
PIANO DI DISTRIBUZIONE

La Relazione del Difensore Civico Regionale va inviata annualmente, entro il 31 marzo, al Presidente ed ai membri del Consiglio Regionale (art. 8 L.R. 5 agosto 1986 n. 17).

Altrettanto per quanto riguarda i Presidenti della Repubblica, del Senato e della Camera dei Deputati (art. 16 della Legge 15 marzo 1997, n. 127, modificata dalla Legge 191/98).

Il testo della Relazione viene anche inviato al Presidente della Giunta Regionale, agli Assessori regionali, a tutti gli Enti derivati dalla Regione, alle Aziende Sanitarie Locali, alle Aziende Ospedaliere.

La Relazione è altresì destinata alle Province, ai Comuni convenzionati.

Per quanto di interesse la Relazione è inviata alle Associazioni di volontariato che operano a tutela dei cittadini, dei consumatori e per prevenire eventuali situazioni di bisogno.

RINGRAZIAMENTI

Nel licenziare questa mia prima relazione annuale, come prevede l'art. 8 della legge regionale istitutiva n.17/86, desidero esprimere il mio più vivo ringraziamento al dr. Pincin, alla sig.ra Franciois, alla sig.ra Casaccia, alla sig.ra Ceroni ed al sig. Teso, componenti sensibili, intelligenti e motivati dell'Ufficio di Difesa Civica Regionale, al quale dedicano la loro appassionata professionalità.

Un ringraziamento anche al Presidente Rosario Monteleone, al Segretario Generale dr. Pessina ed alla dott.ssa Santarella che hanno seguito il nostro lavoro con l'attenzione, la cura e la considerazione che l'Istituzione merita.

ORGANICO

Il personale che collabora con il Difensore Civico della Regione Liguria, al momento della stesura della presente Relazione, risulta così composto:

<i>Dott. Avv. Luigi Pincin</i>	<i>Funzionario P.O.</i>
<i>Sig.ra Maria Luisa Casaccia</i>	<i>Funzionario P.O.</i>
<i>Sig.ra Maria Paola Franciois</i>	<i>Funzionario P.O.</i>
<i>Sig.ra Cerroni Loredana</i>	<i>Segreteria</i>
<i>Sig. Teso Mauro</i>	<i>Segreteria</i>

CONSIDERAZIONI GENERALI

La Difesa Civica è una istituzione di rilievo costituzionale: è infatti finalizzata alla protezione dei diritti fondamentali della persona ed alla promozione dei diritti soggettivi e degli interessi diffusi di singoli ed enti in un determinato territorio, in particolare nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni.

In questa veste, svolge soprattutto una attività di vigilanza e controllo, seppure priva di qualsiasi potere sanzionatorio, di affermazione della legalità sostanziale, di prevenzione e mediazione, anche con il fine di ridurre l'area del contenzioso giurisdizionale. Con una sola espressione, si potrebbe dire che essa mira all'attuazione concreta di quel diritto al *“buon andamento ed all'imparzialità dell'amministrazione”* solennemente sancito dall'art. 97 della Carta Costituzionale.

All'interno di questa cornice teorica netta e non controversa, si muove peraltro un dibattito a livello nazionale non ancora giunto alla formulazione di una organica Legge Statuale che, oltre ad istituire l'auspicata figura del Difensore Civico Nazionale, pure evocata da norme vigenti (v. l'art. 16 della Legge 127/97) e da alcune proposte depositate in Parlamento, definisca in modo chiaro quali siano i connotati fondamentali della figura, che si auspica possano essere ispirati a quella tradizionale dell'Ombudsman a livello europeo, presidio di *tutti* i diritti della persona. Ed è appena il caso di ricordare che l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa impongono agli Stati che ne chiedono l'adesione che essi siano dotati di un Difensore Civico Nazionale.

Nel frattempo, il legislatore è intervenuto per dare una nuova strutturazione all'istituto, con la finalità, oggi prevalente per le difficoltà finanziarie del Paese, di ridurre il carico di spesa pubblica legato al proliferare di istituti di garanzia, authority e quant'altro.

