

**Capitolo I**

Le leggi adottate a partire dagli anni ottanta introducono alcune novità tra le quali: i requisiti richiesti per essere eletti che, in molti casi, sono legati a pregresse competenze giuridiche e amministrative; l'affermazione dell'esercizio delle funzioni in piena indipendenza, senza alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale; l'attenzione per i contenuti e gli effetti delle relazioni annuali o semestrali presentate al Consiglio regionale, accompagnata da formulazione di osservazioni e suggerimenti e da proposte di rimedi organizzativi e normativi e non più solo sintesi degli interventi su singoli casi; la centralità del rapporto con il cittadino, estendendo la legittimazione a richiedere l'intervento dell'ufficio a qualunque soggetto, singolo, ente o associato che vanti un interesse diretto in ordine alla definizione della questione sottoposta al Difensore, il diritto di accesso del Difensore agli atti di ufficio concernenti le questioni sottoposte alla sua indagine; la previsione di una modalità consensuale nei rapporti con gli enti locali (convenzioni) che consenta l'intervento del Difensore anche in pratiche di competenza di tali amministrazioni.

Come accennato poc'anzi, la vera svolta e le novità significative nella definizione del ruolo del Difensore civico si riscontrano nei testi legislativi successivi alla disciplina del procedimento amministrativo di cui alla legge 241 del 1990.

Le leggi regionali, emanate o modificate negli anni novanta, riconoscono principalmente nel Difensore civico il "garante" dell'articolo 97 della Costituzione, con il compito di rafforzare e completare il sistema di tutela e della garanzia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità, di trasparenza, efficienza, efficacia ed equità.

Si evidenzia, sempre più, la logica conciliativa dell'azione del Difensore civico che, da organo in assoluta posizione di terzietà, può: sottolineare il discostarsi dell'amministrazione pubblica dai principi costituzionali di cui all'articolo 97 della Costituzione, sulla base di quanto rappresentato dal cittadino; tentare una mediazione tra cittadino e amministrazioni pubbliche oppure definire la questione sollevata dall'utente, comunicando che l'azione amministrativa risulta corretta e conforme alla normativa.

In questa "tornata normativa" si chiarisce d'altronde che non sembra riconoscibile in capo al Difensore l'esistenza di un autonomo diritto di partecipazione al procedimento. Il Difensore deve soprattutto cercare di contemperare l'interesse generale con quello dell'istante.

L'innovazione, forse più significativa, determinata dall'avvento della legge 241/1990 sull'istituto in esame va rinvenuta nell'obbligo di rispondere esplicitamente e con congrua motivazione al Difensore civico che si fa portatore delle richieste dei cittadini di chiarimenti e delucidazioni nel rapporto con le pubbliche amministrazioni.

### Capitolo I

Per completezza, si precisa, in riferimento alle legislazioni regionali, che, nel 2022 non si registrano particolari modificazioni delle vigenti leggi concernenti la disciplina e il funzionamento dell'istituto del Difensore civico.

La Regione Lombardia, con legge regionale 8 agosto 2022, n. 18 *“Riorganizzazione degli organi di garanzia regionali: Difensore regionale, Garante per l’infanzia e l’adolescenza, garante regionale per la tutela delle vittime di reato, Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità”* interviene, a ben guardare, non tanto per modificare le leggi regionali vigenti, quanto per creare coordinamento tra le autorità di garanzia regionali. In merito alla figura del Difensore civico è interessante evidenziare che l’articolo 5 della legge regionale 6 dicembre 2010, n. 18 *“Disciplina del Difensore civico”* è stato modificato dalla l.r. 18/2002. Pertanto, per revocare l’organo si devono verificare “gravi e ripetute violazioni di legge, per accertata inefficienza o per condotte incompatibili con la dignità della carica.”.

La succitata l.r. 18/2010 è intervenuta anche sulle funzioni svolte dal Difensore civico, eliminando le seguenti disposizioni: il Difensore esercita le funzioni previste dalla legge regionale recante *“Istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità”* e collabora con il Garante per l’infanzia e l’adolescenza ai sensi della legge regionale 30 marzo 2009, n. 6 *“Istituzione della figura e dell’Ufficio del Garante per l’infanzia e l’adolescenza”*.

Si fa presente, concludendo, che la Regione Calabria, nella legge regionale 4 agosto 2022, n. 29, istitutiva del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, ha equiparato il trattamento economico previsto per il nuovo organo di garanzia a quello del Difensore civico.

#### **4. Il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici italiani.**

Il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano è stato istituito nel 1994, quale organismo associativo per la diffusione e la valorizzazione del ruolo istituzionale della difesa civica. La sede istituzionale del Coordinamento è a Roma presso la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea Consigli regionali e delle Province autonome.

