
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 Lr. 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

Nell'atto di pubblicare questa mia relazione annuale, come prescrive l'art. 8 L.R. 17/86, desidero ringraziare il Presidente Rosario Monteleone ed il neo Presidente Michele Boffa che dal novembre 2013 presiede il Consiglio Regionale, il Segretario Generale dr. Pessina e la dott.ssa Serini per la cura e l'attenzione con cui hanno seguito il nostro lavoro

Un ringraziamento speciale ai miei validissimi collaboratori dr. Pincin, sig.ra Casaccia sig.ra Franciois, sig.ra Ceroni e sig. Teso, per la passione e la competenza che dedicano all'Ufficio di Difesa Civica e che hanno contribuito alla redazione della presente Relazione, ed inoltre al dr. Dario Arkel che, con identica competenza e passione, ha collaborato alla redazione della relazione del Garante dei Minori.

Genova 17 marzo 2014

Francesco Lalla

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 Franciosi</i>	<i>Funzionario P.O.</i>
<i>Dott. Dario Arkel</i>	<i>Funzionario</i>
	<i>Garante dei Minori</i>
<i>Sig.ra Cernoni Loredana</i>	<i>Segreteria Dif. Civ.</i>
<i>Sig. Teso Mauro</i>	<i>Segreteria Dif. Civ.</i>

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il 20 dicembre 2013 la regione Molise ha approvato una legge con la quale, fra l'altro, ha abrogato quella del 2000 di Istituzione dell'Ufficio del Difensore Civico e ne ha disposto la cessazione immediata dall'incarico.

Questo, naturalmente, nell'ambito di una conclamata *“ulteriore riduzione dei costi della politica”*.

Non è una bella notizia.

Da una parte l'odierna cultura politica tende ad una sempre più accentuata affermazione dei DIRITTI e della necessità della loro tutela, dall'altra gli istituti che ne garantiscono l'attuazione restano privi di indispensabili riforme e risorse, vedi la giustizia in tutte le sue componenti, sempre più lenta, caotica ed onerosa, e la stessa difesa civica.

Per quanto riguarda quest'ultima, già nella relazione dello scorso anno si era citata una solenne dichiarazione delle Nazioni Unite risalente al 1999 nella quale si raccomandava agli Stati membri di assicurare e sostenere la promozione e protezione dei diritti umani attraverso l'istituzione di autorità indipendenti come ad esempio i Difensori civici. E si era sottolineato con rammarico e delusione che l'Italia non solo era ancora priva di una legge quadro nazionale sulla Difesa Civica e non aveva istituito la figura del Difensore Civico Nazionale (nonostante il voto esplicito contenuto nell'*art. 16 della legge 127/97*), ma solo 14 Regioni lo avevano istituito nel loro ambito (ma già due, Friuli Venezia Giulia e Molise, come abbiamo visto, lo hanno abolito). A ciò si deve aggiungere che

con la legge finanziaria del 2009 è stato abolito il Difensore Civico comunale e deve ancora nascere quel “*Difensore Civico territoriale*” istituito dalla stessa legge. Vi è da sperare che, abolite le Province ed in via di istituzione le Città Metropolitane, previste dalla Costituzione, venga imposto che negli statuti di queste ultime sia contemplata la figura istituzionale, autonoma ed indipendente, del Difensore Civico.

Il quadro complessivo è quindi, allo stato, scoraggiante, specie se si prende anche atto della nuova tendenza (vedi in merito una recente iniziativa della Regione Marche) di concentrare in una unica figura di garanzia onnisciente la tutela dei diritti di svariate categorie di individui (i normali cittadini, i minori, i detenuti o internati, i contribuenti ecc.).

Ho già espresso al nostro Coordinamento nazionale la mia personale avversità ad una tale soluzione, ancora una volta giustificata dall'esigenza di risparmiare risorse. Ma, a parte la palese contraddizione tra una seria affermazione di tutela dei diritti umani e la necessità di un “*risparmio*” sulla loro attuazione, alla teorizzata concentrazione di funzioni tutorie osta l'evidente esigenza di specializzazione in materie complesse.

