

Presentazione**PRESENTAZIONE**

Sono onorato di rappresentare la Difesa civica in Valle d'Aosta e questa è, per me, la prima relazione annuale. Sono stato eletto il 21 dicembre 2011 e ho assunto la carica di Difensore civico della Regione autonoma Valle d'Aosta in data 1 febbraio 2012.

Seguendo la precedente impostazione, l'arco temporale di riferimento di questa relazione ha ad oggetto l'attività svolta da questo Ufficio nell'anno solare 2012.

La relazione è idealmente scomponibile in due parti: la prima, dal 1 al 31 gennaio 2012, periodo in cui la difesa civica era affidata al mio predecessore, Flavio Curto, la seconda, dal 1 febbraio alla fine del 2012.

Il passaggio delle consegne, avvenuto formalmente in data 31 gennaio 2012, è stata l'occasione per apprendere le modalità con cui la funzione è stata espletata, per altro assai proficuamente, nel corso dell'ultimo quinquennio.

Analogamente, ho avviato una serie di contatti con i colleghi delle altre Regioni, partecipando altresì agli incontri periodicamente previsti.

Dal punto di vista metodologico, in questo primo anno di attività ho ricevuto personalmente, salvo rare eccezioni, i cittadini che si sono rivolti alla Difesa civica.

Ho anche cercato di diffondere la cultura della Difesa civica, accettando di buon grado la partecipazione ad interviste e programmi dei mezzi di comunicazione.

Sulla scia del mio predecessore ho anche confermato le iniziative presso le scuole superiori di secondo grado, proponendo un ciclo di lezioni che si terrà, presuntivamente, nella primavera prossima.

Questa relazione si pone in continuità con quelle che l'hanno preceduta negli ultimi cinque anni, in cui la difesa civica valdostana era stata rappresentata dal mio predecessore, proponendosi certo di adempiere ad un obbligo formale di legge, ma anche e soprattutto di fornire contenuti che possano costituire occasione di riflessione e di confronto per migliorare la qualità dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, la struttura della relazione riproduce fondamentalmente quella dei precedenti rapporti.

Il primo capitolo iscrive perciò l'attività istituzionale del Difensore civico valdostano nell'ambito del sistema ordinamentale e organizzativo che contraddistingue la difesa civica in Italia, illustrando brevemente le novità più significative intervenute a livello nazionale e locale.

Presentazione

Il cuore della relazione è rappresentato dal secondo capitolo, nel quale vengono esposti e commentati i casi trattati, dai quali sono ricavabili anche indicazioni di carattere generale per il miglioramento dell'attività amministrativa e normativa, talora oggetto di separate proposte, cui si aggiungono semplici contenuti statistici volti a facilitare la comprensione riassuntiva del lavoro e a comparare l'esercizio in esame con quelli dei due ultimi anni.

Nel terzo capitolo vengono descritte, da una parte, l'organizzazione dell'Ufficio e, dall'altra, le restanti attività intraprese per esercitare in modo proficuo la funzione e promuovere la conoscenza del servizio.

Contrariamente alla relazione del 2011 che si concludeva con il quarto capitolo dedicato alla nuova funzione di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, attribuita al Difensore civico dalla legge regionale 1° agosto 2011, n. 19, la presente relazione termina nuovamente con alcune considerazioni di sintesi e di prospettiva.

Al mio predecessore Flavio Curto va un amicale e sentito ringraziamento per le conoscenze che ha saputo trasmettermi.

Mi sia consentito, infine, esprimere un sentito ringraziamento a quanti si sono adoperati per concorrere al buon funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico, in particolare al Presidente del Consiglio regionale e ai Membri dell'Ufficio di Presidenza e della Prima Commissione consiliare per il sostegno fornito.

Un ricordo particolare e affettuoso va, in questo momento, ad Alberto Cerise, Presidente del Consiglio della Valle, prematuramente scomparso all'inizio del mio mandato, con il quale avevo comunque già instaurato un rapporto franco e fattivo.

Estendo i ringraziamenti al Segretario generale, ai Dirigenti e al personale del Consiglio per la collaborazione prestata; agli Amministratori dei Comuni e delle Comunità montane già convenzionati e ai Consigli dei Comuni di Arnad, Challand-Saint-Victor, Champorcher, Donnas, Émarèse e Ollomont, per avere assicurato anche ai loro amministrati il servizio di difesa civica riponendo fiducia nell'Ufficio regionale, alle Assemblee consigliari di Aosta e Cogne per aver rinnovato tale fiducia, nonché ai Consigli municipali dei Comuni di Ayas, Bionaz, Chambave, La Salle, Morgex e Saint-Vincent il cui convenzionamento è in fase di perfezionamento; a ogni persona che ha intrattenuto positivi rapporti con l'Ufficio del Difensore civico; e, da ultimo, ma non per ultimi, ai miei collaboratori, per il qualificato apporto professionale e la collaborazione prestata.

