1 dell'area chirurgica e n. 1 dell'area medica designati dalla Federazione Regionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri del Veneto;
- n. 1 medico di medicina generale designato dalla Federazione Regionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri del Veneto;
- n. 1 dirigente medico esperto in organizzazione dei servizi;
- n. 1 dirigente regionale del settore socio-sanitario.

Per quanto riguarda le modalità di funzionamento dell'organismo in oggetto, sarà compito del Comitato stesso provvedere alla redazione di un regolamento interno che ne individui le modalità di convocazione e funzionamento, le procedure e le forme di pubblicità dell'attività.
Le funzioni di segretario del Comitato saranno svolte da un funzionario regionale designato dal Segretario Regionale al Settore Socio-Sanitario e le

conseguenti attività amministrative di supporto saranno fornite dalla Segreteria Regionale al Settore Socio-Sanitario.
Si da atto altresì che sarà corrisposto ai componenti il comitato, ai sensi.dell'art. 187 della L.R. 12/91, un gettone di presenza di £ 120.000.- (al lordo delle trattenute di legge) per ogni seduta ed il rimborso delle spese di viaggio sostenute.

Concludendo il relatore propone il seguente provvedimento alla Giunta Regionale per l'approvazione

LA GIUNTA REGIONALE

- UDITO il relatore, Iles Braghetto, Assessore alle Politiche Sanitarie, incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione ai sensi del II comma dell'art. 33 dello Statuto, in quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica in ordine anche alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale;

- VISTA la Direttiva n. 91/507/CEE;

- VISTO il D.Min.San. 15.7.1997;

- VISTA la L.R. 12/1991;

DELIBERA

- di istituire in via sperimentale il Comitato consultivo per la bioetica, quale organismo interno di consulenza della Giunta regionale afferente l'Assessorato alle Politiche Sanitarie;

- il Comitato consultivo per la bioetica, nella composizione in premessa specificata, ha carattere sperimentale nelle more della regolamentazione della materia con legge-quadro nazionale;

- le funzioni del Comitatosono individuate nel seguente modo:

- consulenza bioetica alla Giunta nell'attività di indirizzo politico ed amministrativo attinente il campo della ricerca e dell'assistenza sanitaria ed, in particolare, relativamente alla programmazione sanitaria regionale, all'allocazione delle risorse ed al controllo della qualità del servizio sanitario con riferimento all'umanizzazione della medicina;
- funzione di indirizzo in tema di sperimentazione senza, peraltro, svolgere attività di riesame di protocolli di studio già valutati in sede locale;
- concorrere alla predisposizione, una volta emanata la legge-quadro nazionale in materia, di un progetto per la costituzione della Commissione bioetica regionale e dei Comitati etici locali;
- promozione di attività specifiche di formazione e costante aggiornamento sulla materia;
- predisposizione delle linee guida per l'accreditamento, in attesa dell'emanazione di specifica normativa nazionale, dei comitati etici locali;
- fornire pareri in tema di sperimentazione su programmi di prevenzione ed altro di valenza regionale;
- offrire punto di riferimento per il funzionamento e l'attività di detti comitati locali, promuovendo la trasparenza e l'uniformità delle procedure seguite nonché l'adeguata pubblicizzazione dei pareri emessi;

- alla nomina dei componenti il Comitato provvederà il Presidente della Giunta regionale con proprio decreto;

- sarà compito del Comitato stesso provvedere alla nomina del Presidente ed alla redazione di un regolamento interno che ne individui le modalità di convocazione e funzionamento, le procedure e le forme di pubblicità dell'attività;

- le funzioni di segretario del Comitato saranno svolte da un funzionario regionale designato dal Segretario Regionale al Settore Socio-Sanitario e che le conseguenti attività amministrative di supporto saranno fornite dalla Segreteria Regionale al settore Socio-Sanitario;

- di corrispondere ai componenti il comitato, ai sensi dell'art. 187 della L.R. 12/91, un gettone di presenza di £ 120.000.- (al lordo delle trattenute di legge) per ogni seduta, nonchè il rimborso delle spese di viaggio sostenute;

- la relativa spesa sarà imputata con successivo provvedimento del Dirigente della Direzione per la Programmazione socio-sanitaria sul cap. 3002 del bilancio di previsione per l'anno 1998.

Sottoposto a votazione, il presente provvedimento viene approvato con voti unanimi e palesi.

IL SEGRETARIO
(FIRMATO) DR. GIANFRANCO ZANETTI

IL PRESIDENTE
(FIRMATO) ON. DOTT. GIANCARLO GALAN

IL VICE PRESIDENTE
Avv. [illegible]

DIFENSORE CIVICO
RILEVAZIONI STATISTICHE

SOMMARIO: 1. CONSIDERAZIONI GENERALI. - 2. CRITERI OBIETTIVI DI RILEVAZIONE. - 3. ESEMPLIFICAZIONE. - 4. TABELLE E GRAFICI.

1. CONSIDERAZIONI GENERALI.

L'elaborazione statistica è essenziale per dare la comprensione riassuntiva dell'attività.

In essa non vengono comprese le attività rimaste sul piano esclusivamente verbale, anche se le stesse incidono non indifferentemente sul complesso dell'attività svolta.

Vi è altresì da tener conto che nell'anno di riferimento è avvenuto il trasloco dalla precedente sede in Venezia a quella attuale in Mestre.

Ciò ha inciso non poco sull'efficienza del servizio, dato il tempo resosi necessario per la messa a norma dell'intero impianto logistico, e ciò ha ovviamente influito negativamente, per un certo periodo, sull'accesso dei cittadini.

E' stata posta una particolare attenzione alle istanze collettive e cioè a quelle presentate da più cittadini, ovvero da cittadini riuniti in comitati, cooperative o associazioni.

Notevole incremento inoltre, come già evidenziato, ha ricevuto la tutela degli interessi diffusi che, riguardando un numero indeterminato di cittadini in ordine a problematiche particolarmente complesse, hanno richiesto un notevole impegno peraltro compensato dai successi e riconoscimenti ottenuti.

2. CRITERI OBIETTIVI DI RILEVAZIONE.

Come già detto nelle tabelle che seguiranno non vengono conteggiate le attività rimaste sul piano esclusivamente verbale.

Le tabelle portano le voci:

a) pratiche formalizzate

b) istanze ricevute

c) utenti serviti

a) pratiche formalizzate:

Per «*pratica formalizzata*» si intende l'apertura di un fascicolo con numero di protocollo. Per questioni di praticità ed economicità **una singola pratica può contenere più istanze** se le stesse, pur distinte quanto ai soggetti, hanno il medesimo oggetto o il medesimo ente di riferimento.

b) istanze ricevute:

E' questa la voce che rappresenta il numero dei cittadini che **si sono esplicitamente rivolti** alla difesa civica, e quindi verrà conteggiata singolarmente anche se, a seguito dell'intervento del difensore civico, altre persone ne godranno i benefici.

c) utenti serviti

Questa voce rappresenta il numero dei cittadini che, pur non avendo presentato un'istanza, ne traggono ugualmente i benefici alla pari dell'istante che ha chiesto l'intervento.

3. ESEMPLIFICAZIONE.

Richiamandoci ai criteri di cui sopra facciamo un esempio chiarificatore:

viene indetto un «*corso di formazione*» cui partecipano **10** soggetti. Il corso non rispetta quanto programmato: in particolare gli «*stages*» non sono adatti a procurare la formazione professionale richiesta. Per questi motivi n. **2** partecipanti al corso chiedono espressamente l'intervento della difesa civica, la quale formalizza un. **1** singola pratica, contenente le n. **2** istanze ricevute.

A seguito di ciò l'Ufficio regionale competente apre un'indagine che accerta le inadempienze denunciate.

In questo caso avremo:

n. 1 pratica formalizzata,

n. 2 istanze ricevute,

n. 8 utenti serviti.

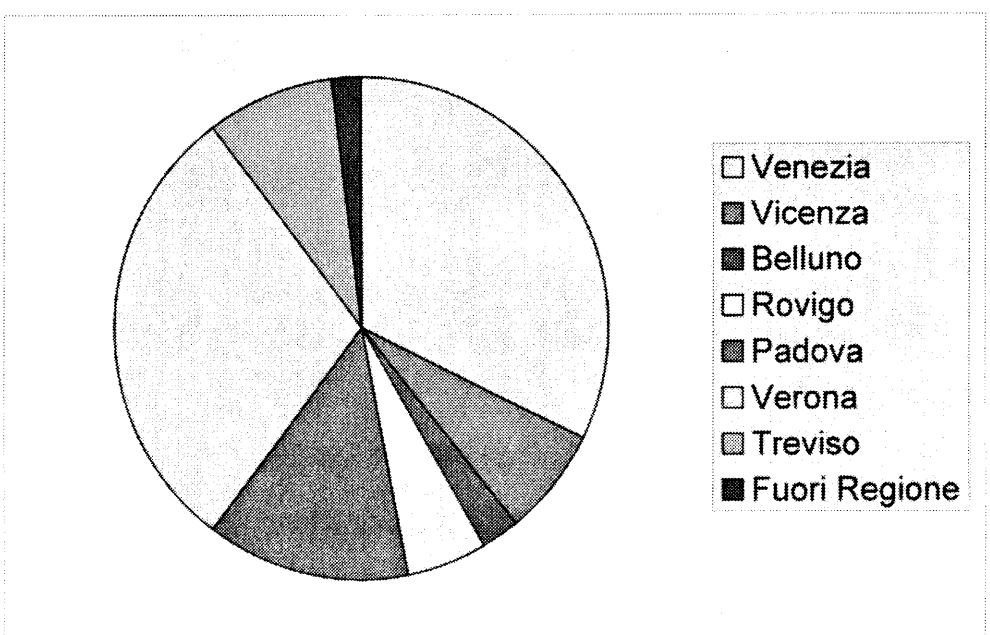
TABELLE E GRAFICI

ATTIVITÀ 2001

Pratiche formalizzate	numero istanti	utenti serviti
820	1477	6229

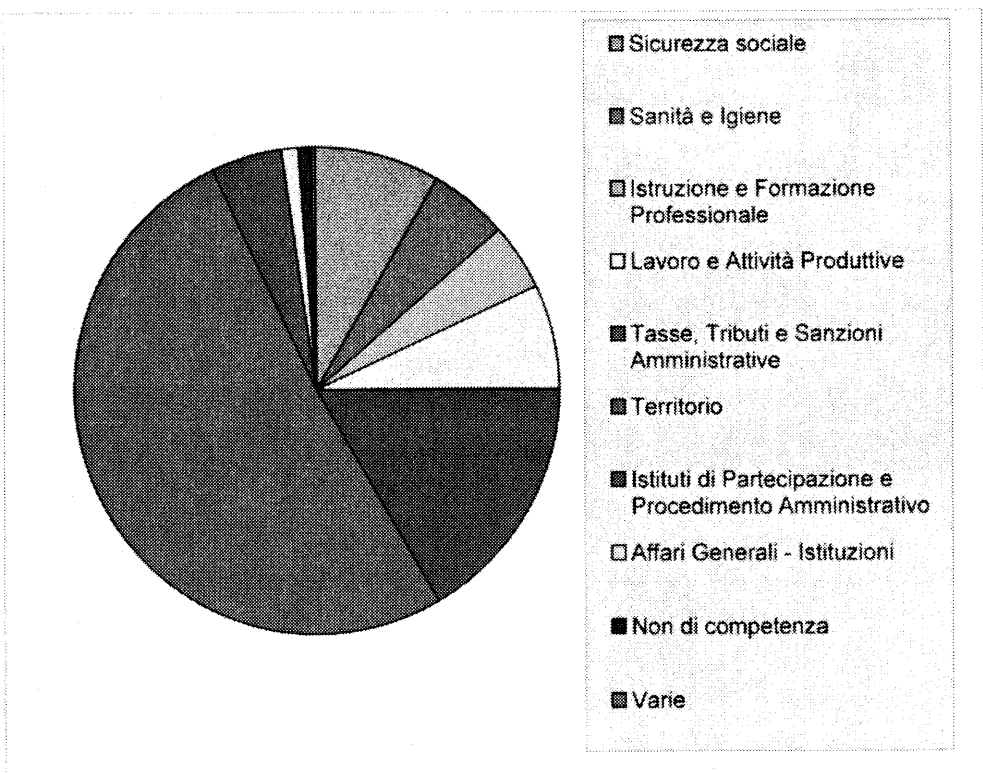
CLASSIFICAZIONE PER PROVENIENZA

ANNO 2001			
PROVINCE	N. PRATICHE	N. ISTANTI	%
Venezia	287	477	32,30%
Vicenza	83	101	6,84%
Belluno	33	37	2,50%
Rovigo	13	78	5,28%
Padova	137	198	13,40%
Verona	160	433	29,32%
Treviso	81	126	8,53%
Fuori Regione	26	27	1,83%
TOTALE	**820**	**1.477**	**100%**



CLASSIFICAZIONE PER MATERIA

MATERIA	N. PRATICHE	N. ISTANTI	%
Sicurezza sociale	105	122	8,26%
Sanità e Igiene	77	77	5,21%
Istruzione e Formazione Professionale	37	69	4,67%
Lavoro e Attività Produttive	88	103	6,97%
Tasse, Tributi e Sanzioni Amministrative	150	243	16,45%
Territorio	267	760	51,46%
Istituti di Partecipazione e Procedimento Amministrativo	66	72	4,87%
Affari Generali - Istituzioni	13	13	0,88%
Non di competenza	14	15	1,02%
Varie	3	3	0,20%
TOTALE	**820**	**1477**	**100,00%**



CLASSIFICAZIONE PER AMMINISTRAZIONI INTERESSATE

(LE PRATICHE POSSONO COINVOLGERE UNO O PIÙ ENTI DI RIFERIMENTO)

Numero delle pratiche relative a Regione, Enti o Aziende regionali e ASL	
Regione	57
ARPAV	7
ATER	33
Aziende Sanitarie	100
TOTALE	**197**

Numero delle pratiche relative a Enti Locali	
Province	13
Comuni e Aziende Municipalizzate	346
Consorzi	14
IPAB	10
TOTALE	**383**

Numero delle pratiche relative ad Amministrazioni statali periferiche	
Ministeri	107
Istituti di Previdenza ed Assistenza	71
Aziende di Servizi (Poste, Ferrovie, RAI, ecc...)	13
Altri Enti (Università, Ordini Professionali, ecc...)	292
TOTALE	**483**

TOTALE GENERALE	**1063**

DATI RELATIVI ALL'ESITO DELLE PRATICHE		
	2001	**2000**
Concluse positivamente	506	340
Concluse negativamente	31	119
Neutre	191	127
Non di competenza	48	38
In attesa di soluzione	28	0
Altre	2	149
TOTALE	**806**	**773**

Le pratiche concluse **positivamente** nell'anno 2001 hanno avuto un **incremento,** rispetto all'anno precedente del 49% essendo passate da 340 a 506.

Quelle concluse **negativamente** hanno avuto un **decremento** del 74%, essendo in numero di 31 rispetto alle 119 dell'anno precedente.

DATI RELATIVI AI TEMPI DI CONCLUSIONE DELLE PRATICHE			
	2001	**2000**	**%**
Pratiche concluse da 1 a 10 giorni	107	244	29%
Pratiche concluse da 11 a 30 giorni	180	210	25%
Pratiche concluse oltre i 30 giorni	533	386	46%
TOTALE	**820**	**840**	**100%**

TEMPO MEDIO DI TRATTAZIONE PER PRATICA ANNO 2001	**60,7 GIORNI**
TEMPO MEDIO DI TRATTAZIONE PER PRATICA ANNO 2000	**32,4 GIORNI**

I tempi medi di trattazione, pur rimanendo in limiti accettabili, si sono, rispetto all'anno precedente, quasi raddoppiati.

Ciò è dovuto al fatto che l'Ufficio della difesa civica - aldilà di una parziale inattività dovuta al trasloco della sede - si è particolarmente impegnato come esplicitato nella presente relazione, nello studio e nella trattazione di temi particolarmente complessi, quali quelli relativi agli interessi diffusi e collettivi, nonchè per la nuova disciplina del commissariamento per le varianti urbanistiche.

Tutto ciò ovviamente ha comportato un particolare e diuturno impegno da parte di tutto l'Ufficio.

CONCLUSIONE

Tutte le costituzioni democratiche assegnano ai diritti umani il primo posto nell'architettura dei loro dettati.

Il rispetto della dignità della persona è la pietra miliare di ogni costruzione istituzionale che ponga il cittadino non nel ruolo di suddito, ma di sovrano, e cioè che non deve ad altri la propria esistenza.

La legittimità dello Stato - quale ente derivato e strumentale - e dei suoi organi rappresentativi sta nella sua idoneità a garantire tale obiettivo primario.

In tale contesto, fortunatamente ormai di accezione comune, si colloca la figura del difensore civico, quale organo di supporto e di controllo, operante con le modalità e le finalità che speriamo di avere opportunamente evidenziato in questa nostra relazione

---

P.S.: ci scusiamo per il ritardo con cui viene depositato questo elaborato ma, in ciò confortati dalla consapevolezza che il termine indicato sia di carattere ordinatorio, quindi non vincolante, e non perentorio abbiamo ritenuto opportuno privilegiare - essendo questa la prima relazione di un neo-eletto difensore civico - un maggior approfondimento delle tematiche e del ruolo della difesa civica, per porgere uno strumento di conoscenza il meno superficiale possibile.