Vi sono inoltre ostacoli normativi molto evidenti: cito per tutti l'*art. 3, comma 6º* della recente *legge 112/2011*, istitutiva dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, in cui si prevede una competenza esclusiva del Garante Regionale; l'*art. 69 della L. 26/7/1975* di Ordinamento Penitenziario, che già assegna al Magistrato di sorveglianza (quindi autorità geneticamente indipendente ed autonoma) la più ampia tutela dei diritti dei condannati e degli internati (e peraltro mentre scrivo è in discussione al Parlamento il c.d. decreto svuota carceri, nel quale è prevista la istituzione del Garante Nazionale

dei detenuti), ed infine la Legge istitutiva del Garante del Contribuente.

Rimane quindi la necessità non solo di mantenere la figura del Difensore Civico con i compiti oggi ben delineati nella maggior parte delle Regioni, ivi compresa la Liguria, ma anzi di valorizzarne ulteriormente l'istituto, di rafforzarne funzioni e ambiti di cognizione, di allargarne la fruizione senza onere alcuno da parte dei cittadini.

Ed i motivi per cui la politica, la buona politica, debba procedere con decisione su questa linea sono molteplici, come ha perspicuamente sottolineato il collega del Piemonte in un recente documento presentato al Coordinamento Nazionale, perché la Difesa Civica:

- è uno strumento diretto a garantire, o quantomeno a stimolare, “il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione” (art. 97, 1 ° com. Cost.);”
- è un mezzo di tutela dei diritti fondamentali;
- garantisce l'attuazione del diritto di accesso all'informazione e di risposta alle istanze, oltre che intervenire *ex art. 136 TUEL* in caso di omissione di atti obbligatori per legge da parte degli organi degli enti locali;
- svolge attività di mediazione, mettendo a confronto (anche attraverso un mezzo istruttorio che la legge regionale ligure denomina “*esame congiunto*”) le esigenze e le richieste dei cittadini con l'azione doverosa dei pubblici uffici;
- è un mezzo alternativo a quelli giurisdizionali civili e amministrativi, con caratteristiche peculiari di grande rilievo, come quelle di essere senza oneri per il cittadino di assicurare, in ipotesi di successo della mediazione, tempi di risoluzione delle controversie assai più rapidi.

E' intuitivo che un Ombudsman, un Difensore Civico con i compiti appena descritti debba essere: eletto a maggioranza qualificata; autonomo e indipendente dal potere politico e dalle amministrazioni pubbliche nei confronti delle quali deve esercitare i suoi compiti di tutela dei cittadini; a mandato temporaneo e possibilmente non rinnovabile; di assoluta terzietà.

Se le connotazioni tipiche della Difesa Civica sono quelle delineate, fondate sulla mediazione, la persuasione, la sollecitazione, l'affermazione del "diritto mite", è coerente non le siano attribuiti poteri decisorii, sanzionatori, interdittivi e vincolanti, e si ponga quindi come alternativa alla giurisdizione, con prevalente funzione di "*moral suasion*" e quindi di sollecitazione ad un corretto agire amministrativo, o al più, di invito motivato ad un esercizio di autotutela da parte della P.A.

Su quest'ultimo punto, è interessante segnalare una decisione del TAR del Veneto datata 23 marzo 2011, in cui si afferma che l'omessa considerazione di rilievi svolti dal Difensore Civico può determinare, ricorrendone le condizioni, profili di illegittimità intrinseca di atti e provvedimenti. Nella fattispecie decisa, era accaduto che le osservazioni critiche mosse alla amministrazione dal Difensore Civico a seguito di numerose segnalazioni di cittadini non erano state considerate e valutate: i giudici ne avevano dedotto un profilo di illegittimità della decisione assunta.