Enrico Formento Dojot

Capitolo 1

LA DIFESA CIVICA VALDOSTANA NEL PANORAMA NAZIONALE

1. Il panorama nazionale della difesa civica.

Nell'anno in commento non è intervenuta alcuna modifica dell'ordinamento giuridico statale in materia di difesa civica.

In attesa di un'auspicata riforma che, partendo dall'assunto dell'obbligatorietà del servizio, possa operare una sistemazione armonica dell'Istituto, colmando in particolare due lacune, ovvero la mancanza di un Difensore civico nazionale, che lascia del tutto privi di tutela i cittadini nei confronti delle Amministrazioni centrali dello Stato, e l'assenza di una disciplina organica che assicuri l'omogeneità della funzione¹, così ovviando anche alla soppressione della figura del Difensore civico comunale disposta con la legge finanziaria dello Stato per il 2010, che hanno ulteriormente indebolito il sistema, non resta che prendere atto dello stato esistente, cercando di porvi rimedio, almeno parzialmente, con gli strumenti offerti dalla normativa vigente.

In tale contesto si colloca la proposta del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano di sensibilizzare ulteriormente le Regioni che non hanno istituito o eletto il Difensore civico a farsene carico, cercando di assicurare nello stesso tempo un raccordo con le Amministrazioni pubbliche che non dispongono del servizio.

La posizione espressa dal citato Coordinamento ha trovato autorevole avallo in recenti atti adottati dal Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, Istituzione che da sempre considera l'Ufficio del Difensore civico essenziale per la buona amministrazione, sulla base dei principi formulati dal Congresso stesso nella Risoluzione n. 80 del 1999, ampiamente illustrati nella relazione di questo Ufficio relativa al 2007.

Significativa appare, in questa prospettiva, la Risoluzione n. 327 del 18 ottobre 2011 (Allegato 4), che invita le Regioni e gli Enti locali ad incoraggiare l'attività di collaborazione a rete tra *Ombudsman* e a richiedere alle Autorità nazionali di colmare i vuoti esistenti sul territorio, ma ancor più la Raccomandazione n. 309 adottata lo stesso giorno (Allegato 5), la quale, dopo aver riconosciuto il ruolo che i Coordinamenti nazionali possono esercitare per lo sviluppo della difesa civica, raccomanda al Consiglio dei Ministri di invitare gli Stati

¹ Tra i vari tentativi di razionalizzazione si richiama in particolare la proposta di legge AC n. 1879 del 2 novembre 2006, i cui contenuti, frutto del lavoro del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, sono stati ripresentati nell'attuale legislatura con la proposta di legge AC n. 1382 del 24 giugno 2008 *Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale* (Allegato 3).

Capitolo I

membri a supportare la cooperazione e il lavoro in rete tra i Difensori civici che operano ai diversi livelli istituzionali, ricorrendo, in caso di assenza di alcuni di essi, ai predetti Coordinamenti.

Il Coordinamento nazionale ha, nel corso del 2012, concretamente operato per accrescere il ruolo e il peso della Difesa civica, reclamando, da un lato, la nomina del Difensore civico nazionale, dall’altro, in carenza di ciò, la piena legittimazione del Coordinamento medesimo a rappresentare la Difesa civica quale idoneo e naturale interlocutore presso le Istituzioni.

Nemmeno sul versante degli ordinamenti delle Regioni – cui, giova ricordarlo, va ascritto il merito di avere introdotto e sviluppato la difesa civica in Italia – sono intervenute trasformazioni di rilievo.

Solo la Sicilia, peraltro unica Regione che non ha mai istituito il Difensore civico regionale, ove la disposizione statale abolitrice del Difensore civico comunale dinanzi citata non ha trovato immediata applicazione per ragioni di specialità, come illustrato nella scorsa relazione di questo Ufficio, ha poi autonomamente disposto, con legge regionale, la soppressione della figura del Difensore civico locale, cui necessariamente conseguirà, alla scadenza dei mandati in essere, la scomparsa dall’Isola della difesa civica.

