

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO

DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

NELL'ANNO 2022

Aosta – Marzo 2023

La presente Relazione sull'attività svolta nell'anno 2022 dalla Difensora civica della Regione autonoma Valle d'Aosta è inviata al Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge regionale 28 agosto 2001, n. 17, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127, nonché al Presidente del Consiglio comunale di Aosta, ai Sindaci dei Comuni convenzionati (Allein, Antey-Saint-André, Arnad, Arvier, Avise, Ayas, Aymavilles, Bard, Bionaz, Brissogne, Brusson, Challand-Saint-Anselme, Challand-Saint-Victor, Chambave, Chamois, Champdepraz, Champorcher, Charvensod, Châtillon, Cogne, Courmayeur, Donnas, Doues, Émarèse, Étroubles, Fénis, Fontainemore, Gaby, Gignod, Gressan, Gressoney-La-Trinité, Gressoney-Saint-Jean, Hône, Introd, Issime, Issogne, Jovençon, La Magdeleine, La Salle, La Thuile, Lillianes, Montjovet, Morgex, Nus, Ollomont, Oyace, Perloz, Pollein, Pont-Saint-Martin, Pontboset, Pontey, Pré-Saint-Didier, Quart, Rhêmes-Notre-Dame, Rhêmes-Saint-Georges, Roisan, Saint-Christophe, Saint-Denis, Saint-Marcel, Saint-Nicolas, Saint-Oyen, Saint-Pierre, Saint-Rhémy-en-Bosses, Saint-Vincent, Sarre, Torgnon, Valgrisenche, Valpelline, Valsavarenche, Valtournenche, Verrayes, Verrès e Villeneuve) e ai Presidenti delle Unités des Communes valdôtaines convenzionate (Valdigne–Mont-Blanc, Grand-Paradis, Grand-Combin, Mont-Émilis, Mont-Cervin, Évançon, Mont-Rose e Walser) secondo quanto previsto dalle rispettive convenzioni.

*La Difensora civica
Adele Squillaci*

*Ufficio del Difensore civico
della Regione autonoma Valle d'Aosta
Via Boniface Festaz, 46
11100 AOSTA*

*Tel. 0165-526081 / 526082
Fax 0165-526085
E-mail: difensore.civico@consiglio.vda.it
Pec: difensore.civico@legalmail.it
Sito internet www.consiglio.vda.it
nella sezione Difensore civico*

INDICE

INTRODUZIONE.....	7
IL DIFENSORE CIVICO E L'EVOLUZIONE STORICA NELL'ESPERIENZA ITALIANA E REGIONALE. CENNI IN MERITO ALL'ISTITUTO DELL' <i>OMBUDSMAN</i> E AGLI ORGANI INTERNAZIONALI DI GARANZIA.....	11
1. Cenni all'evoluzione storica della figura del Difensore civico: dalle civiltà antiche a Giustiniano.....	11
2. L' <i>Ombudsman</i> svedese e la diffusione di organi di Garanzia in Europa nei secoli XIX° e XX°.....	13
3. Origine e sviluppo dell'istituto del Difensore civico in Italia.....	14
4. Il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici italiani.....	18
5. Il mediatore comunitario, gli organismi internazionali e comunitari. Il Difensore regionale, gli <i>Ombudsmen</i> e i rapporti con gli organismi.....	20
5.1. Istituzioni e organismi.....	20
5.2. La Difensora civica della Valle d'Aosta e i rapporti con gli organismi internazionali e comunitari.....	23
LA DIFESA CIVICA IN VALLE D'AOSTA.....	26
1. Le funzioni del Difensore civico.....	26
2. Il Difensore civico regionale e il diritto di accesso.....	28
3. Ufficio difesa civica: organizzazione, risorse umane, strumentali e criticità.....	30
4. Il rapporto con il cittadino e le modalità di tutela.....	31
5. Il bilancio generale dell'attività.....	34
6. I casi più significativi.....	48
7. Le attività collaterali e divulgative.....	62
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE.....	65
APPENDICE.....	73
ALLEGATO 1 – La legge che disciplina il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico regionale.....	77
ALLEGATO 2 – Le altre fonti normative.....	93
ALLEGATO 3 – Carta di Ancona – 18 dicembre 2013.....	108
ALLEGATO 4 – Raccomandazione di Ancona – 13-14 ottobre 2020.....	110
ALLEGATO 5 – Déclaration d'Aoste – 29 marzo 2019.....	114