L'art.2 comma 186 lett. a) L. 23.12.2009 n. 191 modificato dal D.L. 2/2010 conv. nella L. 42/2010 ha infatti soppresso la figura del Difensore Civico comunale (quelli attualmente in carica termineranno peraltro il loro mandato) ed ha previsto in via generale quella del Difensore Civico "territoriale", ossia provinciale. Recita la norma: "le funzioni del Difensore Civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al Difensore Civico della Provincia nel cui territorio rientra il relativo Comune", che avrà il compito, oltre che di garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione, di "segnalare, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".

Poiché nella Difesa Civica prevalgono i principi di prossimità e di sussidiarietà ricavabili da un complesso di norme in vigore – L.241/90, L. 127/97, L. 104/92 – se ne deduce che il Difensore Civico regionale può intervenire in ogni caso di assenza del Difensore Civico territoriale (che tuttavia, per il disposto della norma sopra citata, dovrebbe sempre esserci) e, in esclusiva, nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato *ex art. 16 L.127/97.*

Su questo tema – ossia sulla nuova struttura territoriale della difesa civica – si è ampiamente discusso nel corso dei periodici incontri presso il Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici, ad alcuni dei quali ho partecipato, ed, inoltre, nel corso di una audizione davanti alla I Commissione del Consiglio Provinciale genovese, cui ero stato espressamente

invitato. In questa sede si è lungamente riflettuto sulle novità della normativa e sul singolare riferimento di questa ad un Ente Locale di cui in tempi recenti si è pronosticata la soppressione e di cui, comunque, è stato appena imposto un importante ridimensionamento. Dell'audizione si è riferito con apposita, breve relazione alla Presidenza del Consiglio Regionale.

Nell'attesa che entri in vigore il nuovo assetto, questo Difensore Civico, al suo primo anno di mandato, ha instaurato un proficuo rapporto di collaborazione con il Difensore Civico della grande Genova e col Difensore Civico della Provincia di Genova attraverso incontri e scambi di opinioni che, nel rispetto delle rispettive competenze, hanno reso efficace e rispondente alle attese dei cittadini l'azione di tutela; ed è prevista a breve la convocazione della riunione di coordinamento fra tutti i Difensori Civici della Regione prevista dall'art. 7 bis L.R. 17/86 sul tema delle novità legislative in tema di strutturazione territoriale della tutela civica di cui si è sopra riferito. Nel contempo, sono state mantenute attive le varie convenzioni con gli enti locali, fra cui, peculiare per ampiezza, quella con la Provincia di Imperia. Nell'ambito di questa attività decentrata i funzionari dell'Ufficio hanno effettuato visite periodiche in Comuni della Regione maggiormente investiti da questioni di tutela sollevate dai cittadini, riscuotendo consenso per la qualità degli interventi effettuati; in alcune circostanze, a Imperia, Sarzana, Savona e Arenzano, ho presenziato alle audizioni ed ho colto l'occasione per intrattenermi col Presidente della Provincia di Imperia e coi Sindaci degli altri Comuni per trattare, oltre che delle questioni sollevate dai cittadini, dei rapporti istituzionali tra i rispettivi Uffici.

A tale proposito, pare opportuno sottolineare un fatto di rilievo: nel periodo di riferimento le risposte di quasi tutti gli Enti alle richieste di atti, di notizie, di precisazioni ed in genere di collaborazione sono state pronte ed esaurienti, al di là di ogni ragionevole previsione, e spesso di grande qualità; questo rilievo non è scalfito da qualche limitatissima eccezione a cui peraltro si sta ponendo rimedio con l'attivazione degli opportuni contatti istituzionali. Ciò ha molto agevolato l'attività dell'Ufficio, sulla quale è opportuno formulare qualche riflessione.

La prima è questa: il lavoro che svolge tutta la struttura della difesa civica regionale è di difficile se non impossibile valutazione in termini burocratici. Ciò che è documentato nella sezione di questa relazione destinata alle statistiche è solo una parte di questo lavoro. L'altra parte è quella destinata all'ascolto, che ne costituisce una caratteristica peculiare e risponde ad una profonda esigenza dei cittadini. Questo ascolto può essere diretto e personale, nei locali dell'Ufficio, ma più spesso è telefonico o telematico. E si conclude sempre con una risposta, professionale ed umana, che indirizza in modo formale l'interlocutore alla tutela civica oppure ad altre forme di garanzia o, mancando queste, ad un consiglio di comportamento idoneo ad evitare contenziosi o comunque richieste infondate alla P.A.

