

cittadini, anche al fine di far emergere criticità, nell'individuazione delle regole operazionali relative alla tutela delle persone da parte del Difensore civico.

La Riforma del Titolo V della Costituzione intervenuta nel 2001, in riferimento a Regione Province e Comuni, ha influenzato notevolmente l'ambito della funzione e di compiti della Difesa civica evidenziando, per diversi aspetti, la sopravvenuta lacunosità del testo normativo contenuto nella legge regionale 9.12.1981, n. 50.

Primo fra tutti, l'approvazione del nuovo Statuto della Regione Piemonte, il cui art. 90 attribuisce al Difensore civico, nell'ambito della tutela dei diritti e degli interessi di persone, fisiche o giuridiche nei confronti delle Amministrazioni, la funzione di garanzia di imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa.

La norma statutaria segna l'evoluzione dell'Istituto del Difensore civico quale garante della "buona amministrazione" i cui compiti e funzioni non sono più circoscritti al singolo "atto dovuto" nei confronti del cittadino, ma si estendono necessariamente all'attività dell'Amministrazione, in un'ottica che si allarga e, al tempo stesso, si finalizza all'eliminazione del disservizio nei confronti della collettività: il *discrimen* tra le posizioni soggettive tutelabili attraverso l'intervento del Difensore civico diviene quindi la "cattiva amministrazione".

D'altro canto la riforma del Titolo V, Parte II, Cost., com'è noto, ha mutato gli ambiti di competenza rispettivamente del legislatore statale e di quello regionale, e in particolare l'art. 117, 2° comma, lett. m) ha attribuito alla competenza statale esclusiva la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»; spettando alle Regioni disciplinare quanto non «essenziale», operando una propria scelta politica in ordine alla protezione dei diritti, compresa l'individuazione delle categorie di soggetti meritevoli di protezione in quanto «deboli» e l'attivazione di azioni positive.

Rispetto a tali iniziative il Difensore civico si pone quindi, secondo il dettato dell'art. 90 dello Statuto, quale garante di buona amministrazione per tutelare persone richiedenti prestazioni civili e sociali la cui individuazione ha dovuto tenere conto della giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi in materia di diritti fondati sul

principio di solidarietà e uguaglianza sostanziale, sanciti rispettivamente dagli artt. 2 e 3 della Costituzione (c.detti nuovi diritti sociali)

Inoltre, la normativa statale ha disposto la soppressione del difensore civico comunale attraverso la Legge finanziaria 2010 (L. 191/2010, art. 2 co. 186), soppressione successivamente confermata, seppur con modifiche, attraverso la L. 26 marzo 2010, n. 42 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2).

Tale norma, duramente criticata, non ha inteso abolire la funzione della Difesa civica comunale, ma esclusivamente evitare che i comuni sostengano costi per l'Ufficio del Difensore civico.

Argomentando sulla scorta di quanto previsto dal quarto comma dell'art. 25 della legge 241/1990 con riferimento alla tematica dell'accesso agli atti (in mancanza del Difensore civico territorialmente competente al riesame ci si rivolge a quello "competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore") si é sostenuto che il Difensore civico regionale può in ogni caso essere adito dal cittadino in via sostitutiva allorquando non risulti istituito quello comunale o provinciale (oggi entrambi sono soppressi).

La tesi é apparsa fragile perché estende analogicamente a qualsivoglia materia una previsione che, pacificamente e del tutto razionalmente, é stata formulata con riferimento alla sola materia dell'accesso agli atti.

Pertanto, volendo attivare un'attività di Difesa civica in favore di cittadini nei confronti di comuni, non potrà farsi a meno del ricorso ad apposite convenzioni.