ATTIVITA' DELL'UFFICIO

Anche nell'anno appena trascorso il numero delle istanze pervenute nelle varie forme (verbale personale, verbale telefonica, scritta in forma diretta, o tramite fax o tramite posta elettronica, con una varietà che denota una assoluta mancanza di schemi rigidi o burocratici di accesso) e dei procedimenti avviati nonché quello delle pratiche conclusive mostrano un consolidamento dell'attività svolta, indicativa dell'impegno condotto sia sul versante della comunicazione che per i servizi offerti all'utenza: gratuità e informalità caratterizzano, infatti, il rapporto fra il cittadino e l'Ufficio.

Vi è stata invece, in controtendenza, una diminuzione delle richieste di sollecito provenienti dalle Curie Vescovili nei confronti dei vari Comuni per il mancato versamento di quota dei contributi di urbanizzazione secondaria ex *legge regionale n. 4 del 24.1.1985*, che nel 2012 avevano riguardato la quasi totalità dei Comuni della Liguria.

Ciò per l'assidua e costante azione di sollecito e monitoraggio dell'Ufficio che ha determinato, a monte, la soluzione della problematica sottesa.

La Segreteria ha trattato 1740 numeri di protocollo e provveduto all'apertura di 432 nuovi fascicoli ai quali vanno aggiunte varie pratiche amministrative e di segreteria.

A tali numeri vanno sommate altresì quelle questioni che hanno trovato conclusione nel corso di telefonate che moltissimi istanti hanno effettuato sia attraverso le linee urbane dell'ufficio sia utilizzando la linea verde gratuita (a tal proposito si rileva che al solo numero verde sono pervenute circa 1250

telefonate). Questi contatti telefonici, spesso indicativi di una situazione di disagio complessivo della popolazione ligure e del suo difficile rapporto con la Pubblica Amministrazione in generale, provengono in larga parte da anziani, disabili o comunque appartenenti a “fasce deboli”: l’operatore ascolta, fornisce le necessarie informazioni, indirizza consiglia. Questa azione verbale e incisiva ha ricevuto numerosi attestati di stima e gratitudine da parte degli utenti.

I funzionari dell’Ufficio – così come previsto dall’art. 9 della legge istitutiva – hanno effettuato anche per tutto l’anno 2013 i contatti decentrati con le sedi periferiche dell’Ufficio: Arenzano, Chiavari, Imperia, La Spezia, Savona e Sarzana al fine di facilitare l’accesso ai cittadini ivi residenti. L’attività svolta nelle sedi periferiche ha permesso il miglioramento dell’ascolto e dei servizi resi agli utenti e la risoluzione di numerose problematiche anche con l’espletamento dei c.d. “esami congiunti”.

L’Ufficio, su sollecitazione del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici, ha poi stabilito di dotarsi di un programma di gestione automatica delle pratiche, denominato Di.As.Pro, software creato dall’omologo Ufficio lombardo. Questo programma, oltre a risultare estremamente efficace ed utilissimo per le attività amministrative, corrisponde ai dettati del D.Lvo 33/13 in materia di trasparenza e pubblicità degli atti della P.A. Ogni cittadino potrà, mediante una registrazione al sito, prendere visione in tempo reale dello stato della propria pratica. Sarà operativo presumibilmente a metà dell’anno in corso.

Nella trattazione dei casi, e indipendentemente dalla loro natura, si è consolidata con la piena adesione dei componenti dell’Ufficio, tutti professionalmente assai preparati e motivati,

una metodica di lavoro incentrata sull'ascolto e sul rapido avvio delle procedure di risoluzione. Salvo, ovviamente, che l'istanza non debba essere subito archiviata perché irrilevante, manifestamente infondata o non rientrante nella competenza funzionale della Difesa Civica.