Indice

ALLEGATO 6 – Risoluzione n. 48/134 del 1993 dell’Assemblea generale delle Nazioni unite.	116
ALLEGATO 7 – Risoluzione n. 327 del 2011 del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa.	122
ALLEGATO 8 – Raccomandazione n. 309 del 2011 del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa.	124
ALLEGATO 9 – Risoluzione n. 1959 del 2013 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.	126
ALLEGATO 10 – Risoluzione n. 69/168 del 2014 dell’Assemblea generale delle Nazioni unite.	128
ALLEGATO 11 – Principi di Venezia – 15-16 marzo 2019.	131
ALLEGATO 12 – Charte de Marrakech – 18 mai 2022.	136
ALLEGATO 13 – Déclaration sur l’Ukraine – 12 avril 2022.	142
ALLEGATO 14 – Elenco dei Comuni convenzionati.	144
ALLEGATO 15 – Elenco delle Unités des Communes valdôtaines.	147
ALLEGATO 16 – Elenco attività complementari.	148
ALLEGATO 17 – Regione autonoma Valle d’Aosta.	153
ALLEGATO 18 – Enti, istituti, aziende, consorzi dipendenti dalla Regione e concessionari di pubblici servizi.	167
ALLEGATO 19 – Azienda U.S.L. Valle d’Aosta.	174
ALLEGATO 20 – Comuni valdostani convenzionati.	178
1 – Comune di Allein.	178
2 – Comune di Antey-Saint-André.	178
3 – Comune di Aosta.	178
4 – Comune di Arnad.	184
5 – Comune di Arvier.	185
6 – Comune di Avise.	185
7 – Comune di Ayas.	185
8 – Comune di Aymavilles.	185
9 – Comune di Bard.	186
10 – Comune di Bionaz.	186
11 – Comune di Brissogne.	186
12 – Comune di Brusson.	186
13 – Comune di Challand-Saint-Anselme.	187
14 – Comune di Challand-Saint-Victor.	187
15 – Comune di Chambave.	187
16 – Comune di Chamois.	187
17 – Comune di Champdepraz.	188
18 – Comune di Champorcher.	188
19 – Comune di Charvensod.	188
20 – Comune di Châtillon.	189
21 – Comune di Cogne.	190
22 – Comune di Courmayeur.	190

Indice

23 – Comune di Donnas	191
24 – Comune di Doues	191
25 – Comune di Émarèse.....	192
26 – Comune di Étroubles	192
27 – Comune di Féni s.....	192
28 – Comune di Fontainemore	192
29 – Comune di Gaby.....	192
30 – Comune di Gignod.....	192
31 – Comune di Gressan.....	193
32 – Comune di Gressoney-La-Trinité	193
33 – Comune di Gressoney-Saint-Jean.....	194
34 – Comune di Hône.....	194
35 – Comune di Introd.....	194
36 – Comune di Issime	194
37 – Comune di Issogne	195
38 – Comune di Jovençon.....	195
39 – Comune di La Magdeleine.....	196
40 – Comune di La Salle	196
41 – Comune di La Thuile	196
42 – Comune di Lillianes.....	196
43 – Comune di Montjovet.....	196
44 – Comune di Morgex.....	198
45 – Comune di Nus	198
46 – Comune di Ollomont	199
47 – Comune di Oyace	199
48 – Comune di Perloz	199
49 – Comune di Pollein	199
50 – Comune di Pontboset.....	200
51 – Comune di Pontey	200
52 – Comune di Pont-Saint-Martin.....	200
53 – Comune di Pré-Saint-Didier	200
54 – Comune di Quart	200
55 – Comune di Rhêmes-Notre-Dame	201
56 – Comune di Rhêmes-Saint-Georges.....	201
57 – Comune di Roisan	201
58 – Comune di Saint-Christophe.....	201
59 – Comune di Saint-Denis.....	202
60 – Comune di Saint-Marcel.....	202
61 – Comune di Saint-Nicolas.....	202
62 – Comune di Saint-Oyen	203
63 – Comune di Saint-Pierre.....	203
64 – Comune di Saint-Rhémy-en-Bosses	203
65 – Comune di Saint-Vincent	203
66 – Comune di Sarre	203
67 – Comune di Torgnon.....	203
68 – Comune di Valgrisenche.....	204
69 – Comune di Valpelline.....	204
70 – Comune di Valsavarenche	204
71 – Comune di Valtournenche	205
72 – Comune di Verrayes	205
73 – Comune di Verrès.....	205
74 – Comune di Villeneuve	206

