

## **La pedagogia giuridica come strumento di rafforzamento della capacità persuasiva.**

Ma sollecitazione e dialogo non sempre producono il risultato atteso.

Responsabilizzando le Amministrazioni in ordine a possibili conseguenze, anche giurisdizionali, di condotte *contra legem* e/o di atti illegittimi, il Difensore civico ha cercato di rendere più convincenti i suoi argomenti.

Nella sua opera maiuetico – pedagogica, sempre in confronto dialogico e anche problematico con gli interlocutori, attività di “*soft law*”, il campo della responsabilità o meglio dell’autoresponsabilizzazione è stato percorso non già in senso prescrittivo, ma per sollecitare risposte motivate e pertinenti, anche in ipotesi difformi da eventuali ipotetiche indicazioni o suggerimenti, anch’essi ipotetici, del Difensore civico, purché risposte chiare e motivate anche in confronto con tali suggerimenti.

Responsabilità come autoresponsabilità, autolimitazione dell’Amministrazione nel rispetto dei diritti dei cittadini, che in tal modo può “umanizzare” se stessa.

Così, talora si è richiamato, in linea di principio, la regola enunciata dalla giurisprudenza di legittimità per cui l’Amministrazione “può essere tenuta responsabile a titolo di responsabilità per fatto illecito, per il mancato o ritardato annullamento di un atto illegittimo, nell’esercizio del potere di autotutela, ove tale comportamento abbia arrecato danno al privato, o se ciò costituisce violazione di principi fondamentali dell’Ordinamento” (Cassazione 18.1.2010 n. 698).

Con riguardo ai numerosi casi che non consentono di ritenere che l'Amministrazione abbia operato in modo chiaro e lineare, onde fornire ai privati regole certe e sicure, soprattutto quando possano derivarne conseguenze negative, si è richiamato il principio che governa l'interpretazione di buona fede degli atti amministrativi ex art 1366 c.c., anche di recente ribadito dalla giurisprudenza di legittimità (Consiglio di Stato 9.11.2010 n. 7966).

Spesso, si fatto perno sulla assolvimento del generale obbligo di motivazione che secondo il costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità mai può essere inteso "in senso puramente formale (Consiglio di Stato 16.2.2010 n. 888 *ex multis*), richiamandosi i principi di correttezza e buona fede che governano la responsabilità per danni derivanti da lesione di interessi legittimi.

Così anche è avvenuto con riguardo al danno da ritardo, fattispecie molto frequente venuta all'attenzione del Difensore civico.

Danno da ritardo ricorrente nei seguenti casi, oggetto di interventi nell'anno 2010:

iniziale (illegittimo) diniego di rilascio del provvedimento e successivo rilascio del provvedimento favorevole (o in sede di autotutela o su impulso di una decisione del Giudice);

omessa conclusione del procedimento;

ritardo nell'adozione del provvedimento (legittimo) e favorevole;

ritardo nell'adozione del provvedimento (legittimo) e sfavorevole (Consiglio di Stato citato).

### **La materia ambientale: strumenti di sollecitazione**

Il Difensore civico ha svolto numerosi interventi in materia ambientale, di cui si dà ulteriore conto nel corpo della Relazione.

Si è sviluppato un intenso rapporto di collaborazione con l'ARPA (Agenzia regionale protezione Ambiente); mentre in confronto con le Amministrazioni si è fatto perno sul riconoscimento dei diritti di partecipazione, di tutti i cittadini, titolari del diritto all'informazione ambientale, riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità (Consiglio di Stato 14.2.2003 n.216 ex multis).

Ancora, si è richiamato il diritto del cittadino europeo al risarcimento del danno derivante da inquinamento ambientale ovvero del traffico veicolare, conseguente all'ipotizzabile violazione dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, per cui il cittadino ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, nei termini riconosciuti e ribaditi dalla Corte Europea (CEDU, Dee's V. Ungheria, 9.12.2010, Tatar V. Romania, 27.01.2009).

