

COORDINAMENTO  
NAZIONALE



DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

Relazione 2013  
Coordinamento Difesa Civica  
Nazionale



[www.difesacivicaitalia.it](http://www.difesacivicaitalia.it)



## INDICE

<b>INTRODUZIONE: GLI OBIETTIVI 2013-2014</b>	<b>5</b>
<b>LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA DIFESA CIVICA</b>	<b>8</b>
<b>ATTUALE SITUAZIONE DELLA DIFESA CIVICA IN ITALIA E NELLA PANORAMICA INTERNAZIONALE</b>	<b>14</b>
<b>L'OMBUDSMAN ED IL SUO RUOLO A LIVELLO INTERNAZIONALE</b>	<b>14</b>
Quali sono i capisaldi dei principi di Parigi	15
Consiglio D'Europa	16
Unione Europea	16
<b>LIVELLO NAZIONALE</b>	<b>17</b>
Situazione della Difesa civica a livello regionale e provinciale	18
<b>PER LA CREAZIONE DI UN SISTEMA DI LIVELLI ESSENZIALI DI TUTELA DEI DIRITTI: L'IPOTESI DI LEA NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b>	<b>20</b>
<b>RISULTATI PERSEGUITI E OTTENUTI SULLA BASE DEGLI OBIETTIVI 2013 - 2014</b>	<b>21</b>
<b>AUTOMAZIONE E DEMATERIALIZZAZIONE: DI.AS.PRO E L'UFFICIO VIRTUALE</b>	<b>21</b>
<b>PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO: PRATICHE</b>	<b>25</b>
<b>PRATICHE APERTE</b>	<b>26</b>
<b>GRAFICO DELL'INCIDENZA DELLE ISTANZE PER SETTORI DI INTERVENTO</b>	<b>28</b>
<b>PROBLEMATICHE DI RILIEVO NAZIONALE DIVISE PER SETTORE</b>	<b>29</b>
<b>ASSISTENZA SOCIALE E PREVIDENZA</b>	<b>29</b>
<b>EQUITALIA E LA RISCOSSIONE COATTIVA</b>	<b>30</b>
Considerazioni generali	30
Perscrutabilità delle cartelle di pagamento	32
<b>SANITÀ</b>	<b>33</b>
Soggetti danneggiati da vaccini emotrasfusioni ed emoderivati: sintesi delle criticità	34
Responsabilità professionale	35
Ticket Sanitari	36
Modalità di rilascio Tessera Europea di Assicurazione Malattia	36

<b>TUTELA DEGLI IMMIGRATI</b>	<b>37</b>
Cittadinanza	37
Ingresso	39
Soggiorno	40
<b>IL REGISTRO PUBBLICO DELLE OPPOSIZIONI</b>	<b>41</b>
<b>SERVIZIO IDRICO: BEST PRACTICE</b>	<b>42</b>
<b>SISMA 2009</b>	<b>44</b>
Le case in costruzione all'epoca del terremoto devono essere equiparate agli altri immobili.	45
<b>APPENDICE</b>	<b>48</b>
<b>REGOLAMENTO DELLA CONFERENZA NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO</b>	<b>48</b>
<b>CONVENZIONI STIPULATE DAL COORDINAMENTO:</b>	<b>51</b>
Convenzione con Legambiente	51
Convenzione con il Difensore civico nazionale dell'Albania	55
"Memorandum of Understanding" - Guidelines: first steps	57
<b>CARTA DI ANCONA</b>	<b>59</b>
<b>MOZIONE GRILLINI PER LA DIFESA CIVICA</b>	<b>61</b>
<b>BOZZA DI PROPOSTA DI LEGGE</b>	<b>66</b>

## INTRODUZIONE: GLI OBIETTIVI 2013-2014

**È** noto che in Italia il Difensore civico non è operante in molte realtà territoriali.

Ugualmente nota è la perdurante mancanza del Difensore civico nazionale o comunque di una legge quadro che definisca linee guida per codificare modalità e strumenti d'intervento che favoriscano la presenza omogenea sull'intero territorio nazionale e l'efficacia dell'azione della difesa civica, sia si sviluppi a richiesta dei cittadini sia quando venga promossa per iniziativa dei difensori civici stessi. La difesa civica ha propri tipici poteri istruttori, di definizione degli interventi, di sollecitazione e di raccomandazione. Questi poteri, se ben definiti e incardinati all'interno dei processi e dei procedimenti della Pubblica Amministrazione (PA) e dei servizi pubblici, sono sufficienti all'ottenimento di risultati. Non serve prevedere poteri che snaturino la difesa civica in una deriva paragiurisdizionale, ma devono essere stabilite alcune regole che ne garantiscano il pieno e corretto esercizio.

Queste regole, che non possono che essere determinate dal legislatore nazionale, favorirebbero non solo l'estensione del servizio sull'intero territorio e quindi l'offerta pubblica gratuita ad ogni cittadino indipendentemente dalla sua residenza, ma qualificherebbero l'attività stessa del Difensore civico, o ombudsman come nella denominazione internazionale. Se dobbiamo riscontrare limiti o non chiara consapevolezza del ruolo in alcune esperienze determinate dai difensore civici sia a livello locale che regionale, sono da attribuire proprio ad una mancanza di regole generali e condivise, di un quadro entro cui definire con esattezza, seppur nella discrezionalità inevitabile del mandato, che cosa deve e può fare l'ombudsman, come si deve rapportare con le istituzioni e i rappresentanti istituzionali, a quali esigenze e criticità può rispondere e in quale ambito la sua azione deve essere prescrittiva o semplicemente orientativa.

Non va infatti dimenticato che questo contesto italiano è unico sia all'interno dell'Unione Europea che del Consiglio D'Europa: entrambe le organizzazioni, delle quali l'Italia è fra gli Stati fondatori, impongono agli stati che chiedono di entrarne a far parte l'adeguamento dei propri ordinamenti con meccanismi che garantiscano la tutela dei diritti umani e la democraticità effettiva, fra i quali rientra l'obbligo di dotarsi di un sistema di tutela non giurisdizionale dei diritti fondamentali. Secondo i documenti delle Nazioni Unite il Difensore civico (Ombudsman nel linguaggio internazionale), cui faremo cenno più avanti, è garanzia di tali requisiti ed in tal senso costituisce il cardine degli ordinamenti delle cd. "nuove democrazie" nei paesi che escono da una regime totalitario o da un conflitto. Del resto in Europa abbiamo l'esempio negli anni '70 legato allo sviluppo di sistemi di difesa civica avanzati in Portogallo e in Spagna (dove il Defensor del Pueblo è garantito dalla Costituzione ed è una realtà anche a livello regionale).

Va anche ricordato che fino al 2010 in assenza di un sistema organizzato di tutela a livello nazionale si osservava in Italia la presenza massiccia dei Difensori civici degli Enti locali, spesso in forma associata soprattutto nelle realtà più avanzate, esperienza che è venuta meno a seguito della loro abolizione imposta dal legislatore nazionale sulla base di ipotesi di abbattimento della spesa pubblica.

Il Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province Autonome che rappresento in qualità di Presidente intende impegnarsi in tale opera di rafforzamento della qualità, visibilità, estensione del servizio dell'ombudsman mediante i seguenti obiettivi, delineati nel 2013 e di cui daremo in tempi odierni nel corso della presente relazione gli steps successivi al loro pieno o parziale raggiungimento:

1. fornire un servizio di gestione dei reclami diretta al pubblico che sia accessibile, sensibile, coerente e conveniente
2. cercare di uniformare le diverse pratiche di intervento per garantire decisioni e servizi il più possibili efficaci, sulla base di indagini imparziali, rigorose e proporzionate
3. offrire le migliori pratiche e le questioni di più ampia casistica, sulla base di denunce individuali, agli organi nella giurisdizione e gli operatori esterni; per promuovere la buona amministrazione pubblica e il miglioramento del servizio a beneficio della stessa politica pubblica.
4. garantire la corretta gestione e trasparenza dei fondi pubblici attraverso l'uso corretto delle risorse e una responsabilità pubblica

Per potere rispondere con successo ai suddetti obiettivi è essenziale essere: **indipendenti, equi, coerenti e quindi accertare i fatti e comunicare con precisione, tempestivamente e in un linguaggio semplice, spiegare le ragioni delle decisioni e trattare le persone con rispetto, non discriminare e non avventurarsi su qualsiasi terreno improprio.** Il Difensore civico non è un politico né un magistrato o avvocato ma certo nel momento che offre un servizio al cittadino e contemporaneamente alla Pubblica Amministrazione, in particolare nella prevenzione di “costosi” contenziosi, impatta sia con la realtà politica che con quella giudiziaria e di questi due ambiti è complementare l'attività dell'ombudsman ma non deve mai il Difensore civico qualificarsi sia come rappresentante istituzionale e politico che come “avvocato o magistrato” anche se alcuni indugiano nel qualificarlo come “magistrato di persuasione”.

Che fare per ottenere questo? Il programma che ho proposto ai colleghi candidandomi a presidente, e approvato all'unanimità, prevede:

- l'organizzazione di seminari (anche mediante l'utilizzo di conferenze online e scambio di idee e documenti su piattaforme intranet) su tematiche di particolare interesse in ambito nazionale e/o su presentazione di "buone pratiche" da assimilare ed adattare alle diverse realtà territoriali.
- Uniformare le procedure mediante un coordinamento non sporadico tra gli stessi uffici della Difesa Civica nei nostri diversi settori di attività individuando volta per volta la Regione capofila per disponibilità, competenza ed interessi specifici e fornendo alla Conferenza dei Presidenti del Consiglio Regionale e alle Regioni, al Parlamento ed al Governo Nazionale e all'opinione pubblica, anche attraverso l'implementazione del sito del Coordinamento, il quadro delle problematiche comuni emergenti in tali settori, delle buone pratiche avviate a livello regionale e delle possibili soluzioni.
- Costituzione di un database nazionale dove archiviare e rendere consultabile quelle istanze regionali che hanno rilevanza e applicazione sull'intero territorio nazionale.
- Sulla base delle casistiche rilevate nel corso delle nostre esperienze, fornire pareri e per questo essere ascoltati dalle commissioni parlamentari competenti o promuovere incontri con le Autorità di riferimento su normative e disposizioni che riguardano i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni e servizi pubblici. Il sistema dei protocolli d'intesa e delle convenzioni con Associazioni e Enti locali adottate sui territori potrebbe essere modalità da concretizzare anche a livello nazionale.
- Possibilità di partecipare a progetti europei.
- Una migliore comunicazione tra le nostre realtà di difesa civica ma anche per poter far accedere il cittadino ai nostri servizi indipendentemente dalla sua residenza e quindi la previsione di uniformare progressivamente i sistemi di gestione informatica e di comunicazione delle attività regionali.
- Costituire un ufficio centralizzato a livello nazionale.

Daremo atto nel corso della relazione degli obiettivi raggiunti e/o perseguiti, ma sappiamo che per essere efficienti ed efficaci dobbiamo anche meglio enucleare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e Difesa Civica, tener conto delle contingenze attuali, in particolare sul piano delle risorse economiche, consolidare se non rinnovare in certi casi la ricettività che il sistema politico-amministrativo ha di questo istituto.

## LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA DIFESA CIVICA

Sono espressioni ormai consuete le formulazioni quali “le performance amministrative” e la “qualità della democrazia” ed entrambe, sebbene genericamente, fanno riferimento al **rendimento** e alla **capacità politica-amministrativa** delle nostre istituzioni. Premetto subito che con questa nostra prima relazione annuale della difesa civica in Italia vogliamo rendere conto del nostro operato e nel frattempo rinnovare la richiesta del riconoscimento anche da parte degli organi centrali dell’istituto come strumento necessario all’articolazione delle formulazioni sopra indicate.

Ci si riferisce comunque a un Difensore civico che non fa ancora parte (nonostante la pluridecennale presenza a livello di enti locali e regionali) della nostra cultura amministrativa e politica e questa carenza, con il variare di enfasi sul ruolo dell’istituto aggettivato in vario modo ossia “necessario, effimero, intrusivo, inutile”, addirittura a volte “costoso”, è propria di una dottrina giuridica che continua a dare rilievo esclusivamente alla “**giustizia amministrativa**”, prestando attenzione esclusiva alle modalità con le quali i problemi della pubblica amministrazione possano essere risolti dal giudice amministrativo o, peggio ancora dalla magistratura penale e contabile.

In generale poi, salvo eccezioni, la dottrina amministrativistica italiana, nei rari casi in cui parla della difesa civica, tende ad inquadrarla all’interno del peculiare contesto italiano, con discutibili tentativi di inserirla nell’ambito degli istituti di diritto amministrativo italiano (Autorità di Garanzia) e/o ancorando la figura in istituti risalenti al Diritto Romano (tribunato della plebe), ignorando completamente la riflessione sull’istituto ed il quadro delle garanzie tipiche di quest’istituto che si sono sviluppate a livello internazionale, sia dal dibattito interno ai Difensori civici e alle loro associazioni che nel più ampio contesto europeo ed internazionale. Esempio lampante di ciò è il fatto che la traduzione italiana del Difensore civico dell’Unione Europea non è Difensore civico Europeo, ma Mediatore Europeo, facendo ricorso alla traduzione letterale dal francese, quasi che l’esperienza europea sia avulsa dalla realtà giuridica italiana.

Invece riteniamo che più che mai oggi ci sia la necessità di regolare e ufficializzare il servizio pubblico gratuito della “difesa civica” anche perché assistiamo a un cambiamento di contesto economico e culturale che investe la pubblica amministrazione almeno su quattro necessità:

**a. Ridurre la spesa pubblica**

**b. Incrementare la produttività**

**c. Dare migliori risposte alle preferenze/interessi degli utenti**

**d. Incrementare la trasparenza**



Questi quattro temi fondamentali implicano un consistente mutamento dei parametri attraverso cui si è interpretata nel passato l'azione della pubblica amministrazione. Occorre, pertanto, che il sistema normativo sia adeguato e si attrezzi per affrontare e risolvere la crisi che ha investito l'assetto in esame.

Le domande cui occorre fornire una risposta sono in estrema sintesi tre:

**a) Esiste nel sistema normativo attuale un equilibrio e un bilanciamento fra esercizio della PA, controllo interno ed esterno della PA e soddisfazione dell'utenza?**

**b) I soggetti coinvolti nel sistema possiedono ruoli adeguati a svolgere i processi loro richiesti?**

**c) Esiste la possibilità di semplificare e rendere più agibile il sistema?**

Un nodo cruciale e fonte di difficoltà spesso per la pubblica amministrazione è relativo al fatto che, per essere efficace deve prestare particolare attenzione alla strategia e alla politica perseguita. Questa che sembra essere una semplice, ovvia constatazione tuttavia trova o comunque può trovare difficile applicazione sia nella dottrina sia nella pratica dei controlli delle amministrazioni pubbliche storicamente orientate e connesse a sistemi di rilevazione economica e giuridica. E' vero che per la verifica delle azioni i principali utenti, cioè i cittadini, sono punto di riferimento, ma gli stessi non hanno in questo contesto un ruolo efficace di interlocutori e può esistere il rischio di trascurare i fini della governance.

Il sistema deve essere più attento all'allineamento tra scelte strategiche e scelte operative dell'ente e alla verifica del valore prodotto dall'istituzione pubblica.

Partendo da queste considerazioni e dall'esperienza maturata dalla nostra attività di difesa civica negli ultimi decenni, **riteniamo che il sistema dei controlli interni e della valutazione dell'efficacia dell'amministrazione pubblica debba orientarsi certo verso tecniche che aiutano il rispetto "formale" delle procedure a livello normativo ma all'interno di strategie che operano per incidere nel sociale con "comprensione" dei risultati ottenuti.**

In questo senso la difesa civica per sua stessa natura aiuta e indirizza verso il rispetto di una politica meritocratica, cioè che fa riferimento alla natura **"sostanziale"** delle questioni, aspetto centrale per la pubblica amministrazione nei suoi rapporti con il cittadino.

L'istituto del Difensore civico risponde sicuramente a esigenze reali della gente, ma la sua concreta funzionalità-utilità dipende dal tipo e dal grado di ricettività che il sistema politico-amministrativo in cui l'istituto si colloca manifesta nei suoi riguardi.

Il sistema dello "Stato di diritto" è la condizione strutturale necessaria, ma non sufficiente, perché tale ricettività possa esprimersi. Occorre che il sistema sia anche "Stato sociale", "Stato-comunità" cioè che si preoccupi, oltre che della *certezza del diritto*, anche della *sicurezza delle persone* e delle comunità umane. La concezione giuridico-formale dello Stato pone l'attenzione alla perfezione dell'atto e quindi all'organizzazione, al controllo, alla garanzia e certificazione. La concezione dello Stato come comunità pone invece l'attenzione al tema

dell'efficienza-efficacia delle politiche pubbliche cioè alle dinamiche a rete sociale, alla responsabilità, allo sviluppo.

La *ratio* della funzione del Difensore civico è di diritto sostantivo, più e prima che di legittimità formale, ma nella sua duplice funzione di garante dei diritti e della buona amministrazione si pone come “**ponte**” tra sovrastruttura istituzionale e normativa e i soggetti e le reti sociali.

Le esigenze —che spesso sono vere e proprie urgenze esistenziali —delle persone, delle famiglie, di nuclei sociali, costituiscono il motore della funzionalità del Difensore civico e l'obbligatorietà della difesa civica, da prevedere a livello nazionale, è anche strumentale alla definizione del suo ruolo nella Pubblica Amministrazione italiana.

La garanzia dell'esercizio del diritto alla difesa civica deve essere connotato come attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. m della Costituzione (di questa affermazione daremo riflessione più approfondita nel corso della nostra relazione).

Ambito di tutela e garanzia del Difensore civico è quello dei diritti umani fondamentali, non della mera legalità amministrativistica e in tal senso quindi la norma a cui fare riferimento in via preliminare non è l'articolo 97 della Costituzione (“I pubblici uffici sono organizzati secondo le disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione”), bensì l'articolo 2 della medesima: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità... “. L'articolo 3, 2° comma (“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...”).

Dire “diritti umani fondamentali” significa dire “bisogni essenziali” della persona che devono essere soddisfatti perché essa realizzi il suo “pieno sviluppo”: riconoscendo i diritti umani all'interno di precise norme giuridiche lo Stato e, oggi, anche la comunità internazionale, si obbligano a tutelarli, cioè a intervenire o ad astenersi —secondo il tipo di diritti in questione - per soddisfare bisogni umani essenziali.

Pensare ai “diritti umani fondamentali” con riferimento al campo di azione della difesa civica può sembrare pretenzioso in una realtà in cui la difesa civica in Italia agisce nei confronti della Pubblica Amministrazione, con esclusione dell'Amministrazione della Giustizia, della Difesa e della Pubblica sicurezza, ma in realtà:

1. L'espressione “diritti umani” riguarda tutti i diritti fondamentali, compreso quello ad essere trattato con cortesia equità e imparzialità e senza alcuna discriminazione dagli uffici pubblici e dai gestori di servizi pubblici, siano essi gestiti direttamente dall'Amministrazione che tramite soggetti pubblici e privati;

2. A fronte dei tempi e dei costi della giustizia, sempre di più gli utenti rinunciano a fare valere i propri diritti in quella sede, facendo sì che l'offerta di un sistema gratuito e rapido di soluzione delle controversie con l'Amministrazione e con i Gestori dei Servizi possa offrire un concreto strumento di tutela.
3. I tagli alla spesa pubblica pongono un problema di scelta fra risorse economiche non illimitate e aspettative di livelli di servizio sempre più elevate e complesse, a fronte del quale l'opera di mediazione del Difensore civico può costituire un'efficace risposta.
4. Non dobbiamo dimenticare che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e molti Statuti delle Regioni fra cui quello della Toscana elencano come autonomo diritto fondamentale il diritto alla buona amministrazione.

Inoltre, il concetto stesso di cittadinanza e la sua riconosciuta natura polisemica sono mutati nel tempo per varie ragioni facilmente intuibili e che riguardano l'evoluzione dei singoli stati e le loro relazioni su scala territoriale che destrutturano il contratto tipico del 900 tra cittadino e stato nazionale di riferimento. Così come le trasformazioni in ambito internazionale (per sintesi la globalizzazione e al contempo la segmentazione e la diversificazione delle domande sociali) hanno modificato profondamente i tradizionali capisaldi dell'economia di mercato, l'interdipendenza in campo ambientale, politico e culturale ha posto sfide difficili ai modelli e ai sistemi di welfare adottati nei diversi contesti. La cittadinanza in tale dimensione acquisisce la caratterizzazione di appartenenza e di partecipazione, una dimensione culturale che apre a reti di cittadini (su varie basi: generazionali, etniche, religiose...) e l'effettiva possibilità data ai cittadini di poter accedere a tutte le opportunità offerte dalle istituzioni pubbliche in qualità di servizi.

Si passa quindi da un'idea di cittadinanza tutta incentrata nell'unica dimensione della titolarità formale dei diritti all'inevitabile considerazione di altri campi e soggetti che conducono alla **cittadinanza sostanziale** quale effettivo godimento dei diritti ed è su questa e sulla risposta, su "il rendimento" istituzionale che si misura la qualità della democrazia di uno Stato.

Il Difensore civico è uno strumento di "accountability" nel processo di costruzione della qualità della democrazia, il suo ruolo è conteso tra la difesa del cittadino e la garanzia di buona amministrazione, è nodo flessibile e informale di collegamento in grado di assicurare una maggiore trasparenza dell'organizzazione amministrativa, capace di offrire ulteriori occasioni di giustificabilità e di consentire forme di comprensione e partecipazione aggiuntive a quelle tradizionali.

Dal nostro punto di vista, credo che pur nella necessità di attuare riforme convenga comunque:

- partire dal riordino dell'esistente, valorizzando quanto sin qui fatto di positivo e ancora attuale;
- puntare ad una seria applicazione dei principi di trasparenza e efficienza, introdotti come preciso obbligo dalla legge n. 15/2009 e dal decreto legislativo n. 33/2013: essi costituiscono due strumenti imprescindibili sia per la valutazione della performance pubblica sia per un'efficace azione di spending review.

L'attuale scarsità di risorse finanziarie ha reso necessario un utilizzo più attento e rigoroso degli elementi di gestione, controllo e rendimento della pubblica amministrazione. **Il rigore è la prima risposta, ma non basta.** Bisogna anche rafforzare quegli strumenti di comunicazione, garanzia e tutela dei diritti, di conciliazione che già abbiamo a disposizione e a supporto delle nostre stesse politiche di valutazione (CORECOM, DIFESA CIVICA e le varie figure di GARANTE: infanzia, detenuti, partecipazione, privacy...) pur anche immaginando o risolvendoci verso istituti unici che possano sussumere le diverse specifiche funzioni.

Fra l'altro visto il sovraccarico del sistema giudiziario nei procedimenti civili può essere soluzione interessante e parte della risoluzione dei problemi della giustizia in Italia incoraggiare e sviluppare, da parte nostra, con la procedura stragiudiziale, un sistema parallelo alla risoluzione delle controversie basato su una nozione di ordine **negoziato** piuttosto che **imposto**

Nel Codice Civile italiano del 1865 (detto Codice Pisanelli, dal nome del ministro Guardasigilli di allora) la composizione delle controversie si definiva appunto come **conciliazione** e consisteva nel risolvere i conflitti delle parti in causa per ricomporli nell'armonia sociale.

In generale la conciliazione era definita "come un contratto con cui le parti, a mediazione di persona terza, compongono, ossia definiscono all'amichevole le loro controversie".

Dobbiamo cessare di considerare il conflitto come un evento sociale patologico e vederlo invece come un fenomeno *fisiologico*; talvolta addirittura positivo. Quello che in definitiva conta è **come** i conflitti sono gestiti e possono divenire, specialmente in una società atomizzata, un'occasione di comunicazione che, se adeguatamente sfruttata, potrebbe talvolta essere in grado di generare insospettite, nuove opportunità per entrambe le parti.

Gli organismi di conciliazione e tutela dei diritti danno garanzia nella risoluzione delle controversie di:

- rapidità      risparmio      semplicità      trasparenza      riservatezza
- assistenza in ogni momento della procedura

- ricerca del risultato condiviso
- metodo operativo ottimizzazione dei tempi imparzialità

Tutti elementi che concorrono a superare le difficoltà nel rapporto cittadino - P.A. e si caratterizzano di riflesso come criteri di valutazione per le performance delle nostre amministrazioni, con la conseguenza di realizzare un nuovo modello di tutela costituzionale dei diritti e di giustizia costituzionale, che si differenzia da quelli tradizionali e che si sviluppa secondo direttrici originali, meritevoli di attenta considerazione comparativa.

Siamo anche convinti che istituire a livello nazionale un servizio pubblico gratuito di mediazione come può essere offerto dall'istituto dell'Ombudsman aiuta una cultura generalizzata di collaborazione tra le parti, tra interessi diversi e contrapposti e può fare anche da volano ad una piena attuazione del nuovo processo civile e commerciale favorendo lo sviluppo dei previsti organi di conciliazione con aumento di occupazione per molti giovani avvocati e mediatori e alleggerendo il percorso giudiziario almeno per ciò che riguarda le cause civili. Basta d'altra parte osservare cosa accade in quei paesi, anche a noi vicini, dove l'esperienza dell'Ombudsman è da tempo formalizzata e ha risorse e autonomia per svolgere in completezza il proprio compito.

Daremo conto, o almeno ci proveremo, in questa nostra relazione delle pratiche:

- di interesse nazionale che riflettono la nostra esperienza in ambito di supporto alla pubblica amministrazione specie quando si fa azione concreta di prevenzione di conflitti e quindi di costi stessi per gli Enti interessati,
- di segnalazione e suggerimenti per modifiche normative o regolamentari che meglio possano rispondere al criterio meritocratico dell'azione politica,
- di misure adottate in alcune Regioni che costituiscono dal nostro punto di vista "best practices" e quindi proponibili per una loro sperimentazione più diffusa sul territorio nazionale.

## ATTUALE SITUAZIONE DELLA DIFESA CIVICA IN ITALIA E NELLA PANORAMICA INTERNAZIONALE

### L'OMBUDSMAN ED IL SUO RUOLO A LIVELLO INTERNAZIONALE

L'Ombudsman appartiene per le Nazioni Unite alla categoria delle National Human Rights Institutions (NHRI). A questa categoria appartengono due tipologie di istituti:

1. L'Ombudsman o Difensore civico nella realtà italiana con mandato di tutela nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.
2. Le Commissioni Nazionali per i Diritti Umani, organi di solito collegiali con mandato più ampio di tutela dei diritti umani e ruolo di promozione ed educazione ai diritti umani, talora con facoltà di ricevere ricorsi individuali anche nei confronti di soggetti privati.

La divisione fra queste due figure non è statica. Soprattutto nelle nuove democrazie dell'Est si sono create figure con denominazioni che chiaramente identificavano insieme al mandato di tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione anche quello di promozione dei diritti (Commissioner of Human Rights, People's Advocate e così via) circostanza che nel decennio scorso ha generato ambiguità per quanto atteneva il ruolo dell'Ombudsman come NHRI come definito nei documenti delle Nazioni Unite. Le ultime risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio Diritti Umani sono esplicite nel definire anche l'Ombudsman come parte integrante del sistema delle NHRI. La posizione assunta in questi ultimi anni da parte delle Nazioni Unite, vanifica l'idea che ad esempio l'Italia ha pensato di portare avanti dopo l'ultima Universal Periodical Review di adempiere a questi criteri semplicemente istituendo la Commissione Diritti Umani.

L'idea delle Nazioni Unite è che l'Ombudsman contribuisca a livello concreto da un lato ad invitare lo Stato ad attuare in concreto sul territorio i parametri discendenti dal Diritto Internazionale dei Diritti Umani, dall'altro a cooperare con gli organismi internazionali che hanno un mandato di monitoraggio.

Le Nazioni Unite hanno presenti **tre differenti steps**:

- 1) Istituzione di queste figure di tutela in tutto il mondo
- 2) Garanzia che queste figure rispondano a precisi criteri di autonomia e di indipendenza per essere effettive
- 3) Attività di cooperazione che queste figure possano svolgere:
  - a. attraverso il confronto con gli organismi delle Nazioni Unite che si occupano di tutela de Diritti Umani per rendere effettivo sul territorio il Diritto Internazionale dei Diritti umani e se necessario adattarlo e modificarlo alle esigenze concrete;

- b. attraverso lo scambio ed il confronto reciproco sia bilaterale sia nell'ambito di reti associative e/o istituzionalizzate presso le Nazioni Unite o presso altri soggetti (Commissario Diritti Umani del Consiglio D'Europa, Mediatore Europeo etc.). In particolare le Nazioni Unite riconoscono espressamente già dal 2011 (Risoluzione del Consiglio Diritti Umani 17/9) il ruolo dell'International Coordinating Committee, associazione di Difensori civili e Commissioni Nazionali nata già nel 1993 e valorizzano in tale risoluzione le modalità di accreditamento in base al livello effettivo di mandato, autonomia ed indipendenza secondo i "Principi di Parigi" fatti propri dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134, ma in realtà sanciti dalle stesse NHRI nell'International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights che si tenne a Pargi fra dal 7 al 9 ottobre 1991.

Le Istituzioni che rispondono ai principi di Parigi sono considerate istituzioni di classe A e sono ammesse a pieno titolo a fare parte dell'International Coordinating Committee, ma soprattutto sono ammesse dalle Nazioni Unite a prendere parte alle UPR e agli altri incontri del Consiglio Diritti Umani, con status autonomo rispetto allo Stato membro.

### **Quali sono i capisaldi dei principi di Parigi**

- 1) L'istituzione Nazionale deve avere un mandato di tutela dei diritti fondamentali prevista dalla Costituzione o da una legge
- 2) L'istituzione Nazionale deve avere un mandato ampio relativo a tutti i settori (per questo sono escluse le figure con mandato settoriale, come ad esempio il Garante dei Minori o delle persone private della libertà personale)
- 3) La legge deve prevedere parametri concreti di autonomia e di indipendenza dell'istituzione e garanzie precise sul suo mandato e sulla sua autonomia anche funzionale. I principi di Parigi sono il primo documento nel quale si comincia a riflettere su quella che è l'indipendenza dell'Istituzione non solo da pressioni dirette (revoca, limitazioni del mandato etc.), ma anche da pressioni indirette (l'Istituzione deve avere garanzie precise sul proprio staff e sui finanziamenti necessari per svolgere il proprio mandato)

I Principi di Parigi sono sviluppati da successive risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio D'Europa che ha analizzato a fondo i parametri di autonomia e di indipendenza del Difensore civico.

L'ICC è stato ufficialmente riconosciuto quale sede di accreditamento per le Istituzioni Nazionali e l'accREDITAMENTO presso l'ICC non può prescindere dal rispetto dei Principi di Parigi.

<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx>

L'ICC si è organizzato anche su base regionale. In Europa operano oltre alle altre reti sopra rammentate opera a livello European Group of National Human Rights Institutions (NHRIs) riunendo 34 NHRI

<http://www.ihrc.ie/international/euronhrigroups>

Nel contesto delle Nazioni Unite la circostanza che l'Italia sia priva di una legge sul Difensore civico non solo fa sì che siano violati parametri rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, ma indebolisce la posizione dell'Italia in sede di UPR (Universal Periodical Review, la fase in cui le Nazioni Unite esaminano il comportamento di uno stato rispetto a tutti i trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti fondamentali che ha sottoscritto e ratificato).

### **Consiglio D'Europa**

Anche il Consiglio D'Europa ha sviluppato una riflessione sulla figura del Difensore civico, focalizzando la propria attenzione solo sulla figura del Difensore civico nazionale e dedicando una serie di risoluzioni ai parametri di autonomia e di indipendenza che il Difensore civico (anche quello locale e regionale) devono avere per svolgere efficacemente il proprio mandato e specifiche analisi alla situazione Italiana.

Da ultimo la la Risoluzione n. 1959/2013 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa raccomandano l'istituzione di un Difensore civico nazionale, con mandato generale su tutte le controversie nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi ed invitano altresì a garantire al Difensore civico autonomia e indipendenza formale e funzionale, dotandolo di strutture, mezzi e personale adeguati allo svolgimento del proprio compito.

### **Unione Europea**

L'Unione Europea impone a tutti gli Stati che chiedono di entrare nell'Unione l'adeguamento del proprio Ordinamento ad una serie di parametri di democraticità e di rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali rientra l'adozione di una legge sull'Ombudsman e l'istituzione di questa figura. Nelle nuove democrazie spesso questa figura si connota anche per avere compiti di promozione dei diritti e non solo di tutela.

L'Europa ha istituito un Mediatore Europeo per la tutela nei confronti delle Istituzioni Comunitarie. Il Mediatore non ha competenza nei confronti degli Stati membri quando questi violano il diritto comunitario e per questo si avvale di una rete di funzionari di collegamento, tramite i Difensori civici nazionali di tutti gli Stati membri. In Italia il Presidente del Coordinamento si relaziona con il Mediatore Europeo ed il funzionario di collegamento ha sede presso la Presidenza del Coordinamento, ma è complesso agire in quelle realtà prive di Difensore civico regionale.



## LIVELLO NAZIONALE

1) **Manca un Difensore civico Nazionale**: abbiamo già motivato la necessità di supplire a tale carenza e a ulteriore proposizione possiamo qui ricordare le risultanze dell'ultima ricerca promossa a livello governativo ed espletata con la collaborazione di ANCI e UPI dove molto chiaramente si evidenzia che le principali difficoltà del cittadino nel rapportarsi con la P.A. derivano non tanto da problemi di malamministrazione ma dalla diversificazione e complessità delle norme e delle scadenze alle quali sopperire.

La presenza di un supporto al cittadino offerto come servizio pubblico gratuito per facilitare le condizioni suddette e risolvere i possibili conflitti sarebbe parte e quindi strumento essenziale per imboccare la via della semplificazione.

2) **L.127/1997** affida ai Difensori civici Regionali compiti di intervento nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato, in attesa dell'istituzione del Difensore civico Nazionale con esclusione delle amministrazioni che operano nel settore della giustizia, della difesa e della Pubblica sicurezza.

3) **Art. 136 del testo unico sugli Enti Locali (Decreto Legislativo 267/2000)** prevede, se gli Enti Locali omettono un atto obbligatorio, che il Difensore civico Regionale possa nominare un commissario ad acta.

4) **La normativa Italiana sull'accesso** dispone che gli utenti possono rivolgersi al Difensore civico territorialmente competente in caso di diniego di accesso ad esclusione delle richieste attinenti a documenti delle amministrazioni statali, anche se presenti sul territorio regionale.

5) **La legge sulla tutela dell'handicap** prevede la possibilità per il Difensore civico di costituirsi parte civile quando la persona offesa da particolari tipi di reato è un portatore di handicap.

6) **Il Presidente del Coordinamento** è invitato alle periodiche riunioni che il Mediatore Europeo promuove con i Difensori civici Nazionali e le Commissioni per le Petizioni. Presso il Presidente del Coordinamento è nominato, dal Presidente stesso, il Funzionario di collegamento per la gestione delle pratiche e lo scambio con altri Difensori civici stranieri delle istanze relative.

8) **L'EOI (European Ombudsman Institute)** ha sempre garantito al Presidente del Coordinamento un seggio nel Consiglio Direttivo dell'Istituto. Dopo le elezioni del settembre 2013 l'attuale Presidente del Coordinamento fa parte dell'Executive Board.

9) **Il Difensore civico dell'Albania** ha sottoscritto un protocollo d'intesa (che si riporta integralmente nell'appendice) con il Presidente del Coordinamento in cui c'è l'impegno a sviluppare futuri rapporti di collaborazione sia nell'attività concreta di difesa civica nei confronti dei cittadini di nazionalità italiana e albanese presenti nei rispettivi paesi, sia nell'attività di cooperazione e ricerca.

## Situazione della Difesa civica a livello regionale e provinciale

Gli statuti di molte Regioni prevedono il Difensore civico, in altre invece e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano si prevede la figura del Difensore civico in base ad una legge apposita ma non è organo di garanzia introdotto negli statuti fondativi. La Regione a Statuto Speciale Trentino Alto Adige – Sudtirolo ha affidato ai Difensori civici delle rispettive province autonome la competenza sulle questioni della Regione.

Il Difensore civico non è mai stato nominato in Calabria, Puglia e Sicilia.

In Friuli Venezia Giulia la Legge regionale n. 20/1981, istitutiva dell'ufficio del Difensore civico, è stata abrogata dalla Legge Regionale n. 9/2008 (assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'art. 34 della Legge regionale 8 agosto 2007 n.21.

In Molise il Difensore civico è stato abolito con legge regionale 20 dicembre 2013 n.25.

In Umbria a seguito del decesso del titolare nel 1994, il Difensore civico non è mai stato rieletto.

In Lazio il titolare è in proroga da anni, in Piemonte è in proroga dal Marzo 2013. Non esistono quindi disposizioni che diano garanzie univoche al Difensore civico: ogni regione ha legiferato in modo difforme e una legge nazionale sarebbe quindi indispensabile per stabilire almeno i livelli minimi essenziali di garanzia che il Difensore civico regionale deve avere per esercitare efficacemente la sua azione. In Toscana è previsto espressamente che al Difensore civico siano riconosciute le stesse garanzie di autonomia e indipendenza che i documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa prevedono.

In molte Regioni il Difensore civico non ha neppure un capitolo di bilancio.

Le dotazioni di personale sono molto diverse da luogo a luogo:

Lombardia, Piemonte e Toscana dispongono di dieci o più dipendenti.

Veneto, Marche, Abruzzi, Campania hanno dotazioni che si aggirano sui quattro-cinque dipendenti.

In altre Regioni lo staff è ancora più esiguo (due funzionari in Emilia Romagna).