Sulla risposta delle Pubbliche Amministrazioni alle richieste ed alle sollecitazioni ribadisco una considerazione che ho già fatto negli anni scorsi: è nella maggior parte dei casi sollecita ed esauriente, tale da corrispondere alle aspettative dei cittadini persino nei casi in cui il merito sia loro avverso. Nelle ipotesi residuali in cui manchi un pronto riscontro, un formale sollecito è sufficiente a garantire l'adempimento richiesto. È rarissimo il caso in cui occorra un intervento personale e diretto del Difensore Civico.

Sulla metodica di lavoro e sull'utilizzo di determinati mezzi istruttori, si è ritenuto con risultati positivi di incrementare la prassi del sopralluogo e del c.d. "*esame congiunto*". La visione diretta e l'ascolto in contraddittorio fra le parti (amministrazione e cittadini) consente una percezione del problema viva ed immediata che facilita l'eventuale risoluzione, anche di compromesso, e comunque una conoscenza più ampia ed approfondita.

E' accaduto per esempio (ma se ne riparerà nella narrazione dei "casi") quando vi è stato un serrato confronto fra vari comitati di cittadini di Prà, il Comune di Genova e la Regione su un ampio progetto di riqualificazione del litorale della delegazione in termini di vivibilità e viabilità e dove sono in gioco svariati milioni di euro di fondi europei oppure quando si è riattivato un ampio tavolo di lavoro per trattare dell'annoso problema del rumore proveniente dalla lavorazione del VTE in porto; ancora, quando si è trattato di dirimere interessi contrapposti fra la necessità di procedere nel centro storico a

importanti lavori di restauro di una residenza storica e la tutela delle proprietà private confinanti e quando si è attivato, e positivamente concluso, un serrato confronto nell'aula consiliare del Comune di Chiavari fra un gruppo di genitori e l'amministrazione comunale avente ad oggetto la politica tariffaria del Comune sul godimento del servizio di asilo nido.

I settori nei quali vi sono state le istanze più numerose dei cittadini ed hanno quindi richiesto un particolare impegno dell'Ufficio sono stati la sanità, l'edilizia popolare, la previdenza, l'ambiente. In tutti questi settori si sono stabiliti, grazie alle iniziative dei funzionari dell'Ufficio, stretti rapporti di collaborazione con gli uffici pubblici interessati, e questo ha naturalmente facilitato il compito del Difensore nell'ottenere risposte e chiarimenti.

Nella sanità, in particolare, l'esistenza presso le Aziende relative e gli Ospedali di Uffici Relazioni col Pubblico molto ben strutturati e sensibili consente su iniziativa o sollecitazione della Difesa Civica la risoluzione di problemi che spesso insorgono, per i motivi più vari e per ragioni più che comprensibili, con i malati e i loro congiunti. E' accaduto inoltre che l'Ufficio sia stato impegnato con successo nel contribuire a rendere meno drastica ed ingiusta la normativa regionale che, per preoccupazioni di spesa, aveva limitato l'uso dell'ambulanza pubblica e gratuita alle persone affette da "*non deambulabilità assoluta*": la ragionevole soluzione interpretativa è stata trovata con grande soddisfazione dei malati nell'estendere tale uso a coloro per i quali veniva certificata una condizione fisica "assimilabile" ai non deambulanti.

Nell'attività dell'Ufficio è stata inserita con crescente regolarità la partecipazione di tutti a convegni, conferenze, tavoli di lavoro, incontri necessari o quantomeno utili ad

assicurare e migliorare la professionalità complessiva e la conoscenza di nuove problematiche sociali.

Il Difensore civico è stato chiamato nella sua veste a svolgere una relazione in un importante convegno sulla portualità dove ha affrontato il tema delle immissioni da rumore provenienti comunque dallo scalo genovese ed avvertite dai cittadini del litorale di ponente.

Un rapporto particolare e culturalmente fruttuoso si è instaurato con il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, molto sensibile e attivo sul tema negletto della Difesa Civica in Italia.

Infine, il Difensore Civico ha partecipato con regolarità in Roma ai lavori del Coordinamento Nazionale e della Conferenza dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza.