

Presentazione

PRESENTAZIONE

La presente relazione, la seconda del mio mandato di Difensore civico regionale, iniziato il 22 gennaio 2007, ricalca, in linea generale, l'impostazione della precedente, con l'obiettivo di migliorarla, mettendo a frutto l'esperienza maturata e i suggerimenti ricevuti, per fornire un rendiconto più compiuto del lavoro svolto e consentire valutazioni più esaustive su quanto realizzato.

L'esposizione dei casi trattati viene nuovamente preceduta da un inquadramento di sistema dell'Istituto. Eviterò peraltro di dilungarmi sul panorama della difesa civica a livello nazionale, regionale e locale, ampiamente descritto nella relazione relativa al 2007 – che ho avuto l'opportunità di illustrare anche ai competenti organi del rinnovato Consiglio regionale – alla quale rinvio, per concentrarmi sulle più rilevanti novità intervenute nel corso dell'anno e allargare l'orizzonte alla dimensione europea dell'Istituto.

All'analisi delle situazioni portate all'attenzione dell'Ufficio del Difensore civico da parte dei cittadini, che costituisce la parte centrale della relazione, si accompagnano un più completo esame del bilancio complessivo dell'attività svolta, arricchito da tabelle e grafici che ne facilitano la comprensione, e una più attenta considerazione delle proposte e delle raccomandazioni formulate per contribuire al miglioramento delle Amministrazioni.

Il capitolo successivo dà conto, oltre che dell'organizzazione e della logistica dell'Ufficio, delle attività complementari esercitate, tra cui quelle volte alla rappresentanza e alla promozione della difesa civica, indispensabile ai fini della diffusione della conoscenza delle potenzialità dell'Istituzione e dell'efficacia della sua azione.

Il rapporto termina con alcune considerazioni di sintesi sull'attività effettuata e sui programmi ipotizzati per rendere sempre più incisivo il ruolo del Difensore civico, sia nella prospettiva della tutela del cittadino, che in quella della garanzia del corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione.

In questo spirito sono a presentare la relazione sull'attività svolta nel 2008, rivolgendo un sentito ringraziamento a tutti coloro che hanno prestato la propria collaborazione per mettermi in condizione di svolgere al meglio l'incarico che mi è stato affidato. Un grazie speciale indirizzo al Presidente del rinnovato Consiglio regionale, per l'interesse manifestato nei confronti dell'attività dell'Ufficio del Difensore civico e per il sentimento di stima riconosciuto alla mia persona; alla I^a Commissione Consiliare permanente e al suo Presidente, per avere mostrato attenzione all'Istituto chiedendo l'illustrazione della relazione dell'attività svolta dal Difensore civico nell'anno precedente aldilà degli adempimenti formali loro imposti, nell'intendimento di meglio orientare la propria missione, ai Consigli

Presentazione

comunali e ai Consigli dei Sindaci delle Comunità montane per avere creato, aggiungendosi ai numerosi altri, il servizio di difesa civica per le comunità amministrate, affidandolo in convenzione all’Ufficio regionale, e a tutti i collaboratori dell’Ufficio, senza i quali non sarebbe stato possibile svolgere l’intensa mole di lavoro che grava sull’Ufficio e tanto meno la presente relazione, per aver dato prova di impegno e capacità professionale.

Flavio Curto

Capitolo I

LA DIFESA CIVICA VALDOSTANA NEL PANORAMA EUROPEO

1. Il panorama nazionale della difesa civica.

Malgrado la difesa civica porti in sé le caratteristiche per fornire un'adeguata protezione al cittadino e concorrere al miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, come dimostra l'esperienza di altri Paesi a democrazia avanzata, permangono nel nostro ordinamento elementi di debolezza che ne impediscono il definitivo consolidamento.

Mi riferisco, in particolare, all'assenza di un Difensore civico nazionale, al pari degli altri Paesi dell'Unione Europea, tutti dotati della figura o di un organo simile, e alla facoltatività dell'istituzione del Difensore civico locale, che si è tradotta, nei fatti, in una scarsa diffusione dell'Istituto.

Di ovviare a tali limiti si era fatta carico la Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, predisponendo un elaborato che si caratterizzava, oltre che per la previsione del Difensore civico nazionale – volta a superare il paradosso per cui, mentre l'Unione Europea pretende come requisito di ammissione dei nuovi Stati l'istituzione di tale figura, l'Italia, che ne fa parte sin dalle origini, ne è priva – per l'affermazione della obbligatorietà della funzione di difesa civica per tutte le Pubbliche Amministrazioni, in modo tale da garantire ad ogni cittadino il diritto alla tutela del Difensore civico, indipendentemente dal territorio nel quale vive e dall'Amministrazione con cui interloquisce.