Indice

ALLEGATO 21 – Unités des Communes valdôtaines.	207
1 – Unité des Communes valdôtaines Valdigne – Mont-Blanc.....	207
2 – Unité des Communes valdôtaines Grand-Paradis.....	207
3 – Unité des Communes valdôtaines Grand-Combin.....	207
4 – Unité des Communes valdôtaines Mont-Émilis	207
5 – Unité des Communes valdôtaines Mont-Cervin.....	208
6 – Unité des Communes valdôtaines Évançon.....	208
7 – Unité des Communes valdôtaines Mont-Rose.....	208
8 – Unité des Communes valdôtaines Walser	208
ALLEGATO 22 – Amministrazioni periferiche dello Stato.....	209
ALLEGATO 23 – Richieste di riesame del diniego o del differimento dell’accesso ai documenti amministrativi.....	217
ALLEGATO 24 – Ricorso avverso il diniego o il differimento dell’accesso civico.....	218
ALLEGATO 25 – Ricorso avverso il diniego o il differimento dell’accesso civico generalizzato.....	219
ALLEGATO 26 – Amministrazioni ed Enti fuori competenza.....	220
ALLEGATO 27 – Questioni tra privati.....	227
ALLEGATO 28 – Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano.....	231

Introduzione**INTRODUZIONE**

Dal 1° febbraio 2022, esercito le funzioni di Difensore civico, dopo l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, con delibera adottata nella seduta del 12 gennaio 2022 n. 1130/XVI, ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 28 agosto 2001, n. 17 "*Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico)*".

Questa prima Relazione che ho piacere di presentare ha ad oggetto l'attività svolta dall'Ufficio difesa civica nell'anno solare 2022, salvo il periodo dal 1° al 31 gennaio 2022, data in cui è terminato il mandato del mio predecessore.

I dati comprendono perciò anche il primo mese dell'anno e sono relativi sia ai nuovi casi sia ai casi non ancora conclusi nell'anno 2021. Tuttavia, le osservazioni e i commenti di seguito illustrati si riferiscono, come facilmente intuibile, quasi esclusivamente alle istanze trattate dalla data dell'inizio del mandato quale Difensore civico.

Si premette che le peculiari funzioni del Difensore civico, individuate nella succitata legge regionale 17/2001, devono essere esercitate nel rispetto dei principi e delle finalità individuate nella prima parte dell'articolato e sono volte a perseguire, in termini generali, due obiettivi: la tutela non giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive e l'impegno a contribuire al buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

In tal senso, l'Ufficio difesa civica ha cercato, innanzitutto, di dare il maggior spazio possibile all'esercizio della funzione di consulenza e supporto alle persone fisiche e giuridiche nella risoluzione di problemi o incomprensioni, sorte nel rapporto con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11 della succitata legge 17/2001 ed in particolare dell'amministrazione regionale, di enti, istituti, aziende, consorzi, concessionari e gestori di pubblici servizi, di enti locali territoriali, dell'Azienda regionale sanitaria U.S.L., nonché delle amministrazioni periferiche dello Stato, con eccezione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia.

Come si riferirà più nel dettaglio nella relazione, non sono mancati confronti sempre costruttivi, in base alle istanze dei cittadini, anche con soggetti privati e enti ecclesiastici, soprattutto in riferimento a coloro che, attraverso l'opera di volontariato assistono, aiutano e accolgono i meno fortunati.

Nell'ottica proprio di garantire la tutela dei diritti in riferimento ai soggetti più deboli economicamente e culturalmente, mirando sempre a favorire la composizione di contrapposti interessi presenti nel procedimento amministrativo, già dall'8 febbraio 2022 – una settimana dopo l'insediamento – si è dato nuovamente avvio agli accessi dell'utenza, previo

Introduzione

appuntamento e nel rispetto delle misure introdotte, durante la pandemia da SARS-CoV-2, dalla legislazione statale e dalle disposizioni anche regionali in materia, da considerarsi quali consigli utili di prevenzione della diffusione dello stesso, ancora attuali.

Per tutto questo primo anno di attività gli utenti sono stati tutti, salvo rari casi in cui si è fatto ricorso a contatti telefonici o mediante posta elettronica, personalmente accolti e ascoltati.

Ho nel contempo preso direttamente contatto con i vertici e con alcuni funzionari apicali delle pubbliche Amministrazioni valdostane e di quelle decentrate dello Stato presenti sul territorio della Valle, al fine di migliorare la comunicazione con gli stessi per la risoluzione dei quesiti posti dai cittadini all'Ufficio di difesa civica, nonché nell'esercizio delle altre funzioni riconosciute dalla legge regionale 28 agosto 2001, n. 17 e successive modificazioni.

Infatti, a partire dal 31 agosto 2022, entrata in vigore della legge regionale 1° agosto 2022, n. 20 *“Disposizioni in materia di Garante dei diritti delle persone con disabilità. Modificazioni alla legge regionale 28 agosto 2001, n. 17 (Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico))”*, esercito altresì le funzioni di Garante dei diritti delle persone con disabilità, oltre a quelle di Garante per l'infanzia e l'adolescenza e di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Nel corso dell'anno 2022, mi è stato dato modo, inoltre, di diffondere la cultura della difesa civica, attraverso due differenti canali: da un lato, illustrando direttamente ad ogni utente che ha chiesto il mio intervento, le funzioni e i limiti dell'azione di tale organo, con particolare riferimento all'opera di mediazione e di facilitazione nella comunicazione con gli enti coinvolti, dall'altro cogliendo le occasioni date dalla partecipazione ad interviste, programmi realizzati da mezzi di comunicazione oppure con interventi nell'ambito di iniziative promosse da enti pubblici o soggetti di diritto privato che operano nella Regione autonoma Valle d'Aosta nell'interesse della comunità.

Questa Relazione, redatta e trasmessa ai competenti organi e autorità, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 15 della legge regionale 28 agosto 2001, n. 17, e dall'articolo 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, adotta la metodologia utilizzata negli ultimi anni di raccolta e prospettazione degli interventi richiesti dall'utenza.

Tuttavia, si è ritenuto opportuno per questa prima Relazione soffermarsi sull'istituto del Difensore civico, la sua evoluzione partendo da una breve ricostruzione storica, il significato delle funzioni riconosciute dalla legge regionale 17/2001 e qualche breve cenno alle istituzioni e organismi europei che a livello internazionale, europeo e nazionale promuovono questa figura di garanzia, anche in contesti, ad alta complessità, nei quali la democrazia e la tutela di diritti sono messi in discussione in Paesi europei o in altri continenti.

Introduzione

Occorre considerare che la presente Relazione si colloca in un momento storico complesso che qualificati osservatori nazionali ed internazionali hanno analizzato, guardando soprattutto agli impatti sull'economia reale e sul sistema finanziario della crisi pandemica, senza dimenticare la valutazione degli effetti del cambiamento climatico né le conseguenze, ancora non quantificabili, di un inatteso scenario di guerra nella vicina Ucraina, foriero di sofferenze umane, di danni economici e di possibile difficoltà nell'approvvigionamento per l'Europa di materie prime, di alimenti e fonti energetiche a prezzi, in taluni casi, per l'utenza finale, raddoppiati.

Non va dimenticato che le misure urgenti e non procrastinabili adottate a livello nazionale e regionale per combattere il crescente grado di povertà assoluta in cui vivono 1,4 milioni di italiani e i primi effetti della pandemia a livello economico e sociale, hanno determinato necessariamente per l'avvertita connessione tra competitività del Paese, digitalizzazione e tempi di risposta ai cittadini nelle aule giudiziarie, un'ipotesi di riforma processuale e ordinamentale di cui alla legge 26 novembre 2021, n. 206 *“Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie, nonché in materia di esecuzione forzata”* ancora in cammino.

La Mediatrice europea e il Coordinamento dei Difensori civici hanno fatto propria l'urgenza di progredire rapidamente nella digitalizzazione, facendo riferimento però alla realtà di ogni regione e pensando a tale processo, non solo come un'opportunità per tutti, ma anche con sguardo, sempre attento, a coloro che per l'età, il livello culturale e le possibilità economiche non possono accedere così facilmente ai vantaggi e ai benefici delle nuove tecnologie, proprio nell'importante rapporto con le pubbliche amministrazioni.

Si auspica che questa Relazione possa rappresentare, quindi, uno strumento di analisi dell'attività effettuata nell'anno 2022, quale contributo dell'organo di garanzia, nel rispetto dei principi e criteri di trasparenza, economicità, imparzialità ed efficacia che governano ogni attività di una pubblica amministrazione, al miglioramento dei tempi di risposta, della comunicazione, alla modifica di prassi inadeguate di alcuni enti, prospettando, in qualche caso, anche rimedi necessari a prevenire disfunzioni o carenze dell'azione amministrativa.

Per facilitare la lettura della relazione si specifica che la stessa si presenta divisa in due parti.