Infine, la natura del Difensore civico riferibile all'*Ombudsman*, di origine svedese, ha introdotto necessariamente l'analisi e il confronto con la normativa di fonte comunitaria e internazionale che ha definito in modo sempre più chiaro il ruolo dell'*Ombudsman* nella difesa dei diritti dell'uomo e nella lotta alla discriminazione individuando nell'obbligo positivo di attuazione da parte delle Amministrazioni, secondo principi di pari opportunità, l'elemento fondativo delle posizioni giuridiche tutelabili dal Difensore civico.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Quanto all'ONU:

L'azione anti-discriminatoria, sancita dalle fonti comunitarie ed internazionali, arricchisce quindi ulteriormente la nozione di buona amministrazione, evidenziando la necessità di far emergere, nella funzione di garanzia affidata al Difensore civico-*Ombudsman*, i bisogni relativi all'esistenza delle persone e l'appropriatezza dell'azione amministrativa rispetto ad essi.

Siamo quindi ben lontani dalla necessaria individuazione di un "atto dovuto" dell'Amministrazione quale parametro per riconoscere le situazioni tutelabili dal Difensore civico, poiché la funzione di garanzia pone tra gli obiettivi prioritari dell'azione del Difensore civico l'individuazione del bisogno della persona-reclamante e su ciò che l'Amministrazione è in grado di fare per realizzarlo.

- 
- La Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20.12.1993 "Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo" recante "Principi concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti dell'uomo" (Principi di Parigi) del 1991;
  - La Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea generale (20 marzo 1999) riguardante "Il ruolo dell'Ombudsman, del Mediatore e delle altre Istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e nella protezione dei diritti dell'Uomo";
  - Rapporto del Segretario generale su "Il ruolo dell'Ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dei diritti dell'Uomo (sessantacinquesima sessione dell'Assemblea generale- 1 settembre 2010).
  - Raccomandazione 757 (1975) dell'Assemblea parlamentare (Parigi 18-19 aprile 1974) (testo adottato dall'assemblea il 29 gennaio 1975), "relativa alle conclusioni della riunione della Commissione delle questioni giuridiche dell'Assemblea con gli Ombudsman e i Commissari parlamentari negli Stati membri del Consiglio d'Europa".

Quanto al Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa:

- La Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali dell'Europa (adottato il 17.06.1999 recante in allegato: "Principi che reggono l'Istituzione del Mediatore a livello locale e regionale"
- La Raccomandazione 159 (2004) del Congresso di Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 5 novembre 2004) sui Mediatori regionali: "Un'istituzione al servizio dei diritti dei cittadini"
- Il Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Relazione tra i 27 (2011) e la raccomandazione 309 (2011), predisposto nella 21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011 sul tema "La funzione dell'Ombudsman e i poteri locali e regionali"
- La Raccomandazione 309 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottata il 18 ottobre 2011), "La funzione dell'Ombudsman e poteri locali e regionali"

Quanto ai Trattati

- Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, sottoscritta a Roma il 4.11.1950
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata il 7.12. 2000 a Nizza
- Convenzione ONU sui diritti della persone con disabilità ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18

#### **7.4 Limiti di intervento del Difensore civico sulla tutela diretta di interessi diffusi e diritti civili**

L'interesse diffuso ( o adespota, o sovraindividuale) è definito l'interesse al conseguimento o al mantenimento di un bene della vita, facente capo non ad un soggetto predeterminato, ma ad una collettività indifferenziata.

In tale ambito, vengono anche in rilievo i così detti "diritti civili e cioè quelle situazioni soggettive che coincidono con l'aspettativa della collettività sociale nei confronti dell'amministrazione affinché quest'ultima metta a disposizione della generalità dei consociati una molteplicità di beni e servizi: ad esempio, servizi di manutenzione, di illuminazione, di pulizia delle strade.

I diritti civili non sono infatti rivendicabili dal singolo cittadino che non può rivolgersi alla Giurisdizione per invocarne la tutela ma solo da una collettività di cittadini attraverso l'azione politica ovvero, quando previsto dalla legge, attraverso l'esperimento in sede giurisdizionale di azioni popolari.

Quindi, in assenza di una espressa disposizione normativa in tal senso, anche il Difensore civico, come l'Autorità giudiziaria, non può intervenire direttamente a tutela degli interessi diffusi e dei diritti civili poiché si tratta di posizioni giuridiche privi di titolare cui fare riferimento, latenti nella comunità e allo stato fluido, in quanto comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile.