APPENDICE

TAV. I°

4. 5. 94 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee N. L 113/15

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

PARLAMENTO EUROPEO

DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

del 9 marzo 1994
sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore

(94/262/CECA, CE, Euratom)

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visti i trattati che istituiscono le Comunità europee, in particolare gli articoli 138 E, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, 20 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e 107 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica,

visto il parere della Commissione,

vista l'approvazione del Consiglio,

considerando che occorre fissare lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni di mediatore, nel rispetto delle disposizioni previste dai trattati che istituiscono le Comunità europee;

considerando che bisogna determinare le condizioni alle quali al mediatore può essere presentata una denuncia, così come le relazioni tra l'esercizio delle funzioni di mediatore e le procedure giurisdizionali o amministrative;

considerando che il mediatore, che può anche agire di propria iniziativa, deve poter disporre di tutti gli elementi necessari all'esercizio delle sue funzioni; che, a tale scopo, le istituzioni e gli organi comunitari hanno l'obbligo di fornire al mediatore, a sua richiesta, le informazioni che egli richiede loro, purché non ostino motivi di segreto professionale debitamente giustificati e fermo restando l'obbligo del mediatore di non divulgarle; che le autorità degli Stati membri hanno l'obbligo di fornire al mediatore tutte le informazioni necessarie, purché non siano soggette a disposizioni legislative o regolamentari in materia di segreto professionale ovvero ad altre disposizioni che ne vietino la pubblicazione; che, se non riceve l'assistenza richiesta, il mediatore ne informa il Parlamento europeo, al quale spetta prendere le iniziative del caso;

considerando che occorre prevedere le procedure da seguire allorché dalle indagini del mediatore emergano casi di cattiva amministrazione; che occorre altresì prevedere la presentazione di una relazione complessiva del mediatore al Parlamento europeo, al termine di ciascuna sessione annuale;

considerando che il mediatore e il personale alle sue dipendenze hanno l'obbligo della riservatezza per quanto riguarda le informazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni; che il mediatore d'altra parte è tenuto a informare le autorità competenti dei fatti aventi a suo giudizio un'incidenza penale di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito di un'indagine;

considerando che bisogna prevedere la possibilità di una cooperazione tra il mediatore e le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, nel rispetto delle legislazioni nazionali pertinenti;

considerando che spetta al Parlamento europeo nominare il mediatore all'inizio e per la durata di ciascuna legislatura, scegliendolo tra personalità che siano cittadini dell'Unione e offrano tutte le garanzie di indipendenza e di competenza richieste;

considerando che è necessario prevedere le condizioni alle quali il mediatore cessa dalle sue funzioni;

considerando che il mediatore deve esercitare le proprie funzioni nella più completa indipendenza, alla quale sin dal momento in cui assume l'incarico egli si impegna solennemente dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee; che occorre determinare le incompatibilità con la funzione di mediatore, oltreché la retribuzione, i privilegi e le immunità che gli sono accordati;

considerando che vanno previste disposizioni relativamente ai funzionari e agli agenti del segretariato che devono assistere il mediatore e disposizioni in merito al suo bilancio; che la sede del mediatore è quella del Parlamento europeo;

considerando che spetta al mediatore adottare le disposizioni di esecuzione della presente decisione; che, d'altra parte, occorre stabilire disposizioni transitorie che si applichino al primo mediatore che sarà nominato dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea,

DECIDE:

Articolo 1

1. Lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore sono fissati dalla presente decisione in conformità degli articoli 138 E, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea, 20 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e 107 D, paragrafo 4, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

2. Il mediatore svolge le sue funzioni nel rispetto delle competenze attribuite dai trattati alle istituzioni e agli organi comunitari.

3. Il mediatore non può intervenire nei procedimenti avviati dinanzi a un organo giurisdizionale né rimettere in discussione la fondatezza di una decisione giudiziaria di un siffatto organo.

Articolo 2

1. Alle condizioni e nei limiti stabiliti dai summenzionati trattati, il mediatore contribuisce a individuare i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari, fatta eccezione per la Corte di giustizia e per il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, e a proporre raccomandazioni per porvi rimedio. L'azione di qualsiasi altra autorità o persona non può costituire oggetto di denunce presentate al mediatore.

2. Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro dell'Unione può presentare al mediatore, direttamente o tramite un deputato del Parlamento europeo, una denuncia riguardante un caso di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari, fatta eccezione per la Corte di giustizia e per il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Il mediatore informa l'istituzione o l'organo interessato non appena ricevuta la denuncia.

3. Nella denuncia devono figurare chiaramente l'oggetto della stessa e l'identità della persona che la presenta; quest'ultima può chiedere che la denuncia venga esaminata confidenzialmente.

4. La denuncia deve essere presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del ricorrente. Essa deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati.

5. Il mediatore può consigliare al ricorrente di rivolgersi a un'altra autorità.

6. Le denunce presentate al mediatore non interrompono i termini per i ricorsi nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi.

7. Allorché il mediatore, a causa di un procedimento giurisdizionale in corso o concluso sui fatti addotti, deve dichiarare irricevibile una denuncia o porre fine al suo esame, i risultati delle indagini da lui eventualmente svolte in precedenza sono archiviati.

8. Al mediatore può essere presentata una denuncia inerente ai rapporti di lavoro tra istituzioni e organi comunitari e i loro dipendenti soltanto se l'interessato ha esaurito le possibilità interne di domanda o ricorso amministrativo, in particolare quelle di cui all'articolo 90, paragrafi 1 e 2, dello statuto del personale, e solo dopo che sono scaduti i termini fissati per la risposta da parte dell'autorità interessata.

9. Il mediatore informa quanto prima la persona che ha presentato la denuncia sul seguito dato alla stessa.

Articolo 3

1. Ai fini dell'accertamento di eventuali casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, il mediatore effettua di propria iniziativa, o a seguito di una denuncia, tutte le indagini che ritenga necessarie. Egli ne informa l'istituzione o l'organo interessato, il quale può fargli pervenire qualsiasi utile osservazione.

2. Le istituzioni e gli organi comunitari hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni che egli richiede loro e gli permettono la consultazione dei loro fascicoli. Essi possono rifiutarvisi soltanto per motivi di segreto professionale debitamente giustificati.

Consentono l'accesso a documenti provenienti da uno Stato membro e soggetti in tale Stato al segreto in virtù di una disposizione legislativa o regolamentare soltanto previo consenso di detto Stato membro. Consentono l'accesso agli altri documenti provenienti da uno Stato membro dopo averne informato lo Stato membro interessato.

Articolo 8

Il mediatore che non risponda più alle condizioni necessarie per l'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo.

Articolo 9

1. Il mediatore esercita le sue funzioni nella massima indipendenza, nell'interesse generale delle Comunità e dei cittadini dell'Unione. Nello svolgere le sue funzioni, egli né chiede né accetta istruzioni da alcun governo o organismo. Egli si astiene dal compiere atti incompatibili con il carattere delle sue funzioni.

2. Nell'assumere l'incarico il mediatore s'impegna solennemente, dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a esercitare le proprie funzioni nella massima indipendenza e con totale imparzialità e a rispettare, per tutta la durata delle sue funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla sua carica e in particolare i doveri di onestà e riserbo per quanto riguarda l'accettare, dopo la cessazione, determinate funzioni o determinati vantaggi.

Articolo 10

1. Per tutto il periodo del suo mandato il mediatore non può esercitare alcuna altra funzione politica o amministrativa né svolgere altra attività professionale retribuita o non retribuita.

2. Per quanto riguarda la retribuzione, le indennità e il trattamento di quiescenza, il mediatore è assimilato a un giudice della Corte di giustizia delle Comunità europee.

3. Si applicano al mediatore e al personale della sua segreteria gli articoli da 12 a 15 incluso e l'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee.

Articolo 11

1. Il mediatore è assistito da una segreteria di cui egli nomina il principale responsabile.

2. Al personale della segreteria del mediatore si applicano i regolamenti e le normative applicabili ai funzionari e altri agenti delle Comunità europee. Il loro numero è fissato ogni anno nel quadro della procedura di bilancio (1).

3. I funzionari delle Comunità europee e degli Stati membri designati a far parte della segreteria del mediatore sono comandati nell'interesse del servizio, con garanzia di reintegrazione automatica nell'istituzione di provenienza.

4. Per le questioni riguardanti il personale alle sue dipendenze, il mediatore è assimilato alle istituzioni ai sensi dell'articolo 1 dello statuto del personale delle Comunità europee.

Articolo 12

Il bilancio del mediatore figura nell'allegato della sezione I (Parlamento) del bilancio generale delle Comunità europee.

Articolo 13

La sede del mediatore è quella del Parlamento europeo (2).

Articolo 14

Il mediatore adotta le disposizioni di esecuzione della presente decisione.

Articolo 15

Il primo mediatore nominato dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea è nominato per il periodo rimanente fino al termine della legislatura.

Articolo 16

Il Parlamento europeo prevede nel proprio bilancio le risorse finanziarie e di personale atte a consentire al primo mediatore nominato di esercitare fin dal momento della nomina i compiti assegnatigli.

Articolo 17

La presente decisione è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ed entra in vigore alla data della sua pubblicazione.

Fatto a Strasburgo, il 9 marzo 1994.

Per il Parlamento europeo

Il Presidente

Egon KLEPSCH

(1) In una dichiarazione congiunta delle tre istituzioni sono enunciati i principi che fissano il numero degli agenti assegnati al mediatore e lo statuto di agente temporaneo o a contratto del personale incaricato delle indagini.

(2) Cfr. decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri relativa alla fissazione delle sedi delle istituzioni e di taluni organismi e servizi delle Comunità europee (GU n. C 341 del 23. 12. 1992, pag. 1).

TAV. II°

DICHIARAZIONE FINALE

La VI Conferenza internazionale dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, che ha avuto luogo dal 20 al 24 ottobre a Buenos Aires in Argentina, organizzata dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, creato nel 1978 e che rappresenta 86 Paesi nel mondo organizzati in sei regioni: Africa, Asia, Australasia e Pacifico, Europa, America Latina e Caraibi e il Nord America, ha adottato la seguente dichiarazione:

1) Questa conferenza riafferma come caratteristiche essenziali delle istituzioni di difesa civica:
   - Indipendenza
   - Accessibilità
   - Flessibilità
   - Credibilità

   Tali istituzioni approfondiscono doglianze presentate dalle popolazioni in merito a violazioni di diritti umani, ingiustizia e altre forme di mala amministrazione da parte di Governi e servizi pubblici. Il loro ruolo è inoltre quello di sorvegliare l'attività amministrativa di governi e pubblici servizi, di migliorare la pubblica amministrazione e rendere la sua azione più trasparente e responsabile nei confronti della collettività.

   Di conseguenza vi è una attinzione crescente sulla necessità di istituire e sviluppare efficienti istituzioni nazionali di difesa civica per la promozione e la protezione dei diritti umani e la correttezza dell'azione di governi e pubblici servizi.

   Tali istituzioni dovrebbero accentuare l'attenzione sulla posizione della donna. Allo stesso modo devono sostenere i popoli indigenti ed altri gruppi svantaggiati.

2) La conferenza ha dato particolare attenzione all'impatto sull'attività del Difensore Civico di programmi economici finanziati da istituzioni internazionali e banche per lo sviluppo di aree regionali.

   Per tali motivi, una specifica richiesta è stata avanzata per incoraggiare queste organizzazioni a sviluppare i loro programmi nel quadro degli strumenti internazionali per la tutela dei diritti umani.

3) E' stato inoltre considerato essenziale che organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e strutture regionali incrementino il loro sostegno alle iniziative assunte dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman per la definizione dello status internazionale dell'Istituto stesso e dei Difensori Civici nazionali.

Analogo sostegno dovrebbe essere esteso alle azioni individuali svolte a livello internazionale e regionale da Difensori Civici nel campo della protezione dei diritti umani fondamentali.

4) Su richiesta dell'UNESCO, la Dichiarazione di Antigua (Guatemala) sulla cultura della pace e dei diritti umani, che incoraggiava la creazione di una rete di Difensori Civici per sostenere i nobili scopi della Dichiarazione, è stata aperta all'affiliazione di membri dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman.

5) E' un carattere essenziale della Comunità dei Difensori Civici il sostenere colleghi impegnati ad istituire, sviluppare e mantenere le loro strutture in circostanze avverse.

Di conseguenza, una particolare considerazione è stata data a tali problemi.

E' inaccettabile che in alcuni paesi l'indipendenza del Difensore Civico sia messa in discussione; che Difensori Civici siano minacciati di ritorsioni per avere svolto il loro lavoro a favore della popolazione.

Durante la conferenza di Buenos Aires alcune questioni riferite al contesto dell'America Latina sono state sottoposte all'attenzione delle delegazioni e tra esse la situazione della Mrs. Victoria M. Velasquez de Avilez, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanas di El Salvador.

TAV. III°

L.R. n. 28 del. 06/06/1988

Istituzione del difensore civico.

Titolo I
Istituzione

Art. 1 - (Istituzione e funzioni).
1. E' istituito nella Regione Veneto il difensore civico.
2. Il difensore civico svolge la sua attività al servizio dei cittadini in piena libertà e indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale. 3. Il difensore civico interviene, a norma della presente legge, nei casi di disfunzioni o di abusi della pubblica amministrazione nonchè a tutela di interessi diffusi.

Art. 2 - (Sede).
1. Il difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale e svolge le proprie funzioni anche in sedi decentrate.

Art. 3 - (Requisiti).
1. Il difensore civico è eletto tra cittadini in possesso dei requisiti previsti dalla legge per l' elezione a consigliere regionale e della necessaria preparazione ed esperienza professionale nel campo giuridico - amministrativo.

Art. 4 - (Elezione e durata in carica).
1. Il difensore civico è eletto dal Consiglio regionale con maggioranza di due terzi degli aventi diritto. (1)
2. Dura in carica 5 anni dalla data del giuramento.
3. La prestazione del giuramento ha luogo davanti al Consiglio regionale entro 15 giorni dall' elezione con la formula « Giuro di bene e fedelmente svolgere l' incarico cui sono chiamato nell' interesse della collettività e al servizio dei cittadini, in piena libertà e indipendenza ».
4. I poteri del difensore civico sono prorogati fino alla prestazione del giuramento da parte del successore.
5. Il difensore civico è rieleggibile per una sola volta nella carica.
6. Almeno tre mesi prima della scadenza del mandato il Consiglio regionale è convocato per provvedere all' elezione del nuovo difensore civico.
7. Qualora il mandato venga a cessare prima della scadenza, per qualunque causa, la nuova elezione è posta all' ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva al verificarsi della cessazione del mandato.

Art. 5 - Incompatibilità.
1. Non possono ricoprire l'Ufficio:
a) i membri del Parlamento, i consiglieri regionali, gli amministratori di comuni o province;
b) il direttore generale, il direttore sanitario, il direttore amministrativo, il coordinatore sociale delle unità locali socio-sanitarie e delle aziende ospedaliere;
c) i componenti degli organi dirigenti nazionali, regionali e provinciali di partiti politici e di associazioni sindacali;
d) i componenti del Comitato regionale di controllo e delle sue sezioni;

e) i dipendenti regionali, degli enti locali e degli enti, istituti, consorzi e aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale;

f) i funzionari pubblici che, per ragioni del loro ufficio, svolgono attività di controllo su atti o organi regionali o di enti locali;

g) gli amministratori di enti e imprese pubblici o a partecipazione pubblica nonché i titolari, amministratori e dirigenti di enti e imprese vincolate con la Regione da contratti d'opera o di amministrazione ovvero che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione;

h) i consulenti legali, tecnici o amministrativi che prestano abitualmente la loro opera alla Regione o agli enti o imprese o aziende di cui ai punti d) ed f).

2. L'Ufficio del difensore civico è comunque incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione.

3. In caso di incompatibilità si applicano le procedure previste per i consiglieri regionali. (2)

Art. 6 - (Revoca).

1. Il difensore civico può essere revocato a seguito di motivata mozione solo per gravi violazioni di legge o per accertata inefficienza. La mozione è approvata dal Consiglio regionale con le stesse modalità e la stessa maggioranza prevista per la nomina.

2. Il difensore civico, qualora lo richieda, è ascoltato in seduta pubblica dal Consiglio regionale.

Art. 7 - (Modalità di intervento).

1. Nei casi di disfunzioni o di abusi della pubblica amministrazione, su istanza di cittadini singoli o associati o di formazioni sociali che abbiano una pratica in corso, il difensore civico interviene presso l' Amministrazione regionale, gli enti e le aziende da essa dipendenti, le Unità locali socio - sanitarie, gli enti delegatari di funzioni amministrative regionali affinchè i procedimenti amministrativi abbiano regolare corso e gli atti siano tempestivamente emanati.

2. Può intervenire altresì d' ufficio ogni qualvolta riscontra casi analoghi a quelli segnalati con istanza.

3. Il difensore civico, qualora rilevi, presso qualsiasi altra amministrazione pubblica, disfunzioni, ne riferisce all' amministrazione interessata informandone la Giunta regionale.

4. Previa deliberazione assunta dai competenti organi delle province, dei comuni, delle comunità montane, che a tal fine stipuleranno convenzione con l' Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, l' attività del difensore civico può riguardare anche le pratiche in corso presso gli enti predetti ancorchè non relative a funzioni da essi svolte per delega o sub delega della Regione.

5. I consiglieri regionali non possono rivolgere richieste di intervento al difensore civico.

6. La materia del pubblico impiego non può costituire oggetto di intervento del difensore civico.

Art. 8 - (Procedimento).