La prima è dedicata all'evoluzione storica del Difensore civico nell'esperienza italiana e regionale, con cenni anche agli istituti riconosciuti dalle civiltà antiche. Si termina con alcune considerazioni sull'istituto dell'*Ombudsman* e agli altri organi internazionali di garanzia.

Si fa cenno altresì alle attività concernenti i rapporti istituzionali in particolare con il Coordinamento dei Difensori civici, con gli altri organi di garanzia, anche nell'ambito di attività promosse dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e

Introduzione

delle Province autonome, nonché agli incontri, mediante piattaforme telematiche, in iniziative formative e di confronto dell'*Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie* (A.O.M.F.), dell'*International Ombudsmans Institute* (I.O.I.), e dell'*European Ombudsman Institute* (E.O.I.) di cui la Difensora civica valdostana è componente quale appunto mediatore e garante della Valle d'Aosta.

Una seconda parte è dedicata alla difesa civica in Valle d'Aosta, con riferimento alle funzioni riconosciute dalla legge regionale 17/2001 e dalla normativa statale, nonché all'organizzazione dell'Ufficio difesa civica e alla descrizione di altre attività complementari.

Segue l'illustrazione dei casi ritenuti più significativi trattati nell'anno 2022, ritenuti interessanti o significativi sia per le pubbliche amministrazioni sia per la comunità valdostana per tentare di riprendere un dialogo, fiducioso e aperto, tra utenti e amministrazioni, corredata da tabelle descrittive di contenuti statistici e esemplificative di quesiti e domande poste dai cittadini.

Si termina con il bilancio dell'attività, il metodo e le prassi utilizzate per rapportarsi con il cittadino, nonché le osservazioni conclusive e le proposte.

Concludo ringraziando sentitamente il Consiglio regionale per la fiducia che mi è stata accordata all'atto dell'elezione e durante l'anno 2022, in momenti condivisi di difficoltà della comunità valdostana in epoca di crisi e di carenza di risorse umane e strumentali che accomunano tutte le amministrazioni e sentite anche dall'Ufficio difesa civica.

Estendo i ringraziamenti in particolare al Presidente del Consiglio, ai consiglieri componenti della Prima Commissione, all'Ufficio di Presidenza, al Segretario generale e al suo staff per la collaborazione e il supporto ricevuti; all'Avvocatura regionale per i costruttivi e arricchenti confronti e agli Amministratori dei Comuni e delle *Unités des Communes valdôtaines*.

Infine, tengo in particolar modo a ringraziare i dipendenti assegnati a questo ufficio dal Consiglio regionale che quotidianamente lavorano nell'Ufficio difesa civica, ponendosi a servizio dei cittadini: le signore Pia Morise, Patrizia Guyon Pellissier e il funzionario Dario Detti, per il qualificato e lodevole apporto professionale e la collaborazione prestata in frangenti di particolare criticità reperibili nella descrizione dell'organizzazione dell'Ufficio contenuta nella relazione.

Adele Squillaci

Capitolo I

**IL DIFENSORE CIVICO E L'EVOLUZIONE STORICA
NELL'ESPERIENZA ITALIANA E REGIONALE.
CENNI IN MERITO ALL'ISTITUTO DELL'OMBUDSMAN E
AGLI ORGANI INTERNAZIONALI DI GARANZIA**

1. Cenni all'evoluzione storica della figura del Difensore civico: dalle civiltà antiche a Giustiniano.

Già le civiltà antiche, nella prima metà del III° secolo d.C. e successivamente in molte aree dell'impero Romano d'Oriente, prevedevano figure con denominazione diverse, che si occupavano di difendere in cause civili di minore importanza e in materia fiscale coloro che vivevano nelle campagne, persone spesso in situazione di assoluta povertà.

Queste figure si trovavano in una posizione intermedia tra le gerarchie delle strutture periferiche dello Stato e le comunità locali.

Non va dimenticato, per una giusta collocazione storica della figura del *defensor civitatis*, come ricordato in uno studio della Difesa civica della regione Veneto e della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Verona del 2008, che “il nucleo originario della *civitas* romana è la famiglia, da non intendersi nell'accezione moderna, in quanto essa, all'origine, era un vero e proprio organo politico, con fini cioè di organizzazione all'interno e di difesa verso l'esterno. Le famiglie che avevano il medesimo capostipite si riunivano in *gentes*, accomunate, pertanto, dallo stesso nome, definito *gentilicium*. (...). Dalla fusione delle *gentes* – le sole titolari di sovranità, onde solo l'appartenenza ad esse rende veri cittadini – nasce la *civitas*. La massa estranea alla *gentes*, e quindi non appartenente, costituisce la *plebe*.”.