In tal caso, infatti, l'intervento del Difensore civico si risolverebbe in una sorta di controllo oggettivo e generalizzato sulla pubblica amministrazione e, come tale, in contrasto con il principio della inammissibilità, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal legislatore, di un'azione volta al mero controllo della legalità dell'azione amministrativa.

Principio affermato, peraltro, anche dall'art. 24 comma 3 della legge 7.08.1990, n. 241 sul procedimento amministrativo laddove stabilisce che "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate a un controllo generalizzato dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni" ed esclude che i cittadini possano basare la propria richiesta sul generico interesse al buon andamento dell'attività amministrativa.

D'altro canto, il contemperamento tra le esigenze di celerità e funzionalità dell'azione amministrativa – compromessa dalla necessità di impegnare risorse umane e

strumentali in favore dell'evasione delle domande di accesso – e di trasparenza della medesima, ha indotto il legislatore a limitare ragionevolmente l'ostensione ai soli atti inerenti a processi formativi decisionali della Pubblica Amministrazione di cui il privato cittadino sia reso più o meno direttamente destinatario.

Inoltre, l'art. 9 della succitata legge 241/1990, nel prevedere la facoltà di intervento nel procedimento dei soggetti "*portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento*", lascia comunque all'Amministrazione procedente ed all'Autorità giudiziaria il compito di verificare nel singolo caso se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione procedimentale e processuale in quanto portatore di un interesse differenziato e qualificato.

#### **7.5 E' giusto escludere dalla garanzia della buona amministrazione gli interessi diffusi e i diritti civili?**

E tuttavia, contrasta con il sentire comune la circostanza che atti amministrativi assunti in violazione di interessi ragguardevoli per la comunità possano essere sottratti ad un'ad una qualsiasi forma di sindacato da parte della collettività, per il solo fatto di non potersi individuare un soggetto legittimato a far valere, in loro difesa, una posizione qualificata e differenziata.

E non solo, il contrasto potrebbe assumere connotazione di contraddizione sistemica anche osservando la natura dell'istituto del Difensore civico divenuto, a seguito dell'approvazione dell'art. 90 dello Statuto regionale, autorità di garanzia di buona amministrazione.

In modo particolare con riferimento a beni fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione, come la salute, l'ambiente, la cultura, l'istruzione, la libertà di pensiero, la libertà religiosa, la non discriminazione, le pari opportunità e con riguardo al malfunzionamento di servizi essenziali che la pubblica amministrazione è tenuta a fornire alla collettività.

Pertanto, seguendo l'orientamento dottrinario e giurisprudenziale che ha portato alla protezione giurisdizionale dell'interesse sovraindividuale, anche la Difesa civica può sviluppare tecniche di tutela degli interessi diffusi e dei diritti civili in forma mediata,

cioè come conseguenza della protezione di altre posizioni soggettive, tutelabili perché aventi la consistenza di diritto sociale o di interesse collettivo.

#### **7.6 Tutela mediata degli interessi diffusi come interessi collettivi**

La principale tecnica di intervento a tutela dell'interesse di fatto si ha con l'individuazione di soggetti collettivi esponenziali, capaci di assumere su di sé la legittimazione ad intervenire.

Mentre infatti l'interesse di fatto è privo di titolare, latente nella comunità ed allo stato fluido, l'interesse collettivo fa capo ad un ente esponenziale, rappresentativo di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica, ma autonomamente individuabile.

A tal proposito, seguendo le indicazioni della giurisprudenza, si possono individuare i seguenti requisiti necessari perché soggetti esponenziali, spontaneamente sorti, possano considerarsi legittimati ad intervenire presso il Difensore civico:

- finalità statutarie dell'ente: che si possa desumere dalle disposizioni statutarie la finalizzazione istituzionale dell'ente alla tutela di un certo bene o interesse sovraindividuale – lo statuto deve prevedere come fine istituzionale la protezione di un determinato bene a fruizione collettiva;
- stabilità dell'assetto organizzativo – in modo che l'ente esponenziale possa svolgere con continuità la propria attività al servizio e a protezione dell'interesse della collettività che sostiene di rappresentare – l'ente deve essere in grado per la sua organizzazione e struttura di realizzare le proprie finalità ed essere dotato di stabilità nel senso che deve svolgere all'esterno la propria attività;
- vicinitas: è necessario che l'ente risulti portatore di un interesse localizzato o almeno localizzabile in una determinata zona più o meno circoscritta – stabile collegamento territoriale tra area di afferenza dell'attività dell'ente e la zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si intende leso.