Gli obiettivi e le finalità di questo organismo, nel rispetto dei principi imparzialità, efficienza, trasparenza, equità, sono:

- garantire a tutti cittadini, indipendentemente dalla loro residenza, la tutela nei confronti della pubblica amministrazione ad ogni livello (statale, regionale, locale);
- la concreta attuazione dei Trattati e delle disposizioni europee e internazionali sui diritti fondamentali della persona umana;

**Capitolo I**

- 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 *Ombudsmen* dell’Unione;
- favorire in ogni regione iniziative per la diffusione della difesa civica e la crescita degli standard di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi diffusi;
- curare 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.

Il Coordinamento interviene anche su mandato del Mediatore Europeo presso tutte le pubbliche amministrazioni prive di un Difensore civico.

Il Coordinamento ha un Ufficio di presidenza composto da un Presidente e due vice-presidenti.

Non tutte le Regioni italiane hanno un Difensore regionale o altri organi di garanzia, lacuna che il Coordinamento, anche nel corso degli incontri dell’anno 2022, ha nuovamente auspicato sia al più presto colmata, per la difesa delle comunità prive di questo organo.

Nel corso dell’anno in esame, in data 18 gennaio 2022, il Coordinamento nazionale ha riconfermato alla carica di Vice Presidente il Difensore civico della Regione Toscana, Sandro Vannini, già assunta una prima volta il 4 dicembre 2019.

Si è reso poi necessario riunire il Coordinamento per l’elezione del nuovo Presidente, decaduto automaticamente dalla carica, a partire dal 1° febbraio 2021, il Difensore civico della Regione autonoma Valle d’Aosta, Enrico Formento Dojot, essendone venuto meno il mandato di difesa civica valdostana in data 31 gennaio 2022.

In data 30 marzo 2022 è stato quindi eletto Presidente il Difensore civico della Regione Toscana, Sandro Vannini, – già Vice Presidente del Coordinamento nazionale stesso –, affiancato da due Vice Presidenti, cariche ricoperte rispettivamente dalla Difensora civica della Regione Basilicata, Antonia Fiordelisi – che già ricopriva tale carica dal 23 marzo 2021 – e dal Difensore civico della Regione Umbria, Marcello Pecorari.

Il Coordinamento nazionale ha poi eletto un nuovo Presidente in data 26 maggio 2022, nella persona del Difensore civico della Regione Lazio, Marino Fardelli, essendo decaduto da tale carica il Difensore civico della Regione Toscana, dopo l’accettazione di un nuovo incarico incompatibile con la funzione di Difensore civico, come previsto dalla legge della Regione Toscana che disciplina il funzionamento di tale figura.

## Capitolo I

I successivi coordinamenti si sono svolti a Trieste (30 settembre-1° ottobre 2022) e a Perugia (17 e 18 ottobre 2022). In entrambe le occasioni di riunione del coordinamento al di fuori della sede istituzionale, è stata vissuta un'esperienza con spunti di riflessione, momenti di dibattito, di lavoro e approfondimento su tematiche che vedono la difesa civica svolgere compiti a tutela di tutti i cittadini.

I lavori hanno messo in luce una comunità di intenti sui lavori svolti da ogni difesa civica, ma anche una condivisione, all'insegna della trasparenza, per aggiungere suggerimenti e indicazioni su come affrontare le varie istanze che, quotidianamente, provengono dai cittadini.

In occasione dell'incontro di Perugia, è stato proposto di istituire dei gruppi di lavoro interni al Coordinamento nazionale sulle seguenti aree tematiche:

- 1) ANCI;
- 2) Identità digitale e digitalizzazione;
- 3) Disabilità e accessibilità;
- 4) Pari opportunità
- 5) Accesso e trasparenza amministrativa;
- 6) Sanità e diritto alla salute;
- 7) Potere sostitutivo commissario ad Acta (136 TUEL).

Il Coordinamento, con il contributo anche del Difensore valdostano che ha curato la traduzione del documento in lingua francese, ha approvato, in occasione della seduta del 30 marzo 2022, uno studio sul tema “Difesa civica, *digital divide* e cittadinanza digitale” dei Difensori civici del Lazio, della Toscana, della Basilicata, del Piemonte, delle province autonome di Bolzano e di Trento.

Si segnala, per concludere, che il Coordinamento, nell'anno 2022, ha rivisitato il sito sulla difesa civica italiana. Il sito è reperibile in internet, accedendo a [www.coordifesacivicaitalia.it](http://www.coordifesacivicaitalia.it). È possibile accedere alle principali iniziative del coordinamento e ai contributi che i singoli Difensori civici ritengono di condividere e pubblicare.