In occasione della costituzione della "Rete Europea dei Difensori civici", di cui si dà conto nel corpo della Relazione, è stato realizzato un canale che indirizza nella materia l'azione del Difensore civico, tramite il Mediatore europeo, con il possibile coinvolgimento della Commissione europea, anche a fini di prevenzione e risoluzione di potenziali conflitti giurisdizionali dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione, con più ampio coinvolgimento dei cittadini del Piemonte a fini di informazione, trasparenza, partecipazione e denuncia.

### **3.8 La Rete europea dei Difensori civici - la Convenzione con l'Università – Rapporti con la stampa – Sinergie con le Authorities – Intese e rapporti con altri Organismi**

Il 7 novembre del 2010, in occasione di un Seminario organizzato dal Mediatore Europeo e dal Parlamento Regionale del Tirolo, al quale hanno partecipato 37 difensori civici provenienti da diversi Stati e Regioni europee (Austria, Belgio, Germania Federale, Spagna, Regno Unito, Svizzera, Vallonia, Fiandre, Italia) è nata la “**Rete europea dei Difensori civici**”, a cui fanno capo tutte le strutture dei Difensori civico regionali presenti in 32 Paesi, coordinandosi con la Struttura, l'Ufficio e la persona del Mediatore Europeo, Istituzione di riferimento riconosciuta e costituita dal Trattato di Lisbona.

Finalità della “Rete” è il miglioramento della conoscenza e dell'applicazione del Diritto europeo, con la partecipazione dei cittadini europei, le cui istanze, provenienti dai territori si coordineranno con le strutture esistenti in Europa, al fine di contribuire e migliorare l'azione amministrativa, tutelando attese e diritti dei cittadini.

Con la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino è stata stipulata un'importante Convenzione, di cui si dà conto analitico nel corpo della Relazione, che costituisce modalità di organizzazione, affinamento e miglioramento, sul piano scientifico e nel coinvolgimento degli studenti universitari, dell'azione del Difensore civico. Al Difensore civico la legislazione regionale attribuisce il diritto – dovere di informare la collettività anche attraverso gli organi di informazione (art. 9 l.r. 9.12.1981 n. 50).

Si dà conto nel corpo della Relazione di diversi interventi degli organi di stampa, anche a diffusione nazionale, circa l'attività del Difensore civico. Nei rapporti con la stampa quotidiana e periodica, il Difensore civico ha sempre coinvolto l'Ufficio stampa del Consiglio regionale del Piemonte, e i comunicati stampa sono stati regolarmente pubblicati sul sito *web* del Difensore civico.

La comunicazione ha cercato di indirizzarsi nella direzione innanzitutto dell'informazione circa le funzioni del Difensore civico, in termini di pertinenza ai casi affrontati, ma anche di pubblica sollecitazione con riguardo ad un processo di generalizzazione riferito a criticità e a problemi e a questioni di cui si è in tal modo cercato di sollecitare la definizione a vantaggio della Comunità.

Con le *Authorities* (in specie il Garante della Concorrenza e del Mercato, il Garante della *Privacy*, il Garante dell'Energia e delle Telecomunicazioni) il Difensore civico si è confrontato nel senso di indirizzare alle stesse segnalazioni e richieste di intervento, di competenza, in funzione di problemi di carattere generale, come nelle ipotesi molto ricorrenti di “contratti “ telefonici a distanza disconosciuti da ignari cittadini, di cui sono piene le cronache.

### **La “moltiplicazione” delle Authorities: il problema di un maggiore coordinamento**

Permane peraltro il senso di una grande confusione nella proliferazione di tali Istituzioni, ferma restando la loro necessità che deve coniugarsi con il principio di effettività della tutela.

La Relazione del Difensore civico è l'occasione di un invito a meglio circoscrivere e coordinare, evitando qualunque

duplicazione, le funzioni delle stesse, anche nella direzione dell'economicità e dell'effettiva trasparenza. Ma soprattutto a realizzarne concretamente i fini apparenti, a vantaggio effettivo dei cittadini.

Spesso il Difensore civico si è visto costretto sollecitare interventi delle *Authorities* che paiono impliciti nelle funzioni di vigilanza, anche ex officio, delle stesse, ricevendone risposte talora "interlocutorie", non sempre anch'esse chiare e univoche.