#### **7.7 Rapporti tra Difesa civica e Associazioni che ne richiedono l'intervento**

Il Difensore civico, nel corso di incontri con alcune Associazioni che ne hanno chiesto l'intervento e con specifico riferimento alle situazioni prospettate, ha ribadito che l'interesse ad intervenire viene ricavato in relazione sia all'alto valore istituzionale del

bene coinvolto, sia al crescente ruolo assunto dalle formazioni sociali nell'esercizio di funzioni ed attività di interesse generale.

Sotto il primo profilo, la situazione deve essere afferente ad un bene fondamentale per l'ordinamento giuridico, si parla a tal proposito di beni fondamentali della Costituzione, di valori costituzionalmente protetti, rinvenibili all'interno di molteplici settori dell'azione amministrativa con il connotato della trasversalità.

In secondo luogo, il riconoscimento di un nuovo ruolo all'autonoma iniziativa dei cittadini e alle loro formazioni sociali nell'esercizio di funzioni e di attività di interesse generale delle associazioni, con la piena valorizzazione dell'apporto dei singoli e delle loro formazioni sociali nella gestione diretta di attività amministrative, rispondono all'esigenza di rendere giustiziabili posizioni giuridiche sempre più standardizzate e sempre meno connotate da "individualismo" (almeno in riferimento al pregiudizio subito) ampliando nei limiti del possibile i confini dell'azione ed estendendola, se non a tutti i cittadini, ad una pluralità di soggetti accomunati da un'identica situazione di danno o identificati nell'appartenenza ad un particolare contesto ambientale.

Così deve ritenersi che l'ente è legittimato ad intervenire, indipendentemente dalla sua specifica natura giuridica, quando:

- persegua in modo non occasionale obiettivi legati all'interesse sovraindividuale;
- abbia un adeguato grado di stabilità;
- abbia un sufficiente livello di rappresentatività;
- abbia un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

Alla stregua dei parametri indicati, occorre verificare se l'ente esponenziale possieda i necessari requisiti di legittimazione

L'ente si è costituito senza scopo di lucro...al precipuo e dichiarato fine di..., fissando la propria sede nel Comune di...individuando sia l'organo di presidenza che di tesoreria, e stabilendo le modalità di accesso e di partecipazione dei soggetti interessati all'iniziativa.

Ne consegue che lo stesso è sorto con l'intenzione di perseguire in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, e non certamente al limitato fine di contrastare la realizzazione di un determinato intervento ritenuto lesivo.

L'ente poi si compone di aderenti in prevalenza residenti nel Comune di, come formalmente dichiarato dal suo Presidente, e quindi possiede oggettivamente un ragguardevole livello di rappresentatività ed un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene che si assume lesivo.

La legittimazione ad agire del Comitato e del suo Presidente non sono escluse aprioristicamente dalla mancata presentazione in forma scritta dell'atto costitutivo e dello statuto, atti prescritti in tale forma solo per l'acquisto della personalità giuridica, mediante il riconoscimento concesso dall'autorità amministrativa. L'esistenza di un ente di fatto, viceversa, non è condizionata ad alcuna specifica formalità, l'importante è che la documentazione fornita dia prova della costituzione e dell'esistenza del comitato, nonché degli ulteriori requisiti di esponentzialità sopra specificati.

In mancanza di tali parametri l'interesse, non facendo capo ad un ente esponentziale, rappresentativo di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica, ma autonomamente individuabile, è di fatto privo di titolare, latente nella comunità ed allo stato fluido in quanto comune a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile.

In tali ipotesi al Difensore civico adito non è dato comprendere su quali situazioni egli potrebbe intervenire, ovvero, per dirla altrimenti, come egli potrebbe chiedere alle Amministrazioni interessate chiarimenti al fine di porre un rimedio all'eventuale situazione di pregiudizio e di cattiva amministrazione.