## **5. Il mediatore comunitario, gli organismi internazionali e comunitari. Il Difensore regionale, gli *Ombudsmen* e i rapporti con gli organismi.**

### **5.1. Istituzioni e organismi.**

Terminata l'esperienza scandinava dell'*Ombudsman* che, oltre all'*Ombudsman* svedese nel 1809, ha visto l'istituzione dell'*Ombudsman* finlandese nel 1919, dopo il raggiungimento

**Capitolo I**

dell'indipendenza da parte della Finlandia. Trascorsero molti anni, finché la Norvegia nel 1952 e la Danimarca 1954 si dotarono di tali figure.

Nel frattempo, con il trattato di Roma del 25 marzo 1957 e successivi trattati, tra cui il trattato di Maastricht del 1992 e il trattato di Lisbona del 2007, l'Unione europea ha assunto la struttura attuale di organizzazione politico-economico a carattere sovranazionale.

Nell'ambito dell'Unione europea, la Germania è stata la prima a prevedere un ombudsman militare, seguita dalla Gran Bretagna con l'Istituzione del *Parliamentary Commissioner Act* del 1967. Il Commissario inglese è l'organo cui si affida il compito di verificare l'efficacia dell'azione amministrativa, in mancanza di termini decadenziali per l'impugnativa degli atti amministrativi.

Il *Médiateur de la République* è stato invece istituito con la legge 3 gennaio 1973. L'intento del legislatore è stato quello di istituire un organo terzo rispetto alla pubblica amministrazione, che cercasse di comporre le controversie tra il servizio pubblico e gli utenti. Si tratta, in altri termini, di esercizio di una "magistratura di persuasione". Il mediatore non può infatti né decidere né imporre.

Interessante sottolineare che la Spagna e il Portogallo hanno istituito un Difensore civico, dopo la caduta dei regimi totalitari.

Proprio il succitato Trattato sull'Unione Europea, sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992, modificando il Trattato istitutivo della Comunità europea, ha introdotto nuove disposizioni concernenti anche il mediatore europeo (*Médiateur*).

Questa importante figura, nominata dal Parlamento europeo svolge tra le altre le seguenti funzioni: riceve, da chiunque risieda sul territorio dell'Unione europea o ne sia cittadino o da qualsiasi ente, organizzazione, persona fisica o giuridica che risieda o abbia sede in uno Stato membro, le denunce e le segnalazioni in ordine a casi di cattiva amministrazione che riguardino esclusivamente le istituzioni e gli organismi comunitari, ad eccezione della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio della funzione giurisdizionale; compie indagini rilevanti per le questioni sottoposte dai cittadini, interpellando le amministrazioni coinvolte, ricercando una soluzione concordata; non ha poteri coercitivi e sanzionatori e, qualora venga a conoscenza di fatti penalmente rilevanti, informa le autorità competenti; è pienamente indipendente dagli organismi comunitari; coopera con le autorità dei Paesi membri che tutelino i diritti e gli interessi dei loro cittadini.

Già alla fine degli anni settanta, nasce l'Istituto internazionale dell'*Ombudsman* (*The International Ombudsman Institut - I.O.I.*). Si tratta di un'associazione internazionale che riunisce *Ombudsmen*, mediatori e garanti a livello globale. Questo istituto si pone come obiettivo la promozione di tale figura e del suo sviluppo a livello mondiale, la raccolta di dati

### Capitolo I

relativi all'*Ombudsman*, la diffusione degli stessi attraverso pubblicazioni di studi, *newsletter* e la cura di riviste sull'argomento; la promozione di scambio di informazioni, anche tramite l'organizzazione di conferenze internazionali o conferenze su richiesta di alcuni *Ombudsmen*.

La I.O.I., con più di duecento *Ombudsmen* indipendenti provenienti da più di 100 paesi rappresentati, ha sei aree in cui è presente e opera: Asia, Africa, Australiasia e Pacifico, Europa, America Latina, Caraibi e Nord-America.

Il ruolo dell'*Ombudsman* riconosciuto e valorizzato da questo organismo è quello di tutelare e garantire le persone in caso di violazione dei diritti, abusi di potere, decisioni inique, nonché prassi amministrative scorrette e non conformi alle disposizioni normative.

Altro organismo di grande rilevanza è l'*Association des Ombudsmans et des médiateurs de la Francophonie* (A.O.M.F.) si pone come missione principale la promozione del ruolo di tali istituti in area francofona, sviluppando lo sviluppo e il consolidamento di istituzioni indipendenti di mediazione.

Le finalità dell'associazione e dei suoi membri sono la promozione della pace, della democrazia e dello stato di diritto, nel rispetto delle convenzioni europee e internazionali di riconoscimento e tutele di diritti degli uomini, con particolare riferimento alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e delle persone limitate nella libertà personale.