Anche per quanto attiene l'indennità spettante ai Difensori civici, la situazione varia da Regione a Regione, unico dato uniforme è la riduzione proporzionalmente ai tagli subiti dai parlamentari delle regioni.

In Veneto con la legge finanziaria del 2012 al Difensore civico è stata ridotta l'indennità del 70% e con successiva legge regionale 24 dicembre 2013, n.37 "Garante Regionale dei diritti della persona", si affida, dalla prossima legislatura, a un unico soggetto le funzioni di Difensore civico, tutore dei minori e Garante dei detenuti con un'indennità del 60%. Nelle Marche il Consiglio Regionale ha già modificato la legge sul Difensore civico e ha costituito e reso operante la figura dell'Ombudsman: Autorità garante dei diritti degli adulti e dei bambini così come dei detenuti.

In appendice includiamo “la Carta d’Ancona” documento approvato a maggioranza dal coordinamento e che facendo riferimento al nuovo dettato legislativo della Regione Marche riconosce l’importanza dell’unificazione della tutela e garanzia dei diritti nell’istituto dell’Ombudsman, ribadisce l’esigenza che la normativa sancisca l’autonomia e l’indipendenza, anche funzionale del Difensore civico e che garantisca l’attività su tutto il territorio nazionale a presidio anche dei servizi pubblici essenziali oltre che a garanzie procedimentali uniformi per tutti i cittadini.

In generale tutti gli uffici di difesa civica sono stati colpiti da cospicui tagli sui loro bilanci.

## PER LA CREAZIONE DI UN SISTEMA DI LIVELLI ESSENZIALI DI TUTELA DEI DIRITTI: L'IPOTESI DI LEA NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Una delle problematiche più rilevanti che il nostro paese si troverà ad affrontare nel futuro è il corretto rapporto fra principi generali di garanzia dei diritti fondamentali e modalità con le quali le Regioni e le Province Autonome svilupperanno a livello locale tale modello. In un sistema che si propone di essere federalista, la garanzia di parametri minimi uniformi di tutela dei diritti fondamentali, prevista dall'art. 117.1 lett. m, evidentemente non può essere fonte di continui conflitti di attribuzione o di illegittimità costituzionale di leggi nazionali e regionali in sede di Corte Costituzionali ed in tal senso un Difensore civico nazionale insieme con i Difensori civici regionali forse potrebbero costituire un'autorevole sede di mediazione pre-contenziosa, fermo il ricorso all'organo giurisdizionale.

D'altro canto non va dimenticato che l'unico settore in cui sono stati definiti livelli essenziali di assistenza è quello della sanità, peraltro con provvedimento assai datato e che manca del tutto la definizione di livelli essenziali di assistenza in settori come quello dell'assistenza sociale, dove si verifica un forte squilibrio fra le regioni.

Ciò premesso in via generale, nella panoramica amministrativa in senso stretto la L. 241/'90 all'art. 29 determina, a seguito delle modifiche introdotte nel 2010, una serie di parametri definiti all'interno della legge come attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni. In questo contesto, **attribuire ai Difensori civici il ruolo di garanti di tali livelli essenziali potrebbe costituire un efficace modalità, attraverso la tutela non giurisdizionale, per il rispetto dei parametri essenziali che il legislatore nazionale fissa per il procedimento amministrativo.**

## RISULTATI PERSEGUITI E OTTENUTI SULLA BASE DEGLI OBIETTIVI 2013 - 2014

### AUTOMAZIONE E DEMATERIALIZZAZIONE: DI.AS.PRO E L'UFFICIO VIRTUALE

Un primo importante risultato che diverrà completamente operativo a partire da luglio 2014 è la costituzione di un **ufficio completamente virtuale** e senza particolare costo a livello nazionale usufruendo di un work flow, prodotto dalla Regione Lombardia, utilizzato da altre difese civiche regionali, quali gli Abruzzi, la Toscana e altre in via di adozione come la Liguria e le Marche, che permetterà la gestione e l'accesso a livello interamente online. Ringraziamo per questo soprattutto il Consiglio regionale della Toscana e il Dott. Carlo Cammelli, dirigente del settore informatico per aver creduto fin dall'inizio in tale soluzione e aver anche sostenuto dei costi per le variazioni applicative necessarie per l'utilizzo nazionale di DI.AS.PRO (Digital Administrators Program).

L'automazione e la de materializzazione portano con sé proprio la possibilità di lavorare da postazione remota, senza necessità di essere presenti presso l'usuale sede di lavoro: sono sufficienti un personal computer (o un tablet) e una connessione internet per accedere *on line* all'applicativo ed avere immediatamente a disposizione tutti gli strumenti per svolgere le ordinarie attività lavorative.

Per la gestione di tale programma, atto ad accogliere le istanze dei cittadini senza più particolari "confini territoriali e di appartenenza", con implementazioni già previste per l'accreditamento e l'accesso online, ci si avvarrà di un costituendo "ufficio virtuale" dove il Presidente del Coordinamento sarà ricevitore di tutte le istanze e diretto interlocutore per quelle richieste che provengono da regioni dove non esiste un Difensore civico regionale e per adesso si avvarrà delle competenze per l'istruttoria delle pratiche e il loro svolgimento di funzionari in forza presso le difese civiche della Lombardia, delle Marche e della Toscana.

Nell'ambito del processo di generale ristrutturazione delle proprie funzioni e attività è particolarmente interessante un percorso di rinnovamento che comprende anche il profilo della dotazione software, in coerenza con gli obiettivi di breve e medio periodo individuati dalle norme del codice dell'amministrazione digitale.

Nel percorso di modernizzazione della pubblica amministrazione e più in generale nel processo di miglioramento delle modalità di gestione dei servizi alle persone, il perseguimento dell'obiettivo della cosiddetta "de materializzazione" rappresenta uno dei maggiori parametri per valutare l'efficienza di funzionamento delle strutture. È ormai di comune percezione che la gestione automatizzata dei flussi procedurali e la sostituzione del documento cartaceo con l'equivalente in forma elettronica rappresentano una preziosa occasione per garantire maggiore

efficienza, trasparenza e possibilità di condivisione all'interno e all'esterno degli Uffici oltre che per migliorare il grado di efficacia nello svolgimento delle attività lavorative. Si tratta di mutamento sostanziale delle modalità operative che porta con sé la riduzione dei tempi di definizione delle procedure, la mitigazione dei costi, l'integrazione dei sistemi informatici e il potenziamento delle potenzialità di confronto dei dati, tutte operazioni facilitate dallo sfruttamento delle più moderne tecnologie digitali.

L'automazione dei processi e la de materializzazione dei documenti rappresentano dunque una risorsa essenziale per amplificare la produttività degli Uffici. Le innovazioni tecnologiche permettono di ripensare i flussi lavorativi rivalutandone la funzionalità rispetto allo scopo e consentono di riflettere sulle possibilità di semplificazione conseguibili con una differente organizzazione del lavoro, obiettivo concretamente realizzabile anche grazie alla gestione delle procedure in forma elettronica. La de materializzazione offre dunque un'occasione preziosa per la revisione delle attività in essere e per la semplificazione dei rapporti con altre pubbliche amministrazioni e con i cittadini.

Tutte queste considerazioni, del resto, sono alla base della scelta di adottare un comune sistema di workflow documentale, utile a formare archivi informativi condivisi (o almeno condivisibili) da tutti gli uffici di difesa civica.

Diaspro è un sistema integrato di protocollo, di gestione dei flussi documentali e di archiviazione digitale dei dati contenuti nel fascicolo elettronico. Il fascicolo elettronico sostituisce in ogni sua parte il corrispondente fascicolo cartaceo, consentendo di realizzare compiutamente l'obiettivo della de materializzazione.

Gli atti sono formati direttamente in digitale o comunque acquisiti in forma elettronica e sono veicolati nel flusso seguendo procedure predefinite con riduzione delle possibilità di errore o di smarrimento dei documenti, con differenziazione dei ruoli attribuiti agli operatori e loro responsabilizzazione in funzione delle prerogative associate al profilo di ciascuno di essi.

La gestione elettronica del processo è il fondamentale elemento di razionalizzazione e di ottimizzazione delle attività poiché la trasposizione in termini informatici dell'iter consente di:

1. eliminare passaggi ripetitivi o inutili,
2. fare chiarezza sul ruolo, sulle competenze e sulle responsabilità di ciascun "attore" del processo,
3. riorganizzare e semplificare procedure divenute spesso inutilmente troppo complesse e non più rispondenti alle finalità per le quali sono state pensate.

L'automazione del procedimento consente all'operatore di interagire con il sistema, con i colleghi e con gli utenti esterni attraverso una scrivania digitale con evidenza di tutte le attività da compiere e dello stato di avanzamento di quelle

già realizzate, con controllo dell'iter di svolgimento della procedura, possibilità di condividere informazioni e documenti, funzionalità di verifica e di monitoraggio sul rispetto della tempistica dell'iter.

La gestione elettronica della procedura assicura inoltre **una maggiore trasparenza** contribuendo all'obiettivo del buon andamento degli uffici pubblici e garantendo una migliore vicinanza nel rapporto con i cittadini. A questi ultimi, in effetti, è consentito accedere al proprio fascicolo elettronico – previa autenticazione sul portale dedicato – e così conoscere in tempo reale lo stato della procedura, estrarre copia di tutta la documentazione agli atti e lasciare messaggi per il funzionario istruttore. I dati relativi all'attività complessiva svolta dal Difensore civico, inoltre, possono essere pubblicati – in tempo reale e in forma aggregata ed anonima – sul portale web con accessibilità generale, aperta a chiunque vi abbia interesse e senza necessità di preventiva registrazione.

La de materializzazione consiste non soltanto nell'eliminazione del fascicolo cartaceo ma anche nell'utilizzo degli strumenti elettronici (e-mail e pec) per l'invio e per la ricezione delle informazioni. Modalità del resto richiesta dalla legge e che consente una maggiore celerità nelle comunicazioni oltre ad una migliore sicurezza per le attività di conservazione e archiviazione dati, con sistema automatico e periodico di backup. L'eliminazione degli archivi fisici, inoltre, permette una più celere reperibilità dei documenti che sono sempre e immediatamente disponibili: le informazioni digitalizzate possono essere recuperate e trasmesse in tempo reale, anche da postazione remota, senza necessità di accedere a un archivio fisico.

Potenzialità che favorisce i rapporti tra gli Uffici di Difesa civici o almeno tra quelli che hanno deciso o decideranno nei prossimi mesi di dotarsi di Diaspro per le attività di protocollazione e di gestione dei flussi documentali. E in effetti, il software consente la raccolta e la razionale archiviazione di documenti di generale interesse che possono essere utili a individuare la soluzione di casi concreti anche in riferimento ad esperienze già positivamente concluse da parte di altri Difensori civici.

Le possibilità di condivisione, in questo senso, appaiono indubbiamente molteplici e che fanno parte dei nostri obiettivi, ma, al momento, solo in parte esplorate: oltre alla creazione di banche dati giuridiche (con precedenti giurisprudenziali, contributi dottrinali, individuazione delle norme applicabili a specifiche fattispecie), è possibile ad esempio prefigurare un'integrazione dei titolari di classificazione tra i differenti uffici di difesa civica in modo da garantire una migliore comparazione dei dati e la formulazione di report strutturati per ambiti territoriali, anche ai fini della formulazione delle relazioni annuali di attività. È possibile migliorare lo scambio d'informazioni e avere maggiori strumenti per trovare la soluzione in riferimento a casistiche già esaminate da altri uffici. Ciò in quanto la piattaforma informatica consente di mettere "in rete" tutto il materiale documentale che i singoli Uffici decideranno di condividere.

La condivisione delle informazioni e la valorizzazione degli archivi digitalizzati appare in questo senso perfettamente in linea con l'obiettivo di favorire la creazione di un network sempre più efficace tra i Difensori civici al fine di migliorare la capacità di tutela a beneficio delle persone.

Tra le prospettive di maggior interesse connesse alle potenzialità di un sistema di workflow management si deve senza dubbio ricordare quella finalizzata ad agevolare le iniziative – già da tempo avviate da alcuni Difensori civici - dirette all'attivazione di sportelli multifunzionali dislocati sul territorio attraverso i quali offrire a tutti i cittadini un accesso semplificato e di immediata operatività per la tutela dei propri diritti. L'idea di fondo è quella di creare una molteplicità di punti di ascolto e di orientamento per le persone e in questo senso si ritiene che la possibilità di mettere a disposizione di tali sportelli un software condiviso possa contribuire ad agevolare l'interazione tra i cittadini e il Difensore civico.

L'esperienza di Di.As.Pro. con la creazione dell'ufficio virtuale è stata oggetto di presentazione al IX Seminario dei funzionari di collegamento, presso il Mediatore Europeo, a Strasburgo il 28-29 aprile scorso ed ha riscosso l'interesse di molti dei funzionari presenti. Se Di.As.Pro. divenisse il programma di gestione comune a tutta la difesa civica europea, la prospettiva di avere una base dati di confronto comune sarebbe certo un progresso notevole.



## PRINCIPALI AMBITI DI INTERVENTO: PRATICHE

Nei 2013, primo anno di costituzione dell'ufficio nazionale della difesa civica (anzi meglio affermare "primo anno, secondo semestre"), sono state avviate un totale di 59 pratiche e l'andamento delle richieste registra una forte tendenza alla crescita, dovuta anche alla sempre maggiore conoscenza dell'istituto della Difesa civica soprattutto nelle Regioni dove non è presente la figura di garanzia e dove il Presidente del Coordinamento svolge ruolo di supplenza. Il numero delle pratiche indicate costituiscono le istanze che pervengono al Presidente del Coordinamento attraverso segnalazione del Mediatore Europeo o da regioni dove manca la figura del Difensore civico regionale. Non è nostra intenzione fare un riassunto dell'attività della difesa civica delle Regioni nelle quali è prevista la figura di Garanzia e Tutela in quanto le relazioni annuali regionali già sono direttamente redatte dai titolari e inviate al Parlamento. Ciò che comunque qui ci preme sottolineare, considerando anche le esperienze a livello locale, sono quelle problematiche che impattano direttamente con le Amministrazioni Pubbliche Centrali dello Stato e con la legislazione nazionale. Desideriamo, cioè, essere in qualche misura a supporto degli organi parlamentari ed esecutivi dello Stato come strumento di monitoraggio delle loro politiche, delle normative e dell'impatto che esse hanno nel contesto sociale e come strumento di prevenzione di eventuali contenziosi e nel contempo fonte informativa e delucidativa delle misure e delle azioni della PA centrale.

Per un'analisi di dettaglio dei settori di attività si rinvia ai paragrafi successivi, ma prima sinteticamente vogliamo qui indicare le maggiori problematiche incontrate nell'esercizio della difesa civica:

Nel rapporto tra cittadini e P.A, al di là della così detta "malamministrazione" (rilevabile nelle nostre casistiche meno frequentemente) le criticità che si rilevano più ricorrenti sono:

- pratiche amministrative poco chiare,
- mancata trasparenza nei servizi di pubblica utilità,
- liste di attesa (dagli asili nido ai servizi sanitari),
- richieste di pagamenti dettagliate in modo non comprensibile dall'utente e nel contempo difficoltà ad esigere rimborsi nel caso sia riconosciuto al cittadino il danno subito,
- disomogeneità nell'organizzazione e distribuzione dei servizi sul territorio nel quadro delle autonomie locali,
- contenzioso in materia tecnico professionale, con levitazione della spesa assicurativa per quelle Regioni che non hanno scelto sistemi di auto assicurazione e gestione diretta dei sinistri, insoddisfazione dell'utenza e degli operatori coinvolti;
- insoddisfazione dell'utenza rispetto alle modalità di gestione dei servizi pubblici, con la sensazione di pagare costi alti per servizi scadenti (trasporti

pubblici, acqua, energia elettrica etc.) oltre alla confusione che si crea tra società di erogazione dei servizi attinenti al mercato protetto e spesso al contempo al libero mercato con informazioni e pubblicità non chiare per i cittadini soprattutto se anziani

- discriminazione o più in generale la contraddizione a volte rilevabile tra le dichiarazioni di principio in materia di diritti e di pari dignità sociale e la tendenza normativa espressione dell'indirizzo politico e/o dell'applicazione normativa,
- una ipertrofia legislativa che può mettere in difficoltà lo stesso operatore pubblico e condurre a interpretazioni del dettato legislativo non univoche e come contesto generale, rispetto a bisogni crescenti diminuiscono le risorse per dare risposte adeguate.

## PRATICHE APERTE

Procediamo ora all'esame dei flussi di richieste con specifico riferimento ai settori di attività del Difensore civico, valutazione che aiuta a comprendere le dinamiche di evoluzione della domanda e quindi a orientare le risorse dell'Ufficio in modo da garantire una risposta il più possibile utile e tempestiva rispetto alle criticità che saranno evidenziate.