In molte città di cultura greca, già nel III° secolo d.C. operavano gli “*ecdici*” organi monocratici con poteri giurisdizionali legati alle comunità locali, che assolvevano a compiti di conciliazione tra litiganti e preposti, in termini generali, ad attività di tutela di interessi della comunità cittadina e i “*syndici*” organi collegiali di collegamento con il governatore provinciale o l'imperatore, con un'attività di selezione e analisi delle istanze e denunce dei *cives*.

Il contesto storico e la grande produzione normativa dalla caduta dell'impero romano a Giustiniano, introducono interessanti novità su questi “Difensori del popolo”, su cui ci si sofferma sinteticamente.

Capitolo I

Il periodo intercorrente tra la fine del IV° secolo d.C. e i provvedimenti normativi di Giustiniano vede inizialmente l'introduzione nell'Impero romano di Oriente della figura del Defensor che operava a livello locale nel tutelare i meno abbienti da vessazioni tramite imposizioni inique di tributi e dalle angherie dei funzionari imperiali.

Il Defensor era collocato nell'apparato statale tra la burocrazia imperiale e le istituzioni locali delle città. I primi provvedimenti che regolano tale istituto riconoscono il potere del Defensor che ha un rapporto diretto con il Governatore della rispettiva Provincia di tutelare chiunque dagli abusi di chi ricopriva cariche pubbliche.

Alcune leggi imperiali conferiscono, inoltre, al Defensor poteri di polizia locale per proteggere da atti di brigantaggio la plebe, intervenire per sopprimere la pratica di riti pagani oppure impedire l'esportazione di merci proibite.

Nell'Impero romano d'occidente le leggi che disciplinano il Defensor riconoscono, innanzitutto, al Governo centrale il potere di nomina dello stesso. Tale figura non era posta alla difesa di chiunque subisse un sopruso dall'aristocrazia senatoria e in seguito dai signori feudali, ma solo dei plebei.

È interessante notare che, nel V° secolo d.C., l'Imperatore conferì nuove funzioni al Defensor, imponendo la tutela delle gerarchie ecclesiastiche, proteggendo le stesse dagli eretici cui fu proibita l'invasione delle Chiese e persino di riunirsi.

Con il trascorrere del tempo la Chiesa nominò direttamente propri difensori per la protezione di beni e interessi temporali e per aiutare i poveri.

Si giunse, infine, ad una legge con la quale l'Imperatore stabilì che chi ricopriva tale carica dovesse essere di religione cristiano-ortodossa. La nomina era del Prefetto del Pretorio che sceglieva tra le persone autorevoli della città quali vescovi, *curiales*, proprietari terrieri o appartenenti al clero.

Nell'impero romano d'Oriente, il Codex Teodosiano accentuò il legame e ruolo "statale" del Defensor, sminuendo l'importanza del legame con le città e le prassi locali, anche se il Defensor continuò a vigilare sul buon andamento dell'attività amministrativa nelle comunità e proteggere la plebe valutando, tra l'altro, l'idoneità dei fideiussori a prestare garanzia.

La normativa concernente il Defensor nell'impero romano d'Occidente portò ad un lento decadimento di tale istituzione. Tuttavia, si riconobbe che il Defensor dovesse essere eletto dal popolo. La nomina era dell'Imperatore, dopo un accertamento da parte del Governatore che la persona fosse onesta e moralmente ineccepibile; il Defensor doveva riferire all'Imperatore gli esiti della sua attività di protezione della plebe, evidenziando gli abusi.

Giustiniano innovò, con importanti provvedimenti normativi, dandogli maggiore autonomia. La riforma di tale istituto determinò che, da un lato il Defensor fosse sempre più parte

Capitolo I

dell'apparato burocratico statale, dall'altro non eliminò il legame con le città, prevedendo la designazione delle altre cariche locali e che si occupasse della comunità territorialmente di riferimento. L'incarico poteva durare due anni, rinnovabile una sola volta.

Il Defensor poteva rimuovere, ricevute segnalazioni dai cittadini, i giudici corrotti; doveva controllare tra l'altro la vendita di beni ecclesiastici, nel rispetto del divieto di alienare alcuni beni, vigilare sulla solvibilità del fideiussore che facesse da garante di un contribuente per il pagamento di tributi oppure denunciare al Vescovo chi giocasse d'azzardo o chi assistesse a spettacoli osceni.