1. L' istanza di cui all' articolo precedente è presentata per iscritto od oralmente, nel qual caso viene verbalizzata dall' ufficio.

2. Qualora il difensore civico ritenga giustificata la istanza, chiede al responsabile dell' ufficio interessato notizie sullo stato della pratica e sui termini entro cui si prevede la sua definizione.

3. In caso di inerzia dell' ufficio competente, il difensore civico può chiedere al responsabile dell' ufficio di procedere congiuntamente all' esame della pratica e comunque, tenuto conto delle esigenze dell' ufficio medesimo, stabilisce il termine massimo per la definizione della stessa pratica, restando esclusa ogni valutazione di merito.
4. Trascorso inutilmente il termine di cui al comma precedente,il difensore civico ne dà segnalazione agli organi competenti per i provvedimenti, anche disciplinari, di competenza.
5. Il responsabile dell' ufficio che impedisca o ritardi lo svolgimento delle funzioni del difensore civico è soggetto ai provvedimenti disciplinari previsti dalle norme vigenti. L' eventuale provvedimento di archiviazione è comunicato al difensore civico.
6. In ogni caso il difensore civico fornisce motivata risposta alle istanze presentate. Copia della risposta viene trasmessa all' organo esecutivo dell' ente interessato.

Art. 9 - (Poteri istruttori).
1. Il difensore civico, per l' adempimento dei suoi compiti, può:
   a) chiedere l' esibizione, senza il limite del segreto d' ufficio, di tutti gli atti e documenti relativi all' oggetto del proprio intervento anche tramite collegamento con i sistemi informativi regionali;
   b) convocare il responsabile dell' ufficio competente al fine di ottenere tutte le informazioni possibili circa lo stato della pratica e le cause delle eventuali disfunzioni e accedere agli uffici per accertamenti.
2. Il difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto in possesso per ragioni di ufficio e che siano da ritenersi segrete o riservate ai sensi delle leggi vigenti.

Art. 10 - (Tutela degli interessi diffusi)
1. Per la tutela di interessi diffusi nelle materie di competenza regionale, il difensore civico provvede a sentire tutte le parti eventualmente interessate che ne facciano richiesta.
2. Il difensore civico può indirizzare segnalazioni, sollecitazioni e pareri ai competenti organi della Regione.

Art. 11 - (Rapporti con azioni giudiziarie e ricorsi amministrativi).
1. La proposizione dei ricorsi giurisdizionali o amministrativi non esclude nè limita la facoltà di proporre istanza al difensore civico.

Art. 12 - (Rapporti con il Consiglio regionale).
1. Il difensore civico ha diritto di essere ascoltato dalla commissione consiliare competente per gli affari istituzionali per riferire su aspetti generali della propria attività e dalle altre commissioni consiliari in ordine ad aspetti particolari.
2. Le commissioni consiliari possono convocare il difensore civico per avere chiarimenti sull' attività svolta.
3. Alle riunioni delle commissioni consiliari viene invitato un rappresentante della Giunta regionale.

Art. 13 - (Relazione annuale e informazione).
1. Il difensore civico entro i primi tre mesi di ogni anno sottopone all' esame del Consiglio regionale una relazione sull' attività svolta, con eventuali proposte di innovazioni normative o amministrative.

2. La relazione è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. Il Consiglio regionale provvede a darne adeguata pubblicità su altri organi di stampa della Regione o indipendenti.
3. In casi di particolare importanza o urgenza il difensore civico può inviare proprie relazioni al Consiglio regionale.
4. Il difensore civico, di propria iniziativa e valendosi del fondo a sua disposizione, o tramite il Consiglio, provvede a dare adeguata pubblicità alla propria attività per la tutela degli interessi dei cittadini singoli o associati.

Titolo III
Norme organizzative

Art. 14 - (Organizzazione e personale).
1. Il difensore civico organizza il proprio ufficio secondo criteri di competenza funzionale e di decentramento territoriale di cui all' articolo 2.
2. Alla dotazione organica, ai locali, ai mezzi necessari per il funzionamento dell' ufficio provvede, sentito il difensore civico, l' Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con propria deliberazione.
3. Per l' espletamento delle proprie funzioni nelle sedi decentrate il difensore civico si avvale del personale messo a disposizione dalla Giunta regionale. Il personale assegnato dipende funzionalmente dal difensore civico e a esso risponde per l' attività svolta.
4. Il difensore civico può altresì valersi dell' assistenza degli uffici regionali e, nei limiti degli stanziamenti a sua disposizione, di professionisti tratti - ove esistano - dagli albi dei consulenti tecnici esistenti negli uffici giudiziari dei distretti delle Corti d' Appello del Veneto.

Art. 15 - (Trattamento economico).
1. Al Difensore civico spettano le indennità di funzione e di missione, nonchè i trattamenti di cui all'articolo 1, primo comma, lettere a) e b) della legge regionale 25 gennaio 1973, n. 6 come da ultimo modificata con la legge regionale 4 marzo 1996, n. 8, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 1 della legge regionale 7 aprile 1994, n. 16, secondo quanto disposto per i membri della Giunta regionale. (3)

Art. 16 - (Norma finanziaria).
1. All' onere di lire 500 milioni derivante dall' applicazione della presente legge si provvede, ai sensi dello articolo 19, 5° comma della legge regionale 9 dicembre 1977, n. 72, modificata dalla legge regionale 7 settembre 1982, n. 43, mediante prelevamento dalla partita n. 9 del fondo globale per le spese correnti iscritto al cap. 80210 dello stato di previsione della spesa di bilancio per l' anno 1987.
2. Nello stato di previsione della spesa del bilancio per l' anno 1988 è istituito il cap. 3460 denominato « Spese connesse all' istituzione del difensore civico regionale » con lo stanziamento di lire 500 milioni. 3. Per gli anni successivi, al finanziamento della presente legge si provvede con la legge di approvazione del Bilancio.

Note

(1) Articolo 8 comma 3 legge regionale 22 luglio 1997, n. 27 ha modificato il comma disponendo che il difensore civico è nominato con il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati.

(2) Articolo così sostituito da art. 52 legge regionale 5 febbraio 1996, n. 6

(3) Articolo così sostituito da art. 1 legge regionale 31 ottobre 1996, n. 33

TAV. IV°

Articolo 11
Difensore civico

1. Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico con compiti di garanzia dell'imparzialita' e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonche' i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.

3. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresi' la funzione di controllo nell'ipotesi prevista all'articolo 127.

TAV. V°

UNIVERSITÀ DI PADOVA

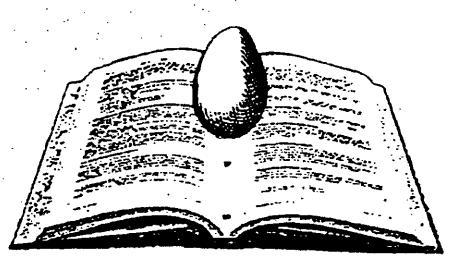
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

COSTITUZIONE DIRITTI UMANI GARANZIE

Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione

a cura di

Lucio Strumendo



STUDI E RICERCHE SUI DIRITTI UMANI

CEDAM

Seminari e *Conferenze Internazionali* e di *Raccomandazioni di Istituzioni Sovranazionali.*

1) Raccomandazioni a seguito di Seminari e Convegni promossi dall'ONU

Nel 1978 la Commissione Diritti Umani organizzò il Seminario sulle Istituzioni Nazionali e Locali per la Protezione dei Diritti Umani dove vennero approvate le prime direttive relative alla struttura e al funzionamento delle Istituzioni Nazionali. I loro compiti erano così definiti:

1. funzionare come fonte di informazioni sui diritti umani sia nei confronti del governo sia della popolazione;
2. assistere ed educare l'opinione pubblica e promuovere la consapevolezza e il rispetto dei diritti umani;
3. valutare, deliberare e fare raccomandazioni su determinate situazioni che possano presentarsi a livello nazionale e delle quali il governo le abbia investite;
4. dare consulenza al governo su qualsiasi questione relativa ai diritti umani;
5. compiere attività di studio e monitoraggio sullo stato della normativa, decisioni giudiziarie e procedure amministrative per la promozione dei diritti umani e fare relazioni in merito alle autorità competenti;
6. porre in essere qualsiasi compito affidato loro dal governo nel quadro degli adempimenti con gli obblighi internazionali relativi agli strumenti internazionali di protezione di diritti umani di cui lo stato è parte.

Nel 1991 si tiene il primo Seminario Internazionale sulle Istituzioni Nazionali, promosso dalla Commissione Diritti Umani a Parigi dal 7 al 9 ottobre 1991. Il seminario dette luogo all'adozione dei cosiddetti Principi di Parigi che, sviluppando le *guidelines* del 1978, sancivano:

1. la possibilità delle Istituzioni nazionali di fare relazioni e proposte su ogni argomento relativo ai diritti umani (comprese le previsioni normative, le procedure amministrative e qualsiasi forma di violazione dei diritti umani) al parlamento, al governo e ogni altro organo competente;

2. l'opportunità che le Istituzioni nazionali fossero previste da una norma costituzionale o legislativa;

3. il loro ruolo nel promuovere la conformità della normativa statale vigente e le procedure dello stato agli standards internazionali relativi ai diritti umani;

4. la loro funzione di incoraggiare lo sviluppo e la ratifica dei trattati internazionali relativi ai diritti umani;

5. il compito delle Istituzioni nazionali nel contribuire alle procedure di redazione dei rapporti che gli stati devono presentare in conformità agli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani;

6. la necessità di offrire la loro assistenza nella formulazione e nell'esecuzione dei programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani e di incrementare la conoscenza dei diritti umani;

7. l'importanza della cooperazione con le Nazioni Unite, le istituzioni regionali e le istituzioni di altri paesi.

Nel caso di istituzioni nazionali autorizzate a ricevere reclami e petizioni riguardanti situazioni individuali, aspetto che interessa soprattutto l'attività dell'Ombudsman, furono fissati alcuni principi: il tentativo di una soluzione amichevole; l'obbligo di informare le parti sui loro diritti, sui rimedi a loro disposizione e di facilitarne l'accesso; l'obbligo di ricevere ogni ricorso o trasmetterlo ad altre autorità competenti; la possibilità di fare raccomandazioni alle autorità interessate incluse proposte di emendamenti alle leggi o ai sistemi di amministrazione che ostacolano il libero esercizio dei diritti.

La Conferenza di Vienna sui diritti umani del giugno 1993, nel corso della quale è stato organizzato un meeting parallelo delle Istituzioni nazionali, nella Dichiarazione e Programma d'Azione Adottati stabilisce, ai paragrafi 36 e 37:

"36. La Conferenza mondiale riafferma l'importante e costruttivo ruolo giocato dalle Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, in particolare la loro capacità di consulenza alle autorità competenti, la loro funzione nel porre riparo alle violazioni dei diritti umani, nel diffondere l'informazione e l'educazione sui diritti umani.

La Conferenza mondiale incoraggia la costituzione e il rafforzamento delle Istituzioni nazionali, tenendo in considerazione i "Principi

relativi allo stato delle Istituzioni nazionali" e riconoscendo che è diritto di ogni Stato scegliere la struttura più adatta ai propri particolari bisogni a livello nazionale.

37. Gli accordi regionali giocano un ruolo fondamentale nel promuovere e proteggere i diritti umani. Infatti dovrebbero sostenere gli standard universali su tali diritti, come contenuti negli strumenti internazionali, e la loro protezione.

La Conferenza mondiale appoggia gli sforzi in corso per rafforzare questi accordi e per accrescere la loro effettività, sottolineando contemporaneamente l'importanza della cooperazione con le attività delle Nazioni Unite sui diritti umani".

Dopo la Conferenza di Vienna si è svolto a Tunisi il Secondo Seminario Internazionale sulle Istituzioni Nazionali per la protezione dei diritti umani (Second International Workshop on National Institutions for the promotion and protection of human rights) dal 13 al 17 dicembre 1993.

La raccomandazione finale della Conferenza di Tunisi sottolinea la necessità di implementare le Istituzioni nazionali, rafforzare il loro status e la loro indipendenza, promuovere lo scambio reciproco di informazioni sul livello di attuazione da parte degli stati delle convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani e sull'attività delle varie Istituzioni nazionali. Inoltre si riprende il tema discusso a Vienna circa la necessità di trovare forme di collaborazione fra Istituzioni nazionali e organi delle Nazioni Unite che si occupano di diritti umani.

L'Assemblea Generale dell'ONU ha fatto propri i Principi di Parigi con risoluzione 48/154 del 20 dicembre 1993.

Il 3 marzo 1995 la risoluzione della Commissione diritti umani 1995/50, ribadisce la necessità che gli stati rafforzino le Istituzioni nazionali esistenti (punto 3), sottolinea la necessità che il Centro diritti umani fornisca la necessaria assistenza tecnica agli Stati che intendono istituire o rafforzare le proprie Istituzioni nazionali (punto 10) e torna a sottolineare la necessità che le Istituzioni nazionali partecipino alle attività delle Nazioni Unite relative ai diritti umani, chiedendo al Segretario Generale di sollecitare una risposta dagli stati che non lo hanno ancora fatto.

Dopo la Conferenza di Tunisi si è svolto a Manila, dal 18 al 21 aprile 1995 il Terzo Seminario Internazionale sulle Istituzioni Nazionali per la protezione dei diritti umani (Third Internatonal Workshop on National Institution for the promotion and protection of human rights).

A Manila è stata adottata una dichiarazione finale che sottolinea la necessità che l'organizzazione e le funzioni delle Istituzioni nazionali siano conformi ai Principi di Parigi, fatti propri dall'assemblea generale, perché esse potranno avere efficacia ed essere veramente credibili solo se saranno indipendenti, pluraliste e possibilmente create attraverso un provvedimento legislativo o una previsione di rango costituzionale. La raccomandazione prosegue pregando l'Alto Commissario per i diritti umani di incoraggiare l'accettazione dei principi di Parigi da parte delle Istituzioni nazionali e il loro rafforzamento e di dare la più ampia diffusione e conoscibilità ai principi stessi.

Come si vede il punto più rilevante delle raccomandazioni di Manila sta nel sottolineare l'esigenza che le Istituzioni nazionali partecipino ai lavori degli organi delle Nazioni Unite che operano in materia di protezione dei diritti umani.

In particolare tali organi sono la Commissione diritti umani dell'ONU ed i seguenti Comitati:

– *Comitato diritti umani civili e politici* (istituito con il Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale delle N.U. il 16 dicembre 1966, ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978; reso esecutivo con legge 25.10.1977, n. 881);

– *Comitato diritti economici sociali e culturali* (istituito con il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle NU con lo stesso provvedimento del Patto sopra citato, ratificato dall'Italia con la stessa legge);

– *Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale* (Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea generale delle NU il 21 dicembre 1965; entrata in vigore il 4 gennaio 1969; ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 13 ottobre 1975, n. 645);

– *Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne* (Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, adottata dall'Assemblea generale delle NU il 18

settembre 1979, in vigore dal 3 settembre 1981; ratificata dall'Italia con legge 4 marzo 1985 n. 132);

– *Comitato contro la tortura* (istituito dalla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata dall'Assemblea generale delle NU il 10 dicembre 1934, entrata in vigore il 27 giugno 1987; ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 3 novenbre 1988, n. 498);

– *Comitato per i diritti dei bambini* (Convenzione sui diritti dell'infanzia, adottata dall'Assemblea generale delle NU il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176).

2) Raccomandazioni di Istituzioni Sovranazionali in materia di Ombudsman

a) Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa, nella sua raccomandazione n. (85) 13 del Comitato dei Ministri ha affermato: "ricordando le funzioni dell'Ombudsman, che comprendono soprattutto l'esame di ricorsi individuali riguardanti errori o altre insufficienze imputate alle autorità amministrative...; raccomanda ai governi degli stati membri:

– di esaminare la possibilità di nominare un Ombudsman o di prevederne la nomina, ai livelli nazionali, regionali o locali, o in campi specifici della Pubblica Amministrazione;

– di prevedere di abilitare l'Ombudsman, laddove non è ancora così, a prestare un'attenzione particolare, nel quadro della sua competenza generale, alle questioni che afferiscono ai diritti dell'uomo...;

– di prevedere di accrescere e potenziare con altri mezzi i poteri dell'Ombudsman in modo da incoraggiare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dell'amministrazione" [1].

Già dal 1975 il Consiglio d'Europa aveva dimostrato il suo inte-

[1] R. n. (85) 13 del 23.9.1985.

ressamento per la figura dell'Ombudsman incoraggiandone la creazione con una specifica Raccomandazione ([2]).

b) le Nazioni Unite

Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel commento al rapporto dell'Italia: alla voce "principali soggetti di preoccupazione" si afferma che la funzione di Difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale... ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto del territorio in cui vivono". Nella parte dedicata ai suggerimenti e alle raccomandazioni, il Comitato invita il governo a prendere "le misure necessarie" per creare il Difensore civico nazionale ([3]).

3) L'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (International Ombudsman Institute - IOI)

Rispetto al ruolo dell'Ombudsman è opportuno riportare anche la Dichiarazione Finale della VI Conferenza Mondiale di Buenos Aires (20-24 ottobre 1996).

Dichiarazione finale

La VI Conferenza internazionale dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, che ha avuto luogo dal 20 al 24 ottobre a Buenos Aires in Argentina, organizzata dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, creato nel 1978 e che rappresenta 86 Paesi nel mondo organizzati in sei regioni: Africa, Asia, Australia e Pacifico, Europa, America Latina e Caraibi e il Nord America, ha adottato la seguente dichiarazione:

1) Questa conferenza riafferma come caratteristiche essenziali delle istituzioni di difesa civica:

([2]) Si tratta della Raccomandazione n. (75) 757.