Non mancherà lo sforzo del Difensore civico nella direzione di un più concreto e fattivo coordinamento delle attività di indagine e di intervento, in direzione di risultati tangibili. Analogamente, sono state realizzate intese con Associazioni dei Consumatori, nell'ambito delle rispettive competenze, in particolare allo scopo di attivare un canale informativo che possa coinvolgere il Difensore civico a fronte di casi sistemici di cattiva amministrazione.

Con la consigliera di parità regionale è stata stipulata un Protocollo d'Intesa, finalizzato anch'esso ad un corretto scambio informativo, in corso anche con l'Ufficio del Garante del Contribuente e con l'Agenzia delle Dogane, nei limiti delle rispettive competenze e nella direzione del miglioramento dell'Amministrazione, di cui si da conto nel corpo della Relazione.

## **4. Risultati degli interventi (cosa intendere per risultato)**

Secondo il comune buon senso, per risultato si intende che il cittadino abbia ottenuto soddisfazione da una Amministrazione che neghi il diritto e non lo riconosca o ne ritardi la realizzazione, ritardo sempre colpevole.

Il risultato ottenuto dal Difensore civico non appare tuttavia compiutamente soddisfacente in numerosi casi, sia pure a fronte di un numero rilevante, in misura percentuale pari al 22,8%, di questioni che si sono risolte con pieno riconoscimento del diritto del cittadino.

E tuttavia, in particolare in ambito socio –assistenziale, di cui si dà conto nel corpo della Relazione più analiticamente, in specie con riguardo al grande problema delle “liste di attesa” per anziani non autosufficienti e persone diversamente abili, sempre più frequentemente non solo l’avente diritto è costretto a ricorrere al Difensore civico per ottenere il riconoscimento del diritto. Ma anche, sempre più frequentemente, l’Amministrazione pur riconoscendo formalmente l’esistenza del diritto, di fatto ne ritarda l’attuazione, attraverso comunicazioni sempre più frequenti che informano unicamente il Difensore civico circa il fatto che l’interessato è utilmente collocato in lista d’attesa, senza che venga specificato quando e dove egli verrà finalmente avviato in concreto a godere del “Percorso di Continuità Assistenziale” conseguente alla dimissione ospedaliera.

Si tratta di comunicazioni defatiganti e frustranti e talora è tristemente avvenuto che l’interessato sia deceduto in attesa che la lista si concretasse in una concreta chiamata. Anche in tal caso l’uso di una risposta “formale” e burocratica, se per un verso

potrebbe apparire esaustiva del dovere apparente del funzionario, per altro verso non è in grado di realizzare un risultato concreto che raggiunga la persona. Problematiche sono state le successive sollecitazioni del Difensore civico, intese a razionalizzare e rendere effettivo il percorso, nelle sue modalità anche temporali.

Abbondano ancora risposte interlocutorie e generiche, elusive delle problematiche.

### **Il risultato “interlocutorio” della trasparenza ( parziale e nella generalità dei casi non soddisfacente)**

Nei prospetti statistici contenuti nel corpo della Relazione si dà atto di risultati “interlocutori” in percentuale pari al 44,1% del totale. Per “interlocutorie” si intendono le risposte dell’Amministrazione che si limitano ad esplicitare, non sempre univocamente, la posizione dell’Amministrazione stessa.

La barriera tra cittadino e Amministrazione permane e così pure l’insoddisfazione di chi si senta, in ipotesi, negato quanto gli spetta di diritto. E’ stato comunque realizzato il risultato (parziale) della trasparenza, che consente ad un Difensore civico anch’egli non soddisfatto di chiudere la posizione, mentre al cittadino resta la delusione o il ricorso all’Autorità giudiziaria.

Ne deriva l’esigenza, avvertita peraltro da tutti i Difensori civici operanti in Italia, del rafforzamento delle funzioni sollecitatorie del Difensore civico che “costringa” l’Amministrazione in direzione di un processo di più intensa, anche sofferta, ma doverosa “autoresponsabilizzazione”, sostanziale e non formale.

Ne deriva l'esigenza che l'Autorità politica si faccia carico dell'insoddisfazione dei cittadini e del mondo delle imprese che reclamano a gran voce efficienza, riduzione dei costi della burocrazia, snellimento e funzionalità delle Amministrazioni, come emerge dalle quotidiane giaculatorie di Enti, Associazioni di impresa, privati cittadini, Ordini professionali, Associazioni sindacali.

## **5. Suggerimenti per il miglioramento dell'azione del Difensore civico**

Il Difensore civico chiede al Consiglio regionale del Piemonte di poter lavorare più efficacemente.

E' venuta l'ora dei suggerimenti, intendendosi per tali l'adozione di rimedi, anche di ordine legislativo, che il Difensore civico ipotizza per rendere più presente la funzione sull'intero territorio del Piemonte e migliorare l'efficacia di suoi interventi, e quindi il grado di soddisfazione dei cittadini piemontesi, ma anche la fiducia nell'Amministrazione, consentendo a quest'ultima di potersi al meglio e in permanenza autocorreggere e di migliorare la sua efficienza: ciò che comporta sicuramente anche riduzione dei costi della burocrazia e incremento della competitività del sistema economico .

## **5.1. Rimedi organizzativi – la struttura**

L'esponenziale incremento degli interventi, la soppressione del Difensore civico comunale e l'assenza del Difensore civico in importanti province del Piemonte (Alessandria, Cuneo, Verbano-Cusio – Ossola) configgono con l'attuale organizzazione dell'Ufficio che va necessariamente potenziato onde consentire a tutti i Piemontesi, in una visione non solo "Torinocentrica" di utilizzare il servizio e di conoscerlo meglio nelle sue potenzialità.

A tale fine, è necessaria un 'attività di sostegno dell'Ente Regione capace di qualificare e migliorare anche l'immagine dell'Istituzione, che si indica nelle seguenti direzioni:

mantenimento iniziale, con piena e permanente costituzione di fatto dell'intera pianta organica e previsione, in tempi brevi, di implementazione di non meno di una unità funzionariale, con conseguenti riconoscimenti di professionalità, che è molto elevata, in capo ai funzionari, in particolare, per garantire effettività e continuità di presenza sui territori, presso gli Uffici di Relazione con il Pubblico dislocati nelle Province, a fronte di una domanda crescente dei cittadini di poter contattare anche personalmente il Difensore civico e i suoi ausiliari;

predisposizione di misure idonee alla digitalizzazione dell'Ufficio, anche per implementare il raccordo con i territori e con i diversi Comuni che sempre più fanno riferimento al Difensore civico regionale, quale risorsa di prossimità;

dotazione di mezzi proporzionati, anche in termini non monetari, ma in termini di assoluta autonomia di espressione anche organizzativa, onde organizzare in locali della Regione su tutto il territorio piemontese eventi pubblici e conferenze, rivolti alle Scuole, alle Imprese, agli Ordini professionali, alle Organizzazioni

e ai cittadini, per far conoscere e far crescere la cultura della difesa civica e l'uso dello strumento;

dotazione di mezzi proporzionati per la migliore attuazione della Convenzione con la Facoltà dei Giurisprudenza dell'Università di Torino a cui sta per aggiungersi altra Convenzione con la Facoltà di Scienze Politiche rivolta all'approfondimento dei rapporti tra la Difesa civica e la "Comunicazione sociale", in specie al fine di consentire l'attivazione di stages per studenti della Facoltà presso il Difensore civico, finalizzati a tesi di laurea e approfondimenti a livello di *Masters*, nei termini stabiliti dalla Convenzione;

concorso del Difensore civico nella determinazione e misurazione del piano triennale della *performance* dell'Amministrazione regionale, nel senso di prevedere la partecipazione del Difensore civico ai fini della misurazione in questione, di cui la Regione Piemonte dovrà dotarsi ai sensi del D.Lgs 150/2009, secondo le linee guida predisposte dalla Civit nel giugno 2010.

In particolare il Difensore civico potrà contribuire a determinare, sia pure a campione, comunque significativo, il grado di soddisfazione del cittadino destinatario dei servizi resi dall'Amministrazione, ma soprattutto titolare ultimo, quale concreto beneficiario, della "sovranità".