I provvedimenti normativi giustiniani di maggiore rilevanza riguardarono il compito attribuito al Prefetto del Pretorio del potere di controllare l'operato del Defensor che doveva agire con autonomia e indipendenza e dimostrasse di essere degno di ricoprirlo. Le funzioni di "magistrato" e quelle di polizia sono state accentuate da leggi successive: il Defensor, ad esempio, doveva vigilare sui cittadini cui era vietato di fabbricare armi e segnalare ai superiori i monaci che si intrattenevano in locande.

Il Defensor aveva comunque il dovere di intervenire se il processo si fosse tenuto in luogo diverso dalla residenza del teste da escutere e quello di evitare che i testimoni fossero sottoposti a torture su ordine del giudice.

Il Defensor fu completamente soppresso nel IX° secolo d.C.

2. L'Ombudsman svedese e la diffusione di organi di Garanzia in Europa nei secoli XIX° e XX°.

A partire dal XVIII° secolo, in particolare l'ordinamento svedese ha previsto, con provvedimenti del re Carlo XII, l'istituzione di una figura con compiti di vigilanza sul rispetto delle leggi e sui funzionari pubblici, denominato Cancelliere di Giustizia.

Nel 1809, dopo la rivoluzione terminata con la deposizione del Re, la Costituzione svedese istituì due organi costituzionali, la Corona e il Parlamento, nonché due organi di controllo il Cancelliere di Giustizia di nomina regia e l'Ombudsman di nomina parlamentare, indipendente dal potere esecutivo e preposto ad esercitare il controllo diretto sulla pubblica amministrazione.

L'Ombudsman che letteralmente significa "uomo che funge da tramite" aveva da un lato la funzione di proteggere i cittadini dagli abusi delle autorità e del Governo e di tutelare i diritti e le libertà personale, dall'altro poteva mettere in stato d'accusa i funzionari ritenuti colpevoli, svolgere delle inchieste, segnalando i vizi degli atti amministrativi alle autorità competenti, ma senza poterli annullare d'ufficio.

Capitolo I

Attualmente l'*Ombudsman* svedese per garantire la terzietà dell'organo non può accogliere indicazioni provenienti dal Parlamento e dal Governo; nomina autonomamente i funzionari preposti all'ufficio; interviene su ogni attività pubblica provenienti da autorità centrali o locali; riceve le segnalazioni della popolazione e può svolgere inchieste di propria iniziativa.

Molti Paesi europei, nel secolo scorso, hanno introdotto per esempio *Ombudsman* per l'infanzia con funzioni di controllo sulle autorità pubbliche con il fine della protezione dell'infanzia, di proposta di normative a difesa di minori, di raccogliere segnalazioni e denunce in caso di violazioni dei diritti dell'infanzia.

È possibile trovare nell'introduzione negli ordinamenti europei nel XX° secolo alcuni tratti comuni.

Il Difensore civico, profondamente trasformato rispetto all'*Ombudsman* del 1809, si identifica e descrive nei seguenti elementi caratterizzanti riconoscibili nelle differenti leggi che governano l'istituto:

- a) Assenza di poteri coercitivi e sanzionatori;
- b) Titolarità di funzioni informative e di stimolo alle riforme al miglioramento delle prassi, con svolgimenti di attività di mediazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni, cercando di trovare un punto d'incontro tra le differenti posizioni ed esigenze;
- c) Terzietà ed indipendenza dell'organo dal Parlamento e dal Governo con l'obbligo di presentare relazioni sul proprio operato;
- d) Garante delle situazioni giuridiche dei cittadini in sede non giurisdizionale.

3. Origine e sviluppo dell'istituto del Difensore civico in Italia.

Il dibattito sull'istituto del Difensore civico statale si sviluppa in Italia già dagli anni sessanta, con disegni di legge presentati nel 1968, che non hanno avuto alcun seguito, considerando la valutazione negativa dei decisori politici che forse ritenevano superflua una figura con compiti di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini e di garanzia del buon andamento generale dell'attività amministrativa.

Molti anni dopo, il legislatore è intervenuto sulla materia con importanti atti normativi che hanno rivisitato la materia degli ordinamenti locali e quella dell'attività amministrativa.

Occorre ricordare che la figura del Difensore civico, già prevista da alcune leggi regionali, è stata "generalizzata" dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 "*Nuovo ordinamento delle autonomie*

Capitolo I

locali”, e nuovamente riconsiderata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 “*Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo.*”.