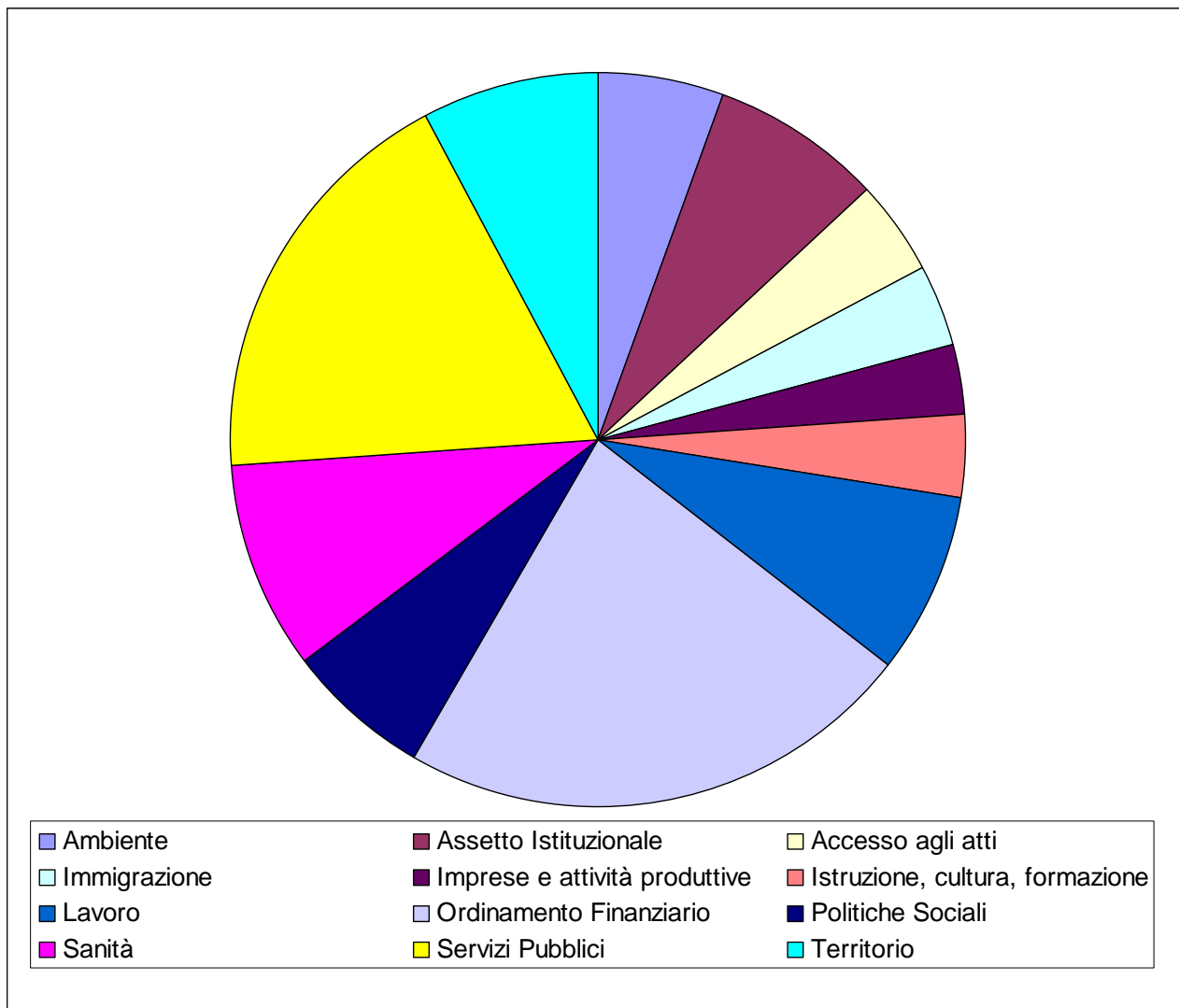
Analisi di dettaglio dei settori di attività: in questa sede è possibile confrontare i valori registrati per esprimere considerazioni di carattere generale sull'andamento delle istanze. E' da tenere presente che nel 2013 si è adottato il nuovo software di gestione delle istanze cosiddetto "DIASPRO",

<b>Pratiche aperte anno</b>	<b>2013</b>
<b>Settori</b>	
Affari istituzionali	3
Attività produttive	2
Controlli sostitutivi	1
Emigrazione immigrazione	11
Imposte e sanzioni amministrative	7
Istruzione	1
Procedimento amministrativo, accesso agli atti	3
Sanità	10
territorio	3
servizi pubblici	7
Sociale, lavoro e previdenza	11
<b>TOTALE</b>	<b>59</b>

Come da tabella precedente si può vedere che sono state gestite pratiche nel settore "assetto istituzionale" così suddivise:

- “procedimento amministrativo e accesso agli atti” sono state gestite pratiche relative, a riesame del provvedimento di diniego, totale o parziale, espresso o tacito, di accesso alla documentazione amministrativa.
- “enti e uffici pubblici” sono state gestite pratiche su questioni inerenti il funzionamento di enti e uffici.
- “vigilanza e controllo degli enti pubblici” sono stati rilevati dei casi.
- Le richieste nel settore della “Immigrazione” riguardano permesso di soggiorno, ingresso e cittadinanza.
- In tema di “Ordinamento finanziario” sono stati avviati procedimenti con riferimento a tributi regionali, tributi statali, i tributi locali, contenziosi relativi a violazione delle norme del codice della strada, riguardanti gli appalti e i contratti della Pubblica Amministrazione.
- Nel settore “sanità” sono state aperte pratiche relative a richieste di indennizzo per danni da trasfusioni, vaccini e emoderivati, responsabilità professionale; sono stati inoltre avviati procedimenti che hanno avuto ad oggetto l’assistenza sanitaria, organizzazione e procedimenti, fra i quali quelli a titolo risarcitorio.
- Nel settore “ lavoro” sono state aperte pratiche riguardanti: il lavoro pubblico, il lavoro privato e pratiche inerenti la pensione e la previdenza.
- Nel settore “politiche sociali ” i procedimenti attivati sono in materia di assistenza sociale e questioni relative a situazioni di invalidità civile, di handicap e di barriere architettoniche.
- Nel settore “territorio” sono state aperte pratiche, con la seguente suddivisione:pianificazione urbanistica, problematiche di tutela del territorio, lavori pubblici e infrastrutture, catasto demanio e patrimonio, esproprio, servitù ed usi civici, edilizia privata, viabilità e circolazione, edilizia residenziale pubblica.
- Relativamente all’ambiente sono state ricevute istanze su questioni che riguardano problematiche di tutela ambientale nelle sue varie forme di igiene pubblica e di tutela dagli inquinamenti.

## GRAFICO DELL'INCIDENZA DELLE ISTANZE PER SETTORI DI INTERVENTO



## PROBLEMATICHE DI RILIEVO NAZIONALE DIVISE PER SETTORE

### ASSISTENZA SOCIALE E PREVIDENZA

Un'azione di rilievo svolta nel corso di quest'anno dal Presidente con successo è quella relativa al superamento di una problematica sollevata da un cittadino italiano, beneficiario di assegno di accompagnamento, al quale l'indennità era stata sospesa in virtù di una impropria estensione della norma applicata per l'erogazione della pensione sociale perché si è recato in un paese extra UE per un periodo superiore a 30 giorni consecutivi.

Da ciò ha preso avvio una serrata richiesta di chiarimenti alla Sede Inps di residenza del cittadino-istante dove è sorto il problema, dalla quale il Difensore civico ha ottenuto risposte interpretative "chiuse" e non coerenti con la normativa vigente.

La normativa sull'indennità di accompagnamento infatti, differente da quella relativa all'assegno sociale, pur prevedendo l'analogo requisito costitutivo della residenza in Italia, dispone testualmente la sospensione solo in caso di ricovero gratuito presso strutture pubbliche o private per un periodo superiore a trenta giorni.

Il problema applicativo è sorto perché, accanto alla chiara normativa statale, esistono alcune circolari e messaggi Inps che hanno dato luogo alla possibilità di errate interpretazioni della norma, soprattutto nel non tener conto della differenza fondamentale che esiste tra le due prestazioni: l'assegno sociale è di natura assistenziale, l'indennità di accompagnamento è di natura economica statale pagata dall'Inps, e prevista da una legge esclusiva, la L. n. 18/1980 a tutela delle le persone totalmente invalide che non sono in grado di compiere gli atti quotidiani della vita in modo autonomo e che hanno bisogno di un'assistenza continua.

L'assegno di accompagnamento ha quindi la natura giuridica di contributo forfettario per il rimborso delle spese conseguenti all'oggettiva situazione di invalidità, per pagare l'assistenza di un terzo.

Pertanto, il soggetto invalido residente in Italia titolare dell'indennità di accompagnamento, qualora si rechi temporaneamente all'estero per un periodo superiore a trenta giorni ha diritto a mantenere l'indennità di accompagnamento, erogata proprio per pagare quella forma di aiuto specifico.

***Da ulteriori azioni di approfondimento abbiamo avuto conferma circa la correttezza dell'interpretazione fornita dal Presidente, e pertanto, poiché la problematica può investire un numero importante di cittadini invalidi, è stata inoltrata dall'Ufficio una richiesta sia all'Inps - sede Locale affinché ripristini immediatamente la prestazione sospesa***

***illegittimamente, sia all'Inps - Centrale con l'invito a provvedere a fornire a tutte le Sedi Provinciali le opportune esplicite indicazioni affinché cittadini già in gravi difficoltà non siano costretti a subire ulteriori illeciti comportamenti da parte della pubblica Amministrazione.***

In generale con riguardo alle pratiche previdenziali gestite dall'INPS L'automazione del sistema di interazione cittadino- INPS, ossia il sistema di rapporti informatizzato ha in alcuni casi generato un eccessivo tasso di discrezionalità d'azione e nel contempo una aumentata difficoltà di comprensione, che rifluisce negativamente ai danni dei cittadini interessati.

Vi è d'altronde, a monte, una precisa volontà del legislatore di intercludere i canali dei rapporti fra il cittadino e date Amministrazioni, giusta quanto dispone l'art. 38, c. 5, del D.L. n. 78/2010, convertito in legge dall'art. 1 della l. n. 122/2010, la cui portata non può essere ignota agli estensori di quel testo, ove si abbia la percezione - e non è arduo averla - della scarsa dimestichezza che numerosissimi cittadini hanno con la rete.

La distanza, l'impersonalità, l'impermeabilità dell'INPS (caratteristiche variabili da sede a sede) alle richieste dei cittadini, possono costituire pertanto oggetto di numerose doglianze da parte degli assistiti.

La notevole difficoltà a contattare un referente fisico, poi, non solo rende estremamente complesse azioni incisive, ma trasforma in ricorso, con tutti gli oneri del caso, questioni che potrebbero essere risolte con una spiegazione verbale.

E' chiaro che si tratta di un processo transitorio e l'automazione di per sé nel tempo potrà produrre effetti positivi anche nell'ambito della comunicazione e della celerità delle procedure ma al momento la difficoltà ad interloquire con l'Istituto determina da parte dell'interessato, in certi casi, un atto di mera sottomissione e comunque impedisce una verifica elastica ed immediata di eventuali errori, sclerotizza, in una sola locuzione, l'intero operato dell'Istituto e finisce per porre in condizioni di minorità un'ampia platea di cittadini, pensionati, di regola, che si ritengono - non a torto - declassati, per così dire, in seconda serie per ragioni di età e di sopravvenuta irrilevanza sociale.

## **EQUITALIA E LA RISCOSSIONE COATTIVA**

### **Considerazioni generali**

La questione dei criteri con cui viene gestita la riscossione coattiva nel Paese, e segnatamente il problema dell'eccessivo lievitare delle somme iscritte a ruolo, cui consegue la condizione di affanno in cui sovente i cittadini si trovano nell'onorare i propri debiti con l'Ente pubblico, è stata oggetto di alcuni interventi nei riguardi delle Camere da parte di questo Ufficio, a far data almeno dal 2004.

Ebbene, il problema in questione si pone oggi più che mai, al punto che il sistema di progressivo carico economico voluto e mantenuto in essere dallo Stato rischia

di trasformare gli sforzi dei destinatari delle cartelle di pagamento in una sorta di supplizio di Sisifo: la crescita fuori di misura di somme, teoricamente accessorie, di cui debito viene gravato nel corso del tempo, rischia infatti di vanificare i tentativi del destinatario delle cartelle di corrispondere il dovuto.

Il nodo della materia sta a monte ed ha carattere strutturale, in quanto concerne il sistema italiano di reperimento di risorse pubbliche: le cartelle di pagamento rappresentano infatti il terminale di un processo molto più articolato e critico.

Nella concretezza delle cose, dunque, le cartelle di Equitalia provocano reazioni che eufemisticamente si possono definire di timore, cui segue, da parte del cittadino medio, lo sforzo necessario per la corresponsione di quanto dovuto.

Spesso, infatti, chi non paga per tempo le somme iscritte a ruolo - si trova in situazione di seria marginalità sociale: a volte per ragioni di età, ora per problemi familiari e/o individuali anche particolarmente gravi, ora per difficoltà lavorative.

Benché prima di questi ultimi anni la questione non avesse assunto il debito rilievo, in tempi più recenti l'argomento è divenuto talmente noto, a livello mediatico, che non avrebbe senso dilungarsi ulteriormente sul tema.

Volendo piuttosto, a questo punto, giungere alla sostanza - intesa in senso strettamente etimologico - del problema, l'immagine che si può desumere, e non a torto, dalle numerose cartelle di pagamento dirette al contribuente, è quella di uno Stato che massimalizza le entrate a favore proprio, degli Enti pubblici e dei propri concessionari, in un contesto in cui la commistione, anche a livello di dirigenza, fra pubblico e privato (Agenzia delle Entrate ed Equitalia) non può non suscitare interrogativi circa entità a carattere sostanzialmente lucrativo (società per azioni), la cui ricchezza è garantita dall'imposizione normativa e dalla conseguente forza coercitiva dell'apparato statale.

Né si ometta di considerare che, in contrapposizione al rigore con cui si agisce nei riguardi del cittadino, i criteri operativi a favore dell'Ente pubblico si rivelano opposti per diametrum - e cioè estremamente benevoli, quando non totalmente lassi - ove appunto l'errore o l'inadempienza comportino una responsabilità dell'Ente pubblico.

In tali casi, infatti, si procede con ritardi a volte inenarrabili alla corresponsione di somme e relativi interessi di irrisorio vantaggio per il privato, atteso che il criterio ordinario cui l'Ente pubblico in mora è vincolato è quello della debenza dei meri interessi legali.

A ciò si aggiunga che in numerosi rami dell'ordinamento amministrativo si reagisce alle inadempienze del cittadino con un aggravamento delle sanzioni pecuniarie - aggravamento sottilmente insinuato, per lo più, sotto la forma di reazione al mancato pagamento in via breve - attraverso le quali si vanno ad incrementare gli introiti delle Amministrazioni e l'aggio di riscossione. Le reazioni alle illegittimità ed alle inadempienze dell'Ente pubblico risultano, ex adverso, sostanzialmente inesistenti a livello amministrativo, dovendo di regola il cittadino

attivarsi in sede giurisdizionale, in carenza di meccanismi sanzionatori/riparatori realisticamente attivabili dinanzi alle Pubbliche Amministrazioni.

Sfugge dunque, in definitiva, il motivo dell'adozione di criteri tanto diversi a fronte di fattispecie analoghe, nelle quali, a seconda della posizione creditoria o debitoria assunta dalla P.A. e dal cittadino, l'esito dei rapporti fra i due soggetti in comparazione appare di regola, quando non sistematicamente, sbilanciato in misura sensibile a favore dell'Amministrazione ed a sfavore dell'uomo comune.

### **Perscrutabilità delle cartelle di pagamento**

Alle considerazioni che precedono, si aggiunga che le cartelle di pagamento si rivelano ulteriormente problematiche per la loro parziale, ma significativa, cripticità.

Lo Statuto del contribuente prevede in effetti il principio della chiarezza e della motivazione degli atti, ma con riguardo specifico agli atti dei concessionari presenta apprezzabili carenze (art. 7 D.lgs. n. 212/2000).

Il richiamo ivi proposto all'individuazione del responsabile del procedimento ed alla possibilità di chiedere ed ottenere le informazioni sull'atto, esime infatti il concessionario dal proporre un'indicazione sempre intelleggibile all'uomo comune - e non solo a quello - dei dati emergenti dal ruolo.

Il che peraltro discende, ma solo in parte, da un vizio normativo che sta a monte e determina una relativa incompletezza dei ruoli di pagamento (v. art. 1 DM 3/9/1999, n. 321).

In termini paradigmatici, per una migliore comprensione dell'argomento si consideri che pervengono ai cittadini cartelle di pagamento relative, ad es., alle sanzioni ai sensi del Codice della strada, in cui si indica l'Ente impositore, si menziona genericamente la materia delle contravvenzioni e si cita, come estremi dell'atto, un codice alfanumerico che a distanza di anni gli interessati faticano spesso ad intendere; ad es.: VE1401816247217082009.

Va riconosciuto che, in un contesto disorganico e sparpagliato, a tratti si riesce individuare meglio quantomeno la data dell'atto.

Non si può peraltro negare che la relativa indeterminatezza di siffatte formule "esplicative" svolge una funzione minatoria non indifferente e torna a tutto vantaggio dell'Ente impositore e dello stesso concessionario.

Il cittadino che a distanza di tempo non ricorda - o non ricorda adeguatamente - i presupposti dell'atto in questione, si trova sovente smarrito a fronte della richiesta rivoltagli.

Ciò è tanto più vero ove le cartelle appartengano al novero delle cosiddette "cartelle pazze", relative cioè ad illeciti mai commessi.

E' pertanto indubbio che per ragioni elementari di civiltà, con uno sforzo irrisorio si potrebbero indicare per esteso, in alcune, brevissime righe, i dati essenziali della fattispecie, in linea di fatto e di diritto.



Nell'esempio qui in esame, si dovrebbero specificare in maniera comprensibile in un contesto argomentativo unitario ed organico: il verbale sanzionatorio emesso dalla competente autorità (altro è menzionare il Comune di..., altro fornire un'indicazione stringata ma completa) la data intellegibile della violazione (che nell'esempio sopra proposto è il 17/8/2009), il fatto in estrema sintesi (ad es. sosta vietata in via...), l'articolo di legge che si assume violato, ed infine il richiamo puntuale, per ogni tipologia di atto, alle norme che determinano il quantum dell'importo richiesto.

Va ammesso che in alcuni casi l'indicazione del quantum appare precisa, grazie ad un richiamo alla norma applicabile; in altri incompleta, citandosi solamente l'atto di riferimento (ad es. la legge) ma non l'articolo. La presenza invece di rigorosa indicazione aiuterebbe a comprendere meglio e dobbiamo anche prendere in considerazione i tempi previsti dalla legge per recupero crediti della P.A. La prescrizione estintiva è genericamente indicata in 10 anni nel Codice Civile, ma il periodo di tempo varia a seconda delle diverse fattispecie e ove la legge non disponga nulla in ordine al periodo di tempo necessario ai fini della prescrizione, si applica quella ordinaria (i 10 anni).

E' vero che l'istituto della prescrizione trova la propria ragion d'essere per esigenze di "certezza" del diritto. Quindi se il titolare di un diritto non lo esercita per un periodo prolungato di tempo, l'ordinamento giuridico riconosce l'opportunità di tutelare l'interesse del soggetto passivo a non rimanere obbligato così come chi ha effettivamente adempiuto la propria obbligazione. Ma a distanza di anni non è sempre facile provare il proprio adempimento e la "quietanza" potrebbe essere stata smarrita.

Il cittadino è costretto a mantenere in suo possesso un vero e proprio archivio documentale perché a fronte di richiesta recupero credito non legittima, in quanto per errore di trascrizione da parte della P.A. non risulta la quietanza, si deve essere in grado di dimostrare l'avvenuto pagamento nei termini prescritti dall'obbligo di debenza.

## SANITÀ

A livello nazionale si segnalano quattro tematiche, relative a:

1. problematiche generali ancora aperte nella gestione dei danni da trasfusione e vaccino,
2. questioni generali della gestione del risarcimento dei danni da responsabilità medica,
3. esenzioni ticket,
4. rilascio della tessera TEAM ai cittadini italiani residenti all'estero.

## Soggetti danneggiati da vaccini emotrasfusioni ed emoderivati: sintesi delle criticità

Il numero dei casi esiguo non fa venire meno la problematica generale. Nel corso del 2013 sembra avere preso finalmente corpo la decisione di dare seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 293/2011 che aveva dichiarato incostituzionale la scelta operata dalla manovra finanziaria del luglio 2011, interpretando la sentenza (che non era univoca) nel senso che la rivalutazione ISTAT spetta dal momento della domanda e non dal momento successivo alla sentenza della Corte Costituzionale, anche se si evidenziano problemi generali legati alla circostanza che il Ministero sta liquidando gli arretrati, ma non sta trasferendo alle Regioni gli importi per la liquidazione degli arretrati relativamente alle indennità pagate dalle Regioni su delega del Ministero. Infatti La Legge 27.12.2013, n.47 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)" all'art. 1, comma 223 ha previsto: "al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.... l'autorizzazione di spesa è incrementata di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015". Suddetto incremento di risorse, però, non è stato destinato a finanziarie le regioni ma solo allo Stato che, difatti, ha già iniziato a corrispondere ai propri indennizzati le somme spettanti. La Regione Toscana ha portato l'argomento all'attenzione della Conferenza Stato Regioni, insieme ad altre Regioni. Si tratta di un'assurdità che crea una grave disparità di trattamento, peraltro proprio a scapito di quelle Regioni che all'epoca hanno accettato la delega a liquidare e a gestire le pratiche di cui alla L. 210/'92 dallo Stato Italiano. La vicenda sarà oggetto anche di intervento da parte del Presidente del Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome.