## 5.2 Rimedi normativi

Come si è visto e come si ricava dai dati che si pubblicano, riassuntivi del numero degli interventi della loro tipologia e dei risultati, è necessario potenziare l'effettività e concretezza dell'azione del Difensore civico.

Si tratta di una necessità impellente, che in quasi tutti i Paesi europei ha dato luogo da tempo a discipline rigorose e intense, che non consentono in particolare a nessuna Amministrazione di eludere una risposta motivata, specifica e pertinente rispetto alle indicazioni e pareri del Difensore civico e non solo alle richieste di chiarimenti.

Raccogliendo le indicazioni emerse nel corso del Convegno "Per una giustizia di prossimità" e in tal senso richiamando i suggerimenti dei Professori Adolfo Angeletti e Marco Sica e del Dr. Paolo Lotti, magistrato del TAR del Piemonte (i quali hanno dato la piena disponibilità per ogni ulteriore approfondimento), si ipotizzano e si caldeggiavano alcuni interventi legislativi, derivanti dall'importante esempio del Mediatore Europeo.

Infatti, nell'ambito del potere di autoregolamentazione derivante dal Regolamento interno del Parlamento europeo nell'edizione aggiornata al 1° dicembre 2009, il Mediatore europeo ha emanato il proprio Regolamento.

L'art. 8 del Regolamento esecutivo in oggetto fissa il potere del Mediatore Europeo di formulare "raccomandazioni" all'Istituzione interessata, nel caso in cui sia possibile per l'Istituzione stessa eliminare il caso di cattiva amministrazione ovvero se il caso di cattiva amministrazione ha implicazioni generali.

Pur non essendo la raccomandazione dotata di efficacia diretta e dell'effetto del primato, la stessa raccomandazione obbliga l'Amministrazione a tenerne conto, dovendo quest'ultima, dimostrare in specifico, con idonea motivazione, le ragioni per cui ritenga di discostarsi dal contenuto della predetta "raccomandazione".

### **Proposte normative del Difensore civico**

1. Stante quanto sopra precede e fermo restando ogni potere di autoregolamentazione dell'Ufficio, si ipotizza di emanare un norma integrativa dell'art. 4 l.r. 9.12.1981 n. 50, per cui:

"Ferme restando modalità e procedura di intervento stabilite dall'art. 4 il Difensore civico può formulare raccomandazioni e suggerimenti a conclusione dell'intervento, sfornti in sè di efficacia diretta, in relazione a diritti e interessi che trovino protezione nell'Ordinamento.

Entro il termine fissato dal Difensore civico, comunque non inferiore a giorni 15, il funzionario coordinatore, o il responsabile del servizio sono tenuti a dimostrare, con idonea motivazione le ragioni per cui ritengono di discostarsi dalle predette raccomandazioni e suggerimenti".

2. Ulteriore ipotesi di intervento legislativo, rafforzativo delle funzioni sollecitatorie del Difensore civico, sempre nel senso dell'autoresponsabilizzazione dell'Amministrazione, può essere costituita da una norma integrativa della l.r. 9.12.1981 n. 50, per cui, sempre restando ferme modalità e procedure d'intervento in vigore:

“Il Difensore civico, a seguito dell’intervento svolto, può formulare un parere indirizzato alla Giunta regionale, indicando alla stessa rimedi e suggerimenti con riguardo a comportamenti e provvedimenti dell’Amministrazione, ferma restando la discrezionalità dell’Organo esecutivo”.

In tal modo, potrebbe migliorare la qualità del rapporto con i cittadini, nella relazione con i Governanti, nel pieno rispetto dell’autonomia dell’organo politico, ma consentendo di poter meglio gestire e definire ogni potenziale conflitto tra cittadini e Amministrazioni, attraverso ogni più opportuna, congrua e conseguenziale valutazione e determinazione di esclusiva competenza dell’Amministrazione e ferma restando l’autonomia politica dell’Ente: **dando soddisfazione al cittadino.**

In conclusione della Relazione, mi mantengo a completa disposizione anche ai fini della discussione della stessa Relazione da parte del Consiglio regionale.

Vogliate gradire i sensi della mia profonda stima.

Torino, 28 gennaio 2011

IL DIFENSORE CIVICO  
Avv. Antonio CAPUTO  