Tale elaborato venne tradotto nella proposta di legge AC n. 1879 del 2 novembre 2006, che non fu discussa a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Identica proposta è stata comunque presentata nella legislatura in corso (proposta di legge AC n. 1832 del 24 giugno 2008 *Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale* – Allegato 3), già assegnata alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, che si auspica venga prontamente approvata al fine di dotare la Nazione di una disciplina organica della difesa civica¹.

In presenza di una legge generale sulla difesa civica che disponesse l'obbligatorietà della funzione difficilmente avrebbe potuto verificarsi ciò che è avvenuto, e cioè che in una Regione che vanta una tradizione di difesa civica più che venticinquennale, il Friuli Venezia Giulia, la legge 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'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21*, con

¹ Nell'attuale legislatura è stato inoltre presentato il disegno di legge S. 764 *Istituzione del Difensore civico nazionale*.

Capitolo I

conseguente abolizione della figura del Difensore civico, inopinatamente collocata fra i costi della politica che andavano ridotti.

Dal livello regionale comunque provengono segnali anche di verso opposto.

In questa prospettiva si colloca l'elezione da parte della Regione Molise, allineatasi alla gran parte delle altre Regioni, del primo Difensore civico, nominato l'anno precedente, ma divenuto pienamente operativo nel 2008.

Nella stessa linea si registra inoltre la creazione, da parte dell'Assemblea legislativa delle Marche, dell'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti degli adulti e dei bambini, significativamente denominata anche Ombudsman regionale – istituzione creata con legge regionale n. 23, approvata il 28 luglio 2008 – che accorpa le funzioni di Difensore civico, Garante per l'infanzia (istituti preesistenti e affidati alla responsabilità di titolari distinti) e Garante dei detenuti (figura di nuova istituzione già operante, a livello regionale, in Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia – dove le funzioni del Garante sono attualmente assolte, a norma dell'articolo 10 della legge regionale 14 febbraio 2005, n. 8, dal Difensore civico regionale – e Sicilia, mentre altre Regioni, e segnatamente Puglia, Toscana, Umbria e Veneto, pur avendolo istituito, non lo hanno ancora nominato).

La legge presenta tratti di rilevante novità per il nostro ordinamento, in quanto rafforza la tutela extragiudiziale dei cittadini ottimizzando, tramite l'accorpamento delle funzioni, l'utilizzo delle risorse disponibili.

Quanto alle Amministrazioni locali, è intervenuta una novità di rilievo, rappresentata dalla costituzione, nel mese di gennaio, del Coordinamento dei Difensori civici metropolitani, che comprende i Difensori civici delle città di Torino, Milano, Firenze, Genova, Catania, Roma, Trieste, Napoli, Bologna, Sassari, Palermo e Venezia, con l'obiettivo di rafforzare la difesa civica comunale.

2. La difesa civica in Valle d'Aosta.

Nella precedente relazione avevo evidenziato che il legislatore regionale, intendendo promuovere la diffusione della difesa civica ad ogni livello amministrativo e rendendosi conto che né il Comune né la Comunità montana rappresentano in Valle d'Aosta il bacino territoriale ideale per l'istituzione di un autonomo servizio di difesa civica, ha previsto la possibilità per gli Enti locali di convenzionarsi con il Consiglio Valle per l'utilizzo dell'Ufficio del Difensore civico della Regione.

Di tale facoltà si sono avvalsi durante l'anno, nell'ordine che segue, i Comuni di Valgrisenche, Doues, Verrès, Rhêmes-Notre-Dame e Arvier e la Comunità montana Grand Paradis.

**Capitolo I**

Gli Enti locali convenzionati ammontano pertanto, al 31 dicembre 2008, a quarantadue, di cui trentasei Comuni² e sei Comunità montane.

La metà delle Amministrazioni locali ha quindi dimostrato, anche grazie all'opera di sensibilizzazione svolta, di credere nella difesa civica quale strumento di avvicinamento al cittadino e a un modello organizzativo che assicura il servizio alla collettività senza dispersione di risorse, affidandolo all'organismo che, per collocazione e natura, meglio può garantirne l'adeguatezza.

Insistere nel percorso di diffusione intrapreso potrà consentire non solo ad un numero sempre crescente di cittadini di fruire, in una logica di uguaglianza sostanziale, della tutela della difesa civica anche al livello istituzionale comunale e della Comunità montana, ma anche agli amministratori locali di disporre di un osservatorio privilegiato nel rilevare le difficoltà che sorgono nei rapporti con gli amministrati e qualificato nel suggerire gli interventi idonei ad incidere sulle cause delle difficoltà riscontrate.

3. Uno sguardo all'Europa.

Con il Trattato di Maastricht del 1992 è stato introdotto l'Istituto del Mediatore europeo, con il compito di tutelare i cittadini europei o residenti negli Stati membri in caso di cattiva o carente amministrazione nell'attività di Istituzioni ed Organi dell'Unione Europea (U.E.).

La sua competenza non si estende, dunque, alle autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri, quand'anche la questione sottoposta a esame riguardi una materia di rilevanza comunitaria, rispetto alla quale spetta alle Istituzioni dei singoli Stati assicurarne la gestione in conformità al diritto comunitario.

Di qui l'importanza di meccanismi che assicurino una costante e proficua comunicazione tra gli *Ombudsmen* dei Paesi membri e tra costoro e il Mediatore europeo affinché, attraverso lo scambio e la cooperazione, la difesa civica sia strumento di aiuto e di orientamento efficace ed accessibile a tutti.

Per favorire la collaborazione e la condivisione delle esperienze professionali tra gli *Ombudsmen* operanti in Europa e valorizzare la dimensione comunitaria dell'attività dei Difensori civici, chiamati a contribuire alla piena e corretta applicazione del diritto comunitario negli Stati membri, ove la vita di cittadini e residenti è sempre più influenzata dalle norme e dalla politica dell'U.E., nel 1996 è stata creata, ad iniziativa del Mediatore europeo, la *Rete europea dei Difensori civici*, che riunisce i Difensori civici nazionali e regionali e gli organismi simili degli Stati membri dell'U.E., i Difensori civici nazionali

² A cui se ne aggiunge un altro, che risulta avere approvato la convenzione, ma non l'ha ancora sottoscritta.

Capitolo I

dei Paesi candidati a farne parte, di Islanda e Norvegia, il Mediatore europeo e la Commissione per le petizioni del Parlamento europeo.

Nel quadro delle attività della *Rete* si iscrivono i seminari dei Difensori civici nazionali e regionali che, ad anni alterni, il Mediatore europeo organizza con la collaborazione di un omologo nazionale o regionale.

I seminari dei Difensori civici regionali hanno preso avvio nel 1997 a Barcellona e sono seguiti nel 1999 a Firenze, nel 2001 a Bruxelles, nel 2003 a Valencia, nel 2006 a Londra e nel 2008 a Berlino.

A quest'ultimo incontro, tenutosi nella capitale tedesca dal 2 al 4 novembre, ho partecipato con l'intendimento di arricchire le competenze dell'Ufficio valdostano.

L'evento, organizzato a cura della Commissione per le petizioni presso la Camera dei Deputati dello Stato federato di Berlino (*Berliner Abgeordnetenhaus*) congiuntamente con il Mediatore europeo, ha costituito altresì l'occasione per approfondire la conoscenza delle diverse realtà europee che vi hanno partecipato, che mi accingo a descrivere a grandi linee, senza pretesa di esaustività.

Nel Paese ospitante, la difesa civica è presente attraverso il diritto di petizione, costituzionalmente garantito, ed il servizio viene svolto da un Organismo collegiale istituito nell'ambito delle Assemblee parlamentari, nazionale (Commissione per le petizioni presso il Parlamento federale o *Bundestag*) e dei vari *Länder* (Commissioni regionali per le petizioni). In particolare la Commissione per le petizioni di Berlino, composta da 13 membri, riceve segnalazioni, istanze e reclami da parte dei cittadini, ma può intervenire ed esercitare il proprio potere di informazione, di raccomandazione e richiesta d'esame nei confronti di qualunque organo amministrativo di Berlino, anche di propria iniziativa. In alcuni *Länder* svolge una funzione complementare a quella della Commissione per le petizioni un Difensore civico (*Bürgerbeauftragte* del *Land Mecklenburg-Vorpommern*, del *Land Rheinland-Pfalz*, del *Land Schleswig-Holstein* e del *Land Thüringen*), ma la figura è scarsamente diffusa. La suddivisione delle funzioni è rigidamente correlata a quella, costituzionalmente stabilita, tra materie di competenza o sottoposte alla supervisione degli Organi federali e materie di competenza dei singoli *Länder*, con conseguente settorialità dell'ambito di azione dell'Ufficio dell'*Ombudsman*.

Il modello a struttura collegiale è prevalso anche in Austria, dove il Difensore civico federale (*Volksanwaltschaft*) è composto da tre persone elette dal Consiglio nazionale per sei anni, ciascuna delle quali assume a turno, annualmente, la presidenza dell'Organo. Di fronte all'alternativa tra l'istituzione di un proprio Difensore civico regionale e la possibilità di delegare al Difensore civico federale il controllo sull'Amministrazione dei singoli *Länder*, solo il *Tirol* e il *Vorarlberg* hanno deciso di istituire un autonomo *Ombudsman*.

Capitolo I

Anche in Belgio, a fronte di un *Ombudsman* federale composto da due membri (*Collège des Médiateurs fédéraux*), competente per i reclami presentati dai cittadini nei confronti delle Amministrazioni federali, sono stati istituiti il *Médiateur de la Région Wallonne*, il *Médiateur de la Communauté française* e, per le Fiandre, ove le competenze della Regione e della Comunità sono unificate, il *Flemish Ombudsman*.

Nel Regno Unito, accanto al *Parliamentary Ombudsman* e al *Northern Ireland Ombudsman*, che operano a livello nazionale con la duplice funzione di investigare e risolvere le controversie sorte tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione e di favorire il miglioramento degli standard qualitativi di quest'ultima, vi sono: in Inghilterra, tre *Local Government Ombudsmen* componenti la *Commission for Local Administration for England*, di nomina regia e con durata in carica a tempo indeterminato, salvo revoca da parte della Regina, prevista in casi eccezionali di sopravvenuta incapacità o a seguito di comportamenti giudicati non consoni al ruolo ricoperto; in Scozia, lo *Scottish Public Services Ombudsman*, nato nel 2002 dall'unificazione dei tre preesistenti *Ombudsmen*, anch'esso di nomina regia, ma sulla base della scelta fatta dal Parlamento scozzese, dotato di un ambito operativo che si estende a tutte le autorità pubbliche, regionali e locali; nel Galles, il *Public Services Ombudsman for Wales*, nato nel 2005 dall'accorpamento di quattro preesistenti figure di *Ombudsmen* regionali.

In Spagna la difesa civica è molto sviluppata, sia a livello centrale che a livello locale: infatti, pur essendo stato istituito in ritardo rispetto ad altri Paesi, il *Defensor del Pueblo* spagnolo (previsto nella Carta costituzionale del 1978, ma disciplinato compiutamente solo con legge del 1981) rappresenta una realtà forte, ben organizzata, conosciuta ed apprezzata dalla popolazione, così come i *Comisionados Parlamentarios Autonomicos* delle Comunità autonome spagnole, ovvero l'Andalusia, ove il Parlamento regionale elegge un *Defensor del Pueblo Andaluz*, l'Aragona, ove opera il *Justicia de Argón*, il Principato delle Asturie, con la *Procuradora General*, i Paesi Baschi, ove il Difensore regionale è denominato *Ararteko*, la Catalogna e la Comunità di Valencia con il *Síndic de Greuges*, la Galizia con il *Valedor do Pobo*, la Comunità di La Rioja con la *Difensora del Pueblo Riojano*, le Comunità di Navarra e di Castilla-La Mancha con il *Defensor del Pueblo*, le Isole Canarie con il *Diputado del Común de Canarias*, e la Castilla y León con il *Procurador del Común* (tutti presenti al VI seminario dei Difensori civici regionali d'Europa).

Resta da dire, per completezza espositiva, che al seminario non erano rappresentati Francia, Grecia, Irlanda, Olanda, Portogallo, i Paesi nordici e i Paesi ex comunisti dell'Europa centrale e orientale, non esistendo in tali Stati Difensori civici regionali. Il che, peraltro, non significa necessariamente vuoto di tutela: per limitarsi alla Francia, realtà contigua a quella italiana, dove il servizio di difesa civica è esercitato, infatti, in via esclusiva da un unico

Capitolo I

organo, il *Médiateur de la République*, dotato di Uffici periferici, ai quali vengono assegnati Delegati locali, il quale ha competenze estese anche agli Enti territoriali.

Capitolo 2

L'ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CITTADINO

1. La metodologia adottata.

Nella precedente relazione ho provveduto a illustrare nel dettaglio, trattandosi del primo anno di gestione, i criteri metodologici adottati nell'esercizio dell'opera svolta, finalizzati a contemperare l'esigenza di non tradire alcune caratteristiche fondamentali della difesa civica, ossia l'immediatezza e l'informalità degli interventi ed il contatto diretto con i cittadini, con quella di assicurare la trasparenza della funzione mediante l'esplicitazione scritta dell'attività svolta e degli esiti della medesima, tanto a beneficio dei cittadini quanto delle Amministrazioni.

Nonostante i limiti strutturali dell'Ufficio, la metodologia utilizzata ha avuto nel 2008 un'applicazione pressoché generalizzata.

Per quanti intendono approfondire gli aspetti di metodo viene riportato di seguito il paragrafo dedicato all'argomento nella relazione relativa all'attività svolta nell'anno 2007.

2. La metodologia seguita.

2.1. Generalità.

Le articolazioni procedurali attraverso cui si esplica un intervento di difesa civica possono essere concettualmente separate, pur con qualche approssimazione e semplificazione, in tre fasi, di cui soltanto la prima ha carattere necessario: quella dell'iniziativa da parte dei cittadini; quella dell'istruttoria; quella della conclusione.

2.2. La fase dell'iniziativa.

Le richieste possono essere presentate dai cittadini con libertà di forme: contatto personale, lettera, fax e messaggio di posta elettronica.

Considerato che spesso la complessità delle questioni o la difficoltà di inquadrarle in termini tecnico-giuridici non ne agevola l'esposizione e che le dimensioni del territorio regionale consentono un sufficientemente comodo accesso all'Ufficio del Difensore civico, è facile comprendere che la modalità privilegiata consiste nel contatto personale dell'utente, che deve poter contare sulla presenza, anche fisica, del Difensore civico o dei suoi collaboratori, che possono in questo modo valutare con maggior precisione i fatti che hanno originato il problema.

In determinati casi l'intervento del Difensore civico può esaurirsi già in questa fase: ciò

Capitolo 2

avviene allorché il cittadino abbisogna soltanto dei chiarimenti tecnico-giuridici necessari per la comprensione della portata di un problema che ha incontrato, in esito ai quali si convince che l'attività amministrativa si è dispiegata correttamente, oppure intende percorrere altra via risultata più confacente alla soluzione del problema o infine, più semplicemente, ottiene le indicazioni richieste per rapportarsi in modo efficace con i pubblici uffici.

Non sempre il primo colloquio è sufficiente, rendendosi talora necessari approfondimenti che, in relazione alla complessità del caso, non possono essere svolti nell'immediato.

Separata considerazione merita il tema degli interventi che non rientrano nella stretta competenza istituzionale del Difensore civico.

Vi rientrano, in primo luogo, i casi in cui il cittadino si rivolge all'Ufficio per esporre un problema che ha incontrato nei rapporti con un'Amministrazione diversa da quelle formalmente assoggettate alla sua competenza. Laddove non sia possibile inoltrare la pratica al Difensore civico competente, è buona consuetudine, in assenza di una copertura generalizzata del servizio sul territorio nazionale, assicurare un sostegno al cittadino cercando di comunicare con gli enti interessati per facilitare la soluzione della questione prospettata.

Diverso trattamento va riservato alle questioni che investono esclusivamente rapporti tra privati, riguardo ai quali l'intervento dell'Ufficio — non riguardando le Amministrazioni pubbliche — non trova giustificazione oggettiva e risponde soltanto all'opportunità di non tradire le aspettative del cittadino che ha chiesto ascolto e supporto: in questo caso non possono essere fornite che indicazioni di massima, indirizzando il cittadino verso gli organismi cui rivolgersi. Di qui l'importanza di promuovere un'adeguata conoscenza dell'Istituto e del suo raggio di azione.

Le richieste sono in ogni caso annotate con l'attribuzione di un numero progressivo, corrispondente all'accesso del soggetto che le ha presentate, indipendentemente dal fatto che si tratti di singoli o associati e dall'esistenza di eventuali cointeressati.

2.2. La fase istruttoria.

Allorché l'intervento non può esaurirsi nella prima fase, rendendosi necessari approfondimenti o azioni dell'Ufficio nei confronti di soggetti terzi, viene avviata l'istruttoria — che può essere condotta avvalendosi, a seconda delle peculiarità del caso concreto, dei mezzi previsti dalla normativa (richiesta, verbale o scritta, di notizie; consultazione ed estrazione di copia di atti e documenti; acquisizione di informazioni; convocazione del responsabile del procedimento; accesso agli uffici per accertamenti) — diretta a verificare la sussistenza delle omissioni, dei ritardi, delle irregolarità, procedurali o provvedimentali, oppure delle disfunzioni oggetto di reclamo.

Parallelamente viene aperto un fascicolo formale, numerato progressivamente.

Normalmente la fase istruttoria prende avvio con la richiesta di documentati chiarimenti all'Amministrazione interessata e si conclude allorché vengono fornite risposte esaudenti alle questioni poste.