La seconda. Ogni richiesta di intervento viene seguita in tempi rapidi dai provvedimenti indicati nell'art. 6, 2° *com. della legge regionale fondamentale n.17 del 1986*, i quali vengono immediatamente comunicati al cittadino, specie quelli che danno conto delle risposte, delle spiegazioni, delle motivazioni adottate dalla P.A. interpellata. Può a questo punto instaurarsi una forma di comunicazione dialettica per il tramite dell'Ufficio, destinata a sfociare o meno nell'esame congiunto

della pratica, forma non frequente ma efficace di componimento del contrasto fra cittadino e P.A.

La terza. E' stata instaurata con altri Enti Pubblici una stretta collaborazione per l'esame e la risoluzione di problemi segnalati con forza da gruppi di cittadini. Ciò è avvenuto in particolare per la grave questione del rumore molesto proveniente dalle banchine portuali del ponente cittadino — Pegli, Prà, Voltri —, di cui si parlerà nella sezione destinata alla casistica. Sul problema l'iniziativa dell'Ufficio ha dato origine ad una serie di riunioni collegiali cui hanno partecipato la Capitaneria di Porto (una volta rappresentata dallo stesso Ammiraglio Comandante), l'Autorità Portuale, il Comune e la Provincia con i propri organi tecnici, l'ARPAL, i delegati del VTE, il Municipio di Ponente e, l'ultima volta, per iniziativa della Capitaneria, anche una rappresentanza dei cittadini interessati al fenomeno. L'iniziativa ha portato a qualche parziale risultato positivo, ma il problema è lontano dall'essere compiutamente risolto.

L'attività dell'Ufficio non è, com'è noto, limitata alla funzione tipica disegnata dall'art. 5, 1° comma L.R. 17/86, volta a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ed a segnalarne "gli abusi, le disfunzioni, le irregolarità, le carenze, le omissioni e i ritardi", ma è arricchita da una serie di altre funzioni, previste genericamente dall'art. 5, 5° comma L.R. 17/86 e in particolare da varie leggi speciali, alcune delle quali di grande rilievo ma di natura tutt'altro che omogenea. La più rilevante è quella di Garante dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, di cui si dirà partitamente in apposito capitolo.

Qui occorre brevemente accennare alle altre.

- ACCESSO AGLI ATTI.

L'art. 25 L. 241/90 (e, parallelamente, l'art. 7 Dlvo 195/05 in materia di informazione "ambientale") prevede che, negata in modo espresso o tacito al cittadino l'accesso ai documenti amministrativi da parte dell'Amministrazione Pubblica che li detiene, egli, decorsi trenta giorni, possa ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale oppure chiedere che la richiesta venga "riesaminata" dal Difensore Civico competente per territorio. Questo riesame, alternativo alla via giurisdizionale, deve concludersi entro trenta giorni con una decisione che la dottrina qualifica come parere "relativamente vincolante", nel senso che la P.A. non è obbligata all'ottemperanza del provvedimento favorevole all'accesso assunto dal Difensore Civico, ma solo a motivare un eventuale, confermato diniego. Nell'anno di riferimento, numerose sono state le richieste rivolte a questo Ufficio, spesso respinte per inosservanza di norme procedurali che le rendono irricevibili e più di frequente per non avere dimostrato l'istante il proprio interesse concreto ed attuale all'ostensione o per essere dirette non a conoscere un atto ma al risultato di una elaborazione di dati posseduti dalla P.A., da questa non dovuto.

- POTERI SOSTITUTIVI

L'art. 136 TUEL attribuisce al Difensore Civico Regionale il compito di nominare un “*commissario ad acta*” quando Comuni e Province “*ritardano od omettano di compiere atti obbligatori per legge.*”. La Corte Costituzionale ha peraltro chiarito che il potere sostitutivo debba essere esercitato da un Organo di governo della Regione, il solo che ne possa correttamente valutare i presupposti, mentre è residuo, allo stato, al Difensore Civico il compito di scegliere la persona del Commissario, seguirne e regolarne l'attività, liquidarne i compensi. Ci si chiede, e l'interrogativo era già stato posto nella relazione dello scorso anno dal mio predecessore ai competenti Organi regionali, se tale sdoppiamento di intervento sia corretto e razionale e non sia invece opportuna una modifica legislativa che uniformi la procedura, riconducendola tutta all'Organo di governo della Regione.