In tal caso, infatti, l'intervento del Difensore civico si risolverebbe in una sorta di controllo oggettivo e generalizzato sulla pubblica amministrazione e questo in contrasto con il principio della inammissibilità, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal legislatore, di un'azione volta al mero controllo della legalità dell'azione amministrativa.

### **7.8 La Tutela mediata degli interessi diffusi: i nuovi diritti sociali, intesi come diritto della persona ad una prestazione della Pubblica Amministrazione e la crisi economica**

Si definiscono diritti sociali "nuovi" quelle situazioni soggettive che non sono esplicitamente contemplate dalla Carta costituzionale, il cui profilo più rilevante è dato dalla pretesa della persona ad una prestazione nei confronti di soggetti pubblici o privati, in funzione riequilibratrice di diseguaglianze e di rimozione di forme di esclusione in favore di determinati soggetti deboli, onde garantirne la pari dignità e la partecipazione attiva alla vita sociale.

In questo modo, l'art. 2 della Costituzione ("La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale") e l'art. 3 ("*la Repubblica ha il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*"), che contengono l'affermazione della garanzia dei diritti per il raggiungimento di un obiettivo, ovvero il pieno sviluppo della persona umana, hanno imposto un'interpretazione estensiva del catalogo dei diritti esistenti: da cui la definizione di "nuovi diritti sociali".

È la persona - e non i suoi diritti astrattamente codificati - ad occupare un posto centrale e a ricevere garanzia costituzionale da parte dell'ordinamento, anche se la posizione di "diritto sociale" trae origine, in ogni caso, da diritti esistenti di cui, peraltro, esprime il condizionamento derivante dall'esercizio della potestà discrezionale del legislatore statale e/o regionale.

A fronte dell'individuazione di un nuovo diritto sociale da parte della giurisprudenza costituzionale<sup>4</sup>, il Difensore civico ha esercitato la funzione di garanzia di buona amministrazione, non tanto nel senso di avviare azioni volte all'ottenimento di atto

---

<sup>4</sup> Corte Costituzionale, sentenze numero: 356/1992; 243/1993; 240/1994; 304/1994; 99, 205, 2189 e 288 del 1995; 416/1996; 92/1997; 309/1999; 125/1998; 30/2004; 36/2005; 98/2007; 80/2010.

dovuto, bensì attività finalizzate a sollecitare l'Amministrazione a prendersi carico della posizione di debolezza del reclamante.

In definitiva, a fronte della prestazione e/o erogazione di servizio necessari e discendenti dalla posizione di diritto sociale ed individuate quale dovere posto a carico dell'Amministrazione, si è trattato di mettere a confronto ciò che l'Amministrazione aveva fatto con quanto avrebbe dovuto ancora fare per riconoscere, affrontare ed accogliere la situazione della persona, secondo parametri di buona amministrazione.

Inoltre, nuovi diritti sociali emergono, anche in forza di ulteriori clausole espansive che traggono la propria origine nel diritto internazionale o comunitario, che entrano nell'ordinamento in forza del dispositivo di cui all'art. 117, comma 1, Cost. e 11 Cost. per quanto concerne il solo diritto comunitario, consentendo di ricavare attraverso queste norme sovranazionali ulteriori e nuove dimensioni del pieno sviluppo della persona e della pari dignità.

Ma cosa diventa "la buona amministrazione" di fronte alla crisi economica e al conseguente "taglio delle prestazioni e dei servizi" da parte delle Amministrazioni?

A fronte del peso crescente delle ragioni economico-finanziarie, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato la nozione di contenuto minimo essenziale dei diritti e la Corte costituzionale ha introdotto, il principio del gradualismo per cui gli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica operati dal legislatore e la conseguente riduzione dell'entità delle prestazioni devono essere operati attraverso "moduli improntati al principio di gradualità" e prevedere "una disciplina transitoria che assicuri il passaggio graduale al trattamento meno favorevole", pur nel rispetto del principio di uguaglianza e del «nucleo irriducibile del diritto».

In ogni caso anche se l'attività interpretativa della giurisprudenza costituzionale offre un contributo importante per l'attuazione dei diritti sociali, riflettere su questi ultimi in una prospettiva esclusivamente legata ai pronunciamenti della Corte rischia di confinare la garanzia dei diritti sociali all'ambito della tutela giurisdizionale a carattere individuale e prevalentemente riparatoria della singola posizione soggettiva: la promozione e la soddisfazione dei diritti sociali, in quanto obiettivi di buona

amministrazione, non sembra infatti riducibile al perfezionamento di criteri interpretativi della legislazione vigente maturati nei procedimenti giurisdizionali.

Pertanto, dinanzi alla crisi dello Stato sociale e soprattutto alla crisi che coinvolge complessivamente il sistema economico, la ricerca di alternative e soluzioni per fronteggiarla non può che rivolgersi al legislatore, peraltro destinatario principale dell'art. 3, comma 2, Cost., allorché afferma che *"è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana"* e alle Amministrazioni attraverso cui passa inevitabilmente l'esigibilità e quindi la concreta attuazione dei diritti sociali.

D'altro canto è innegabile che attraverso la legge i diritti sociali siano soddisfatti non solo attraverso l'enunciazione, la catalogazione, la spesa e il controllo giurisdizionale, ma anche attraverso azioni amministrative che rendano esigibili i diritti creando le condizioni di fatto, in ambito economico, sociale e culturale che consentano a tutte le persone di raggiungere l'obiettivo del *"pieno sviluppo della personalità"*.

A questo punto la garanzia di buona amministrazione affidata al Difensore civico dallo Statuto regionale e dalle altre fonti comunitarie e internazionali, oltre a far emergere i diritti dei reclamanti e la necessità di *"presa in carico"* da parte dell'Amministrazione in un'ottica di prevenzione di pregiudizio alle persone, si è indirizzata anche alla sollecitazione di azioni amministrative rivolte all'esigibilità della prestazione e all'eliminazione di disservizi nei confronti della collettività.

#### Casistica esemplificativa di interventi avviati a garanzia di diritti sociali

- Ammissione di persona disabile al 100% a progetto di vita indipendente
- attivazione di terapie per bambino affetto da autismo;
- fornitura di ausili per bambino in età scolare affetto da Disturbo Specifico di Apprendimento (DSA);
- assegnazione di insegnanti di sostegno a favore di alunni affetti da disabilità

grave;

- Sollecito ai Sindaci di città capoluogo del Piemonte per introduzione del nuovo contrassegno europeo per disabili per una piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società delle persone con disabilità;
- Richiesta di evitare adempimenti invasivi della dignità e della riservatezza delle persone disabili per accreditamento all'ingresso in spazi museali ed espositivi o mostre;
- Richiesta adozione soluzioni ragionevoli per garantire il concreto accesso al lavoro in condizioni di parità di trattamento, in adempimento della sentenza 4.07.2013 Corte di Giustizia dell'Unione europea (C-211/CE);
- turismo accessibile in favore di persone in condizioni di disabilità;
- rimozione di barriere architettoniche negli esercizi pubblici
- sollecitazione all'adozione di ogni misura e intervento idonei a garantire i diritti dei bambini e delle loro famiglie alla frequentazione di scuola materna: apertura di due sezioni e avvio del servizio di scuola bus per facilitare le famiglie che sarebbero in difficoltà a portare i figli fuori dal territorio comunale (famiglie con una sola auto, senza rete parentale, monoreddito o in difficoltà economica)

### **7.9 I soggetti deboli. Il riconoscimento del bisogno e la garanzia della buona amministrazione intesa come adeguatezza dell'azione amministrativa- L'impegno del Difensore civico contro la discriminazione**

*Chi è un soggetto "debole"?*

Si definisce debole chi ha meno diritti rispetto a tutti gli altri oppure chi ne è astrattamente titolare, ma non è in condizione di esercitarli? La debolezza è causa oppure effetto di un trattamento diseguale?