([3]) Observations du Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme, 51 sessione 3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add. 37.

- Indipendenza
- Accessibilità
- Flessibilità
- Credibilità

Tali istituzioni approfondiscono doglianze presentate dalle popolazioni in merito a violazioni di diritti umani, ingiustizia e altre forme di mala amministrazione da parte di Governi e servizi pubblici. Il loro ruolo è inoltre quello di sorvegliare l'attività amministrativa di governi e pubblici servizi, di migliorare la pubblica amministrazione e rendere la sua azione più trasparente e responsabile nei confronti della collettività.

Di conseguenza vi è una attenzione crescente sulla necessità di istituire e sviluppare efficienti istituzioni nazionali di difesa civica per la promozione e la protezione dei diritti umani e la correttezza dell'azione di governi e pubblici servizi.

Tali istituzioni dovrebbero accentuare l'attenzione sulla posizione della donna. Allo stesso modo devono sostenere i popoli indigenti ed altri gruppi svantaggiati.

2) La conferenza ha dato particolare attenzione all'impatto sull'attività del Difensore Civico di programmi economici finanziati da istituzioni internazionali e banche per lo sviluppo di aree regionali.

Per tali motivi, una specifica richiesta è stata avanzata per incoraggiare queste organizzazioni a sviluppare i loro programmi nel quadro degli strumenti internazionali per la tutela dei diritti umani.

3) È stato inoltre considerato essenziale che organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e strutture regionali incrementino il loro sostegno alle iniziative assunte dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman per la definizione dello status internazionale dell'Istituto stesso e dei Difensori Civici nazionali.

Analogo sostegno dovrebbe essere esteso alle azioni individuali svolte a livello internazionale e regionale da Difensori Civici nel campo della protezione dei diritti umani fondamentali.

4) Su richiesta dell'UNESCO, la Dichiarazione di Antigua (Guatemala) sulla cultura della pace e dei diritti umani, che incoraggiava la creazione di una rete di Difensori Civici per sostenere i nobili scopi della Dichiarazione, è stata aperta all'affiliazione di membri dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman.

5) È un carattere essenziale della Comunità dei Difensori Civici il

sostenere colleghi impegnati ad istituire, sviluppare e mantenere le loro strutture in circostanze avverse.

Di conseguenza, una particolare considerazione è stata data a tali problemi.

È inaccettabile che in alcuni paesi l'indipendenza del Difensore Civico sia messa in discussione; che Difensori Civici siano minacciati di ritorsioni per avere svolto il loro lavoro a favore della popolazione.

Durante la conferenza di Buenos Aires alcune questioni riferite al contesto dell'America Latina sono state sottoposte all'attenzione delle delegazioni e tra esse la situazione della Mrs. Victoria M. Velasquez de Avilez, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanas di El Salvador.

TAV. VI°

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Il Difensore Civico

Oggetto: CANONI – Smaltimento delle acque - Presupposti applicativi e criteri di determinazione dei canoni di depurazione e fognatura e costi per l'esecuzione degli allacciamenti fognari. Considerazioni relative alla disciplina da applicarsi.

Considerazioni preliminari

La problematica sulla quale occorre compiere particolari considerazioni sul piano giuridico riguarda la disciplina applicabile alla riscossione e al contenzioso relativo al canone per i servizi di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico delle acque reflue.

Diverse istanze inoltrate allo scrivente ufficio riguardano il comportamento tenuto da amministrazioni locali relative ai procedimenti in oggetto, che non presentano criteri di univocità ed imparzialità nelle scelte operate.

Tali comportamenti hanno creato disparità non solo nel trattamento degli utenti di diverse amministrazioni ma addirittura tra utenti degli stessi servizi.

Si sono, infatti, verificate situazioni in cui i criteri adottati per il calcolo dei contributi si sono rivelati contrari ai principi stessi della materia fiscale al punto da porre in dubbio la natura tariffaria di tale versamento, assimilandolo addirittura ad un tributo. Si è, infatti, proceduto, in determinati casi, alla riscossione in mancanza dei presupposti stabiliti dalle vigenti leggi senza considerare, ad esempio, se l'utente avesse o meno provveduto all'allacciamento fognario o se scaricasse o meno i reflui nel depuratore collegato ai collettori pubblici.

In questa situazione l'ufficio del Difensore civico regionale, valutati gli interventi di altri colleghi della Difesa civica locale, ha creduto opportuno operare per una esposizione dei criteri di legalità che presiedono all'attività impositiva in oggetto, nella speranza che tale esposizione possa diventare un punto di riferimento e di riflessione per i vari operatori.

Lo scopo prefisso è di guidare l'attività degli Enti coinvolti ad una "omogeneità procedimentale" che si ritiene quantomeno opportuna sul piano del buon andamento se non della legittimità della azione amministrativa, nonché fornire gli esponenti della difesa civica di uno strumento di controllo e di valutazione il più possibile univoco e condiviso nello spirito di collaborazione e di concertazione all'interno dei propri ambiti di intervento.

Segue pertanto un esposizione delle conclusioni sintetizzate dallo scrivente ufficio con l'auspicio che possa gettare luce su di una situazione che vede ormai coinvolti un gran numero di cittadini che non si sentono tutelati sul piano della gestione dei servizi pubblici che li riguardano in modo particolare.

Presupposti applicativi e criteri di determinazione dei canoni di depurazione e fognatura e costi per l'esecuzione degli allacciamenti fognari. Considerazioni relative alla disciplina da applicarsi

1) Presupposti e definizioni. Allacciamento e utenza.

Una prima considerazione impone di valutare che "presupposto per l'applicazione del canone di fognatura e del canone di depurazione è l'allacciamento alla fognatura pubblica da parte dell'utenza".

Per "allacciamento" alla fognatura si intende il materiale collegamento tra il tratto in suolo pubblico e quello in proprietà privata, attraverso la costruzione di canalizzazioni elementari, delle acque reflue in un collettore che sfocia nell'emissario convogliato verso il depuratore finale.

Per utenza si intende ciascun allacciamento fisso alla pubblica fognatura

Questa è la conclusione che si può sintetizzare dalla lettura combinata dell'art.9 del Regolamento tipo di fognatura (in allegato Piano regionale di risanamento delle acque), della definizione contenuta nella Circolare del ministero dei lavori pubblici n. 11633 ("Istruzioni per la progettazione della fognature e degli impianti di trattamento delle acque di rifiuto"), e della Circolare n. 177/E 5 ottobre 2000 (" Canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque – Chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile"), emanata dal Ministero delle Finanze, documento che sarà costantemente citato non senza affrontare i problemi applicativi che tuttora permangono anche dopo la sua adozione.

Tale conclusione è frutto di una attenta lettura dell'art.36 del D. Lgs. n.152/1999, il quale testualmente recita:

"*allo smaltimento dei rifiuti di cui al comma 3 si applica la tariffa prevista per il servizio di depurazione di cui all'art.14 L. 5 gennaio 1994 n. 36*"

Considerato che la legge ne omette il riferimento specifico si è concluso che nel caso in cui un privato non sia connesso alla fognatura centrale non deve in tal modo corrispondere il canone di fognatura mentre è comunque dovuto quello di depurazione, il quale sarà a carico del soggetto privato (ditta o società) che opererà materialmente il trasporto dei reflui, del soggetto non allacciato, verso gli impianti di smaltimento.

Operando diversamente si verrebbe ad effettuare una doppia imposizione, fattispecie non consentita dal nostro ordinamento giuridico; il canone di depurazione sarebbe cioè pagato due volte da due soggetti diversi; da colui ha prodotto il rifiuto e da colui che si è incaricato del suo smaltimento.

Tale disposizione conferma, che il canone della fognatura, si applica solo alla presenza del presupposto fondamentale precedentemente esposto, ossia dell'allacciamento fognario.

2) Ipotesi particolari di allacciamenti e scarichi.

2.1) Un problema generale si pone quando un privato non versa direttamente i propri scarichi nella fognatura centrale ma vi provvede attraverso impianti non propri collegati a quest'ultima. Questa situazione era definita scarico indiretto.

A chiarire tale definizione era a suo tempo intervenuta la Circolare n.8 10 dicembre 1981 la quale stabiliva che: " *sono parimenti soggetti passivi del canone anche coloro che usufruiscono di scarichi altrui nei quali, attraverso condutture fisse confluiscono le acque reflue dal proprio insediamento, anche se questo non sia direttamente collegato alla fognatura pubblica.*"

Pertanto il canone di fognatura e quello di depurazione sono dovuti anche nel caso di allacciamento "indiretto", ossia nel caso in cui il soggetto passivo scarichi in altri collettori privati a loro volta connessi alla fognatura pubblica.

2.2) Un problema ulteriore riguarda la situazione in cui la rete fognaria sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi, ove per impianto di depurazione si intende "*ogni struttura tecnica che dia luogo, mediante applicazione di idonee tecnologie, ad una riduzione del carico inquinante del liquame ad essa convogliato dai collettori fognari*".

In tal caso il presupposto dell'imposizione, ovvero l'allacciamento alla fognatura, sarebbe presente, ma il pagamento avverrebbe per un servizio che non sarebbe stato materialmente reso, perché la mancanza di tali strutture tecniche non consentirebbe l'effettivo disinquinamento dei liquami.

A conferma di quanto preventivamente esposto, nel caso di mancanza di servizio centralizzato di depurazione il canone è comunque dovuto ma i proventi affluiscono in un fondo vincolato e sono destinati alla realizzazione e alla gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione.

Recita infatti l'art. 14 legge n.36/1994 "la quota di tariffa relativa al servizio di depurazione "*è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. I relativi proventi affluiscono in un fondo vincolato e sono destinati esclusivamente alla realizzazione alla gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione..*

2.3) Una ulteriore problematica riguarda la definizione di allacciamento quale conduttura. In tale situazione si considera "allacciamento" ogni "canalizzazione elementare" che scarichi nella pubblica fognatura.

Per costante riferimento della normativa regionale e nazionale tale conduttura dovrebbe comunque sempre essere costituita da un manufatto o altra opera di realizzazione tecnica di strumenti di scolo.

A confermare tale conclusione vi concorrono le autorizzazioni allo scarico temporaneo rilasciate dai sindaci competenti che, per una durata annuale, consentono l'utilizzo di canalizzazioni alternative a condizione che la situazione venga al più presto regolarizzata con la costrizione di condutture fisse.

3) Natura del canone e conseguenze

La natura di tariffa del canone in questione, è sancita ora definitivamente dall'art.27, co.8 L. 23 dicembre 1998 n.448, che recita testualmente "*A decorrere dal 1 gennaio 1999 il corrispettivo dei servizi di depurazione e di fognatura costituisce quota di tariffa ai sensi degli artt.13 e seguenti L. 5 gennaio 1994 n. 36*",

Tale tariffa verrebbe però versata a tutela di un interesse generale giustificando ulteriormente le considerazioni svolte finora e i dubbi relativi ai suoi aspetti applicativi in relazione al canone di depurazione.

Si individuerebbe così una particolare fattispecie impositiva sulla quale confluiscono due divergenti aspetti:

- quello di corrispettivo di un servizio reso che ne stabilirebbe anche l'entità della commisurazione
- e quello di un compenso di una attività svolta nell'interesse pubblico della collettività che ne costituirebbe il fondamento.

A confermare tale mutamento della natura dell'istituto vi è anche la disposizione contenuta nella L. 13 maggio 1999 n. 133 art.6 comma 13. Tale disposizione stabilisce che somme dovute per i servizi di fognatura e depurazione resi dai comuni fino al 31 dicembre 1998 e riscosse successivamente alla predetta data non costituiscono corrispettivi agli effetti dell'IVA. Recita infatti: "*non costituiscono, altresì, corrispettivi agli effetti dell'IVA le somme dovute ai comuni per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani reso entro la suddetta data e riscosse successivamente alla stessa, anche qualora detti enti abbiano adottato in via sperimentale il pagamento del servizio con la*

tariffa, ai sensi dell'articolo 31, comma 7, secondo periodo, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (26).

Tale precisazione trova fondamento proprio nella natura tributaria che il canone ha avuto fino al 31 dicembre 1998, ora con la trasformazione di tale tributo in tariffa a corrispettivo si creano non pochi problemi applicativi della fattispecie soggetta ad IVA, in ogni modo sarà opportuno, a tal fine, che vi sia una concreta trasformazione delle modalità di applicazione delle modalità di riscossione coerenti con la nuova natura tariffaria per poterlo assoggettare al tributo erariale.

Si auspica *de jure condendo* un intervento chiarificatore su tale aspetto dell'istituto da parte dei soggetti competenti che possa rappresentare una ricerca di uniformità e di certezza del diritto per i cittadini e per gli enti impositori.

4) Esecuzione dei lavori e costi

Riguardo poi al recupero dei costi di esecuzione degli allacciamenti fognari lo scrivente osserva che alcuni aspetti di principio non sono stati osservati.

Innanzitutto in base alla L.R. 33/85 art.60 i criteri generali di determinazione dei costi devono essere stabiliti nel regolamento per la disciplina degli scarichi idrici che obbligatoriamente deve essere approvato da ogni Comune, onde consentire al cittadino una valutazione dell'operato della amministrazione che eseguirà lavori.

Recita infatti tale articolo *I comuni, le comunità montane e i loro consorzi, gestori del servizio di fognatura e/o depurazione, sono tenuti ad approvare un regolamento per l'esercizio del relativo servizio. (100)*

Il regolamento deve stabilire in particolare: 1) i limiti di accettabilità in fognatura di ciascun elemento inquinante, in funzione dello stato delle opere e dell'impianto di depurazione, nonché del recapito finale della fognatura; 2) le modalità di rilascio delle autorizzazioni allo scarico per i nuovi insediamenti; 3) i limiti di accettabilità degli scarichi diretti nei corpi idrici, nel suolo e nel sottosuolo; 4) la sigillatura della saracinesca di intercettazione dell'eventuale condotta di

cortocircuitazione dell'impianto di depurazione; 5) le modalità di controllo degli scarichi in rapporto ai limiti di accettabilità; 6) le norme tecniche per gli allacciamenti; 7) le spese di allacciamento, le tariffe e le relative modalità di esazione;8) le sanzioni amministrative.

Il regolamento è approvato dall'ente di cui al primo comma, sulla base del regolamento tipo predisposto dalla Giunta regionale. (101)

I comuni, le comunità montane e i loro consorzi, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, sono tenuti ad aggiornare il loro regolamento, o ad approvarlo qualora ne fossero sprovvisti. (102) L'inutile decorso del termine, di cui al quarto comma, consente all'organo regionale di controllo competente, (103) la nomina di un commissario " ad acta "".

I Comuni e gli enti competenti (Consorzi) devono quindi già dettare dei criteri specifici attraverso i quali porre a conoscenza i cittadini delle future possibili determinazioni dei costi da sostenere per i lavori di allacciamento.

A confortare tale interpretazione vi sono delle ragioni anche di logicità tecnica della progettazione dei lavori.

La Circolare del ministero dei lavori pubblici n. 11633 del Servizio tecnico Centrale "Istruzioni per la progettazione della fognature e degli impianti di trattamento delle acque di rifiuto" fissando i criteri di progettazione degli impianti di allacciamento e specificandone le caratteristiche tecniche si riferisce ad un "preventivo costo sommario" delle opere da eseguire determinando così il costo delle opere di trasformazione ed allaccio delle fognature eventualmente esistenti "fin dalla fase del progetto di massima".

Non a caso una analisi dei regolamenti approvati di alcune realtà urbane comunali ed extracomunali conferma la necessità che la determinazione degli importi dei costi di realizzazione deve essere fatta a "preventivo" ossia rendendone possibile la predeterminazione da parte di coloro che se ne accollano le spese, valutandone gli aspetti peculiari dei singoli casi.

Recita l'art.10 del regolamento per la disciplina degli scarichi idrici civili e produttivi del Comune di Verona: *"L'esecuzione dell'allacciamento, inteso come*

collegamento tra la pubblica fognatura e il pozzetto di controllo in proprietà privata, viene eseguito dall'Ente gestore e la spesa relativa, preventivamente quantificata, rimane a carico dell'utente."

Solo dopo aver determinato tali costi e averli comunicati al soggetto destinatario è possibile avviare le procedure di riscossione per il recupero anche coattivo delle somme.

Occorre infine citare che lo stesso regolamento tipo di fognatura all'art.9 recita "*l'ente di gestione provvede a propria cura e spese alla costruzione in suolo pubblico dei condotti di allacciamento fino al confine di proprietà, mentre i singoli privati assumono a proprio carico l'allacciamento degli scarichi fino al suddetto limite.*"

La confusione verificatasi nella realtà applicativa non ha risparmiato neppure le situazioni più chiare nei fatti.

Tali costi non possono ovviamente essere mai posti a carico di chi ha operato in proprio, con accollo delle relative spese, alla costruzione degli allacciamenti stessi. A parte le considerazioni sulla problematica esistenza degli effetti retroattivi di tali provvedimenti vi è anche la chiara confusione tra la necessità di recuperare il costo di un opera e la potestà impositiva generale di imporre tributi alla collettività che certo non è prerogativa degli Enti preposti ai servizi di depurazione.