A fronte di questo problema, restano aperte le problematiche generali di questa legge, che si torna a ribadire:

La legge non è stata pubblicizzata ed è stato introdotto un termine triennale per la richiesta di indennizzo con la conseguenza che molti utenti giungono a conoscenza della circostanza di potere richiedere un indennizzo a distanza di anni dalla presa coscienza del danno e si vedono respinta la richiesta;

D'altro canto la legge non rende incompatibile la richiesta di indennizzo con la proposizione di una causa civile per danni allo Stato e purtroppo spesso i giudici accolgono la domanda senza porsi il problema che mentre la legge 210/'92 opera un'inversione dell'onere della prova (è sufficiente provare che si è stati trasfusi e

---

<sup>1</sup> Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», che all'art. 11 Controllo della Spesa Sanitaria comma 13 recitava "Il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione

che il Centro Trasfusionale non sia in grado di provare che il donatore non è oggi portatore del virus HCV, HBV o HIV, prova complessa a distanza di anni con il donatore magari deceduto o irreperibile), in un giudizio civile è l'attore che deve provare che il contagio è derivato dalla trasfusione e non da altri fattori. Osserviamo così il paradosso di utenti che percepiscono risarcimenti milionari e di utenti che non percepiscono neppure l'indennizzo, perché non hanno le risorse necessarie per un ricorso giurisdizionale.

La determinazione dell'indennizzo si basa sulle tabelle legate ai danni di guerra, che sono focalizzate sui danni agli apparati fisici. Patologie come l'HCV (Epatite C) per fortuna infatti non sempre procurano danni fisici, che si hanno solo quando l'infezione degenera con il passare del tempo, comunque anche la circostanza di essere positivo all'infezione, costituisce un grave danno, che non trova ristoro in tabelle pensate a quantificare il danno materiale su parte del corpo (mutilazioni, degenerazioni di organi etc.).

Si ribadisce l'esigenza di modificare la legge nel senso sopra indicato, prevedendo anche una riapertura dei termini per fare domanda e modulando diversamente la quantificazione

### **Responsabilità professionale**

Il Difensore civico della Toscana è stato ascoltato dalla Commissione Affari Sociali della Camera in qualità di Presidente del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e Province Autonome, per audizione sull'esame congiunto di vari disegni di legge recanti disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario. È questo per noi un settore di particolare impegno a livello di attività locale proprio nel tentativo di conciliare tra le ragioni/esigenze del cittadino e l'assistenza sanitaria svolta dal personale medico e infermieristico all'interno di strutture pubbliche o private che possono concorrere, per carenze quantitative e qualitative (dotazioni funzionali, gestione dei percorsi assistenziali, carenza di personale...), ad una non completa appropriatezza dell'attività medica, incidendo sulla problematica del rischio clinico ma ancor più in generale sul rapporto tra operatore sanitario e paziente e alterando l'equilibrio di questa relazione. Riteniamo quindi positiva la circostanza che il parlamento si disponga a regolamentare la complessa materia della responsabilità medica, partendo anche dalle esperienze che si sono realizzate nelle varie Regioni. L'esigenza di uniformità trova fondamento nella nostra Costituzione (artt. 2, 32, 35 e 41) che afferma la salvaguardia della persona umana e della sua integrità psico-fisica come principio assoluto e incondizionato, senza ammettere condizionamenti quali quelli derivanti dalla ineluttabilità, dalla fatalità, oppure dalla fattibilità economica e dalla convenienza produttiva circa la scelta e la predisposizione di condizioni ambientali e di lavoro sicure e salubri. L'esigenza di uniformità trova fondamento nella nostra Costituzione (artt. 2, 32, 35 e 41) che afferma la salvaguardia della persona umana e della sua integrità psico-fisica come principio

assoluto e incondizionato, senza ammettere condizionamenti quali quelli derivanti dalla ineluttabilità, dalla fatalità, oppure dalla fattibilità economica e dalla convenienza produttiva circa la scelta e la predisposizione di condizioni ambientali e di lavoro sicure e salubri.

Altro problema dei progetti di legge in discussione in parlamento è l'ipotesi di prevedere l'ennesima figura ad hoc per la tutela in sanità, senza considerare esperienze come quella del Difensore civico nel campo della responsabilità professionale. Per fortuna la Commissione ha espresso una posizione di apertura rispetto ai rilievi avanzati dal Presidente del Coordinamento soprattutto per l'ipotesi di creare l'ennesimo garante di settore, provvedendo invece a dotare i Difensori civici regionali delle risorse necessarie per affrontare i casi di responsabilità professionale.

### **Ticket Sanitari**

In relazione all'art. 8.16 della L. 537/1993 che prevede che solo i disoccupati con reddito inferiore a € 8.263,31 siano esenti da ticket e non estende il beneficio ai lavoratori con reddito inferiore a tale somma, né soprattutto agli inoccupati, Il Presidente ha interpellato sul punto il Ministero, ricevendo una risposta informale dall'Ufficio Competente con la motivazione della scelta selettiva della platea degli aventi diritto sulla base di fondi insufficienti per estendere la disciplina normativa. In qualità di Presidente del Coordinamento dei difensori civici regionali si intende comunque tornare sulla questione per avere una risposta innanzitutto "protocollabile" e per cercare comunque di superare tale disparità di trattamento.

Peraltro il problema riguarda anche i rifugiati, che hanno lo status di soggetti in cerca di prima occupazione ed in tal senso la segnalazione è giunta al Presidente anche dall'associazione Medici per i Diritti Umani.

### **Modalità di rilascio Tessera Europea di Assicurazione Malattia**

Per i cittadini italiani titolari residenti all'estero e titolari dei moduli di assistenza internazionale "E121" ed "E 109" rilasciati dalle istituzioni competenti italiane (in pratica i pensionati che percepiscono pensione dall'Italia, ma risiedono all'estero e familiari a carico di cittadino italiano residenti all'estero) a norma delle direttive comunitarie l'Assistenza sanitaria è garantita dallo stato di residenza. Tuttavia le direttive prevedono che quando questi viaggiano in altri stati dell'Unione Europea la Tessera Europea di Assicurazione Malattia (TEAM) sia rilasciata dallo Stato di residenza originaria. Quindi lo Stato Italiano dovrebbe rilasciare a questi cittadini la tessera TEAM, come avviene per i cittadini residenti in Italia. Orbene per problemi inerenti la definizione delle modalità con cui spedire le tessere a questi cittadini, dal 2010 vige la circolare G RUERI/II/586/I.3.b/1 del 30 marzo 2010 sancisce che "poiché non sono state ancora definite le competenti amministrazioni le modalità di invio all'estero della TEAM, nelle more della definizione di tale procedura si raccomanda di emettere, su richiesta

dell'interessato, un certificato sostitutivo provvisorio" . Quindi mentre i cittadini della Francia residenti in Spagna hanno la tessera TEAM rilasciata dalla Francia, gli Italiani sono costretti tutte le volte a scrivere alla propria ASL di ultima residenza e farsi inviare un certificato provvisorio. Ciò provoca un'evidente disparità di trattamento e i nostri cittadini si trovano a dovere esibire un documento diverso da quello che esibiscono altri cittadini Europei, con la conseguenza di essere spesso guardati con sospetto dalle istituzioni sanitarie di altri paesi e di dovere pianificare in anticipo i propri spostamenti.

Per questo motivo il Difensore civico ha di recente interpellato il Ministro, riservandosi di segnalare la vicenda, che costituisce una vera e propria discriminazione ai sensi del Diritto Comunitario, alla Commissione Europea tramite il Mediatore Europeo. Si auspica che la richiesta possa essere rapidamente accolta, trattandosi veramente di un problema di poco conto, che sta creando disagio a molti utenti.

## TUTELA DEGLI IMMIGRATI

### Cittadinanza

I provvedimenti di concessione della cittadinanza “per matrimonio”, sulla domanda presentata dal coniuge straniero legalmente residente in Italia, e la sua reiezione (per i motivi ostativi di cui alle lett. a) e b) dell'art. 6 della legge n. 91/1992), in base alla Direttiva del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2012, operativa dal 1 giugno 2012, sono stati attribuiti alla competenza del Prefetto. La novità introdotta ha inciso grandemente in senso positivo sulla celerità dei relativi procedimenti. Infatti, nel corso del 2013, la difesa civica non ha ricevuto segnalazioni su tali procedure. Per ciò che riguarda le altre fattispecie di acquisto della cittadinanza, tuttavia, la durata dei procedimenti conserva a tutt'oggi importanti aspetti di criticità che talvolta mettono a repentaglio il godimento di una serie di facoltà e diritti connessi all'acquisto dello *status civitatis* in tempi ragionevoli. Infatti, la maggior parte delle istanze in materia ha infatti riguardato la durata dei procedimenti per la concessione della cittadinanza ex art. 9 lett.f) della L91/92, ossia, tra le modalità di concessione della cittadinanza, la fattispecie c. d. “per residenza”, la quale consente di intraprendere l'*iter* al compimento del decimo anno di residenza legale e non interrotta sul territorio (o al compimento del quinto anno, per i titolari di asilo politico, o di periodi più brevi in caso di ascendenza italiana). Deve ricordarsi che l'art.3 del DPR362/1994 dispone il termine di 730 giorni per la definizione del procedimento. E' da notare che il termine di 730 giorni è stato confermato dal DPCM n.58 del 21/03/2014 (che fissa i termini di conclusione dei procedimenti di competenza del Ministero dell'Interno maggiori di 90 giorni), sulla base della circostanza che l'art. 4 comma 2 della L241/90 (della quale il DPCM citato è regolamento di attuazione), disponendo che il termine di conclusione non possa superare i 180 giorni, fa

espressa eccezione per i procedimenti di cittadinanza (e in genere in materia di immigrazione), ponendo a motivo di tale eccezione che la concessione della cittadinanza è un caso di “particolare complessità”, dovuta alle verifiche da effettuare sia sul territorio che nel Paese di origine del richiedente. Sarebbe quantomeno auspicabile che tale termine venisse osservato. Invece, come sopra detto, nella prassi è pressoché raddoppiato. Talvolta il nostro intervento ha dato luogo alla comunicazione del c.d. preavviso di esito sfavorevole della istanza (ex art. 10bis L241/90), e in tali casi abbiamo replicato ai sensi di legge in nome e per conto dell’interessato, contribuendo in modo determinante a dare luogo alla conclusione positiva della procedura. In altri casi, abbiamo unicamente ricevuto notizie, anche per vie brevi, sullo stato degli atti della procedura, in modo da poterci noi rivolgere all’ufficio che, in quel dato momento, sta vagliando l’istanza. In ogni caso, preliminarmente a qualsiasi intervento, abbiamo eseguito o fatto eseguire dagli interessati la visura *online* tramite accredito sul sito web del Ministero dell’Interno (unico modo per aver notizie, essendo stato soppresso da tempo il servizio di informazioni telefoniche). In ciascun caso portato alla nostra attenzione, abbiamo verificato da quanto tempo fosse scaduto il biennio previsto per la durata del procedimento. Infatti, nel caso che la richiesta del nostro intervento sia giunta quando i 730 giorni sono scaduti da meno di un anno, abbiamo ritenuto doveroso informare l’utenza che, decorsi i termini procedurali stabiliti in base all’art. 2 commi 2 e 3 della L241/90, l’istante è legittimato a proporre ricorso, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 31 e 117 del Dlgs104/2010 (Codice del Processo Amministrativo) contro il silenzio amministrativo

Essendo molto importante dobbiamo citare la decisione con la quale il giudice amministrativo (TAR Lazio sez. II *quater*, sent. n. 2257 del 26 febbraio 2014) ha accolto una *class action* promossa da CGIL, INCA, Federconsumatori e numerosi stranieri in attesa di cittadinanza, intrapresa al fine di ottenere l’eliminazione dei lunghi tempi di attesa attualmente necessari per la conclusione dei procedimenti. In particolare, è stata riconosciuta la violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento sull’istanza di rilascio della concessione della cittadinanza italiana (per come fissati dall’art. 3 DPR362/1994) da parte del Ministero dell’Interno, al quale è ordinato di porre rimedio a tale situazione mediante l’adozione degli opportuni provvedimenti, entro il termine di un anno dalla comunicazione della decisione, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria, e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La decisione (oltre a costituire un precedente di grande importanza per aver stabilito che, inserendo tra i vari presupposti della *class action* - v. art. 1 Dlgs198/2009 - la “violazione di termini”, il legislatore ha inteso fare riferimento non solo ai procedimenti funzionali alla adozione di atti amministrativi generali obbligatori non aventi contenuto normativo, ma ha richiamato, in via generale, tutti i termini fissati per legge, e pertanto anche i

termini procedurali fissati per l'adozione di un provvedimento amministrativo ad effetti e portata individuali, essendo la *class action* in tal caso volta ad ottenere che “d’ora in poi quell’amministrazione ponga fine al comportamento costantemente violativo delle regole imposte dall’ordinamento sul rispetto dei termini procedurali”), è evidentemente destinata a sortire effetti sulla generalità delle procedure di cittadinanza. Nella trattazione delle istanze future non mancheremo di fare riferimento alla decisione ora sinteticamente descritta.

## Ingresso

La problematica relativa al rilascio del visti d’ingresso ha visto alcuni gravi casi, tra i quali un provvedimento di diniego di rilascio di visto d’ingresso per cure mediche a favore di un soggetto il quale aveva prodotto tutta la documentazione richiesta, atta a comprovare sia il possesso di una attività lavorativa avviata nel Paese di origine (in modo da fugare ogni dubbio sulla presunta intenzione immigratoria che avesse potuto costituire il vero motivo della richiesta di visto di ingresso), sia la disponibilità di un alloggio durante il soggiorno, sia addirittura il preventivo di spesa della Azienda Ospedaliera a la fatturazione dell’acconto già versato. Peraltro, proprio in qualità di imprenditore il richiedente era stato sottoposto a ricatto dagli integralisti Shabaab e, essendosi rifiutato di pagare il “pizzo”, aveva subito l’aggressione (è stato gettato in un pozzo) che gli aveva procurato le gravi lesioni per curare le quali chiedeva di poter entrare in Italia. Abbiamo prospettato le ragioni dell’esponente alla rappresentanza consolare di riferimento (salvo naturalmente l’eventuale ricorso che l’interessato avesse inteso intraprendere davanti al TAR Lazio), nel tentativo di addivenire ad una conclusione positiva (e senza gravami) della vicenda, nella sostanza a un atto di ritiro del diniego, ma senza successo. La rappresentanza in questione non ha fornito nemmeno un cenno di riscontro.

Ancora in tema di constatata scarsa volontà di collaborazione da parte delle rappresentanze diplomatico/consolari, emblematico è stato il caso del diniego di visto d’ingresso di breve durata (c.d.visto Shengen) a favore di un giovane proveniente da un Paese del nord Africa. In particolare, gli ospitanti avevano effettuato ogni adempimento di legge, compresa la stipula di garanzia fideiussoria, per pianificare il sostentamento del giovane per tutta la durata del soggiorno. Tuttavia il diniego era stato pronunciato *poiché* “*il richiedente non ha fornito la prova di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno, o dei mezzi per il ritorno nel paese di origine o di residenza, o per il transito verso un paese terzo nel quale è garantita la ammissione, o non ha dimostrato di poter acquisire legalmente tali mezzi*”. A conforto della nostra richiesta di rivedere la decisione (anche qui salvo naturalmente l’eventuale ricorso che l’interessato avesse inteso intraprendere davanti al TAR Lazio), evidenziammo che la domanda di visto era stata corredata da:

lettera di invito, sotto la responsabilità dei dichiaranti, per un periodo di dieci giorni; certificazione di deposito bancario di €780; contratto di assicurazione per malattia e infortuni per l'intero periodo di soggiorno; polizza fideiussoria, come richiesto dalla legge; polizza di assicurazione malattia e infortuni valida per il periodo; prenotazione aereo andata e ritorno. La rappresentanza diplomatica non ha dato alcun cenno, neanche dopo sollecito.

## Soggiorno

Di particolare importanza poiché di interesse per una generalità di soggetti, è stata la questione (sottopostaci da una associazione di giuristi e studiosi del diritto dell'immigrazione che gestisce una rete di sportelli informativi presso gli enti locali su progetto regionale) concernente il rilascio, da parte dei comuni, del certificato di idoneità alloggiativa, che la legge nazionale richiede al cittadino straniero ai fini del ricongiungimento familiare. Il problema è sorto a seguito della modifica operata dalla L94/2009 ("pacchetto sicurezza") della lett. a) comma 3 art.29 del TU Immigrazione, il quale ad oggi stabilisce che lo straniero che chiede il ricongiungimento deve dimostrare, tra l'altro, di disporre "di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali". In sintesi, la modifica legislativa ha differenziato nella sostanza le certificazioni di idoneità dell'alloggio volte al ricongiungimento/coesione familiare da quelle che necessitano per la sottoscrizione del contratto di soggiorno e per la domanda di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, talché la normativa di riferimento per i primi (come specificato dalla Circolare del Ministero dell'Interno n.7170 del 18/11/2009) può essere quella del DM 05/07/1975 del Ministero della Sanità (che stabilisce i principali requisiti igienico sanitari delle abitazioni e i requisiti minimi di superficie correlati al numero degli occupanti), a sua volta modificativo, *in parte qua*, delle precedenti Istruzioni Ministeriali del 20/06/1896.