L'Associazione è stata istituita con legge della Repubblica francese del 1° luglio 1901. È un ente autonomo le cui decisioni sono assunte dall'Assemblea generale dei suoi membri, con il fine di garantire e incoraggiare la comprensione ed aiuto reciproco, nel rispetto delle posizioni e del pensiero di ognuno.

Gli attuali membri che compongono l'associazione sono: 21 provenienti dal continente europeo, 7 dal continente americano e 21 da quello africano.

In ambito europeo esiste un'altra associazione scientifica senza scopo di lucro denominata "*The European Ombudsman Institute* (E.O.I.)" il cui obiettivo è trattare, con un approccio scientifico, questioni afferenti i diritti umani, alla protezione civile, condurre ricerche in tali aree e promuovere e diffondere il concetto di Difensore civico/*Ombudsman*, nonché cooperare con istituzioni che perseguono obiettivi simili, quali l'Alto Commissariato per i diritti umani nelle Nazioni Unite, il Commissario per i diritti umani nel Consiglio d'Europa e il Mediatore Europeo.

L'associazione svolge sostanzialmente un ruolo attivo nello sviluppo e nella promozione di diritti sociali, economici e nella promozione di diritti sociali, economici e culturali

Questa associazione, di cui fanno parte un rilevante numero di Difensori civici europei, si caratterizza per la possibilità di accogliere il contributo non solo di Difensori, garanti o mediatori, ma anche di esperti sulla figura dell'*Ombudsman*.

**Capitolo I**

Infatti, i soci dell'associazione possono essere istituzionali e, quindi, titolari di funzioni pubbliche nel settore di competenza dell'*Ombudsman*, istituiti con leggi oppure soci individuali che contribuiscono a ricerche scientifiche e alla diffusione di istituzioni operanti nell'ambito di pertinenza dell'*Ombudsman*.

Sono ammessi inoltre soci sostenitori che possono essere persone fisiche o giuridiche che si occupano di sostenere l'attività dell'E.O.I. da un punto di vista materiale e soci onorari, nominati su richiesta unanime del consiglio direttivo, per particolari meriti nei confronti della medesima.

**5.2. La Difensora civica della Valle d'Aosta e i rapporti con gli organismi internazionali e comunitari.**

La Difensora civica, in rapporto ai succitati rapporti con gli organismi internazionali e comunitari, facendo parte della Rete europea dei Difensori civici ed essendo membro dell'I.O.I., dell'E.O.I. e dell'A.O.M.F., ha avuto occasione di assistere in videoconferenza ad alcuni eventi organizzati dagli stessi.

La mediatrice europea, Emily O'Really, ha promosso, infatti, la conferenza annuale della Rete europea dei Difensori civici, a Strasburgo, nelle date del 27 e 28 aprile 2022, dal titolo "Il ruolo dei mediatori in tempo di crisi". Tema centrale è stato il modo cui affrontare le sfide poste dalla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, fenomeno che ha subito una forte accelerazione durante la pandemia.

All'incontro hanno partecipato, in rappresentanza del Coordinamento dei Difensori civici, il Difensore civico del Lazio, Marino Fardelli, e il Difensore della Provincia autonoma di Bolzano, Gabriele Morandell, portando all'attenzione dei mediatori e difensori l'approfondimento svolto recante "Difesa civica, *digital divide* e cittadinanza digitale". I Difensori Fardelli e Morandell hanno messo in evidenza l'importanza di istanze pervenute dai cittadini di difficile accesso ai servizi digitali, alla connessione e alle infrastrutture, sottolineando l'importanza di essere inclusivi, non lasciando indietro le persone più fragili e meno abbienti. La Difensora Morandell ha commentato, nell'intervento del 28 aprile 2022, gli oneri che spesso ricadono, ingiustamente, sui cittadini nei processi di snellimento e digitalizzazione, soffermandosi, per esempio, sul costo a carico di utenza anziana per il rinnovo patente per avvalersi dell'ausilio di soggetti privati, onde evitare accessi digitali o il dover affrontare uno spostamento comunque costoso per recarsi negli uffici di competenza.

La mediatrice francese ha acutamente osservato che, pur condividendo l'intento di includere tutti nel positivo fenomeno della digitalizzazione, occorre rammentare che anche i cosiddetti "nativi digitali" accedono con facilità ai canali delle pubbliche amministrazioni, ma non hanno

## Capitolo I

talvolta gli strumenti culturali per compilare la modulistica, rallentando di fatto l'accesso a benefici o contributi.

La Conferenza ha, tuttavia, iniziato i propri lavori, ascoltando il doloroso racconto della mediatrice ucraina, Liudmyla Denisova, che ha rappresentato lo scenario di guerra e la violazione di diritti umani ai danni soprattutto di donne e bambini.

Al termine della Conferenza, i Difensori nazionali e regionali della Francia, Belgio e Lussemburgo hanno proposto una dichiarazione a sostegno della difesa dei diritti della popolazione ucraina (Allegato 13), a fronte di atti di violenza e contro l'umanità qualificabili come crimini di guerra.

La Difensora della Valle d'Aosta ha condiviso la dichiarazione e sottoscritto la stessa.

In merito alle attività promosse dall'*Association des Ombudsmans et des médiateurs de la Francophonie* (A.O.M.F.), l'Ufficio difesa civica ha partecipato, oltre alle attività che hanno come focus la promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e adolescenza proposti da tale organismo, anche ad un confronto dei membri sulla definizione della figura di mediatore e sulle ipotesi di intervento.

*The International Ombudsman Institut* (I.O.I.) ha promosso alcuni incontri, tra cui un *webinar* tenutosi in data 15 novembre 2022, su sollecitazione di alcuni membri di provenienza africana, sulla figura dell'*Ombudsman*, cercando di evidenziare le *best practices*, in caso di utenza che si presenti agli uffici di difesa civica con un atteggiamento poco disponibile al confronto e piuttosto aggressivo. I relatori di questo *webinar* sono stati l'Onorevole Joseph Whittal, Commissario per i diritti umani e la giustizia amministrativa, Ghana, l'Avvocato Neels Van der Merwe, Investigatore Senior, Ufficio del Protettore Pubblico del Sud Africa e la signora Deborah Glass, Difensore civico del Victoria in Australia.

Si è evidenziato, da parte dei relatori, che l'*Ombudsman* di tutto il mondo condivide l'esperienza nell'affrontare i comportamenti problematici delle persone che accedono ai loro servizi.

Si fa presente, nel corso della videoconferenza, che le persone possono essere arrabbiate o frustrate quando si rivolgono all'*Ombudsman*, a volte, a volte con buone ragioni. In alcuni casi sembrano essere vulnerabili o in difficoltà, in altri non sono intenzionati ad ascoltare i consigli forniti e, occasionalmente, potrebbero persino dimostrare un comportamento offensivo o minaccioso.

Sebbene questo tipo di comportamento sia impegnativo e difficile da affrontare, i relatori hanno cercato di offrire degli strumenti agli *Ombudsmen*, insistendo molto sulla necessità di formare il personale che si interfaccia che deve cercare di contenere le esternazioni e



**Capitolo 1**

richiamare l'attenzione dell'utente sulla circostanza che, rapportandosi ad un organo di garanzia, si sta rivolgendo ad un pubblico ufficiale.

Chiaramente lo scenario internazionale presenta delle differenze con la realtà regionale valdostana, nella quale non si registrano, al momento, comportamenti aggressivi dei cittadini nei confronti del personale dell'Ufficio difesa civica o della Difensora.

**Capitolo 2****LA DIFESA CIVICA IN  
VALLE D'AOSTA****1. Le funzioni del Difensore civico.**

La 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)*” e successive modificazioni individua il ruolo e le importanti funzioni di tale organo di garanzia.

Preme sottolineare, prima di tutto, che le competenze e i compiti del Difensore civico non si limitano a quelle propriamente ascrivibili alla difesa civica e sulle quali ci si soffermerà a breve, ma concernono anche l’esercizio delle altre funzioni che la legge ha attribuito all’organo.

Il Difensore civico svolge le seguenti funzioni:

- Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale attuate nel territorio regionale, secondo la disciplina stabilita dalla legge sull’ordinamento penitenziario, ai sensi dell’articolo 2ter della legge regionale 17/2001, introdotto dall’articolo 1, comma 1, della legge regionale 1° agosto 2011, n. 19;
- Garante per l’infanzia e l’adolescenza, come previsto dall’articolo 2quater della legge regionale 17/2001, inserito dall’articolo 1, comma 1, della legge regionale 27 marzo 2019, n. 3;
- Garante dei diritti delle persone con disabilità, disciplinato dall’articolo 2quinqies della legge regionale 17/2001, inserito dall’articolo 1, comma 1, della legge regionale 1° agosto 2022, n. 20.

In estrema sintesi il Difensore civico è organo terzo, imparziale ed autonomo, non sottoposto a controllo gerarchico e funzionale.

Il Difensore può tutelare i diritti e gli interessi dei cittadini attraverso differenti modalità e azioni di seguito elencate:

- servizio di consulenza e assistenza agli istanti per la risoluzione di problemi con l’amministrazione. Tale attività ha come obiettivo, non solo di evidenziare e far emergere prassi amministrative discutibili e non rispettose delle posizioni giuridiche dei cittadini e, ovviamente, di supportare l’utente per una positiva conclusione dell’*iter* amministrativo che lo riguarda, ma anche di restituire fiducia nelle istituzioni, migliorando la comunicazione con le pubbliche amministrazioni. Il compito del

**Capitolo 2**

Difensore civico riveste particolare importanza soprattutto per le persone più indifese che non possono avvalersi di professionisti privati remunerati, bisognose, quindi, di orientamenti e consigli per districarsi nei meandri della burocrazia e degli uffici.

- Mediazione finalizzata ad uno sforzo permanente per il raccordo fra le istituzioni e la comunità regionale. In presenza di posizioni divergenti tra cittadini e enti pubblici adire le vie legali, oltre ad affrontare costi economici e esiti incerti, determina anche il perdurare di conflittualità tra le parti, non dando alcuna occasione di ricostruzione del rapporto. La mediazione significa mettere in discussione, attraverso il dialogo promosso dal Difensore civico, i propri interessi, cercando un punto di equilibrio con le amministrazioni coinvolte.

L'intervento del Difensore civico serve a riaprire i canali di comunicazione tra cittadini e amministrazioni, con il fine di raggiungere posizioni comuni che consentano di risolvere il problema sollevato dall'utente.

- Proposte, per contribuire a migliorare la qualità dell'azione amministrativa. Il Difensore civico, partendo dalle singole istanze dei cittadini, utilizza strumenti di persuasione per indirizzare l'attività amministrativa, dopo aver accertato la correttezza e regolarità della stessa, a soddisfare esigenze pubbliche e private, prospettando da un lato, rimedi per prevenire ed eliminare disfunzioni dell'azione amministrativa, dall'altro, formulando proposte per sollecitare la modifica di prassi e comportamenti inadeguati, mirando a migliorare l'azione amministrativa in termini di tempestività, efficacia, buon andamento, nella ricerca di contemperamento di interessi coinvolti.

Vale la pena rammentare che occorre distinguere il compito affidato a tale organo terzo con quello degli uffici reclami di tutte le pubbliche amministrazioni della Valle d'Aosta o amministrazioni periferiche dello Stato ubicate nel territorio regionale.

Spesso i cittadini si rivolgono in circostanze di urgenza e difficoltà direttamente all'Ufficio difesa civica per la risoluzione immediata di un disservizio. Per la verità, il Difensore può intervenire laddove si è già instaurato un rapporto con una pubblica amministrazione, caratterizzato da opacità, fraintendimenti, mancanza di chiarezza o risposte, partendo dall'istanza di cittadini e guardando al procedimento amministrativo in itinere o conclusosi con un provvedimento o decisione dell'ente coinvolto.

Appare inconfutabile che il Difensore civico non possa rappresentare i cittadini in giudizio, compito affidabile solo ad avvocati del libero foro.

L'articolo 2bis della l.r. 17/2001 consente però al Difensore, ove lo ritenga opportuno, di intervenire anche in pendenza di lite in sede amministrativa o giurisdizionale civile o

## Capitolo 2

amministrativa. In caso di intervento in pendenza di lite e di sopravvenienza di lite, il Difensore civico può sospendere il proprio intervento in attesa della relativa pronuncia.

Resta fermo che, tale organo, nell'esercizio della funzione di garanzia della tutela dei cittadini, non può interrompere o sospendere i termini di prescrizione o decadenza previsti dalla legge ed in particolare i termini per proporre ricorsi amministrativi o giurisdizionali.

Un'ipotesi particolare di legittimazione a costituirsi parte civile del Difensore civico nei procedimenti penali, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, della legge 104/1992, è prevista qualora siano stati consumati determinati reati nei confronti di persona disabile. I reati previsti dagli articoli 527 (atti osceni), 628 (rapina) e i delitti contro la persona (articoli 575 e seguenti sino all'articolo 623-bis c.p), nonché dei reati sullo sfruttamento della prostituzione. La *ratio* della costituzione di parte civile del Difensore civico nasce dalla tutela dell'interesse collettivo di perseguire determinati reati perpetrati a danno di persone particolarmente indifese.

Preme sottolineare che il Difensore civico esercita le sue funzioni di intervento nei confronti degli enti locali territoriali in relazione alle funzioni loro proprie, previa apposita convenzione stipulata tra gli enti stessi e il Consiglio regionale, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente e dal Presidente regionale.

Attualmente risultano convenzionati tutti i comuni della Valle d'Aosta e le *Unités des Communes valdôtaines*. Unica regione italiana in cui si sia verificata questa circostanza, determinata dalla disciplina dei rapporti con gli enti territoriali prevista dal comma 2, dell'articolo 11, della l.r. 17/2001 che recita "Il Difensore civico esercita, con le stesse modalità previste dalla presente legge, le funzioni di intervento nei confronti degli enti locali territoriali in relazione alle loro funzioni proprie, previa apposita convenzione stipulata tra gli enti stessi e il Consiglio regionale, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente e dal Presidente del Consiglio regionale".

## 2. Il Difensore civico regionale e il diritto di accesso.

L'articolo 12 della legge regionale 17/2001 riconosce il diritto del Difensore civico di consultare e ottenere copia di tutti gli atti e i documenti relativi all'oggetto del proprio intervento, nonché di acquisire le necessarie informazioni e accedere agli uffici per gli accertamenti che si rendano necessari.

Si riporta di seguito, con l'intenzione di individuare informazioni utili per la comunità rispetto al ruolo svolto da tale organo in questa importante materia una sintesi, non esaustiva, in materia del diritto di accesso e dei possibili rimedi in caso di diniego.

Si rammenta, ad ogni buon fine, che l'ordinamento riconosce tre tipi di accesso:

**Capitolo 2**

- a) l'accesso documentale (legge 241/1990), che consente ai soggetti portatori di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata di accedere ai dati incorporati in supporti documentali formati o, comunque, detenuti da soggetti pubblici;
- b) l'accesso civico, concesso a chiunque per ottenere documenti, informazioni o dati di cui sia stata omessa la pubblicazione normativamente imposta (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013);
- c) l'accesso civico generalizzato, concesso a chiunque senza necessità di apposita motivazione in relazione all'ostensione di dati e documenti ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti di natura pubblicistica e privatistica (art. 5-bis d.lgs. 33/2013).

In caso di diniego o di differimento a fronte di richieste di accesso le strade percorribili sono due: promuovere ricorso in sede giurisdizionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo, approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 oppure presentare richiesta di riesame.

L'articolo 25 della legge 241/1990 prevede la possibilità, per l'accesso documentale, di chiedere il riesame alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'articolo 27 della medesima legge, qualora si tratti di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato oppure al Difensore civico territorialmente competente, in caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali. Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto.

Oltre a ciò, l'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013 ha introdotto la possibilità per i cittadini di chiedere il riesame al Difensore, in caso di diniego parziale o totale per i cittadini al diritto di accesso agli atti di enti e amministrazioni di competenza del Difensore civico regionale, sia in caso si tratti di accesso civico sia di accesso civico generalizzato.

Si osserva però che la norma in questione, mentre ha previsto un termine di 30 giorni per pronunciarsi sull'istanza di riesame in caso di accesso civico, non ha fatto altrettanto per l'accesso civico generalizzato, anche se l'interpretazione data anche mediante circolari ministeriali, sembrerebbe equiparare il termine.

Se il Difensore ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica alla competente amministrazione, qualora la stessa non confermi il diniego o il differimento, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, il diritto di accesso si intende consentito.

## Capitolo 2

Si tratta tra l'altro dell'unico caso in cui si ritiene che l'intervento del Difensore civico interrompe un termine. Infatti, il termine per ricorrere al giudice amministrativo decorre dal ricevimento da parte del richiedente dell'esito dell'istanza al Difensore civico.

In caso di diniego di accesso civico, è possibile per il Difensore chiedere il parere del Garante per la protezione dei dati personali, qualora ci sia un'esigenza di tutela della protezione dei dati personali, che si pronuncerà entro dieci giorni.

Per completezza si fa presente che è possibile, in caso di accesso civico generalizzato, chiedere il riesame anche al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In caso di parere negativo del Difensore civico o, in caso di silenzio, il cittadino può ricorrere al T.A.R., nel termine di 30 giorni dalla data di presentazione dell'istanza di riesame.

Il cittadino potrà ricorrere al T.A.R. anche nell'ipotesi in cui la pubblica amministrazione confermi la propria precedente statuizione, negando l'accesso.

Tale opportunità rappresenta una chance di ottenere una risposta gratuitamente e in tempi ragionevoli, senza dover intraprendere il costoso ricorso alla giustizia amministrativa, non alla portata di persone meno abbienti.

### **3. Ufficio difesa civica: organizzazione, risorse umane, strumentali e criticità.**

L'Ufficio difesa civica, a partire dall'8 febbraio 2022, ha aperto al pubblico, ricevendo, su appuntamento, l'utenza nella sede di via Boniface Festaz 46 ad Aosta, ogni martedì e mercoledì, nelle fasce orarie stabilite sia al mattino sia al pomeriggio.

Si è assicurata, come di consueto, la possibilità di fissare un appuntamento, in caso di particolari esigenze dell'utenza, anche in orari e giorni diversi.

Tale apertura, avvenuta dopo una settimana dall'insediamento, interviene dopo la parentesi di chiusura al pubblico determinata dalla pandemia nell'anno 2021 e nel mese di gennaio 2022.