Conclusioni

Pur nella complessità dell'evoluzione della normativa e della prassi relativa alla materia trattata sembrerebbero essere emersi ormai alcuni punti quantomeno stabili ai quali è possibile fare riferimento per il corretto adempimento delle funzioni amministrative relative alla costruzione e alla gestione degli impianti fognari.

Tali punti o conclusioni riguardano quanto, ad avviso dello scrivente, è emerso dall'analisi di normative, circolari, prassi e pareri di altri colleghi esponenti della difesa civica.

Si inviteranno pertanto le amministrazioni che riceveranno tale documento ad uniformarsi con interventi in autotutela a quanto esposto per consentire una maggior equità e imparzialità nell'esercizio delle proprie funzioni e per avvicinarsi maggiormente alle richieste del cittadino.

Facciamo inoltre presente che sarà cura del nostro ufficio rendere edotti i contribuenti dell'esistenza degli strumenti di tutela che la legge consente loro di esercitare per vedersi riconosciuti tali diritti qualora non vi provvedano le singole amministrazioni.

Essendosi verificate, infine, ipotesi in cui taluni Comuni hanno fatto pagare tariffe di depurazione e fognatura, caricandole direttamente sulla bolletta dell'acqua, al di fuori delle ipotesi previste e dei presupposti applicativi precedentemente esposti, c'è, inoltre, la concreta possibilità per i soggetti interessati di proporre istanza di rimborso di quanto indebitamente versato.

A tal scopo verrà redatto un modello unico per la richiesta di rimborso che sarà consegnato a cura degli uffici preposti alla difesa civica ai vari contribuenti per agevolarli verso un primo passo per vedersi riconosciuti i propri diritti.

Distinti saluti.

IL DIFENSORE CIVICO
avv. Vittorio Bottoli

Venezia

Normativa di riferimento:

L.10 maggio 1976 n. 319 artt. 16 e 17 *"Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento"*

D.L. 28 febbraio 1981 n. 38 convertito in L. 23 aprile 1981 n.153 aggiunge gli artt. **17 bis e 17 ter** al decreto precedente

L. 5 gennaio 1994 n. 36 cosiddetta **Legge "Galli"** abroga gli **17 bis e 17 ter** e stabilisce all'**art.14** i criteri per la determinazione delle quote della tariffa prevista per il servizio di fognatura e di depurazione

L. 17 maggio 1995 n. 172 aggiunge in sede di conversione **comma 3-bis all'art.2 del D.L. 17 marzo 1995 n. 79** il quale inserisce **l'ultimo comma dell' art. 17 della L. 319 del 1976 che** stabilisce. che il regime dell'accertamento è quello previsto con **D.p.r 14 settembre 1931 n. 1175** mentre per la riscossione e le sanzioni si applica il **D.p.r. 43/1998.**

L. 23 dicembre 1995 n. 549 art.3 co.42 supera l'art.17 relativamente alla determinazione della quota di contributo del servizio di depurazione preservandone l'ultimo comma

L. 23 dicembre 1998 n. 448 art.31 co. 28 abroga l'ultimo comma dell' art.17 superando il concetto di tributo relativamente al canone di depurazione e di fognatura

L. 13 maggio 1999 n. 133 art.6 co 13

D.Lgs. 11 maggio 1999, n.152 art.62 co,5 e 6 che abroga l'intera L. 319/1976

L.R. 33/85 art.60 2 "Norme sulla tutela dall'inquinamento delle acque"

L.R. 26/1980 " Norme per la determinazione delle tariffe relative al canone dovuto ai Comuni o ai loro Consorzi per i servizi di fognatura e depurazione delle acque di rifiuto ai sensi degli artt. 16 e 17 della L. 10 marzo 1976 n. 319 e del D.p.r. 24 maggio 1977"

La complessa evoluzione normativa si attesta quindi sui presupposti dell'ultrattività degli art.16 e 17 della l.319/1976 fino ai presupposti di imposta verificatisi fino al 31 dicembre 1998 e di una generale riforma data dalla Legge "Galli".

A dipanare tale complicata situazione vi sono poi sul piano della prassi interpretativa:

Circolare n. 8 10 dicembre 1981

Circolare del ministero dei lavori pubblici n. 11633 "Istruzioni per la progettazione della fognature e degli impianti di trattamento delle acque di rifiuto"

Circolare n. 177/E 5 ottobre 2000 *" Canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque – Chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile."*

Quest'ultima affronta le tematiche in oggetto alla luce di tutta la evoluzione normativa avvenuta fino ad ora e sulla base dei numerosi problemi applicativi che sono stati segnalati in tale periodo.

TAV. VII°

ROBERTO MERLO
(Esperto amministrativo presso l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Veneto)

Della rivalsa degli enti pubblici in tema di erogazione di prestazioni socio-assistenziali e sanitarie

1. Premessa
2. Il diritto di rivalsa in materia sanitaria: l'art. 1, 1° comma, L. n. 1580/1931
3. L'azione di rivalsa di cui all'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, nei confronti dei congiunti tenuti agli alimenti
4. Il sistema della diffida ai congiunti in materia sociale: l'art. 155 T.U.P.S. e l'art. 284 R.D. n. 635/1940
5. La disciplina degli alimenti contenuta nel codice civile del 1942. La sentenza n. 349/1989 della Corte costituzionale
6. Il ricorso all'autorità giudiziaria in tema di alimenti. La procedura preliminare prevista in materia di rivalsa delle spese di spedalità dalla legge n. 1580 del 1931
7. La legge 23 dicembre 1978, n. 833: l'istituzione del servizio sanitario nazionale. La tacita abrogazione della rivalsa delle spese sanitarie
8. Le deviazioni giurisprudenziali rispetto alla rivalsa disciplinata nella L. n. 1580/1931: il presupposto della non indigenza dei ricoverati
9. La disciplina dei servizi sociali. La partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita
10. L'ulteriore limite concettuale alla rivalsa assistenziale costituito dal reddito minimo di inserimento.
11. L'assimilazione della degenze geriatrica al ricovero per terapie ai fini della rivalsa verso i congiunti obbligati alla prestazione alimentare. Critica
12. Conclusioni. La sentenza Trib. Vr 14 maggio 1996. L'invalidità del contratto stipulato fra istituti di cura e parenti dei ricoverati

1. Premessa

Per porre correttamente la questione della rivalsa degli enti pubblici in tema di erogazione di prestazioni di assistenza sanitaria ovvero socio-assistenziale, è opportuno, innanzitutto, distinguere nettamente le due fattispecie inquadrandole, rispettivamente, alla luce delle disposizioni degli artt. 32 e 38 della Costituzione repubblicana.
In secondo luogo, ci si deve chiedere se, ed eventualmente entro quali limiti, sia ancora configurabile in materia sanitaria, dopo l'istituzione del servizio sanitario nazionale (L. 23-12-1978, n. 833), una disciplina di rivalsa in senso proprio, e quale sia il sistema vigente in ambito socio-assistenziale dopo che, da ultimo, nella disciplina delle prestazioni sociali agevolate, è intervenuta la norma di cui all'art. 2, comma 6, D.Lgs 31 marzo 1998, n. 109 (su cui, in particolare, *infra*).

2. Il diritto di rivalsa in materia sanitaria: l'art. 1, 1° comma, L. n. 1580/1931

La legge 3-12-1931, n. 1580, che reca il titolo di "Nuove norme per la rivalsa delle spese di spedalità e manicomiali", prevede, all'art. 1, 1° comma, che "Allo scopo di ottenere dai ricoverati che non si trovino in condizioni di povertà, e, in caso di loro morte, dagli eredi legittimi e testamentari, la rivalsa delle spese di spedalità o manicomiali, le amministrazioni degli ospedali, dei Comuni o dei manicomi pubblici, sulla base degli accertamenti eseguiti, comunicano, mediante lettera raccomandata spedita per posta con ricevuta di ritorno, ai singoli obbligati, l'ammontare delle somme da rimborsare, i motivi per cui viene chiesto il rimborso e le modalità di pagamento".

Semplici considerazioni di ordine logico-sistematico permettono di ricavare da tale trasparente dizione letterale la conseguenza che la disposizione va correttamente interpretata nel senso di circoscrivere l'ipotesi di rivalsa da parte degli enti pubblici verso i non indigenti esclusivamente alla materia sanitaria: ciò si evince dal chiaro, combinato riferimento ai ricoverati, alle spese di spedalità o manicomiali - cioè di ordine psichiatrico e, quindi, sanitario - e, nel contesto del medesimo 1° comma, alle amministrazioni degli ospedali o dei manicomi pubblici (così, inequivocabilmente, anche Corte Costituzionale, sentenza 22 giugno 1989, n. 349, in Cons. Stato, 1989, II, 826, su cui dettagliatamente *infra*).

3. *L'azione di rivalsa di cui all'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, nei confronti dei congiunti tenuti agli alimenti*

L'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, cit., prevede la diversa ipotesi che l'azione di rivalsa sia esercitata, "ove occorra, con le stesse modalità di cui al primo comma, anche verso i congiunti dei ricoverati stessi nell'ordine stabilito dall'art. 142 del codice civile (ora art. 433 c.c. 1942), che erano per legge tenuti agli alimenti durante il periodo del ricovero e si trovano in condizioni di sostenere, in tutto o in parte, l'onere delle degenze".
Accanto all'indicazione dei congiunti, il 3° comma chiude il sistema soggettivo dell'esercizio dell'azione di rivalsa da parte degli enti pubblici indicati al 1° comma, circoscrivendone l'ulteriore esperibilità unicamente "verso le persone civilmente responsabili delle ferite e delle malattie che resero necessaria l'assistenza nell'ospedale e nel manicomio".
Anche il 3° comma fa esclusivo riferimento all'ambito sanitario, e tale considerazione sembra banale solo se non la si confronta, come si vedrà *infra*, con consolidati orientamenti giurisprudenziali che hanno estesa la portata originaria della norma nel settore socio-assistenziale.
Il 4° comma del medesimo art. 1, infine, specifica ancor più la fattispecie, statuendo che "Le amministrazioni degli ospedali possono avvalersi della procedura stabilita con la presente legge solo nel caso previsto dall'art. 34 lettera *d*) del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2841", che ha aggiunto alla legge 17-7-1890, n. 6972, l'art. 78-d, secondo cui "È fatta salva l'azione di rivalsa da parte dei Comuni e degli ospedali, che non abbiano potuto ottenere da questi il rimborso di cui ai precedenti articoli, verso i ricoverati che, dagli accertamenti eseguiti risultino non trovarsi in condizioni di povertà".

4. *Il sistema della diffida ai congiunti in materia sociale: l'art. 155 T.U.P.S. e l'art. 284 R.D. n. 635/1940*

Sino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1° gennaio 1948), il legislatore aveva configurato un sistema compiuto in cui erano chiaramente distinte l'ipotesi della rivalsa, specificamente diretta alla materia sanitaria, da quella della diffida ai congiunti, limitata al campo sociale.
Così, sotto il profilo squisitamente sociale, rilevava (e rileva tuttora) la disposizione dell'art. 155 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con R.D. 18-06-1931, n. 773, il cui 1° comma prevede che "I congiunti di un mendicante inabile al lavoro e privo di mezzi di sussistenza, tenuti per legge agli alimenti e in condizione di poterli prestare, sono diffidati dall'autorità locale di pubblica sicurezza ad adempiere al loro obbligo".
Tale disposizione va coordinata con l'art. 284 del R.D. 6-5-1940, n. 635, secondo cui "La disposizione dell'art. 155 della legge si applica anche nel caso in cui l'inabile al lavoro o i congiunti di lui possono provvedere solo parzialmente alla spesa per il mantenimento". Entrambe tali statuizioni vanno poi lette in stretta correlazione con il 2° comma dell'art. 155 T.U.P.S., che stabilisce che

"Decorso il termine stabilito nella diffida, l'inabile al lavoro è ammesso di diritto al beneficio del gratuito patrocinio per promuovere il giudizio sugli alimenti". L'art. 284, 2° comma, R.D. n. 635/1940, aggiunge che "Copia dell'atto di diffida è trasmessa al procuratore del Re (attualmente Procuratore della Repubblica) nel caso previsto dal secondo comma dell'art. 155 della legge."
Pertanto, la disciplina anteriore alla Costituzione repubblicana relativa alle persone in condizioni di povertà, permetteva di differenziare nettamente la fattispecie di carattere socio-assistenziale dell'inabile al lavoro, privo di mezzi di sussistenza (art. 155 T.U.P.S., cit., che sarà sussunta letteralmente dall'art. 38 della Costituzione), dalla diversa ipotesi di ordine sanitario, disciplinata dall'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, cit.: che anche il 3° comma prenda in considerazione il caso di una persona in stato di indigenza, si deduce dal riferimento ivi contenuto alle prescrizioni che regolano gli alimenti e all'ineludibile presupposto dello stato di bisogno dell'alimentando che permea tale materia.

5. *La disciplina degli alimenti contenuta nel codice civile del 1942. La sentenza n. 349/1989 della Corte costituzionale*

L'esercizio da parte degli enti pubblici - sul fondamento dell'arricchimento senza giusta causa dei familiari - dell'azione di rivalsa delle spese di spedalità o manicomiali anche, ove occorresse, verso i congiunti dei ricoverati in condizioni di povertà ai sensi dell'art. 1, comma 3, L. 1580/1931, poteva avvenire, tuttavia, solo rispettando le ulteriori cautele previste dall'ordinamento, vale a dire, altresì, subordinatamente alla richiesta da parte della persona in stato di bisogno (doverosa perché contenuta nella norma di cui all'art. 438, 1° comma, c.c. 1942, secondo cui "Gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in stato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento").
Quindi, all'epoca dello Statuto Albertino, due erano i presupposti che dovevano ricorrere per la rivalsa pubblica verso gli indigenti: stato di bisogno della persona e richiesta da parte di essa.
L'art. 32 della Carta costituzionale vigente, che "tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività", "garantendo cure gratuite agli indigenti", ha però informato l'intera materia della rivalsa da parte degli enti pubblici, impedendo ontologicamente a questi ultimi il ricorso all'art. 1, 3° comma, L. 1580/1931, nei confronti dei congiunti dei ricoverati tenuti per legge agli alimenti durante il periodo del ricovero, perché il riferimento alla disciplina degli alimenti ivi contenuto - e, quindi, ex art. 438 c.c., allo stato di bisogno di chi non è in grado di provvedere al proprio mantenimento - impone di considerare che i degenti siano in condizioni di povertà e, perciò, beneficino della garanzia costituzionale delle cure gratuite agli indigenti: in tale fattispecie, cioè, non sussiste più il presupposto dell'arricchimento senza giusta causa dei familiari dei ricoverati
La Corte costituzionale ha confermato tale impostazione, affermando che in tema di diritto di rivalsa degli enti pubblici il rapporto fra congiunti tenuti agli alimenti e ricoverati deve essere integrato con la generale disciplina degli alimenti dettagliatamente prevista nel codice civile e, in particolare, con l'art. 438: secondo la Corte, infatti, "L'art. 1, 3° comma, L. 3 dicembre 1931, n. 1580, che prevede il diritto di rivalsa degli istituti di ricovero e cura per spese di spedalità, individua gli obbligati alla rivalsa mediante rinvio all'art. 142 c.c. abrogato che poneva gli alimenti a carico di soggetti tutti qualificabili come congiunti del degente; pertanto, tale obbligo di rivalsa, in base agli art. 433, 437 e 438 c.c., attualmente vigente, può essere ora esercitato nei confronti di tutti coloro che sono tenuti agli alimenti, compresi i donatari" (sentenza n. 349/1989, cit.).
Il richiamo della Corte assume particolare rilievo in quanto pone a bastione in materia di alimenti il principio contenuto all'art. 438, comma 1, c.c., venendo a limitare intrinsecamente cioè, sia ai sensi

dell'art. 155 T.U.P.S., cit., che dell'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, ogni possibilità di intervento pubblico alla richiesta della persona bisognosa rivolta ai familiari.

6. *Il ricorso all'autorità giudiziaria in tema di alimenti. La procedura preliminare prevista in materia di rivalsa delle spese di spedalità dalla legge n. 1580 del 1931*

Tutte le ipotesi dianzi considerate in cui è previsto il rinvio alla disciplina degli alimenti - l'art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931, l'art. 155, 1° e 2° comma, T.U.P.S., nonché la stessa disciplina generale degli alimenti di cui agli art. 433 segg. c.c. - prevedono, salva ovviamente l'ipotesi in cui gli obbligati siano concordi, che non si possa prescindere dal ricorso all'autorità giudiziaria.
L'art. 438, 1° comma, c.c., infatti, va immediatamente coordinato con l'art. 445 c.c., secondo cui "Gli alimenti sono dovuti dal giorno della domanda giudiziale o dal giorno della costituzione in mora dell'obbligato, quando questa costituzione sia entro sei mesi seguita dalla domanda giudiziale", e con l'art. 441 c.c., che stabilisce che "Se gli obbligati non sono concordi sulla misura, sulla distribuzione e sul modo di somministrazione degli alimenti, provvede l'autorità giudiziaria secondo le circostanze".
In tema di rivalsa di spese di spedalità e manicomiali, l'art. 2 della legge n. 1580 del 1931 prevede l'esperimento doveroso, da parte delle amministrazioni degli ospedali, dei Comuni e dei manicomi pubblici, di una procedura preliminare che tenga conto delle opposizioni pervenute nel termine di quindici giorni dalla data della comunicazione della raccomandata di cui all'art. 1 della medesima legge.
A seguito delle opposizioni, gli enti pubblici "formano un elenco delle singole persone tenute al rimborso, con la indicazione del grado di parentela o affinità, la misura della retta giornaliera, il numero delle giornate di degenza, l'ammontare della somma dovuta ed ogni altro sommario elemento esplicativo circa il fatto e il motivo per cui è chiesto il rimborso" (art. 2, 1° e 2° comma, L. n. 1580/1931).
Il Prefetto, esaminate le opposizioni intervenute, rende esecutorio l'elenco delle persone obbligate. Tale elenco, vistato sempre dallo stesso Prefetto, "è notificato dalle amministrazioni degli ospedali o dei Comuni e dei manicomi pubblici, alle singole persone obbligate, con ingiunzione di versare, entro trenta giorni, sotto comminatoria di atti esecutivi, la somma dovuta". "Entro trenta giorni dalla notificazione, i debitori possono produrre opposizione innanzi all'autorità giudiziaria" (art. 3, 1° comma, e 4, 1° comma, L. n. 1580/1931).
È appena il caso di notare che già la legge n. 1580/1931 disciplinava dettagliatamente molte delle recenti acquisizioni legislative che appaiono alla nostra coscienza giuridica conquiste imprescindibili: ciò vale, a esempio, sia per la previsione secondo cui "In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere" (art. 3 L. n. 241/1990), sia, *ibidem*, per la prescrizione che "Ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria".

7. *La legge 23 dicembre 1978, n. 833: l'istituzione del servizio sanitario nazionale. La tacita abrogazione della rivalsa delle spese sanitarie*

L'entrata in vigore della legge 23-12-1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale nonché attuativa dell'art. 32 della Costituzione, ha comportato la conseguenza che anche la rivalsa delle spese di spedalità o manicomiali nei confronti dei ricoverati che non si trovino in condizioni di povertà, ai sensi del 1° comma dell'art. 1, L. n. 1580/1931, non possa più trovare applicazione

fisiologica nell'ordinamento, dato che l'art. 1 - *I princìpi* (sic) - L. n. 833/1978 ha previsto, al 3° comma, che "Il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali".
Infatti, se dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ma prima che la legge n. 833 del 1978 istituisse il servizio sanitario nazionale, la rivalsa disciplinata dalla L. n. 1580/1931 poteva ancora correttamente configurasi solamente nei confronti del ricoverato non indigente ovvero, in caso di suo decesso, degli eredi legittimi e testamentari (art. 1, 1° comma), la fattispecie di cui al 3° comma scontava invece, come precedentemente argomentato, lo sbarramento costituito dalla statuizione della garanzia di cure gratuite agli indigenti (art. 32 Cost.).
Con l'entrata in vigore della L. n. 833/1978, invece, entrambe le possibilità naturali di applicazione dell'art. 1 L. n. 1580/1931 devono considerarsi tacitamente abrogate, salvo ipotesi del tutto residuali - ma estranee a ogni ipotesi di rivalsa propriamente detta - quali quella dei "congiunti che lascino presso una pubblica struttura ospedaliera l'ammalato dimesso, perché non più bisognoso di cure ospedaliere", perché "sorge a loro carico unicamente l'obbligazione - derivante dalla legge in presenza dei requisiti all'uopo stabiliti - di rimborsare le spese di spedalità erogate dal servizio sanitario nazionale attraverso l'Usl competente" (così Cass. civ., sez. I, 1 ottobre 1994, n. 7989, in Giust. Civ., 1995, I, 137), ovvero quella delle persone civilmente responsabili delle ferite e delle malattie della persona ricoverata (art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931).
In entrambe tali eventualità, non rileverebbe neppure lo stato di indigenza o meno del degente, dato che esse costituiscono specificazione dell'azione generale di indebito arricchimento dei familiari ovvero dei civilmente responsabili, mentre in ogni altro caso il combinato disposto dell'art. 32 della Costituzione e dell'art. 1 della legge n. 833/1978 costituisce esso stesso la causa dell'arricchimento del ricoverato non indigente, dei suoi eredi legittimi o testamentari ovvero dei congiunti tenuti agli alimenti ai sensi degli artt. 433 segg. c.c.

8. *Le deviazioni giurisprudenziali rispetto alla rivalsa disciplinata nella L. n. 1580/1931: il presupposto della non indigenza dei ricoverati*

La giurisprudenza, tuttavia, ha ancora recentemente sostenuto (così, a es., Cass. Civ., Sez. I, sent. 20-01-1998, n. 481) che "Premesso che l'oggetto dell'azione è costituito dalle quote delle rette di degenza corrisposte dall'Ente locale in attuazione della funzione socio-assistenziale, l'art. 1 della legge n. 1580 del 1931 (che regola la rivalsa delle spese di ricovero sostenute dai Comuni in favore di coloro 'che non si trovino in condizioni di povertà'), in vigore anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 833 del 1978, presenta, anche nell'ottica di un coordinamento del servizio con quello sanitario, imposto dall'art. 11, lett. *a*) della legge di riforma 833/78, un indubbio margine di applicabilità proprio alla ipotesi - alla quale non fa ostacolo la sussistenza di una 'degenza' geriatrica anziché di un ricovero per terapie - di un servizio socio-assistenziale reso a domanda, con anticipazione degli oneri da parte del Comune e con il diritto dell'Ente di agire direttamente nei riguardi del ricoverato (sulla base della convenzione stipulata) e-o, in via di 'rivalsa', nei riguardi di coloro che sarebbero stati obbligati alla prestazione alimentare durante il periodo della degenza. E tal disposizione devesi intendere obbligare tutti i soggetti di cui agli artt. 433 e 437 c.c. (cfr. Corte Cost. 349/89)" (nella specie, le figlie del ricoverato).
Tale diversa eventualità di applicazione dell'art. 1 della L. n. 1580/1931 nei confronti dei congiunti del degente tenuti agli alimenti potrebbe presentarsi cioè, secondo tale ricostruzione degli effetti della norma, ove si volesse considerare che anche il 3° comma avesse, come il 1°, la medesima *ratio* di riferirsi a ricoverati non in condizioni di povertà: in tale ipotesi, pertanto, la fattispecie di cui al 3° comma verrebbe a costituire *lex specialis* rispetto alla generale disciplina degli alimenti.

Si dovrebbe, perciò, ammettere l'azione di rivalsa *ex lege* 1580/1931 sul fondamento che l'art. 32 della Costituzione, garantendo cure gratuite agli indigenti, non si applicasse alle ipotesi di non indigenti. Dato il richiamo alla prestazione alimentare contenuto nella sentenza citata, si dovrebbe così pensare che l'applicazione della disciplina della rivalsa pubblica comportasse il poter prescindere in materia di alimenti dal presupposto dello stato di bisogno dell'alimentando previsto dall'art. 438, 1° comma, c.c., e che gli enti pubblici potessero ricorrere all'azione di rivalsa tutte le volte in cui non fossero riusciti, per qualunque ragione, a escutere le persone tenute ai sensi dell'art. 1, 1° comma, L. n. 1580/1931. La rivalsa, pertanto, sarebbe doverosa in primo luogo nei confronti del ricoverato; in secondo luogo, in caso di suo decesso, degli eredi legittimi e testamentari; e solo eventualmente - "ove occorra" (art. 1, 3° comma, L. n. 1580/1931) - verso i congiunti ex art. 433 c.c. nonché verso le persone civilmente responsabili.
Entrambe le azioni di rivalsa pubblica di cui alla L. n. 1580/1931 sarebbero, per quanto sopra considerato, espressione dell'azione generale di indebito arricchimento, perché si fonderebbero sul presupposto di trovare applicazione nei confronti dei congiunti di soggetti non in condizioni di povertà, e l'elencazione contenuta nel 3° comma dell'art. 1 L. n. 1580/1931 avrebbe solo il significato, dato il richiamo ivi contenuto alle persone civilmente responsabili, di costituire l'ambito oltre il quale, in tema di rivalsa, non sarebbe lecito spingersi da parte dell'ente pubblico (così Cass. Civ., Sez. I, sent. 10-05-1999, n. 4621, secondo cui "Le azioni di rivalsa per il rimborso delle spese di spedalità in caso di ricovero di soggetto in condizioni di povertà, previste, in presenza di determinati requisiti, dall'art. 1 della legge n. 1580 del 1931, costituiscono specificazione dell'azione generale di indebito arricchimento. Ne consegue che esse vanno rigettate nel merito ove il giudice accerti la mancanza dell'arricchimento senza causa, come nel caso in cui l'azione sia stata proposta ex art. 1, terzo comma, della legge n. 1580 del 1931, nei confronti di soggetti non tenuti agli alimenti nei confronti del ricoverato, e che, pertanto, non si siano indebitamente arricchiti con pregiudizio dell'Unità sanitaria locale").

9. La disciplina dei servizi sociali. La partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita

L'orientamento giurisprudenziale citato confonde, in realtà, prestazioni diverse per natura e distinte per contenuto intrinseco.
Per quanto riguarda il profilo del coordinamento fra servizio socio-assistenziale e sanitario, che la sentenza della Cassazione n. 481/1998, cit., pone fra i presupposti dell'applicazione alla fattispecie di carattere sociale della disciplina della rivalsa specificamente prevista in materia sanitaria, se è vero che numerose sono le disposizioni legislative che affermano il principio della necessità di tale coordinamento - così, la stessa L. n. 833/1978, all'art. 1, 4° comma, *Princìpi*, statuisce che "Nel servizio sanitario nazionale è assicurato il collegamento ed il coordinamento con le attività e con gli interventi di tutti gli altri organi, centri, istituzioni e servizi, che svolgono nel settore sociale attività comunque incidenti sullo stato di salute degli individui e della collettività" - la *ratio* di tali norme, tuttavia, è proprio quella di evitare in ogni caso un'incongrua sovrapposizione di discipline.
nel definire il concetto di "servizi sociali" nel quadro del conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, dopo aver chiarito che per essi "si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana (*sic*) incontra nel corso della sua vita", ha escluso dal novero dei servizi sociali proprio le attività "assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario" (art. 128, 2° comma).
In coerenza con l'art. 38 della Costituzione, che dispone che "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", la norma di cui all'art. 128, 2° comma, D.Lgs. n. 112/1998 va coordinata anche con il D.Lgs. 8-11-

2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che dopo aver previsto che tale sistema "si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche", conferma la netta distinzione fra ambito sociale e sanitario, affermando che restano "ferme", in ogni caso, "le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione" (art. 22, 1° e 2° comma).

10. L'ulteriore limite concettuale alla rivalsa assistenziale costituito dal reddito minimo di inserimento

La medesima legge quadro, L. n. 328/2000, dopo aver determinato che "Le disposizioni della presente legge costituiscono princìpi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" (art. 1, 7° comma, *Princìpi generali e finalità*), afferma che "La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali", e "previene, elimina o riduce le condizioni di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia" (art. 1, 1° comma): tali assunti trovano corrispondenza nella previsione legislativa secondo cui costituisce un diritto "usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (art. 2, 1° comma).
L'art. 22, 2° comma, lett. *g*), L. n. 328/2000, stabilisce che gli "interventi per l'accoglienza presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio, costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi". Coerente a tale impostazione è la prescrizione per cui "le leggi regionali prevedono comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni: strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali" (art. 22, 4° comma, lett. *d*), L. cit.).
In tale contesto, il diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo, riconosciuto ai disabili e agli anziani ospitati in strutture residenziali (in termini di pari opportunità con i soggetti non ricoverati), è contemperato dal precetto dell'utilizzo di parte degli emolumenti come partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita, ferma restando la conservazione di una quota, pari al 50 per cento del reddito minimo di inserimento, a diretto beneficio dell'assistito (art. 2, 2° comma, e art. 24, 1° comma, lett. *g*), L. n. 328/2000): sotto questo profilo, data la previsione della garanzia di un limite minimo di reddito comunque garantito agli inabili, è inibita anche concettualmente agli enti pubblici ogni eventuale azione di rivalsa di carattere sociale che, traendo spunto dalla supposta estensione della rivalsa sanitaria anche alle fattispecie di ordine assistenziale, si dirigesse, ex artt. 433 e 437 c.c., nei confronti di soggetti diversi dai destinatari dei servizi e degli interventi garantiti dall'art. 38 della Costituzione e assicurati dalle leggi che vi hanno data attuazione.
D'altro canto, logica rispetto alla mancata estensione di interventi, servizi e prestazioni di tipo sociale a ciascun cittadino senza distinzione di condizioni individuali o sociali, è la previsione di un sistema specifico di controlli ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate nonché ai servizi disciplinati dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali: l'art. 25 L. n. 328/2000 dispone che l'accertamento della condizione economica del richiedente è effettuato secondo le previsioni previste dal D.Lgs. n. 109/1998, come modificato dal D.Lgs. n. 130/2000.
Così, l'art. 4, 8° comma, D.Lgs. n. 109/1998, prevede che "una quota delle verifiche assegnate alla Guardia di Finanza è riservata al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni" sociali agevolate.

11. L'assimilazione della degenze geriatrica al ricovero per terapie ai fini della rivalsa verso i congiunti obbligati alla prestazione alimentare. Critica

L'assimilazione della degenza geriatrica al ricovero per terapie ai fini dell'applicazione dell'istituto della rivalsa sanitaria al campo socio-assistenziale incontra pure il limite del principio contenuto nell'art. 1, 1° e 3° comma, L. n. 833/1978, secondo cui "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività mediante il servizio sanitario nazionale", destinato a "tutta la popolazione secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio", ossia senza che possano in alcun caso rilevare condizioni individuali o sociali, di povertà o meno, dell'individuo. Se, cioè, si vuol porre il ricovero in strutture residenziali in una prospettiva sanitaria per affermare anche in ambito assistenziale l'esperibilità della disciplina della rivalsa di cui alla L. n. 1580/1931, si incontrano tutte le obiezioni già opposte in materia ospedaliera.
Così, l'utilizzo dello strumento della rivalsa in campo sociale "nei riguardi di coloro che sarebbero stati obbligati alla prestazione alimentare durante il periodo della degenza", vale a dire di "tutti i soggetti di cui agli artt. 433 e 437 c.c." (sent. Cass. Civ. n. 481/1998, cit.), implica pur sempre il limite della richiesta della persona in stato di bisogno, prevista all'art. 438, 1° comma, c.c. La sentenza n. 481, esemplificativa del filone giurisprudenziale che si contrasta, dopo avere richiamata quella della Corte costituzionale n. 349/1989, cit., ha omessa proprio la menzione dell'art. 438 c.c., che la Corte cost. aveva puntualmente elencato fra le disposizioni fondamentali che rilevano in tema di alimenti, accanto agli artt. 433 e 437, che annoverano gli obbligati alla prestazione alimentare.
Da ultimo, a sanzionare definitivamente che la disciplina della rivalsa già prevista dalla L. n. 1580/1931 non costituisce *lex specialis* rispetto alla generale dottrina sugli alimenti, è intervenuto anche il D.Lgs. n. 109/1998 (integrato specificamente, proprio per l'aggiunta *de qua*, dal D.Lgs. 3 maggio 2000, n. 130), che ha stabilito che "Le disposizioni del presente decreto non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti ai sensi dell'art. 433 c.c. e non possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all'art. 438, primo comma, c.c. nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata" (art. 2, 6° comma).
Tale disposizione, pur tralasciando di ricordare i donatari di cui all'art. 437 c.c., ha chiuso il cerchio in materia di rivalsa pubblica e di alimenti, stroncando ogni ulteriore possibilità di sovrapposizione impropria fra i rami, concettualmente distinti, del diritto privato e del diritto pubblico, nonché residue eventualità di confusione fra i settori sanitario e sociale.

12. Conclusioni. La sentenza Trib. Vr 14 maggio 1996. L'invalidità del contratto stipulato fra istituti di cura e parenti dei ricoverati

A convalida di quanto precedentemente esposto, il Tribunale di Verona, con sentenza 14 maggio 1996 (Fam. Dir., n. 1/1997, 55 segg.), ha lucidamente distinto ambiti, settori, rami, profili, sgombrando il campo dagli equivoci e dai garbugli che animano il dibattito.
Così, si legge nella sentenza che "è inesistente nell'ordinamento una norma che consenta la rivalsa sui parenti da parte dell'ente pubblico erogatore dell'assistenza, ditalché non vi può essere sostituzione processuale dell'assistito da parte dell'ente. La preminenza dell'intervento statale per il soddisfacimento dei bisogni previdenziali e assistenziali del cittadino, in quanto finalizzata all'attuazione del principio di eguaglianza e solidarietà, esclude che l'intervento sociale sia in qualche modo interferente con la possibilità di ottenere rivalsa per le prestazioni erogate, cui lo Stato è comunque tenuto nei confronti del cittadino, senza che possano rilevare i principi e le norme sull'azione surrogatoria e sull'arricchimento senza giusta causa, e ciò perché, in quanto alla prima,

l'unico legittimato attivo a richiedere gli alimenti è il soggetto in stato di bisogno, e, quanto al secondo, non sorge alcun obbligo di pagamento per il parente tenuto agli alimenti finché non vi sia un'espressa richiesta del beneficiario e quindi sorto l'obbligo di pagamento". La decisione citata aggiunge che "Occorre poi rilevare che v'è indipendenza dei due sistemi e che i piani su cui si muovono i due istituti sono completamente diversi: è da escludere che condizione per l'ottenimento della pensione sociale sia l'insussistenza di obbligati agli alimenti. Va pertanto respinta la domanda di rivalsa proposta da un comune, che abbia erogato prestazioni assistenziali in favore di una coppia di anziani, nei confronti dei figli di quest'ultima, sul presupposto che tali prestazioni potessero ricomprendersi nell'obbligo alimentare verso i genitori ed assolto, in vece di costoro, dall'ente pubblico".

Invero, l'unico rilievo che può dirigersi alla sentenza menzionata del Tribunale di Verona è grammaticale, dato che la congiunzione *ditalché* non è stata rinvenuta in alcuna fonte, dovendosi ritenere corretta la dizione 'talché'. Sotto il profilo dell'assoluta congruità con l'ordinamento giuridico, invece, nessun appunto può essere rivolto a tale sentenza.

Si cita testualmente il commento di Anna Ansaldo alla sentenza (Fam. Dir., n. 1/1997, 56 segg.), perché meglio non si saprebbe esprimere che "la prassi seguita da molti istituti di ricovero di aggirare tali ostacoli normativi ottenendo il pagamento della retta dal parente stipulando un vero e proprio contratto", implica che "In tal caso la facoltà di ottenere l'adempimento si fonderebbe sul contratto e non già nell'obbligo alimentare del parente. Ma tale contratto è invalido o in quanto la prestazione dell'istituto di ricovero è dovuta in virtù di un obbligo istituzionale dello Stato o in quanto la dichiarazione negoziale è emessa in base alla falsa rappresentazione dell'esistenza di un dovere imposto dalla legge".

"L'assunzione di impegno al rimborso in misura determinata da parte dei congiunti dell'infermo indigente può costituire una conferma dell'obbligo rispetto agli obblighi derivanti dal richiamo all'art. 433 c.c., anche se limitatamente alla congruità della spesa assunta": peraltro, tale ultimo inciso dell'ordinanza 1 luglio 1997 del Tribunale di Treviso va letto correttamente nel senso che qualora, conformemente ai principî, la persona in stato di bisogno rivolgesse istanza, ai sensi degli artt. 433, 437 e 438, c.c., ai congiunti tenuti agli alimenti, la stipula di tale contratto potrebbe costituire, tutt'al più, sintomo di un accordo fra parenti e bisognoso sulla congruità della spesa assunta. Ma dalla stipula del contratto fra istituto di ricovero e cura e congiunti, si ribadisce, non è concettualmente possibile evincere la conseguenza che sia sorto a carico dei parenti alcun obbligo agli alimenti.

In conclusione, al settore pubblico, in tema di alimenti, è riservata in campo assistenziale la sola diffida ai congiunti da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, disciplinata dall'art. 155 T.U.P.S., laddove, conformemente ai principî, la scelta definitiva se promuovere o meno il giudizio sugli alimenti spetterà in ogni caso, ex art. 438 c.c., al solo bisognoso inabile al lavoro; per quanto concerne le differenti fattispecie di rivalsa sanitaria di cui alla L. n. 1580/1931, esse devono ritenersi tacitamente abrogate (salve le ipotesi residuali *supra* considerate), senza alcuna facoltà di reviviscenza in ambito sociale.

Regione del Veneto

Deliberazione della Giunta

Presidente	~~Giancarlo~~	~~Galan~~
V. Presidente	Bruno	Canella
Assessori	Raffaele	Bazzoni
	Sergio	Berlato
	Pierluigi	Bolla
	~~Franco~~	~~Boccolini~~
	Ilies	Braghetto
	Cesare	Campa
	~~Gaetano~~	~~Fontana~~
	Fabio	Gava
	~~Massimo~~	~~Giorgetti~~
	Francesco	Piccolo
	Floriano	Pra
	Raffaele	Zanon
Segretario	Gianfranco	Zanetti

TAV. VIII°

n. 3961 del - 3 NOV. 1998

OGGETTO: Attivazione di una collaborazione operativa tra l'Ufficio del Difensore Civico e gli Uffici Regionali Informazioni.

GIUNTA REGIONALE VENETO SEGRETERIA

VICE PRESIDENTE AVV. BRUNO CANELLA

Riferisce ~~il Presidente della Giunta Regionale On. Dott. Giancarlo Galan~~.

La legge regionale 6 giugno 1988, n.28, istitutiva dell'ufficio del Difensore Civico, individua la sede dello stesso presso il Consiglio regionale, ma prevede altresì che egli svolga le proprie funzioni anche in sedi decentrate, avvalendosi del personale messo a disposizione dalla Giunta regionale e dell'assistenza degli uffici regionali (art.14).

Considerato pertanto che il contatto diretto dei cittadini con l'Ufficio del Difensore Civico, come attualmente organizzato, per la peculiarità stessa della sede veneziana, risulta difficile ed oneroso, è stato presentato dallo stesso un progetto per il decentramento dell'attività nel territorio regionale. Detto decentramento mira all'utilizzo degli Uffici Regionali Informazioni (U.R.I.), strutture del Servizio Relazioni con il cittadino della Direzione regionale Cultura, Informazione e Flussi migratori, attivati a Vicenza, Verona, Belluno, Rovigo e Treviso.

Si ritiene che il progetto di decentramento dell'Ufficio del Difensore Civico, al di là dell'utilità diretta per quest'ultimo istituto, rientri nelle iniziative che stanno alla base delle motivazioni che hanno fatto istituire gli U.R.I. fin dal 1988 (L.R. 3 maggio 1988, n.25) e ne hanno ribadito la funzione ed il ruolo nel 1991 (L.R. 10 giugno 1991, n.12 e successive modificazioni); ciò anticipando quanto poi previsto dal D.L.vo 3 febbraio 1993, n.29, in merito all'istituzione degli Uffici Relazioni con il Pubblico in tutte le amministrazioni. Va anche ricordato che la più recente L.R. 10 gennaio 1997, n.1 inserisce nei criteri d'organizzazione (art. 5) le funzioni di detti uffici.

Si propone pertanto di attivare, in via sperimentale e per fasi, il progetto di decentramento dell'attività dell'Ufficio del Difensore Civico presso gli Uffici Regionali Informazioni, il tutto in un orizzonte a breve periodo.

FASE 1 conservazione e distribuzione da parte degli U.R.I. di materiale del Difensore Civico e, nel contempo, accettazione di eventuali istanze da trasmettere all'Ufficio centrale.

FASE 2 organizzazione, con adeguata campagna informativa, di giornate in cui il Difensore civico riceve i cittadini presso gli URI. trasformando queste giornate eventualmente in appuntamenti fissi a determinate scadenze.

Come successiva evoluzione del progetto, in tempi medio-lunghi, verificati i risultati delle prime azioni (fase 1 e 2), gli URI potranno ricevere le istanze e svolgere i casi più semplici, collegandosi operativamente ed in via telematica con l'ufficio centrale del Difensore Civico.

Il progetto di decentramento si appoggerà, chiaramente, su uno specifico addestramento e piano di formazione per gli addetti degli uffici.

Tutto ciò premesso e considerato, il relatore propone alla Giunta Regionale la seguente deliberazione:

GIUNTA REGIONALE VENETO SEGRETERIA

LA GIUNTA REGIONALE

VICE PRESIDENTE AVV. BRUNO CANELLA

- udito il relatore, ~~Presidente on. dr. Giancarlo Galan~~, incaricato dall'istruttoria dell'argomento in questione, il quale dà atto che le strutture competenti hanno attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale;
- vista la L.R. 6 giugno 1988, n.28;
- viste le LL.RR.3 maggio 1988, n.25; 10 giugno 1991, n.12; 10 gennaio 1997, n.1:
- visto il D.L.vo 3 febbraio 1993, n.29

DELIBERA

1. di attivare, in via sperimentale e nei tempi e modi specificati in premessa, le iniziative necessarie per aprire gli Uffici Regionali Informazione, nell'ambito di un "Progetto per il decentramento dell'attività dell'Ufficio del Difensore Civico nel territorio regionale";
2. di dare mandato al Dirigente regionale della Direzione Cultura, Informazione e Flussi migratori dell'esecuzione dell'iniziativa e la determinazione dei tempi dell'iniziativa, d'intesa con il Difensore Civico stesso.

Sottoposto a votazione, il presente provvedimento viene approvato con voti unanimi e palesi.

(FIRMATO)

Il Segretario
dr. Gianfranco Zanetti

(FIRMATO)

Il Presidente
on. dr. Giancarlo Galan

IL VICE PRESIDENTE
Avv. Bruno Canella

GIUNTA REGIONALE DEL VENETO
Copia conforme all'originale
conservato agli atti
Venezia 10 NOV. 1998
p. Il Segretario
Dr. Mauro Camarosti

LA PRESENTE COPIA
E' COMPOSTA DI N. 4 FOGLI
ED E' CONFORME ALL'ORIGINALE
IL DIRIGENTE
Dott. Riccardo GIOLO

DIREZIONE RAGIONERIA E TRIBUTI

Visto e assunto l'impegno di L. _____ (€_____) sul cap. _____

del bilancio di previsione per l'esercizio _____ al n. _____(art. 54 della l.r. 9 dicembre 1977, n. 72)

Venezia, _____

SEGRETERIA DELLA GIUNTA REGIONALE
(spazio riservato per l'eventuale invio alla Commissione statale di controllo)

NON SOGGETTA
A CONTROLLO

TAV. IX°

CONSIGLIO D'EUROPA

Congresso sui poteri locali e regionali in Europa

Strasburgo 17 giugno 1999

Risoluzione sul ruolo del Mediatore nella difesa dei diritti dei cittadini

Approvato dall'Assemblea del 17 giugno 1999

RELATORE Sig. Martin Haas (Svizzera)

Il Congresso

1. Ricordando i testi adottati dagli organi del Consiglio d'Europa in materia di difesa civica;

2. Tenuto conto dei risultati della Conferenza di Messina (Italia), *(13-15* nov. 1997) su "Una protezione dei diritti più vicina ai cittadini: il Difensore civico a livello locale e regionale" nonchè l'inchiesta del Congresso sui Difensore civici locali e regionali europei;

3. Avendo preso atto dei risultati dei lavori del Consiglio d'Europa nell'ambito delle "tavole rotonde con i difensori civici europei di Firenze (7-8 nov. 1991), Lisbona (16-17 giugno 1994), Liniassol (8-10 maggio 1996) e Malta (ottobre 1998)";

4. Considerato che i cittadini manifestano sempre più la necessità di accedere ad una istituzione capace da un lato, di prestare ascolto ai loro bisogni e, dall'altro, di promuovere la difesa dei loro diritti presso la P.A.;

5. Valutato che la difesa civica può dare soddisfazione ai cittadini facilitando le loro relazioni con le istituzioni locali e regionale e sottolineato che alcune città e regioni d'Europa hanno già istituito degli uffici del difensore civico dando così ai cittadini una possibilità di facile accesso per vigilare sul buon funzionamento delle loro amministrazioni;

6. Sottolineato che le categorie deboli della Società, quali gli handicappati, i gruppi sociali in condizione di svantaggio, i minori, i minorati, gli immigrati etc., che sovente hanno bisogno più di altre categorie di ricorrere alla P.A., chiedono dei mezzi semplici ed affidabili di accesso alle procedure delle P.A.;

7. Preso atto che dal 1981 la Norvegia ha creato la funzione del difensore civico per l'infanzia e suggerito di esaminare l'opportunità di **affidare la missione della difesa** (e la promozione) dei diritti dell'infanzia (Convenzione ONU del 1989) all'Ufficio del Difensore civico, dotandolo di personale competente e mezzi adeguati;

8. Convinto che la Difesa civica, in quanto mezzo per prevenire e regolare le situazioni litigiose, può ridurre il

Allegato

Principi direttivi per l'istituzione del D.C. a livello locale e regionale.

Preambolo

1. La diversità dei sistemi giuridici dei paesi europei, le differenti forme di decentramento, la varietà delle soluzioni adottate per quel che riguarda l'istituzione del Difensore civico a livello locale e regionale portano a proporre un modello di valenza generale, che potrebbe essere applicato nei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa, in funzione delle specificità di ciascun sistema.

Le basi giuridiche

2. Tenuto conto dei diversi sistemi giuridici degli Stati membri del Consiglio d'Europa, non sembra opportuno fissare dei principi rigidi per quel che concerne il livello delle regole giuridiche che istituiscono il Difensore Civico (legge costituzionale, una legge specifica, statuti dei Comuni o delle Regioni, decisioni, regolamenti).

   Nel quadro delle normative statali potrà essere ricercata la forma più adatta per raggiungere lo scopo desiderato.

La nozione dei Difensori Civici

3. L'individuazione del Difensore Civico (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, etc.) contribuisce, da un lato, a rinforzare il sistema di prevenzione dei diritti dell'uomo, dall'altro, a migliorare le relazioni fra la P.A. e gli utenti.

4. Il Difensore Civico protegge i diritti, gli interessi e le situazioni specifiche di ogni individuo in rapporto agli atti ed ai comportamenti della P.A. senza interferire sulle attività esercitate dall'autorità giudiziaria (Corti, Comitati e organi di controllo internazionali, autorità giudiziaria nazionale).

5. In funzione del decentramento amministrativo attuato dagli Stati e dei poteri di autonomia conferiti alle comunità locali ai differenti livelli (Stato, Lander, Cantoni, Regioni, Comunità autonome, Dipartimenti, Province, Comuni, etc.) l'istituzione del Difensore civico a livello regionale e locale è diretta ad ottenere la protezione, la più vicina possibile, dei cittadini.

6. Il controllo sulle autorità che esercitano una attività diretta sugli amministrati e gli utenti dei servizi, si rivela più efficace e pregnante ai livelli locali e regionali piuttosto che a livelli più ampi poichè questi hanno, prima di tutto, compiti di programmazione di orientamento e coordinamento.

7. E' chiaro che la vicinanza fra il Difensore Civico e il cittadino è vantaggiosa per quest'ultimo. Per realizzarla, la soluzione che consiste nel creare dei Difensori Civici in ogni collettività locale o regionale avente una autonomia amministrativa o legislativa, è sicuramente preferibile a quella che estende la competenza del Difensore Civico nazionale agli atti ed ai comportamenti della collettività locale o regionale.

8. La diversa configurazione del decentramento amministrativo esistente in un qualche Stato potrebbe giustificare l'istituzione di un Difensore Civico in ogni Comune. Tuttavia, al fine di evitare una frammentazione eccessiva, sarebbe auspicabile procedere a raggruppamento al fine di attribuire ad ogni Difensore civico una competenza territoriale e un numero adeguato di amministrati.

La scelta del Difensore Civico

9. L'indipendenza, l'imparzialità è la competenza sono le qualità essenziali di un Difensore civico in relazione alle sue funzioni.

In questa ottica, le persone scelte non devono essere influenzate, nè subire pressioni, dagli organismi collettivi regionali o locali, da dirigenti di questi, dai partiti politici, etc..

10.E' consigliato:

i. di evitare la nomina di un uomo politico (in quanto eletto in una assemblea o membro di un partito): l'indipendenza e l'imparzialità del Difensore civico devono essere chiaramente percepiti dai cittadini.

i.i.di valutare accuratamente la canditura alla carica di Difensori civici al fine di eliminare le persone che possono avere (o anche che

sembrano avere) delle relazioni con la collettività locale o regionale (interessi di carriera, di funzioni, politici, economici, etc.).

i.i.i. di verificare che la formazione e la qualificazione dei candidati siano idonee in relazione alle funzioni del Difensore civico il quale deve avere una conoscenza adeguata del funzionamento e delle regole di amministrazione.

11. Nella stessa prospettiva sarebbe preferibile stabilire la durata del mandato, i limiti relativi alla rielezione, così come le funzioni e le attività incompatibili con i compiti del Difensore civico. A tal fine, bisognerà ugualmente tener conto di equilibrare le funzioni e le limitazioni per ottenere delle candidature appropriate.

12. Dovrebbe essere stabilita una adeguata remunerazione dell'attività del Difensore Civico, rapportata al sistema di reclutamento (tempo pieno/parziale, etc.). Le funzioni del Difensore civico esercitata gratuitamente non offrono una sufficiente garanzia di indipendenza e imparzialità.

13. La nomina del Difensore Civico, dopo lo svolgimento di appropriate procedure (proposte, valutazioni delle candidature, avvisi) dovrà essere affidata all'assemblea eletta nell'ambito della collettività territoriale.

14. La pratica maturata in paesi europei suggerisce la creazione di un Difensore civico organo individuale. Tuttavia, sembra che non ci siano obbiezioni di fondo per la creazione di un organo collegiale.

15. L'istituzione di un Difensore civico con competenza per materia (sanità, telecomunicazioni, etc.) o avuto riguardo a gruppi di persone da proteggere (handicappati, gruppi socialmente sfavoriti, minori, immigrati, minorati, etc.) non costituisce una alternativa al Difensore Civico avente competenza generale. In linea di principio nulla si oppone all'istituzione di mediatori specializzati.

Tuttavia è necessario evitare una proliferazione eccessiva che potrebbe intralciare il funzionamento di un sistema generale di protezione dei diritti dell'uomo.

L'ufficio ed i servizi del Difensore Civico

16. L'adozione di soluzioni appropriate ad ogni fattispecie, in funzione dei differenti fattori di organizzazione, di dimensione della collettività locale / regionale, del budget etc., non permette di fornire linee direttive in tale ambito.

Tuttavia è utile indicare i fini fondamentali da perseguire:

i - Il Difensore Civico dev'essere dotato di personale adeguato, per numer e qualifica, in relazione alla sua competenza territoriale e al numero di individui che potrebbero domandare i suoi servizi;

ii - il personale potrebbe essere messo a dispozione del Difensore Civico dalla amministrazione territoriale o reclutato direttamente dal Difensore civico. Tale seconda soluzione è preferibile in funzione dell'indipendenza da riconoscersi anche ai funzionari dell'ufficio;

iii - il Difensore civico deve disporre di locali, servizi tecnici e altri mezzi necessari per un efficace svolgimento delle sue funzioni.