Nell'ambito delle problematiche relative al soggiorno, e più in generale allo *status* di cittadino immigrato, abbiamo avuto a che fare con il mancato riconoscimento dei benefici economici connessi allo stato di invalidità/handicap grave, casi tutti risolti per evidente difformità alla costante giurisprudenza costituzionale. Di spicco è stata poi la vicenda, che ci è parso doveroso trattare, per la evidente lesione dei diritti della persona che si stava perpetrando (nonché per le conseguenze negative che si stavano ripercuotendo sul procedimento di rinnovo dei permessi di soggiorno), riguardante due cittadine della Repubblica del Kazakistan, conviventi con la madre (che aveva intrapreso la procedura di concessione della cittadinanza), alle quali, in pendenza del procedimento di rinnovo dei propri permessi di soggiorno per famiglia, la questura di riferimento aveva, come di prassi e secondo la normativa, chiesto di produrre i passaporti in corso di validità. L'Ambasciata del Kazakistan a Roma, dopo mesi dalla richiesta dei passaporti, aveva replicato che le interessate avrebbero ricevuto il passaporto



della Repubblica del Kazakistan solo all'ottenimento de "la residenza permanente in Italia". Ritenemmo che il funzionario di Ambasciata al quale chiedemmo chiarimenti su tale motivazione, avesse inteso fare riferimento alla circostanza che la madre convivente era in procinto di acquisire la cittadinanza italiana, e ciò avvenuto le interessate, in qualità di figlie di cittadina, avrebbero maturato il diritto al soggiorno permanente. Tuttavia, rilevammo che nel frattempo le interessate avevano comunque diritto al rinnovo del proprio titolo di soggiorno. Rilevammo altresì che per le interessate, cittadine della Repubblica del Kazakistan, non sussistevano motivi di sorta ostativi al rilascio dei passaporti a loro favore. L'Ambasciata stava invece subordinando il rilascio dei passaporti al verificarsi di una condizione per la quale, peraltro, occorre il possesso del passaporto medesimo. Rilevammo che tale comportamento dell'Ambasciata stava ledendo i diritti fondamentali delle interessate, e segnalammo la questione anche al Difensore civico del Kazakistan. Tuttavia si è dovuto attendere la naturalizzazione della madre per ottenere il passaporto delle figlie.

## IL REGISTRO PUBBLICO DELLE OPPOSIZIONI

Per non ricevere più telefonate commerciali o promozionali – è risaputo - è necessario iscriversi nel **Registro Pubblico delle Opposizioni**.

Alcuni (molti) di coloro che si sono iscritti al Registro suddetto segnalano un paradosso, cioè riferiscono di avere contattato i call center delle Aziende che telefonano a casa per offerte commerciali ed essersi sentiti dire che hanno preso il loro numero di casa dall'elenco del telefono. Domanda conseguente: questo Registro a cosa serve? Vero è che a seguito del persistere delle telefonate indesiderate, la legge dà facoltà all'utente di adire al Garante per i provvedimenti del caso, ma è altrettanto vero che il Garante richiede all'utente tutte le informazioni necessarie per identificare il chiamante ed avviare l'istruttoria con l'aggravio dell'onere probatorio a carico del danneggiato anziché a carico del danneggiante. Altro discorso è se il numero venga fornito distrattamente dallo stesso abbonato senza una volontà precisa, come talvolta capita: in tal caso il Registro delle opposizioni perde ogni diritto di precedenza. L'onere dell'effettività della tutela dell'utente ricade sull'abbonato che non solo deve provare di essere iscritto al Registro ma deve anche fornire al Garante le informazioni utili per aprire l'istruttoria. **Tra queste, il codice utenza rilasciato al momento dell'iscrizione nel Registro, il numero dell'utenza su cui si è stati chiamati, il giorno e l'ora della chiamata, il nome della società che ha chiamato e l'indicazione sulla visibilità del numero. Un po' troppo forse, specie per chi si trova in età avanzata!** In definitiva, volendo tracciare un primo bilancio, Il Registro non assicura l'effettività della tutela ed anzi genera malumore in molti utenti. Il controllo sul funzionamento e sul rispetto della normativa è affidato al Garante, che però manca di fatto di strumenti efficaci per intervenire sui trasgressori.

## SERVIZIO IDRICO: BEST PRACTICE

Riportiamo qui, come anticipato nella premessa ai report sulle nostre pratiche, un caso che riteniamo “best practice” da poter estendere ad altri servizi pubblici così come farne procedura di risoluzione di contenziosi su tutto il territorio nazionale. L'esperienza nasce e si sviluppa in Toscana con la costituzione di Commissioni Miste Conciliative presiedute dal Difensore civico o suo delegato e con la presenza del soggetto gestore e di una delle associazioni dei Consumatori al fine di definire un modello unitario regionale di tutela dell'utente del servizio. Sul territorio toscano sono presenti n.6 Gestori del Servizio idrico che prevedono strumenti di tutela e prassi operative diverse e distinte fra di loro: questa diversità è ben marcata sia per quanto riguarda la semplice possibilità di avere delle risposte ad istanze presentate sia per quanto riguarda l'uso di determinati strumenti, quali le Commissioni miste conciliative, attive soltanto presso alcuni Gestori. Con l'avvento dell'Autorità Idrica Toscana, che ha riunito in una sola le precedenti sei Autorità di Ambito, l'idea di fondo è quella di uniformare ed allineare gli standard di tutela cui i singoli Gestori devono rispondere. In questa opera di riforma trova un posto centrale la disciplina del percorso di tutela che ogni cittadino può intraprendere, ovvero il rapporto che si instaura tra Gestore/Utente sia nel caso, per così dire, fisiologico di un dialogo teso ad avere chiarimenti necessari, sia nel caso, per così dire, patologico del reclamo o della contestazione fino ad arrivare al contenzioso. Da parte dell'Ufficio del Difensore civico è stata portata avanti l'idea di procedere all'estensione dell'uso della Commissione mista conciliativa anche presso quei Gestori che attualmente ne sono privi ( ASA, Acquedotto del Fiora e Nuove Acque ). A partire dalla primavera scorsa, sono stati fatti diversi incontri presso la sede dell'AIT insieme anche alle Associazioni dei consumatori per cercare di trovare un punto di sintesi con la posizione di queste ultime la cui intenzione era quella di creare delle Commissioni paritetiche dove i cittadini vengono rappresentati dalle Associazioni e trattano direttamente col Gestore. Sotto questo punto di vista, la posizione assunta dal Difensore civico è stata quella di ritenere, da un lato, già esistente questo meccanismo di tutela che si verifica ogni volta in cui la singola Associazione o lo stesso Difensore civico scrive e dialoga direttamente col Gestore per conto dell'utente (stessa cosa dicasi quando l'utente decide di tutelarsi da solo), dall'altro, proprio perché già esistente, non in contrasto con la creazione di una Commissione mista conciliativa che si pone quale organo terzo ed imparziale in grado di risolvere la controversia. Questa posizione favorisce l'idea che all'utente deve essere concessa la massima libertà di scelta su come intende tutelarsi:

le commissioni paritetiche costituiscono il primo approccio col Gestore che può avvenire o direttamente in prima persona oppure avvalendosi di un Legale piuttosto che di una Associazione dei Consumatori o di un Difensore civico, sia esso locale o regionale.

Quando invece il primo approccio non ha dato esito soddisfacente allora è possibile adire ad un Organo terzo, imparziale, autonomo, professionalmente competente in grado di risolvere la controversia in modo celere e gratuito: così funzionano le Commissioni esistenti alle quali è possibile rivolgersi soltanto quando il primo approccio col Gestore, comunque avuto, non è andato a buon fine. In sostanza: massima libertà ed informazione per l'utente nello scegliere come e da chi farsi tutelare nei rapporti col Gestore e nessuna pregiudiziale diretta tra Commissione paritetica e Commissione conciliativa, individuando solo gradi diversi di contenzioso.

L'esito di questa lunga e corposa discussione dovrebbe vedere la luce in questa primavera mediante l'emanazione, da parte dell'Autorità idrica toscana, di un Regolamento generale di tutela.

Al di là della questione di carattere generale, le Commissioni miste conciliative hanno prodotto, anche nel corso del 2013, risultati importanti e significativi. Il numero totale degli utenti che si sono rivolti allo strumento conciliativo ha visto un notevole incremento e si rileva con favore che le istanze di conciliazione provengono, in maniera più o meno omogenea, da tutte le aree dove il servizio viene reso, a testimonianza di una radicata conoscenza dell'istituto e il ruolo che la Commissione si sta ritagliando nel rapporto fra utente e Gestore.

Gli esiti concreti delle istanze esaminate portano un grado di soddisfacimento generale dell'utenza molto alto (circa 80%): questo dato si rileva dal numero di proposte conciliative inviate ed accettate da entrambe le parti per quanto riguarda due Gestori (Acque e Gaia), mentre, per quanto riguarda Publiacqua, dal numero di istanze accolte direttamente (si ricorda che questa Commissione agisce in maniera più simile ad un arbitrato che ad una vera e propria conciliazione).

Per dare un senso ulteriore a tutta l'attività svolta, preme far osservare come sul tavolo delle conciliazioni sia passato un valore economico stimabile intorno a qualcosa di più di 1.500.000 Euro.

I tanti casi risolti hanno, sicuramente, disinnescato parecchi potenziali ricorsi giurisdizionali che avrebbero generato non solo costi economici aggiuntivi ed onerosi per entrambe le parti (si pensi soltanto ai tempi di risoluzione della controversia!), ma anche un rapporto di minor fiducia e di diffidenza.

In generale, è da rimarcare anche che il rapporto con quei Gestori in cui è presente la Commissione è molto fluido e collaborativo e permette, da un lato, di risolvere, in maniera rapida ed efficace, quelle casistiche che si presentano direttamente all'Ufficio, dall'altro, di instaurare un dialogo e un confronto anche su problematiche sollevate direttamente dai Gestori stessi. Situazione diversa si ha, invece, con quei Gestori in cui non è presente la Commissione: poche sono le istanze che arrivano e, di conseguenza, pochi sono i contatti avuti.

Si acclude l'indirizzo WEB dove è possibile reperire il regolamento di tutela dell'utenza redatto dalla Autorità Idrica Toscana con la collaborazione delle associazioni dei consumatori e del Difensore civico regionale:

<http://www.autoritaidrica.toscana.it/gli-utenti/famiglie/regolamento-di-tutela-dell-utenza/view>

## SISMA 2009

Per meglio far comprendere il nostro contributo nel favorire la relazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione, ritengo importante includere il report che il collega Nicola Sisti, Difensore civico degli Abruzzi, ha redatto rispetto al suo lavoro nella difficile situazione di una terra devastata dal terremoto. Tale estratto proviene dalla Relazione annuale 2013 del Difensore civico e disponibile sulla pagina WEB del nostro Coordinamento Nazionale così come quelle degli altri colleghi regionali e delle province autonome : <http://www.difesacivicaitalia.it/>

Il 2013 ha segnato un salto di qualità per la difesa civica regionale sia per l'aumento delle istanze nei vari campi d'intervento, sia per l'attenzione rivolta dall'Ufficio alla **definizione delle questioni inerenti le vicende post-sisma e l'interpretazione della normativa di riferimento.**

Il crescente numero di richieste pervenute in questo settore ha spinto l'Ufficio a dedicare una particolare attenzione alla complessa e delicata vicenda che vede protagonisti i cittadini abruzzesi ed aquilani in particolare, attraverso incontri congiunti con gli organismi e gli enti deputati alla ricostruzione del territorio, al fine di chiarire, in un'ottica di collaborazione e di vicinanza al cittadino, le situazioni giuridiche determinate da norme generali e rese a volte di difficile applicazione a causa del sopravvenire di fattispecie concrete non previste o, comunque, di non facile previsione da parte del legislatore.

In quest'ottica il Difensore civico, nell'ambito nelle proprie competenze ed a seguito delle rilevanti segnalazioni pervenute, sia da parte dei cittadini che da parte degli enti pubblici, si è fatto interprete della complessa normativa di riferimento fornendo, alle stesse amministrazioni, gli strumenti giuridici per definire le questioni più particolari come nel caso del riconoscimento del contributo per la riparazione delle case in costruzione ed il riconoscimento dei rimborsi per le spese di trasloco anche a soggetti diversi dal proprietario dell'immobile oggetto di ricostruzione.

In altri casi, come per la questione degli espropri per la realizzazione degli alloggi del progetto CASE e dei moduli abitativi, l'intervento del Difensore civico ha favorito la definizione delle procedure con conseguente erogazione degli indennizzi in favore dei proprietari espropriati in attesa da oltre quattro anni.

## **Le case in costruzione all'epoca del terremoto devono essere equiparate agli altri immobili.**

Tra le pratiche istruite nell'ambito del sisma certamente quella che merita maggiore rilevanza è quella relativa al riconoscimento del contributo per la ricostruzione/ristrutturazione delle case in costruzione.

La questione è sorta a seguito dell'istanza, rivolta da un gruppo di cittadini proprietari di immobili in costruzione all'epoca del sisma, che si erano visti rigettare le domande di riconoscimento del diritto all'erogazione del contributo economico per la riparazione dei suddetti immobili, destinati ad abitazioni principali, in virtù di una non corretta interpretazione di un'ordinanza da parte degli uffici deputati alla ricostruzione.

Fino alla fine del 2009, infatti, gli immobili in costruzione erano stati equiparati alle seconde case ai sensi e per gli effetti delle Ordinanze n. 3779 e n. 3790, con conseguente riconoscimento ai proprietari, del diritto al contributo per la ricostruzione o la riparazione in base al livello di inagibilità attribuito ai predetti immobili.

Tale indicazione fu però successivamente smentita dall'Ordinanza n. 3857 del marzo 2010, che al contrario, con riferimento a questa categoria di immobili, pur non negando il diritto dei richiedenti all'erogazione del beneficio di legge, tuttavia, poneva delle condizioni di inapplicabilità sia in ordine al tetto massimo di erogazione del contributo (massimo 30 mila euro), sia in ordine alle condizioni e tempistiche di ultimazione dei lavori (i lavori di completamento si sarebbero dovuti ultimare entro 4 mesi dall'emanazione dell'ordinanza) non distinguendo, peraltro, gli esiti di inagibilità sismica con conseguente penalizzazione di tutti coloro che avevano ricevuto danni più ingenti.

La poca chiarezza normativa aveva portato, dunque, la Filiera Fintecna -Comune ad esprimersi attraverso le cosiddette F.A.Q., ovvero chiarimenti, attribuendo all'ordinanza n. 3857 una funzione sostitutiva, e non aggiuntiva, come sarebbe stato logico, delle precedenti OPCM n. 3779 del 06.06.2009 e n. 3790 del 09.07.2009 con conseguente estensione tout court degli effetti da essa prodotti a tutti i soggetti privati che alla data del sisma stavano realizzando unità immobiliari destinate ad abitazione principale senza operare alcuna distinzione tra danni pesanti e danni leggeri ed in palese contrasto con l'interpretazione resa prima dell'emanazione dell'ordinanza in questione.

Stessa posizione era stata assunta, successivamente, dalla S.G.E., (organismo di certo delegato alla gestione dell'emergenza ma non legittimato all'interpretazione autentica di una disposizione normativa!) con l'effetto di aver reso di fatto inapplicabile l'OPCM 3857.

Il Difensore civico si è fatto, dunque interprete della complessa e lunga vicenda normativa riuscendo ad ottenere il riconoscimento, in favore dei proprietari di immobili in costruzione, adibiti ad abitazione principale, del diritto all'erogazione

del contributo per la riparazione dei danni subiti equiparando le case in costruzione a tutti gli altri immobili.

In particolare questo Ufficio ha contestato, in primis, l'autenticità giuridica dell'interpretazione fornita dalla Filiera Fintecna-Comune e dalla S.G.E., in ordine alla portata applicativa dell'art. 14, comma 4 dell'Ordinanza n. 3857, in quanto rilasciata da organismi non legittimati ad esercitare tale potere; le cosiddette FAQ potevano essere considerate, infatti, chiarimenti su aspetti applicativi delle ordinanze ma non certo interpretazioni autentiche delle norme in esse contenute.

In secondo luogo questa difesa civica ha evidenziato come l'interpretazione fornita dall'amministrazione comunale avrebbe, di fatto comportato l'inapplicabilità dell'Ordinanza n. 3857 ad alcune fattispecie.

Stante le stringenti limitazioni economiche e temporali introdotte dalla norma (tetto max di contributo pari a 30 mila € e ultimazione di lavori entro e non oltre 4 mesi dalla pubblicazione dell'ordinanza!!!), l'interpretazione estensiva fornita dall'amministrazione comunale, avrebbe inevitabilmente penalizzato i soggetti maggiormente danneggiati (proprietari con case classificate B ed E) che, non avendo potuto ultimare i lavori nei termini ed alle condizioni prescritte, si sarebbero trovati, da un lato nella condizione di non poter usufruire del contributo per la riparazione (o ristrutturazione), dall'altro nell'ulteriore paradossale condizione di non poter, comunque, ultimare i lavori delle loro abitazioni non essendo i relativi progetti, benché regolarmente approvati, conformi alle recenti normative in materia di adeguamento sismico.

Per non parlare degli effetti discriminatori che si sarebbero venuti a determinare tra coloro che si erano visti erogare il contributo prima del 10 marzo (data, ricordiamo, di pubblicazione dell'Ordinanza in questione) e coloro che, a parità di diritti e condizioni, si erano visti rigettare le domande successivamente a tale data; discrimine questo ulteriormente aggravato, dal fatto che, come riferito dagli istanti e come si è potuto riscontrare dalla consultazione dell'Albo Pretorio on line del Comune, in diversi casi unità immobiliari in corso di costruzione avevano beneficiato del contributo anche successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza del 10 marzo 2010.

All'esito dell'attenta istruttoria condotta, il Difensore civico ha ritenuto che l'interpretazione più aderente alla volontà del legislatore e più rispondente ai criteri di sostanza e di logica avrebbe dovuto essere quella di circoscrivere la portata normativa dell'Ordinanza solo ai proprietari di case in costruzione che, avendo riportato danni leggeri, alla data del sisma erano in uno stato di realizzazione già molto prossimo al completamento, riconoscendo agli stessi il vantaggio di evitare il lungo iter della cosiddetta "filiera" equiparando, in tutti gli altri casi, gli immobili in costruzione, destinati ad abitazione principale, alle prime case con conseguente pieno riconoscimento del relativo diritto all'erogazione del contributo in favore dei proprietari.

Il recepimento della posizione giuridica adottata dal Difensore civico da parte dell'Amministrazione comunale ha portato ad un importante risultato confermando la validità di questa istituzione e confermando il ruolo della stessa come strumento di raccordo tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione.

Il Difensore civico interviene in favore dei cittadini per la definizione delle pratiche di esproprio dei terreni destinati alla realizzazione di alloggi provvisori post sisma. Un'altra questione risolta grazie all'intervento del Difensore civico Regionale è stata quella relativa alla definizione delle pratiche di esproprio dei terreni occupati dal Comune per la realizzazione del Progetto C.A.S.E. e dei MAP (Moduli Abitativi Provvisori) da tempo bloccate a causa delle lungaggini burocratiche ed amministrative necessarie per l'espletamento delle stesse.

La vicenda è nata a seguito di una richiesta d'intervento presentata all'Ufficio da parte di alcuni cittadini aquilani che si erano visti espropriare i terreni di loro proprietà senza, tuttavia, ricevere, a distanza di oltre 4 anni dal sisma, l'erogazione degli indennizzi di legge.

Le ordinanze emanate nel 2009 hanno, infatti, riconosciuto all'amministrazione comunale, per mezzo degli uffici preposti alla gestione post sisma, il potere di avviare procedure di esproprio o di occupazione d'urgenza, su terreni di proprietà privata, per la realizzazione di alloggi provvisori per i cittadini rimasti privi di dimora a causa del terremoto.

Senonché, concluse le predette procedure, la maggior parte dei cittadini espropriati non ha ricevuto, a distanza di diversi anni dall'esproprio, alcun indennizzo da parte dell'amministrazione.

La questione che ha interessato l'ufficio ha visto coinvolti una decina di proprietari per un importo complessivo di oltre un milione di euro ed è stata definita grazie al tempestivo intervento del Difensore civico che è riuscito a far sbloccare le pratiche e ad ottenere l'erogazione delle somme spettanti agli istanti.

E' stato ottenuto un importante risultato dal momento che la questione delle pratiche relative agli espropri post-sisma, interessa molti cittadini aquilani per i quali questo ufficio continua ad attivarsi affinché siano tutelati e riconosciuti i diritti di legge.

## APPENDICE

### REGOLAMENTO DELLA CONFERENZA NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

#### Art. 1

##### Composizione

Fanno parte della Conferenza i Difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

#### Art. 2

##### Elezione Presidente

La Conferenza elegge a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei Difensori civici in carica, un Presidente, con mandato biennale.

Qualora dopo le prime due votazioni non si sia raggiunta la maggioranza di cui al primo comma, il Presidente viene eletto a maggioranza assoluta dei votanti.

Qualora la terza votazione non produca un risultato utile si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

Nel caso in cui non sia possibile effettuare il ballottaggio, risulta eletto Presidente il candidato che ottiene il maggior numero di voti.

Il Presidente può essere revocato con la stessa maggioranza di cui al primo comma.

La cessazione dalla carica di Difensore civico comporta automaticamente la decadenza dalla carica di Presidente.

Entro dieci giorni dalla cessazione del mandato, il Presidente uscente o, in caso di decadenza del Presidente, il Difensore civico più anziano di nomina, convoca la Conferenza per l'elezione del nuovo Presidente.

Alla scadenza del mandato, ogni membro può presentare la propria disponibilità per ricoprire la carica di presidente almeno 10 giorni prima della seduta fissata per la votazione.



### Art. 3

#### Funzioni del Presidente

Il Presidente rappresenta la Conferenza e ne promuove e coordina i lavori.

Il Presidente convoca, anche su richiesta di almeno tre Difensori civici, la Conferenza e predispone l'Ordine del Giorno, sulla base delle proposte dei Difensori civici.

Il Presidente può delegare per lo svolgimento di specifici compiti uno o più Difensori civici.

In caso di assenza o di impedimento del Presidente lo sostituisce il Difensore civico più anziano di nomina.

### Art. 4

#### Riunioni della Conferenza

La Conferenza si riunisce in linea di massima con periodicità bimestrale nella sede della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali o in altra sede di volta in volta determinata.

Alle sedute della Conferenza possono partecipare i dirigenti o i funzionari degli uffici i quali, se specificamente delegati dal rispettivo Difensore civico, hanno diritto di voto.

La delega può essere conferita anche ad un altro Difensore civico con un massimo di una delega per ciascuno.

Tutte le deleghe debbono essere conferite di volta in volta e per iscritto.

Le deleghe non sono ammesse per l'elezione del Presidente.

### Art. 5

#### Validità delle riunioni

La Conferenza è validamente costituita quando sono personalmente presenti la metà più uno dei Difensori civici in carica.

La Conferenza decide a maggioranza dei presenti.

## Art. 6

### Segreteria

I compiti di segreteria della Conferenza sono svolti, in via ordinaria, dalla struttura del Difensore civico Coordinatore pro-tempore.

## Art. 7

### Approvazione premessa

La premessa fa parte integrante e sostanziale del presente Regolamento.

## Art.8

### Norma transitoria

In sede di prima applicazione del Regolamento non valgono i termini di cui all'art. 2, comma 7.

## Art.9

### Norma Finale

1. Le modifiche al presente Regolamento potranno essere deliberate solo con la maggioranza di cui all'art. 2.1.

### Dichiarazione d'intenti del 1998

La Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano è organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e si propone come sede idonea a realizzare le opportune relazioni con le altre di esperienze nazionali e internazionali. Essa è deputata a:

promuovere e consolidare l'istituto del Difensore civico e l'attività della Difesa Civica in Italia per garantire la tutela non giurisdizionale, in primo luogo nei confronti delle pubbliche amministrazioni, diffusa in tutto il territorio nazionale ed estesa a qualunque persona fisica o giuridica indipendentemente dalla sua nazionalità;

operare per favorire l'accoglimento e l'attuazione effettiva delle disposizioni e degli orientamenti internazionali relativi alla tutela dei diritti fondamentali della persona. A tal fine la Conferenza può attivare gli opportuni collegamenti con gli Organi delle Nazioni Unite che si occupano di tutela e promozione dei diritti umani e con il Consiglio d'Europa, in particolare con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e con il Congresso Europeo dei Poteri Locali e Regionali d'Europa;

promuovere gli opportuni raccordi con il Médiateur Europeo e con gli altri organismi che ricevono petizioni in materia di tutela dei diritti presso il

Parlamento Europeo, nonché con il Difensore civico nazionale, se e quando costituito;

promuovere, anche attraverso la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, gli opportuni raccordi con il Parlamento nazionale e con il Governo;

promuovere azioni di raccordo e di dibattito, con i Difensori civici istituiti per iniziativa degli enti locali;

attivare iniziative di studio e di ricerca e promuovere ogni altra attività utile al raggiungimento delle proprie finalità.

Per il perseguimento delle proprie finalità la Conferenza dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome può avvalersi della collaborazione delle Associazioni Internazionali dell'Ombudsman e di Centri di studio e di ricerca che operano nel campo delle discipline e degli istituti per la tutela dei diritti umani, delle tematiche concernenti la giustizia amministrativa e il funzionamento e l'organizzazione della P.A., nonché dei vari settori della difesa civica.

## CONVENZIONI STIPULATE DAL COORDINAMENTO:

### Convenzione con Legambiente

**Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici**, con sede in Via Pietro Cossa, 41 00193 a Roma, in persona del Presidente del Coordinamento nazionale p.t. Dott.ssa Lucia Franchini nata a Pisa il 14 novembre 1953

E

**LEGAMBIENTE O.N.L.U.S.**, con sede in Via Salaria n. 403 - 00199 Roma -, C.F. 80458470582, in persona del suo Direttore Generale p.t. Dott.ssa Rossella Muroni, nata a Roma l'8 ottobre 1974

### PREMESSO CHE

Il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici, nato agli inizi del 2000, quale organismo associativo per la diffusione e la valorizzazione del ruolo istituzionale della difesa civica, *“s'è visto riconoscere il ruolo di interlocutore propulsivo nei processi di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale e a sostenerne le iniziative tese sia ad integrare la difesa civica italiana nel contesto della difesa civica europea, sia a stabilire efficaci relazioni e ufficiale rappresentanza nei confronti degli organismi internazionali di difesa civica”*;

il coordinamento consapevole delle nuove responsabilità riconosciutegli sia da organi istituzionali sia dal sistema della difesa civica in ambito nazionale e internazionale, persegue le seguenti finalità:

- Garantire a tutti cittadini, indipendentemente dalla loro residenza, la tutela nei confronti della pubblica amministrazione ad ogni livello (statale, regionale, locale), per il rispetto dei principi di imparzialità, efficienza, trasparenza, equità;
- Operare per la concreta attuazione dei Trattati e delle disposizioni europee e internazionali sui diritti fondamentali della persona umana;
- Promuovere la piena affermazione della “Carta Europea dei diritti fondamentali” e delle risoluzioni (Unione Europea, Consiglio d’Europa, Nazioni Unite, ecc.) in materia di indipendenza e autonomia della tutela non giurisdizionale dei diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali;
- Sviluppare le relazioni con il Mediatore Europeo e gli Ombudsman dell’Unione, attraverso una rete di collegamenti aperti alle realtà dell’Europa centro orientale;
- Favorire in ogni regione iniziative di coordinamento con i Difensori civici istituiti da Province, Comuni e Comunità montane, per la diffusione della difesa civica e la crescita degli standard di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi diffusi;
- Sviluppare gli opportuni raccordi con il Parlamento e con il Governo, anche attraverso la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie e la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome;
- Attivare iniziative di studio e di ricerca, con particolare riferimento alla pubblica amministrazione, alla giustizia amministrativa e al ruolo della difesa civica istituzionale delle Regioni e degli Enti locali.

Legambiente è nata nel 1980, erede dei primi nuclei ecologisti e del movimento antinucleare che si sviluppò in Italia e in tutto il mondo occidentale nella seconda metà degli anni ’70. Tratto distintivo dell’associazione è stato sempre l’ambientalismo scientifico, la scelta cioè, di fondare ogni iniziativa per la difesa dell’ambiente su una puntuale analisi dei dati disponibili, che ha permesso di accompagnare le iniziative dell’associazione con l’indicazione di alternative concrete, realistiche, praticabili. Questo, assieme all’attenzione costante per i temi dell’educazione e della formazione dei cittadini, ha garantito il profondo radicamento di Legambiente nella società, fino a farne l’organizzazione ambientalista con la diffusione più capillare sul territorio: oltre 115.000 tra soci e sostenitori, 1.000 gruppi locali, 30.000 classi che partecipano a programmi di educazione ambientale, più di 3.000 giovani che ogni anno partecipano ai nostri campi di volontariato in Italia e all’estero. In tanti, insieme e tutti con lo stesso obiettivo: costruire un mondo migliore. Legambiente istituita per intervenire a

difesa dell'ambiente, del territorio e dei diritti della persona (privacy, trasparenza dell'azione amministrativa), dei consumatori, della salute è fortemente presente sul territorio con i propri circoli territoriali, ha mostrato la propria disponibilità a raccogliere le istanze provenienti dai cittadini che riguardano la tutela ambientale e a fornire ai cittadini dell'ausilio del centro di azione giuridica "C.E.a.G", struttura giuridico-legale., composta da un pool di circa 200 avvocati, organizzato su base regionale, che segue le vicende giudiziarie promosse dall'Associazione sia a livello locale che nazionale, vero e proprio braccio legale dell'associazione. Le attività promosse e organizzate da Legambiente negli anni sono varie e vanno dalla sensibilizzazione ed informazione dei cittadini, istituzioni locali e centrali, studenti ed aziende, alla promozione di scelte, idee e comportamenti che riescano ad incidere concretamente e positivamente sul futuro della collettività. Dalla riduzione, riutilizzo, riciclaggio e recupero di imballaggi e materiali inquinanti altrimenti destinati alle discariche, al risparmio ed efficienza energetica, utilizzo di fonti di energia pulita e rinnovabile, dalla lotta all'inquinamento nelle sue varie forme (atmosferico, ambientale, acustico etc), al miglioramento dell'ecosistema urbano, questi sono alcune delle iniziative promosse.

Le parti, premesso, inoltre, che

Per il raggiungimento e la valorizzazione dei propri obiettivi, le Parti intendono promuovere rapporti di collaborazione aventi ad oggetto studi e ricerche di interesse comune delle rispettive competenze;

Prevedono la possibilità di utilizzare la presente convenzione per fornire un nuovo servizio ai cittadini di orientamento nella conoscenza e nell'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per la gestione e per la risoluzione in via stragiudiziale dei conflitti.

Dichiarano di possedere le competenze necessarie per la convenzione in esame, in conformità alle caratteristiche e tempistiche di volta in volta richieste e di essere disponibili ad accettare detta convenzione;

Intendono identificare le condizioni, i termini e le modalità che disciplineranno lo svolgimento della presente convenzione;

Tutto ciò premesso, affinché costituisca parte integrante e sostanziale della presente convenzione, LE PARTI CONCORDANO QUANTO SEGUE:

Con la presente convenzione le Parti intendono, in primo luogo, favorire la realizzazione di accordi tra difesa civica e associazioni ambientaliste per il sostegno affiancamento ed assistenza delle persone svantaggiate per ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale nell'ambito delle rispettive funzioni, inoltre quello di fornire alla collettività un nuovo strumento di difesa come le istanze da presentare ai vari difensori civici sul territorio;

Di garantire un reciproco scambio di informazioni sulle attività svolte e sulle iniziative intraprese in tema di sviluppo sostenibile, realizzando un modello di interrelazione permanente tra sistema dell'associazionismo e del volontariato e attività della difesa civica nazionale;

Di attivarsi per la realizzazione di eventi pubblici tesi alla diffusione e alla conoscenza delle modalità di tutela non giurisdizionale dei diritti e del ruolo che il Coordinamento del Difensore civico e la Legambiente come associazione ambientalista possono svolgere in questo contesto;

Ci si impegna a promuovere la cooperazione, i progetti e lo scambio di informazioni nell'ambito delle relazioni internazionali.

I raccordi saranno realizzati innanzi tutto attraverso lo scambio di informazioni circa le attività svolte dalle Parti.

A tal fine si prevede di costituire un comitato di coordinamento comune fra le due strutture che dovrà all'insediamento realizzare un regolamento di attuazione e definizione del presente protocollo.

La presente convenzione ha validità di un anno decorrente dalla data di sottoscrizione ed è tacitamente rinnovata, con analoga cadenza, per ciascuno degli anni successivi.

Qualora una delle due parti non intende rinnovarla, dovrà darne comunicazione scritta entro un mese dalla data di scadenza.

La presente convenzione non determina oneri a carico del Difensore civico e di Legambiente.

La presente convenzione potrà essere oggetto di integrazioni concordate fra le Parti, in relazione al verificarsi di ulteriori esigenze di analisi, studi e ricerca manifestate dalle stesse Parti.

I risultati della convenzione saranno di proprietà esclusiva delle Parti, che potranno decidere liberamente l'utilizzo o la cessione delle stesse a terzi.

Le Parti si riservano il diritto di recedere in qualsiasi momento della presente convenzione per giusta causa, rispettando un preavviso di almeno trenta giorni in favore della Controparte.

La dichiarazione di recesso dovrà essere notificata alla controparte tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

Le parti si impegnano ad osservare le norme del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) e successive modifiche ed integrazioni.

## **Memorandum of Understanding between the Albanian People's Advocate and the President of Italian Coordination of Regional Ombudsman institutions**

### Purposes

The objective of this Memorandum is to set out the framework that Albanian People's Advocate (Albanian Ombudsman) and President of Italian Coordination of Regional Ombudsman have agreed for co-operation and collaboration.

Purpose of working relationship is to ensure that the two institutions complement and strengthen each other's respective roles and functions. This collaboration is necessary to ensure that the citizens of the both Countries can be helped in the emigration and immigration processes and in the relationship with the Public Administration of both countries. The aim is to foster increased cooperation between the respective offices to provide a more friendly regulatory environment for the citizens immigrated or present in territories of both countries for tourism, family reasons, study, work, business.

Working relationship between Albanian People's Advocate and President of Italian Coordination of Regional Ombudsman will be characterized by on-going contact and open exchange of information, through both formal and informal meetings and at all levels. Exchanging of such information is necessary to fulfill their statutory functions and to ensure safety and well being of Albanian and Italian people who decide to leave their native countries.

This memorandum does not affect existing statutory functions or amend any other policies or agreements relating to the activities of the Albanian People's Advocate and the President of Italian Coordination of Regional Ombudsman.

Albanian People's Advocate and President of Italian Coordination of Ombudsman will keep this protocol under review and update it as necessary.

### **Functions**

These documents help clarify the roles and responsibilities of the parties involved around issues such as information sharing, referral protocols, coordination of complaint investigations, joint training and other activities.

Albanian People's Advocate and Italian Ombudsman Institutions agree to cooperate and bring each other mutual support in the field of protection and

promotion of human rights and the strengthening of the concept of the ombudsman.

Albanian People's Advocate and President of Coordination of Italian Regional Ombudsman will promote studies and other relevant initiatives, involving as well universities, regarding the role of ombudsmen and human rights, also in cooperation with National, European and international institutions, including: European Ombudsman, Human Rights Commission of Council of Europe, IOI and EOI, AOM, AOMF, ICC and other entities active in the protection and promotion of human rights.

Sharing and working together on relevant drafts, including sections of reports, as appropriate, in order to ensure factual accuracy, to benefit from each other's knowledge and expertise, and to promote consistency of advice. This work can be useful for the involved Public Administration and Regulatory environment to look for common agreements in order to promote the well-being of the citizens of the two countries.

Working together in order to get a stronger cooperation in monitoring the way both countries implement international human rights instruments and protocols, and better report suggestion by Ombudsman Institutions in this fields at all international levels.

Involving each other in European, International projects.

Involving each other, as appropriate, in conference and other public discussion, such as networking and association of Ombudsmen and related board offices.

Involving each other, as appropriate, in working groups, meetings and discussions between organisations on matters of mutual relevance especially with the Regional Ombudsmen.

Establish processes to share information and guidelines help citizens in addressing their complaints to the appropriate office, enclosing Ombudsman Institutions, and explaining the statutory responsibilities of Public Administrations and service in both countries.

## **Confidentiality**

Each organization will respect and, as appropriate, take steps to protect the confidential nature of documents and the information that the other may provide under their respective national legislation.



## **Term**

This Memorandum of Understanding shall take effect on the date of signature of both parties, and will remain in effect for three years, at which time it may be renewed by mutual agreement of Albanian People's Advocate and the President of Italian Regional Ombudsman.

### **Signed on behalf of the Albanian People's Advocate**

*Name:* **Igli TOTOZANI**

*Title:* **Ombudsman**

Date:

### **Signed on behalf of the Italian Coordination of Regional Ombudsman**

*Name:* **Lucia FRANCHINI**

*Title:* **President**

## **“Memorandum of Understanding” - Guidelines: first steps**

In order to ensure that the citizens of the both Countries can be helped in the emigration and immigration processes and in the relationship with the Public Administration of the two Nations, we can to fix the first but fundamental steps of our common actions.

We know that **transparency, accountability** and **integrity** are key determining factors for sustainable development and democracy in the societies. Corruption and lack of accountability and integrity can have a major impact on the results of development cooperation. At the international level, 140 have signed the United Nations Convention on Anti-Corruption (UNCAC). There are various initiatives from all parts of society to fight corruption. Transparency International (TI) for example is a major actor in raising awareness on corruption and enhancing anti-corruption efforts at international and national levels. Transparency International developed the National Integrity System approach as a comprehensive means of assessing a country's anti-corruption efficacy sector by sector. It allows a nuanced analysis of national efforts to stamp out corruption.

The National Integrity System evaluates key 'pillars' in a country's governance system, both in terms of their internal corruption risks and their contribution to fighting corruption in society at large.

When all the pillars in a National Integrity System are functioning well, corruption remains in check.

The pillars analysed in a National Integrity System assessment typically include:

- Legislative branch of government

- Executive branch of government
- Judiciary
- Public sector
- Law enforcement
- Electoral management body
- Ombudsman
- Audit institution
- Anti-corruption agencies
- Political parties
- Media
- Civil society
- Business

How it's possible to note the Ombudsman, as an independent body to which citizens can make complaints about maladministration, is one of the fundamental pillar of a National and International Integrity System.