A partire dal mese di febbraio, la Difensora civica si è resa disponibile, altresì, alla ripresa dei colloqui con i detenuti, presso la casa circondariale di Brissogne.

La sospensione dei colloqui con i cittadini e i detenuti e della possibilità di dare riscontro formale alle istanze dei cittadini si è verificata solo nel periodo tra il 26 luglio e il 26 agosto 2022, in esecuzione della sentenza del T.A.R. Valle d'Aosta n. 28 del 2022 che ha comportato la decadenza dall'incarico di Difensore, durante il quale l'ufficio ha continuato con la consueta attività di istruzione delle pratiche.

La questione è stata risolta e chiarita definitivamente dalla sentenza del Consiglio di Stato del 17 gennaio 2023 che ha confermato la legittimità del provvedimento di elezione del Difensore

**Capitolo 2**

civico del 12 gennaio 2022 e la conformità alle disposizioni della legge regionale 17/2011 dell'*iter* seguito dal Consiglio regionale.

In merito alla sede dell'ufficio, ci si trova attualmente in uno stabile privo di barriere architettoniche e dotato di tutti gli strumenti tecnologici e facilitazioni nell'accesso: ciò ha reso agevole l'accesso di persone disabili o fragili, superando le difficoltà avvertite in passato.

In merito alle risorse umane, messe a disposizione dal Consiglio regionale, l'ufficio si compone oggi di due coadiutori, impiegati in compiti amministrativi e un funzionario (categoria D) assegnato nel corso del 2022, dopo l'espletamento di una procedura concorsuale per l'assunzione a tempo indeterminato di funzionari, con profilo di responsabile amministrativo-contabile.

Sarebbe necessario, infatti, come già sottolineato dal mio predecessore nelle relazioni, ampliare l'organico dell'ufficio, con almeno un funzionario in più per poter dare riscontro e ascolto ai numerosi quesiti e richieste di approfondimento dei cittadini e dei detenuti.

Le dotazioni strumentali dell'ufficio e le risorse finanziarie sono coperte, con stanziamento annuale del Consiglio regionale.

Il bilancio assegnato copre il trattamento economico, le trasferte e le missioni del Difensore civico; i locali assegnati ed al funzionamento amministrativo degli stessi; le attività di promozione e di rappresentanza; le consulenze, le traduzioni e gli incarichi.

Le risorse finanziarie iscritte a bilancio per le spese di funzionamento e gestione dell'Ufficio di difesa civica ammontano a euro 203.300 per l'anno 2022 (nel 2021 erano pari a 194.450, poi portati a 200.950 euro e nel 2020 a euro 210.100).

Si fa presente che la crescente digitalizzazione e diffusione di nuove tecnologie ha reso possibile, anche per questo ufficio, partecipare ad incontri istituzionali o eventi, anche a distanza, determinando una diminuzione delle spese per le trasferte rispetto agli anni precedenti.

**4. Il rapporto con il cittadino e le modalità di tutela.**

L'elemento caratterizzante la difesa civica è quello di mettersi a disposizione soprattutto di quelle persone che, impossibilitate economicamente ad avvalersi di prestazioni di professionisti e non avendo preparazione culturale e giuridica sufficiente per comprendere gli *iter* amministrativi, chiedono la tutela delle proprie posizioni giuridiche.

Il Difensore civico promuove il contatto diretto con il cittadino e garantisce la trasparenza degli interventi effettuati, anche attraverso la Relazione sull'attività svolta nell'anno

**Capitolo 2**

precedente o con l'invio di apposite relazioni in via d'urgenza previste in casi di particolare importanza e urgenza.

Ad ogni buon fine, con l'intento di divulgare l'esistenza di tale servizio e di facilitare la comprensione dell'utenza, anche attraverso la presente Relazione pubblicata sul sito del Consiglio regionale, <https://www.consiglio.vda.it>, nella sezione dedicata al Difensore civico, si riporta schematicamente di seguito la procedura di intervento del Difensore civico, in caso di istanze di cittadini.

Si rammenta, infatti, soprattutto la possibilità data dal Consiglio regionale, gratuitamente, a tutti i cittadini che si trovano in Valle d'Aosta, di avvalersi dell'aiuto dell'Ufficio difesa civica, qualora si presentino difficoltà nel rapporto con una pubblica amministrazione ubicata nella regione, attraverso un accesso facile e informale.

## Fasi Procedurali di un Intervento di Difesa Civica

**FASE DELL'INIZIATIVA****FASE DELL'ISTRUTTORIA****FASE CONCLUSIVA****FASE DELL'INIZIATIVA**

Un Cittadino  
presenta una  
richiesta



Telefonando



Prendendo un appuntamento



Inviando una lettera



Inviando una email