L’articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142 “*Ordinamento delle autonomie locali*”, disponeva che lo statuto degli enti locali potesse prevedere l’istituto del Difensore civico, “il quale svolge un ruolo di garante dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell’amministrazione nei confronti dei cittadini.”.

In base alla legge 142/90, il Difensore civico svolge un ruolo di garante dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando anche di propria iniziativa abusi, disfunzioni, carenze e ritardi delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, ed esercita le sue funzioni in piena autonomia e indipendenza.

Successivamente è intervenuta la legge 15 maggio 1997, n. 127 “*Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*” e successive modificazioni il cui articolo 16 prevede che i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome esercitino le loro funzioni, sino all’istituzione del Difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

La succitata legge 15 maggio 1997, n. 127 ha esteso le competenze anche alle amministrazioni periferiche dello Stato, ad eccezione di quelle competenti in materia di difesa, sicurezza pubblica e giustizia.

Al momento, comunque, la figura del Difensore civico nazionale, cui il succitato articolo 16 della legge 127/1992 fa riferimento, non è stata introdotta nell’ordinamento italiano, circostanza che non consente la tutela dei cittadini nei confronti delle Amministrazioni centrali dello Stato.

La storia dei Difensori civici comunali e regionali ha avuto invece un lungo corso.

Tuttavia, il legislatore, abrogando la legge 142/1990, ha modificato e innovato la materia dell’ordinamento degli enti locali con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*”, prevedendo la figura del Difensore civico regionale e quella dei Difensori civici comunali. L’articolo 11 recita “lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l’istituzione del Difensore civico, con compiti di garanzia dell’imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell’amministrazione.”.

Si segnala però che con l’articolo 2, comma 179 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*” il legislatore ha espresso l’intenzione di eliminare l’istituto della difesa

Capitolo I

civica a livello comunale a partire dal 2011, motivando tale scelta sulla base del costoso dispendio di risorse non più sostenibili dagli enti locali.

L'istituto ha del resto subito un notevole cambiamento nella configurazione, come si illustrerà brevemente più avanti con l'entrata della legge 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*" che abbandona l'autoreferenzialità delle pubbliche amministrazioni, riconoscendo ai cittadini un ruolo attivo nel procedimento amministrativo, con l'introduzione di disposizioni innovative sul diritto di accesso agli atti, sul responsabile del procedimento, sulla fissazione dei termini e sull'obbligo di motivazione.

Gli ordinamenti regionali hanno introdotto l'istituto del Difensore civico in un arco temporale che inizia nel 1974, con la legge 21 gennaio 1974, n. 8 della Regione Toscana e termina con alcuni significativi interventi dell'ultimo biennio che, da un lato hanno promosso l'istituzione di uffici di difesa civica con una pluralità di funzioni, dall'altro hanno determinato il proliferare di figure di garanzia, con particolare riferimento ai garanti per la difesa dei diritti delle persone disabili o degli animali e con alcune proposte riguardante altri segmenti della popolazione, quali gli anziani.

Le prime leggi regionali che disciplinano tale istituto non definiscono chi è il Difensore civico, ma cosa fa. Il Difensore civico cura il regolare svolgimento delle pratiche, a richiesta dei singoli cittadini, presso l'amministrazione regionale e gli enti e le aziende dipendenti, intervenendo solo se la pretesa del cittadino è collegata all'emanazione degli atti amministrativi.

Si evidenzia comunque che, le prime leggi regionali su tale istituto hanno anticipato di molti anni la disciplina sul procedimento amministrativo, prevedendo la possibilità di partecipazione del cittadino, il diritto ad accedere ad informazioni e atti della pubblica amministrazione e la doverosità dell'azione amministrativa.

Il Difensore civico interviene solo se vi è richiesta da parte di singoli cittadini oppure, possibilità riconosciuta solo da alcuni legislatori regionali, da enti o formazioni sociali che vi hanno interesse, con l'ulteriore previsione di intervento autonomo, qualora pratiche similari di altri cittadini si trovino in identica posizione. Queste disposizioni si traducono implicitamente nel riconoscere a questo istituto anche quello di strumento di verifica del buon andamento degli uffici, con l'intento di migliorare il funzionamento delle amministrazioni coinvolte.

In queste prime leggi non sfugge il collegamento istituzionale tra Difensore civico e Consiglio regionale che lo elegge, quasi a rievocare il ruolo originario di controllo del Parlamento sull'azione dell'esecutivo dell'*Ombudsman* svedese, nella circostanza che il mandato del Difensore coincide con la durata della legislatura.