La Regione siciliana ha, per contro, istituito, con legge regionale 10 agosto 2012, n. 47, l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza e l’Autorità garante della persona con disabilità, le cui cariche hanno natura onorifica, optando così per la creazione di organismi di tutela settoriali anziché per l’accorpamento di funzioni in capo ad un unico organo.

È stato dato invece, in ambito nazionale, impulso alla funzione di Garanzia dei detenuti in ambito territoriale, con l’istituzione e la nomina di Garanti provinciali e comunali.

2. La difesa civica in Valle d’Aosta.

Come questo Ufficio ha avuto modo di illustrare compiutamente in passato, la crisi che ha investito la difesa civica locale, a seguito della soppressione del Difensore civico comunale nella gran parte del territorio nazionale, non ha riguardato in alcun modo la nostra Regione, ove la tutela non giurisdizionale dei diritti nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni è assicurata dal solo Difensore civico regionale, in virtù dell’applicazione di quella disposizione della legge regionale che, calandosi perfettamente nella realtà valdostana, accorda agli Enti locali la possibilità di convenzionarsi con il Consiglio della Valle per avvalersi di questo Ufficio.

Nel corso del 2012 hanno deciso di offrire ai loro amministratori il servizio di difesa civica i Comuni di Arnad, Challand-Saint-Victor, Champorcher, Donnas, Émarèse e Ollomont, mentre i Comuni di Aosta e Cogne che nel testo della precedente convenzione, stipulata per

Capitolo 1

la durata di cinque anni, avevano previsto ai fini della sua prorogabilità un atto esplicito delle parti, hanno riconfermato tale convenzione modificandone però le modalità di proroga, prevedendone l'automaticità – così come previsto da tutti gli altri Enti già convenzionati – qualora almeno sei mesi prima di ogni singola scadenza non venga disdetta dall'una all'altra parte.

Per completezza di informazione è altresì necessario ricordare che verso la fine dell'anno sono stati contattati per le vie brevi i Sindaci dei Comuni non ancora convenzionati al fine di sensibilizzarli sui vantaggi derivanti dall'utilizzo dell'organo regionale di difesa civica. Gli amministratori interpellati si sono dichiarati disponibili ad avviare le procedure finalizzate alla stipula della relativa convenzione.

Gli Enti locali convenzionati ammontano dunque a 70, di cui 62 Comuni e 8 Comunità montane (Allegati 7 e 8). Se ne aggiungeranno a breve altri 6, i Comuni di Ayas, Bionaz, Chambave, La Salle, Morgex e Saint-Vincent, che hanno già nel corso del 2012 deliberato in tal senso e la cui convenzione in fase di perfezionamento sarà sottoscritta nei primi mesi del 2013. L'obiettivo di fornire il servizio di Difesa civica a tutti i cittadini valdostani non è pertanto distante dall'essere raggiunto.

La legge regionale che disciplina il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico è stata modificata dalla novella introdotta dalla legge regionale 1° agosto 2011, n. 19, entrata in vigore il 17 agosto 2011.

Si ricorda, come già illustrato nella relazione di questo Ufficio relativa al 2011, che per quanto interessa in questa sede, la legge di riforma, dopo avere inserito alcune disposizioni volte ad adeguare, tenendo conto delle esperienze più avanzate, il funzionamento dell'Ufficio alle esigenze emerse nella prassi applicativa, amplia significativamente, alla luce del mutato quadro ordinamentale, l'ambito soggettivo di operatività del Difensore civico, esteso, oltre che ai tradizionali concessionari di pubblici servizi, ai soggetti che gestiscono questi ultimi ad altro titolo, completando il novero dei privati che, svolgendo servizi di rilevanza pubblica, sono destinatari di interventi di difesa civica. La nuova legge ha accresciuto le competenze del Difensore civico anche in un'altra direzione, attribuendo al medesimo le funzioni di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, che verranno trattate in distinta relazione sull'attività svolta a tale titolo, così come disposto dall'articolo 15 della legge regionale 28 agosto 2001, n. 17, novellato dalla legge regionale 1° agosto 2011, n. 19.

Capitolo 2

L'ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CITTADINO

1. La metodologia adottata.

I criteri metodologici adottati dal predecedente titolare del mandato di Difensore civico e ripresi ora integralmente in quanto ritenuti rispondenti all'attività dell'Ufficio, finalizzati a contemperare l'esigenza di non tradire alcune caratteristiche fondamentali della difesa civica, ossia l'immediatezza e l'informalità degli interventi e 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, sono stati illustrati compiutamente nella relazione del mio predecessore relativa all'attività svolta nell'anno 2007.