Le competente e le funzioni del Difensore Civico

17. Le differenze esistenti fra i sistemi giuridici, di organizzazione amministrativa, livello di autonomia delle collettività locali e regionali, giocano un ruolo fondamentale per determinare le competenze del Difensore Civico. A questo riguardo, pur non essendo auspicabile proporre un modello unico al fine di salvaguardare la specificità organizzativa di ogni Stato, è tuttavia utile segnalare, tenuto conto della delicatezza della materia, quali sono gli obiettivi di competenza del Difensore civico

i - avendo stabilito una relazione diretta fra l'autonomia delle collettività locali/regionali e il Difensore civico, ne discende che le sue competenze dovranno estendersi a tutti gli atti e comportamenti dell'amministrazione locale o regionale.

ii - le competenze del Difensore civico nazionale e quelle stabilite a livello locale e/o regionale dovranno essere organizzate in modo da coprire tutte le attività ed i comportamenti delle diverse amministrazioni interessate ed evitare vuoti entro i quali il cittadino non ha nessun mezzo di protezione; in tal caso i difensori civici locali e regionali potrebbero esercitare la loro azione sulle amministrazioni periferiche dello Stato decentrate a livello locale o regionale.

iii - le limitazioni alla competenza sugli atti ed i comportamenti delle amministrazioni devono essere ridotte al massimo ed in funzione di materie specifiche (difesa nazionale, pubblica sicurezza, polizia etc.).

iv - per voler stabilire limiti di competenza fra il Difensore Civico e l'autorità giudiziaria bisogna far presente che sono possibili i rischi di zone grige e di scavalcamenti.

Tuttavia converrebbe, nell'interesse della protezione degli individui, di non escludere la possibilità di una scelta fra le due procedure anzichè prevedere la loro utilizzazione in fasi successive.

18. Nell'organizzazione delle competenze e del lavoro del Difensore civico, sarà necessario prevedere:

i - una funzione di consulenza per aiutare gli individui sulle soluzioni dei loro problemi con la P.A..

ii - la funzione essenziale di vigilare sul buon funzionamento dell'amministrazione e quella, anch'essa essenziale, di mediazione consistente in uno sforzo permanente per il riavvicinamento delle parti in conflitto;

iii - una funzione di proposta necessaria per contribuire a risolvere i casi di malamministrazione e per realizzare una migliore P.A., stabilendo un dialogo con gli amministrati.

L'accesso al Difensore Civico

19. L'accesso al Difensore Civico deve essere aperto ad ogni persona fisica o morale che ritiene di aver subito un pregiudizio, quale ne sia la natura, a seguito di un atto o di un comportamento dell'amministrazione della collettività locale o regionale. Tutte le discriminazioni fondate sulla nazionalità (riserva di accesso ai soli cittadini) sulla razza, sul sesso etc. sono contrarie ai principi generali di protezione dei diritti dell'uomo come alla funzione stessa del Difensore Civico.

20. Per facilitare, in pratica, l'accesso al Difensore Civico, l'Ufficio dovrà essere aperto tutti i giorni e si dovrà prevedere anche la consultazione telefonica e/o telematica. L'uso delle nuove tecnologie di comunicazioni per i contatti tra il difensore ed i cittadini è fortemente caldeggiato.

21. I servizi del Difensore civico devono essere gratuiti e la proceduta dev'essere flessibile e informale al fine di evitare ritardi, complicazioni e spese per gli utenti.

22. Gli utenti devono essere informati sulle iniziative assunte dal Difensore Civico e, se possibile, della loro evoluzione e del risultato raggiunto.

Se l'azione intrapresa si indirizza verso un compromesso, l'accordo preliminare deve essere richiesto all'utente.

23. Al Difensore Civico dev'essere riconosciuta la facoltà di agire di propria iniziativa, almeno ogni volta che egli abbia conoscenza degli atti, comportamenti o situazioni che possono determinare dei pregiudizi per gli individui in generale o per una categoria o un gruppo di individui.

I mezzi d'azione del Difensore civico

24. La libertà d'accesso agli atti, dossiers, archivi dell'amministrazione interessata, essenziali per lo svolgimento delle sue funzioni dev'essere garantita al Difensore civico. Al di fuori del caso estremo del segreto di Stato, eventualmente previsto per ragioni di difesa, sicurezza nazionale etc. nessun rifiuto può essere opposto.

25. La libertà d'accesso deve comprendere quella di condurre delle inchieste, di fare visite o ispezioni sul posto, con l'assistenza di esperti qualora la situazione lo esiga.

26. Il funzionario responsabile dell'atto o del comportamento messo in discussione deve rendersi disponibile per rispondere al Difensore civico e per aiutarlo nell'espletamento dei suoi compiti.

27. L'amministrazione interessata dovrà essere obbligata a prendere in considerazione le raccomandazioni, i suggerimenti e le altre iniziative adottate dal Difensore Civico e di motivare, in ogni caso, le ragioni che, a suo giudizio, inpediscano di seguirle. La risposta dell'amministrazione deve pervenire in un termine determinato.

28. Al fine di rendere effettiva la libertà di accesso, i rifiuti, gli ostacoli, le pastoie, così come tutte le altre forme di ostruzionismo di un funzionario o di un agente dell'amministrazione, dovranno essere previsti e sanzionati con disposizioni appropriate.

29. Le conclusioni degli interventi del Difensore civico contenuti in rapporti specifici, rapporti periodici o annuali, o assieme ad altri documenti, dovranno essere resi pubblici attraverso mezzi appropriati.

30. Per condurre bene la sua funzione di promozione il Difensore civico deve potersi rivolgere all'organo della collettività territoriale competente ad adottare le disposizioni in materia di azione amministrativa, di organizzazione dei servizi, dei regolamenti, delle procedure etc., al fine di formulare tutti i suggerimenti utili (abrogazione, modifica dei testi in vigore, proposta di nuove disposizioni etc.) suscettibili di migliorare l'efficacia dell'amministrazione nel rispetto dei diritti dell'individuo.

Al fine di rendere più efficace l'intervento del Difensore civico, lo Stato e la collettività locale dovranno esaminare la possibilità di accordare:

i - il potere di suggerire l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti dell'agente o funzionario dell'amministrazione che ha ostacolato in maniera grave, l'esercizio delle sue funzioni, o quando l'azione del mediatore ha scoperto e provato la responsabilità diretta dell'agente o del funzionario all'origine del pregiudizio subito dall'utente.

ii - il potere di sollecitare l'apertura delle procedure previste dalla legge avuto riguardo al rifiuto dell'amministrazione di seguire le raccomandazioni e i suggerimenti formulati, quando le motivazioni opposte da questa non sembrino soddisfacenti.

TAV. X°

CONSIGLIO REGIONALE *VI LEGISLATURA*

119ª Seduta pubblica - Mercoledì 31 marzo 1999 **Deliberazione n. 23**
Prot. n. 3093

OGGETTO: RISOLUZIONE PRESENTATA DAI CONSIGLIERI IVO ROSSI, MIOTTO, VANNI, BUTTURA, ROLANDO, GABANIZZA, VARISCO, CAMPION, PADOIN, RESLER, GOBBO, BOATO, ARMANO, ADAMI, VIGNA, SPROCATI, UBOLDI, TESSERIN, VARIATI, GALANTE, DE CHECCHI E PAOLUCCI RELATIVA A *"GLI INTERESSI PRIVATI DEGLI AMMINISTRATORI DILAGANO IN TROPPI PRG. LA GIUNTA SI ASTENGA DALLA NOMINA DI COMMISSARI AD ACTA PER EVITARE SPIACEVOLI COMPLICITÀ E RINVII A NUOVO ESAME LA VARIANTE DI CAMPODARSEGO."*.
(Risoluzione n. 73)

IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

ACCERTATO che un numero crescente di amministrazioni comunali hanno chiesto o sono in procinto di chiedere la nomina di commissari ad acta per l'approvazione degli strumenti urbanistici, al fine di superare le incompatibilità dei consiglieri comunali portatori di interessi privati;

CONSIDERATO:

- che le varianti agli strumenti urbanistici sono atti facoltativi e non obbligatori;
- che la rimozione degli interessi privati degli amministratori può avvenire provvedendo ad eliminare dalle varianti le aree interessate;
- il caso assolutamente emblematico del Comune di Campodarsego che sembra aver fatto scuola anche per altri comuni;

RITENUTO che la prassi della richiesta dei commissari ad acta costituisca una gravissima caduta di stile da parte degli amministratori quando addirittura non si tratti di una forma mascherata di abuso d'ufficio, il tutto a scapito della pianificazione territoriale ed urbanistica;

dopo ampia discussione,

SENTITO l'Assessore regionale all'urbanistica;

IMPEGNA LA GIUNTA REGIONALE

a) a non nominare, per il futuro, fino a modifica della legislazione vigente - salvo casi assolutamente eccezionali che per questo devono essere motivati - alcun commissario ad acta con lo scopo di rimuovere le cause di incompatibilità degli amministratori portatori di interessi negli strumenti urbanistici;

b) a restituire ai Comuni, anche revocando l'eventuale delibera di approvazione, tutti gli atti in itinere adottati tramite commissario ad acta.

Assegnati	n.	65
Presenti	n.	40
Voti favorevoli	n.	33
Voti contrari	n.	3
Astenuti	n.	4

IL CONSIGLIERE-SEGRETARIO
f.to Vittorio Casarin

IL PRESIDENTE
f.to Elio Armano

BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE DEL VENETO - 28-7-1998 - N. 68

TAV. XI°

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 22 giugno 1998, n. 2280.

Approvazione schema-tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale.

La Giunta regionale

(omissis)

delibera

di approvare schema-tipo di Regolamento di pubblica tutela per gli utenti del Servizio Sanitario Regionale che, allegato al presente provvedimento, ne costituisce parte integrante.

Allegato alla D.G.R. n. 2280 del 22 giugno 1998

Schema tipo di regolamento di pubblica tutela

Art. 1 - Obiettivi

1. Il presente regolamento disciplina le modalità di presentazione, accoglimento e definizione del reclamo avverso atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria e sociale erogati da Aziende sanitarie o situazioni di disservizio che costituiscono violazione della L.n. 241/1990, dei principi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27.1.1994, del DPCM 19.5.1995 nonchè della Carta dei servizi aziendale, individuandone le procedure di gestione ed i relativi responsabili ai sensi dell'art. 4 della cit. L. n. 241/90.

Art. 2 - Modalità di presentazione di osservazioni, reclami, denunce ed opposizioni.

1. Gli utenti, parenti o affini, gli organismi di volontariato e di tutela dei diritti afferenti l'Azienda sanitaria possono presentare osservazioni, reclami, denunce ed opposizioni contro gli atti o i comportamenti di cui all'art. 1 entro 15 giorni dal momento in cui l'interessato abbia avuto conoscenza dell'atto o comportamento lesivo dei propri diritti.
2. I soggetti di cui al comma 1 esercitano il proprio diritto rivolgendosi all'Ufficio Relazioni con il Pubblico dell'Azienda interessata con lettera o fax, oppure mediante colloquio o telefonata del quale l'addetto alla ricezione deve redigere apposita scheda-verbale. Alla segnalazione telefonica dovrà comunque seguire segnalazione scritta con lettera o fax oppure colloquio.
3. Qualora il reclamo o la denuncia sia presentata da soggetto diverso dal diretto interessato, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede a darne immediata comunicazione allo stesso ai sensi dell'art. 8 della L.n. 241/1990.
4. In caso di opposizione di quest'ultimo, la procedura è archiviata, ma l'Ufficio Relazioni con il Pubblico continua l'istruttoria per l'eliminazione dell'eventuale disservizio senza nessun riferimento ad esso.
5. La presentazione di detti reclami, denunce ed opposizioni non impedisce nè preclude la proposizione di impugnative in via giurisdizionale o paragiurisdizionale.

Art. 3 - Procedure per la gestione del reclamo semplice.

1. Qualora si tratti di semplici segnalazioni o di reclami e denunce di univoca ed immediata soluzione, il responsabile dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede direttamente all'istruttoria, alla definizione e comunicazione della risposta all'utente su delega del Direttore generale.
2. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede altresì a dare immediata comunicazione delle segnalazioni, reclami e denunce di cui al comma 1, al responsabile della struttura primaria interessata e ad informare periodicamente il Direttore generale sull'andamento degli stessi.

Art. 4 - Procedure per la gestione del reclamo complesso

1. Qualora si tratti di segnalazioni, reclami, denunce ed opposizioni di evidente complessità ovvero che non si prestino ad immediata definizione, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico invita la documentazione relativa, accompagnata da ogni altra utile informazione, al responsabile della struttura primaria interessata, affinchè provveda ad effettuare l'istruttoria, richiedendo relazioni o pareri ai responsabili di tutte le unità operative coinvolte ed acquisendo ogni elemento necessario alla definizione del reclamo.
2. L'istruttoria, che compete al responsabile della struttura primaria interessata, completa di adeguata relazione illustrativa e dell'indicazione delle misure e dei tempi ritenuti necessari per l'eliminazione dell'eventuale motivo del reclamo, deve essere trasmessa dallo stesso all'Ufficio Relazioni con il Pubblico. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico predispone la riposta, a firma del Direttore generale, da comunicare all'utente entro 30 giorni dalla data di ricezione del reclamo stesso. La risposta deve indicare la possibilità di chiederne il riesame alla Commissione mista conciliativa.
3. Qualora, per la particolare complessità del caso, il procedimento non si sia concluso entro il termine di cui al comma precedente, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico provvede a darne tempestiva comunicazione all'interessato motivando adeguatamente i motivi del ritardo.

Art. 5 - Commissione mista conciliativa

1. Qualora non si sia conclusa la procedura di cui all'art. 4 o l'utente non ritenga soddisfacente la risposta ricevuta, può chiedere, entro 15 giorni dalla comunicazione della risposta di cui al comma 2 dell'art. 4, che l'esame della segnalazione, reclamo o denuncia venga deferito alla Commissione mista conciliativa.
2. La Commissione mista conciliativa (d'ora in poi la Commissione), istituita presso ciascuna Azienda sanitaria, è nominata dal Direttore generale e dura in carica tre anni.
3. La Commissione è composta da:
   * il presidente, designato dal Difensor civico regionale

tenuto conto dei Difensori civici provinciali o comunali competenti per territorio, oppure di persone estranee all'Azienda che diano affidamento per obiettività e competenza, dandone comunicazione alla Rappresentanza della Conferenza dei Sindaci del territorio di riferimento;

- n. 2 membri designati dal Direttore generale tra il personale dipendente dell'Azienda;
- n. 1 membro designato dalle associazioni di volontariato operanti nel settore socio-sanitario e n. 1 membro designato dagli organismi di tutela del diritto alla salute, iscritti al registro di cui all'art. 4 della L.r. n. 40/1993 ed operanti nel territorio di riferimento dell'Azienda.

4. I membri decadono dalla nomina per la mancata partecipazione, senza giustificato motivo, a tre riunioni consecutive della Commissione.

5. La partecipazione alle sedute della Commissione è gratuita, salvo il rimborso delle spese di viaggio ai sensi della normativa vigente per il personale del S.S.N..

Art. 6 - Funzionamento della Commissione mista conciliativa

1. Il funzionamento della Commissione e le prerogative del suo presidente sono definiti, all'interno di ogni singola Azienda sanitaria, nel regolamento di pubblica tutela approvato dal Direttore generale, sentita la Commissione stessa.

2. Il Responsabile dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, entro 7 giorni dalla richiesta di riesame da parte dell'utente, ne da comunicazione al presidente della Commissione.

3. La Commissione esamina il reclamo sulla base della documentazione predisposta dall'Ufficio Relazioni con il Pubblico e può disporre ulteriore attività istruttoria, compresa l'audizione dell'utente e di tutti i soggetti coinvolti.

4. Il riesame di cui al comma 1 dell'art. 5 si conclude con una decisione comunicata al Direttore generale entro 60 giorni dalla richiesta di cui al comma 1.

5. Il Direttore generale provvede, entro 15 giorni dal ricevimento della decisione di cui al precedente comma 4, a comunicare all'utente ed alla Commissione le determinazioni assunte in merito alla decisione stessa ed a quanto in essa eventualmente proposto ed osservato, adeguatamente motivando l'eventuale non accoglimento della stessa.

Art. 7 - Difensore civico regionale

1. L'utente, esperite le procedure di tutela previste dal presente provvedimento, può comunque accedere alle forme di tutela previste dalla L.R. 6.6.1988 n. 28 istitutiva del Difensore civico regionale.

2. Il Difensore civico regionale, al fine di garantire omogeneità di comportamenti nell'esercizio della tutela delle Commissioni miste conciliative aziendali ed il monitoraggio dell'andamento dell'attività delle medesime, promuove incontri periodici tra i presidenti delle comm ni.

Art. 7 - Esercizio della tutela nelle strutture private

1. Il diritto alla tutela e le modalità per il suo esercizio al presente regolamento sono estesi anche agli ute strutture sanitarie private accreditate.

2. Le procedure di accreditamento e l'instaurazione de porti con le Aziende sanitarie devono assicurare agli ti delle strutture private la tutela prevista dal pre regolamento, prevedendo altresì che le Commissio ste conciliative siano integrate da un membro delle ture medesime.