Nel 2011, comunque, non si è verificato alcun nuovo caso di commissariamento. Fra i casi ancora aperti, quello che riguarda il comune di Rapallo per l'approvazione del progetto definitivo del PUC, ha dato luogo a polemiche, interventi e ricorsi alla giurisdizione: alle prime, il commissario nominato si è mantenuto estraneo ed è ricorso al TAR solo per la doverosa difesa del proprio operato e quindi mantenendo un comportamento istituzionale lineare e corretto.

- COMMISSIONI MISTE CONCILIATIVE

In materia di tutela delle persone che usufruiscono delle strutture sanitarie (*art.17 L.R. 27/85*) il Difensore Civico esercita le funzioni tipiche sue proprie con le particolarità previste dal secondo e quinto comma della norma citata, e conclude il suo intervento con la segnalazione delle irregolarità e delle disfunzioni lesive dei diritti dell'utente.

Il quale, peraltro, ha una via alternativa di garanzia, disegnata principalmente dai *D. Lvi 502/92 e 29/93* e dal *D.P.C.M. 19.5.95*, che prevedono un primo livello di intervento a tutela da parte dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P.) delle singole strutture sanitarie e, in successiva istanza, della Commissione Mista Conciliativa. Questa è un organismo collegiale nel quale è prevista la presenza dei rappresentanti della struttura sanitaria e soprattutto delle Associazioni di volontariato a difesa dei pazienti e che viene attivato proprio dall'URP. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sopra citato prevede che in questo caso la Commissione venga presieduta dal Difensore Civico, quale organo imparziale e *super partes*. Esistono allo stato attuale delibere degli organismi direttivi delle principali strutture ospedaliere della Regione che definiscono la composizione delle Commissioni Miste, con il conferimento della Presidenza al Difensore Civico Regionale.

Nell'anno di riferimento non vi è stata alcuna udienza davanti alla Commissione Mista, mentre ne sono state già fissate per il 2012 a Genova e Savona per la trattazione di qualche caso di particolare delicatezza.

- INTERVENTI EX LEGGE REGIONALE N. 4/1985

L'art. 5 prevede che i Comuni devolvano entro il 31 marzo di ogni anno alle competenti autorità religiose una aliquota non inferiore al 7% dei contributi per urbanizzazione secondaria loro dovuti. Accade sovente che questa devoluzione non avvenga nei tempi prescritti e che le Curie competenti per territorio chiedano con fermezza al Difensore Civico di sollecitare l'adempimento. Ciò che puntualmente avviene e che, per certi Comuni, deve essere reiterato. Da ultimo l'Ufficio si è visto rappresentare dall'Ente Locale la difficoltà di adempiere con puntualità sia per le note ed oggettive difficoltà finanziarie sia per gli obblighi imposti dal patto di stabilità. Di questa problematica, che rende oggettivamente difficile il rispetto della legge regionale, ho ritenuto di informare, con nota del 12.10.2011, il sig. Presidente del Consiglio Regionale ed il sig. Presidente della Giunta.

- TUTELA SOGGETTI DEBOLI.

Il Difensore Civico Regionale opera istituzionalmente non solo in difesa dei diritti dei minori (come Garante, e di questo si parlerà in seguito, nell'apposita sezione) e dei ricoverati in strutture sanitarie (come si è appena visto), ma anche di altre categorie di persone che una vasta normativa cerca di garantire e proteggere.

La L.R. 20.2.2007 n. 7 detta norme "*per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*". L'art. 8, 6 comma prevede che il Difensore Civico possa essere chiamato a far parte, senza diritto di voto, della Consulta Regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati.

Nel 2011 questo Difensore Civico non ha ricevuto alcun invito a partecipare ai lavori della Consulta. Peraltro,