By the recent rise of the “open government” agenda, the anti-corruption landscape in many countries around the world is rapidly changing. A key challenge for ombudsmen-type offices and agencies will be to adapt to these changes in ways that maintain—or, indeed, enhance—their relevance and effectiveness in the global drive toward greater transparency, accountability, and responsiveness of governments everywhere and in our case we can begin by cooperation of our Memorandum of Understanding. We think this challenge is also a considerable opportunity for the following actors:

- **for ombudsmen** to modernize their mandate and mission while simultaneously adding significant value both to the emerging open data movement and to the “traditional” access information
- **for the Public Administration** to better reach their goals about transparency, anticorruption and the open government
- **for the citizens** to ensure their safety , well being, and better and easier opportunities to realize their objectives

To better explore both the legal anti-corruption framework in the two countries alongside its actual implementation and enforcement, for the first time, practitioners, government and public administration officials alike have information that could both compare to ombudsman offices to each other while also exploring the effectiveness or lack of some requirements.

It's clear that the two countries have different laws but that situation doesn't change the steps of Memorandum of Understanding, can make more difficult our work but not impossible. Our action will be monitoring and comparing to provide comprehensive overview of the functioning of the transparency and anticorruption legislation in the two countries maybe by the collaboration of universities.

The research exercise focuses on an evaluation of the key public institutions and non-state

actors in a country's governance system with regard to their overall capacity, their internal governance systems and procedures, and their role in the overall integrity system. These institutions are the pillars of NIS that we already indicated

The assessment examines both the formal framework of each legislation, as well as the actual

institutional and administrative practice, highlighting discrepancies between the formal provisions and reality on the ground using also the complaints of citizens and the activity of ombudsman's monitoring.

## **CARTA DI ANCONA**

Il Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome, riunitosi ad Ancona il 18 dicembre 2013 in occasione della Presentazione della Legge sull'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale

Richiamati i documenti internazionali sulle Istituzioni Nazionali per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani e sul Difensore civico delle Nazioni Unite, del Consiglio D'Europa e degli altri Organismi regionali, con particolare riferimento ai Principi di Parigi di cui alla risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e alle Risoluzioni Risoluzione 327/2011 e alla Raccomandazione 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa, nonché la Risoluzione 1959 (2013) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa;

Sottolineando come in questi documenti si raccomandi di istituire il Difensore civico con mandato generale su tutte le problematiche nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni e gestori dei pubblici servizi e che si raccomandi di garantire al Difensore civico non solo l'autonomia e l'indipendenza formale, ma

anche l'autonomia e l'indipendenza funzionale dotandolo di strutture, mezzi, personale adeguati a svolgere il proprio compito in esclusiva libertà di competenza.

Evidenziando come molti stati abbiano affidato al Difensore civico mandato generale di tutela nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni, individuandolo anche come organismo di garanzia per l'attuazione del Protocollo Opzionale per la Prevenzione della Tortura (OPCAT)

Ricordando che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea sancisce fra l'altro il diritto alla buona Amministrazione

Ricordando con rammarico che l'Italia è l'unico stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio D'Europa privo di un compiuto sistema di difesa civica a livello nazionale e che la presenza del Difensore civico è considerata parametro di democraticità delle istituzioni di un paese e come tale condizione posta dal Consiglio D'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi stati a far parte dell'Unione o del Consiglio D'Europa

Osservando con preoccupazione che mentre la difesa civica non ha prospettive a livello nazionale si assiste al proliferare di figure di garanzia di settore a livello nazionale, ove esiste già un Garante Nazionale dei Minori, un Garante del Contribuente e si profila l'approvazione di un Garante dei Detenuti, per tacere di altre figure con ruolo di Autorità indipendente cui sono affidati compiti di garanzia e di regolamentazione, con confusione per i cittadini e con aumento dei costi di gestione considerato che ciascuna figura non solo ha costi diretti, ma anche un proprio staff ed un proprio apparato.

Richiamata la risoluzione 1959 (2013), che al punto 4.3 raccomanda espressamente di evitare il proliferare degli istituti di garanzia, evidenziando come ciò confonda i cittadini sui mezzi di tutela attivabili e considerando che l'accentramento degli istituti di garanzia può consentire un migliore utilizzo delle risorse in tempi di crisi.

Osservando con preoccupazione come mentre si assiste al proliferare degli organismi di garanzia in tempo di crisi economica, d'altro canto si interviene motivandolo sulla base dell'esigenza di adattarsi alla spending review a tagliare le risorse alla difesa civica regionale laddove esistente

### **Esprime soddisfazione**

Per la scelta della Regione Marche di avere previsto in un'unica figura di garanzia la tutela dei cittadini nei confronti della pubblica Amministrazione e dei gestori di

servizi pubblici, dei detenuti e dei minori, e per quelle regioni che intendono adoperarsi in tal senso.

### **Raccomanda**

Al Parlamento Nazionale di adeguarsi alle risoluzioni sopra richiamate istituendo un sistema di difesa civica a livello nazionale e su tutto il territorio regionale, valutando se conferire al Difensore civico nazionale mandato generale come sancito dai documenti internazionali sopra evidenziati e di prevedere livelli uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale, attraverso l'individuazione di livelli essenziali per la difesa civica in ottemperanza alle garanzie riconosciute dall'istituto a livello internazionale.

Al Parlamento Nazionale di prevedere livelli essenziali per l'esercizio dei diritti di cittadinanza ed in particolare per quelli procedimentali, affidando alla difesa civica il compito di monitorarne l'applicazione.

Alle Regioni di prevedere il Difensore civico ove non costituito e di riflettere sull'adeguamento dei propri ordinamenti all'esigenza sancita dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa.

Alle Regioni di prevedere normative ed una gestione delle proprie risorse che garantisca il rispetto dei criteri di autonomia e di indipendenza anche funzionale, amministrativa e contabile del Difensore civico, in conformità con quanto sancito dai documenti internazionali in merito.

### **MOZIONE GRILLINI PER LA DIFESA CIVICA**

Premesso che:

l'Italia è l'unico stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di Difensore civico nazionale, nonostante la presenza del Difensore civico nazionale venga considerata parametro di democraticità delle istituzioni di un paese e come tale condizione imprescindibile posta dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi stati a far parte dell'Unione o del Consiglio d'Europa; diversi documenti internazionali (fra i quali la risoluzione 48/134 e dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Risoluzione 327/11 e la Raccomandazione 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e la Risoluzione 1959 (2013) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa) raccomandano l'istituzione del Difensore civico nazionale, con mandato generale su tutte le problematiche nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi ed invitano altresì a garantire al Difensore civico autonomia e indipendenza formale e funzionale, dotandolo di strutture, mezzi, personale adeguati allo svolgimento del proprio compito; a livello nazionale si sta assistendo ad un proliferare di figure di garanzia di settore (Garante nazionale dei minori, Garante del contribuente) e si profila l'istituzione

del Garante dei detenuti e del Garante della Sanità, con il fondato rischio di ingenerare confusione nei cittadini nonché un ingiustificato aumento delle spese;

Ciò premesso,

l'Assemblea legislativa delle Regione Emilia-Romagna invita le competenti Istituzioni nazionali a:

**1) istituire il Difensore civico nazionale, e nelle more della sua istituzione, attribuire al coordinatore dei difensori civici regionali le funzioni di rappresentanza con le autorità di livello nazionale, europeo ed internazionale;**

**2) attribuire formalmente al Difensore civico nazionale e regionale il ruolo di garante dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, da parte degli enti territoriali; prevedere la conciliazione obbligatoria avanti al Difensore civico nazionale e regionale delle controversie aventi ad oggetto il mancato rispetto di prestazioni ascrivibili ai predetti livelli essenziali, allo scopo di facilitare e semplificare l'accesso dei cittadini alle misure di risoluzione alternativa delle controversie, con conseguente probabile deflazione del contenzioso giudiziario e riduzione dei tempi di definizione;**

**2 bis) emendare, di conseguenza, l'art. 29 della legge 241/90, introducendo il seguente comma:**

**“ Il Difensore civico nazionale e regionale garantisce il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, da parte degli enti territoriali. A tal fine, le controversie aventi ad oggetto il mancato rispetto di prestazioni ascrivibili ai predetti livelli essenziali devono essere oggetto di un tentativo preliminare di conciliazione dinanzi al Difensore civico competente, che è condizione propedeutica per l'accesso alla tutela giurisdizionale degli interessati”**

**3) non procedere alla istituzione del Garante nazionale della sanità, posto che la funzione di tutela e garanzia è già svolta da svariati anni dai Difensori civici regionali e che la sanità, per preciso dettato costituzionale, è materia attribuita alla competenza delle regioni;**

**4) introdurre modifiche legislative che consentano una maggiore efficacia alla azione della difesa civica: in particolare, prevedere che, nei procedimenti di difesa civica afferenti alle sanzioni collegate a violazioni del Codice della Strada la presentazione della istanza di difesa civica sospenda i termini per il ricorso al Prefetto e al Giudice di Pace. Ciò allo scopo di**

**evitare che il ricorso al Difensore civico precluda al cittadino la possibilità di adire, in seconda battuta, l'autorità giudiziaria.**

**4 bis) emendare, di conseguenza, la Legge 689/81 e il Codice della Strada, introducendo il seguente comma:**

**“La presentazione di una istanza al Difensore civico sospende i termini per il ricorso al Prefetto e al Giudice di Pace. I suddetti termini riprendono a decorrere dalla data di notifica della decisione definitiva della amministrazione che ha elevato la sanzione ”.**

Si riporta di seguito la versione integrale della mozione presentata:

## **MOZIONE**

**L'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna**

premesso che

- come noto, tra gli strumenti di tutela non giurisdizionale del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione e dei gestori di pubblici servizi, l'ordinamento giuridico prevede l'istituto della difesa civica, che attualmente si articola a livello locale e regionale;
- in particolare, a livello locale, l'art. 11 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sostanzialmente riproducendo il previgente art. 8 della L. 142 del 1990, prevede la possibilità per comuni e province di istituire il Difensore civico per ambito territoriale di competenza;
- come noto, nella pretesa ottica di contenimento della spesa pubblica, [l'art. 2, comma 186, lett. a\), L. 23 dicembre 2009, n. 191](#) (cd. “Finanziaria 2010”), ha previsto – a decorrere dall'01 gennaio 2010 - la soppressione della figura del Difensore civico comunale, con possibilità di devolvere, mediante convenzione tra gli enti locali interessati, le relative funzioni al Difensore civico della provincia di riferimento;
- oltre ai difensori civici delle Province autonome di Trento e Bolzano, a livello regionale, il Difensore civico è stato istituito in 13 Regioni (Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Basilicata, Campania, Toscana, Molise, Marche, Liguria, Lazio, Abruzzo); segnatamente, l'Emilia – Romagna ha provveduto alla prima istituzione del Difensore civico regionale con la L.R. n. 37/1984, istituto attualmente disciplinato dalla nota L.R. 16 dicembre 2003, n. 25 (Norme sul Difensore civico regionale);

- nonostante la presenza del Difensore civico nazionale venga considerata parametro di democraticità di un Paese e come tale condizione imprescindibile posta dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi Stati a far parte di tali Istituzioni, l'Italia è l'unico Stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di Difensore civico nazionale;

sottolineato che

- ancorché già dal 1994 sia operativo il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, quale organismo associativo per la diffusione e la valorizzazione del ruolo istituzionale della difesa civica, l'istituzione del Difensore civico nazionale risulta, da un lato necessaria al fine di adeguarsi alle indicazioni internazionali e al dettato legislativo nazionale, dall'altro opportuna sotto il profilo della tutela nei confronti della pubblica amministrazione ad ogni livello, anche nazionale;

- in particolare, diversi documenti internazionali - fra i quali le Risoluzioni nn. 48/134 e 327/11 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Raccomandazione n. 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e la Risoluzione n. 1959/2013 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa - raccomandano l'istituzione di un Difensore civico nazionale, con mandato generale su tutte le controversie nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi ed invitano altresì a garantire al Difensore civico autonomia e indipendenza formale e funzionale, dotandolo di strutture, mezzi e personale adeguati allo svolgimento del proprio compito;

- con l'art. 16, comma 1, della L. 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), anche il legislatore nazionale auspica *expressis verbis* l'istituzione del Difensore civico nazionale, con tale disposizione devolvendo una serie di funzioni ai difensori civici locali e regionali "sino all'istituzione del Difensore civico nazionale";

- sotto il profilo dell'opportunità, l'istituzione di un Difensore civico nazionale, non solo consentirebbe l'estensione di tale forma di tutela giustiziale alle controversie in cui sia parte un'amministrazione statale, ma anche ammetterebbe l'incardinazione in capo ad un unico soggetto istituzionale di un ruolo di coordinamento dei difensori territoriali (regionali e provinciali), così limitando il frazionamento della tutela; inoltre, nella più ampia ottica di valorizzazione di tale organo di garanzia, la caratteristica di essere l'unico per tutto il territorio nazionale permetterebbe al Difensore civico di godere di maggiore visibilità, di essere riconoscibile dai cittadini e di mantenere



un'autorevolezza peculiare nei rapporti interistituzionali anche in termini di moral suasion rispetto alle Istituzioni nazionali;

sottolineato, altresì, che

- come comprovato dalle statistiche e dai dati riportati nelle relazioni annuali prodotte dai difensori civici regionali (per l'Emilia - Romagna, si veda la Relazione sull'attività svolta nell'anno 2012, ogg. ass. n. 3878), il Difensore civico svolge un imprescindibile servizio pubblico gratuito di tutela extragiudiziale del cittadino nei confronti dell'amministrazione e dei gestori di servizi pubblici in diversi settori, con rilevanti risparmi di spesa a favore del cittadino e dell'amministrazione stessa nonché con significativi risultati in termini di deflazione del contenzioso e di riduzione dei tempi di definizione delle controversie;
- a fronte di tali considerazioni s'impone la necessità, non solo di valorizzare l'istituto al fine di promuoverne la fruizione da parte dei cittadini, ma anche di rafforzarne ulteriormente funzioni, poteri e ambiti oggettivi di cognizione;
- segnatamente, si ritiene necessario attribuire formalmente alla difesa civica il ruolo di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nei confronti delle amministrazioni pubbliche e in particolare degli enti territoriali, prevedendo anche la conciliazione obbligatoria avanti al Difensore civico (regionale e, successivamente alla sua auspicabile istituzione, nazionale) delle controversie aventi ad oggetto il mancato rispetto di prestazioni ascrivibili ai predetti livelli essenziali;
- parimenti, si ritiene necessario prevedere che, nei procedimenti di difesa civica afferenti alle sanzioni collegate a violazioni del cd. "Codice della strada" (D.Lgs. n. 285/1992), la presentazione dell'istanza di difesa civica sospenda i termini per il ricorso al prefetto e al giudice di pace: ciò, allo scopo di evitare che il ricorso al Difensore civico precluda al cittadino la possibilità di adire, in seconda battuta, l'autorità giudiziaria o amministrativa;

### **invita il Parlamento e il Governo**

- ad istituire il Difensore civico nazionale, quale organo di garanzia e tutela giustiziale del cittadino nei confronti dell'amministrazione (anche) statale nonché quale autorità di coordinamento dei difensori civici regionali e provinciali, titolare altresì di funzioni di rappresentanza rispetto alle autorità di livello nazionale, europeo ed internazionale;
- ad approvare le modifiche normative necessarie al fine di valorizzare l'istituto della difesa civica rafforzandone funzioni, poteri e ambiti di cognizione, specie con riferimento - tra l'altro - al ruolo di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali anche prevedendo in tale settore la

conciliazione obbligatoria innanzi al Difensore civico al fine di deflazionare il relativo contenzioso;

- ad introdurre modifiche legislative (al cd. “Codice della strada” e alla L. 689/1981) nel senso della sospensione necessaria dei termini per il ricorso al prefetto e al giudice di pace a seguito della presentazione dell’istanza di difesa civica nei procedimenti afferenti alle sanzioni comminate per violazioni del “Codice della strada”, al fine di promuovere la fruibilità della difesa civica, garantendo – al contempo - l’effettività della tutela giurisdizionale del cittadino.

Il Consigliere

Franco Grillini (Gruppo Misto - LibDem)

## **BOZZA DI PROPOSTA DI LEGGE**

### **Art.1 Ruolo del Presidente del Coordinamento dei difensori civici regionali**

Fino all’istituzione del Difensore civico nazionale il Presidente del Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province autonome esercita le attività di tutela nei confronti delle Istituzioni Centrali dello Stato, delle concessionarie di servizi pubblici e di ogni altro Ente Pubblico operante a livello Nazionale.

Il Presidente rappresenta il Difensore civico in Italia e all’Estero e si raccorda con gli altri organismi di tutela presenti sul territorio nazionale, oltre che con il Coordinamento secondo quanto sancito nel regolamento interno del Coordinamento stesso.

Ai fini di esercitare tali funzioni sono riconosciuti al Presidente il potere di accedere a tutti gli atti e documenti necessari per lo svolgimento del suo mandato ed è fatto obbligo alle strutture interpellate di fornire una risposta entro trenta giorni, motivando in fatto ed in diritto le ragioni per le quali non ritengano eventualmente possibile accogliere i rilievi del Presidente.

Entro il 30 marzo di ogni anno presenta al Parlamento una relazione sull’attività svolta, che viene discussa da ciascuna camera ascoltando il Presidente del Coordinamento.

È facoltà del Presidente presentare in ciascun momento relazioni speciali e chiedere di essere ascoltato dalle Commissioni parlamentari, oltre che dai Ministri competenti.

## **Art. 2 Sussidiarietà**

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della Presente legge le Regioni che hanno istituito il Difensore civico adeguano la propria normativa in materia di difesa civica ai parametri di autonomia e di indipendenza, anche funzionale, riconosciuti dalla normativa internazionale al Difensore civico, ove mancanti nelle rispettive leggi.

Ai sensi dell'art. 117.2 lett. m della Costituzione, considerato che la tutela non giurisdizionale dei diritti costituisce livello essenziale, tale funzione è esercitata dal Presidente del Coordinamento anche nei confronti di quelle Regioni prive di un Difensore civico, anche con riferimento agli Enti statali, concessionarie di Pubblici servizi, Enti e Aziende Regionali presenti in quella Regione, nonché nei confronti degli Enti locali presenti nella medesima privi di un Difensore civico.

Nelle regioni ove presente il Difensore civico le funzioni di cui al comma precedente nei confronti degli Enti locali privi di Difensore civico sono esercitate dal Difensore civico regionale.

Ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui al comma precedente le Regioni possono stipulare apposite convenzioni con gli enti locali per dotare il Difensore civico del personale e delle risorse necessarie.

## **Art. 3 Struttura e garanzie**

Al Presidente del Coordinamento nell'esercizio delle competenze attribuite dalla Presente legge sono riconosciute le garanzie specificate nei documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa relative al Difensore civico.

A tal fine entro sei mesi dalla Presente legge il Governo approva un regolamento di funzionamento che doti il Presidente di struttura, risorse e personale per il compimento delle attività di cui alla presente legge.

Grafica e impaginazione

Ufficio del Difensore civico della Toscana

Stampato

Centro Stampa Consiglio Regionale della Toscana