Anche per facilitare la lettura di quanti sono interessati agli aspetti di metodo, se ne riportano i contenuti, adattati in funzione dell'esperienza.

A – 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.

B – 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 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

Capitolo 2

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 d'azione.

Le richieste sono in ogni caso annotate con l'attribuzione di un numero progressivo, corrispondente all'ordine di accesso del soggetto che le ha presentate.

C – 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 provvidenziali, 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 esaurienti alle questioni esposte.

Capitolo 2**D – La fase conclusiva.**

Al termine della fase istruttoria, così come nel caso in cui il quadro conoscitivo acquisito in precedenza rende superflua tale fase, vengono formulate, laddove il reclamo sia ritenuto fondato e non sia stato possibile mediare tra le diverse posizioni, osservazioni all'Amministrazione, che possono essere disattese con rappresentazione scritta delle motivazioni del dissenso.

Dell'esito dell'intervento e dei provvedimenti assunti dall'Amministrazione deve essere informato il richiedente, possibilmente con una nota scritta, indirizzata anche alla prima, nella quale sono chiaramente contenute le conclusioni raggiunte, le ragioni poste a fondamento delle medesime e le raccomandazioni formulate all'Ente, sulla scorta di quanto consigliato nella Dichiarazione adottata in occasione del VI° seminario dei Difensori civici nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e dei Paesi candidati, tenutosi a Strasburgo nei giorni 14-16 ottobre 2007.

Un'informativa scritta viene resa anche a fronte di istanze presentate per iscritto che risultano manifestamente irricevibili, nel caso in cui il richiedente sia identificabile.

2. Il bilancio generale dell'attività.

Nel corso dell'esercizio 2012 l'Ufficio ha trattato 450 casi, di cui 4 non conclusi nel 2011.

Il confronto con i dati riferiti ai quattro anni precedenti, riportato nella tabella 1, rivela un incremento di una certa rilevanza, quantificabile intorno al 25% in relazione al 2011.

In particolare, l'incremento riguarda il settore dell'assistenza sociale (156 casi) – di cui, principalmente, per provvidenze economiche 38 casi, per emergenza abitativa 27 casi, per edilizia popolare 15 casi, per la previdenza e assistenza 41 casi – e dell'organizzazione, segnatamente in ordine al rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Ente pubblico (52 casi).

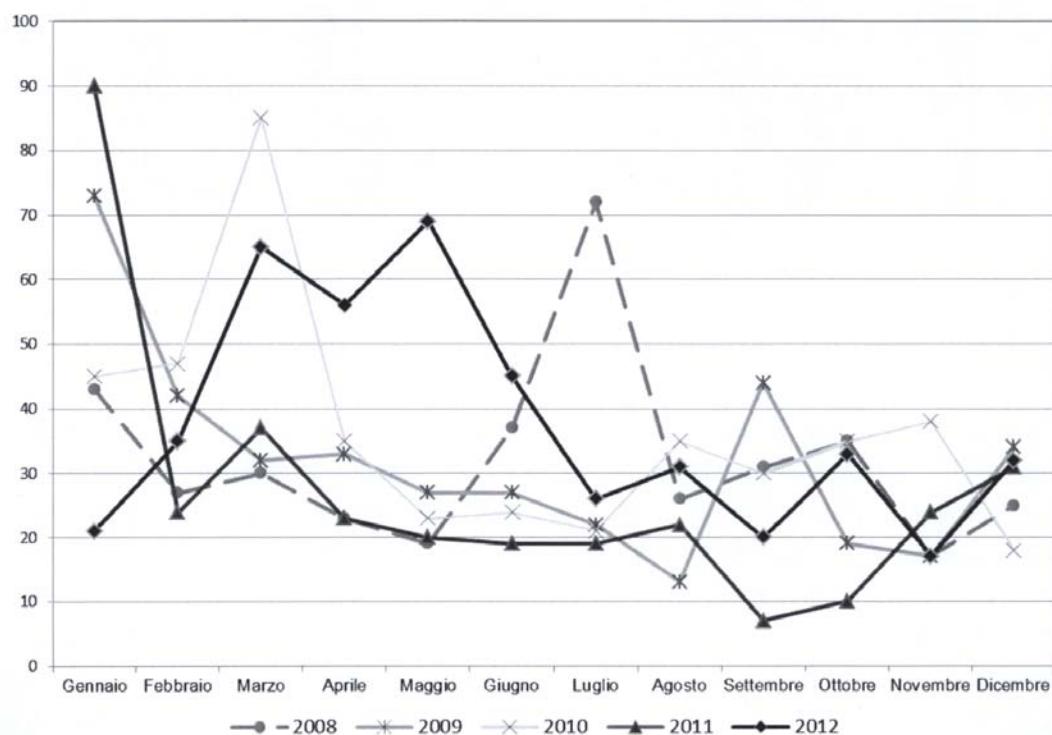
L'incremento delle tematiche afferenti all'ambiente e alla sanità è, in sostanza, il portato di alcune istanze collettive.

Nella parte finale, dedicata alle considerazioni conclusive e di sistema, cui si rimanda, sono illustrate le osservazioni di carattere generale che il Difensore civico svolge, traendole dai casi sottoposti alla sua attenzione.

Capitolo 2**TABELLA 1 – Casi trattati dal 2008 al 2012.**

Anno	Numero casi	Casi definiti nell'anno	Pratiche non concluse
2008	385	344	41
2009	383	351	32
2010	436	388	48
2011	326	322	4
2012	450	410	40

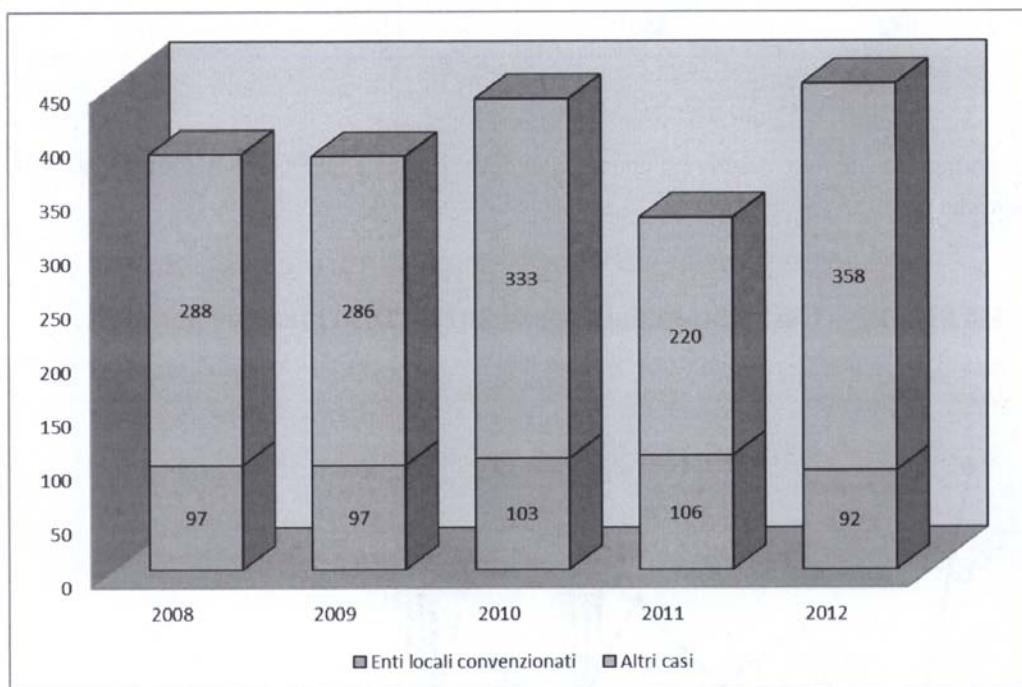
Il grafico successivo descrive l'andamento della casistica per ciascun mese degli anni considerati.

GRAFICO 1 – Casi trattati dal 2008 al 2012 – Distribuzione per mese.

Capitolo 2

L'incidenza della casistica riferita agli Enti locali sull'attività complessiva è rappresentata nel grafico che segue, dal quale si può ricavare anche come, a fronte di un incremento delle Amministrazioni locali convenzionate pari a sei unità, il numero dei casi trattati è in leggera ma non significativa flessione.

GRAFICO 2 – Incidenza della casistica relativa agli Enti locali convenzionati sull'insieme dei casi trattati dal 2008 al 2012.



Gli affari sono distribuiti tra gli Enti o categorie di Enti di riferimento, come indicato nella tabella 2, confermativa della prevalenza della Regione, accompagnata dalla ormai tradizionalmente rilevante presenza dei Comuni. Quanto alle richieste improprie, ovvero quelle che hanno ad oggetto questioni tra privati, di cui l'Ufficio si trova comunque ad occuparsi pur non avendo alcuna possibilità di intervento a tutela del cittadino, la loro entità, in termini assoluti assimilabile a quello dell'anno passato, è espressiva di una sufficiente conoscenza, da parte dell'utenza, delle funzioni tipiche del servizio di difesa civica.