La risposta non può essere univoca e la nozione di debolezza si confronta necessariamente da un lato, con il principio di uguaglianza e, dall'altro, con i diritti delle persone: la "debolezza" è, dunque, la situazione di chi non ha o non può esercitare in condizioni di eguaglianza i diritti fondamentali, o il "nucleo irriducibile" di questi.

L'art. 3 della Cost., fornisce risposte diverse in ordine al tipo di tutela da assicurare ai soggetti "deboli": il primo comma sancisce il divieto di discriminazione da realizzarsi tramite l'estensione a tutti i cittadini di diritti e garanzie, "*senza distinzioni di sesso, razza, lingua religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali*"; mentre il secondo comma affianca forme di tutela che si realizzano tramite la predisposizione di una disciplina particolare, per assicurare la diffusione delle opportunità, la promozione e l'effettivo esercizio dei diritti, ovvero "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

La norma contenuta nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione si connota, come affermato dalla dottrina, per essere "inesauribilmente" aperta sotto il profilo dell'individuazione delle "debolezze" e del contenuto della tutela e della garanzia offerte.

Pertanto, le infinite potenzialità della norma devono trovare concreta realizzazione da parte del legislatore e delle Amministrazioni, in special modo quelle regionali e locali, per le quali il dovere di buona amministrazione si sviluppa nelle azioni positive, ovvero nell'approntare un'azione amministrativa adeguata rispetto alla realizzazione dei bisogni sottesi ad un determinato gruppo o categoria individuati.

Infatti, mentre i nuovi diritti sociali (di cui si è trattato al paragrafo precedente) tendono a soddisfare prevalentemente "debolezze" individuali, ponendo a carico dell'Amministrazione l'esigibilità del diritto mediante l'erogazione della prestazione e/o l'erogazione del servizio, le azioni positive nell'ambito delle politiche antidiscriminatorie sono rivolte alla soluzione di «debolezze» collettive, nel senso che i destinatari sono individui da tutelare in quanto appartenenti a gruppi o categorie collettive.

Si può quindi affermare che gli interessi che fanno riferimento alle azioni positive sono a realizzazione individuale, nel senso che la persona ne avrà ricadute positive sulla sua situazione, ma a giustificazione collettiva, essendo i singoli individui

coinvolti destinatari di tali misure “positive” in relazione alla circostanza che essi sono parte di esperienze e condizioni di una collettività.

Tali considerazioni hanno procurato una riflessione su forme e contenuto della tutela da riconoscere alle persone deboli, in quanto non uguali alle altre, e sul ruolo della Difesa civica regionale contro la discriminazione, con particolare riferimento alla funzione di garanzia di buona amministrazione assegnata al Difensore civico regionale dalle fonti comunitarie ed internazionali in materia di *Ombudsman*.

La tutela dei cittadini nei casi di discriminazione va intesa quindi nel senso di far emergere i bisogni delle persone e a verificare l'appropriatezza dell'azione amministrativa, sollecitando le Amministrazioni all'adempimento di azioni positive nei confronti del gruppo e/o categoria considerata.

In tale direzione pertanto si sono sviluppati alcuni interventi dell'Ufficio che si sono declinati nella sollecitazione di adempimenti previsti dalla normativa a carico delle Amministrazioni che qui si sviluppano e si sintetizzano.

**Segnalazione in ordine ad adempimenti conseguenti alla legge 215/2012 in materia di pari opportunità di genere alla luce del quadro normativo costituzionale e del parere 93/105 del Consiglio di Stato del 19 gennaio 2015-sez.I**

Il Difensore civico, con riferimento al parere del Consiglio di Stato 93/2015 depositato il 19.1.2015 e conseguente alla L. n. 215/2012, che ha dettato nuove disposizioni volte a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli comunali, regionali, nonché nella composizione delle Commissioni di concorso nelle Pubbliche Amministrazioni, ha effettuato segnalazione agli organi competenti al fine di sollecitare l'adempimento degli obblighi di legge.

In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge 215/2012 ha modificato il comma 3 dell'art. 6 d.lgs. n. 267/2000, (T.U. Enti locali) prevedendo che gli Statuti comunali e provinciali stabiliscano norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della l. n. 125/1991, e per garantire la presenza di entrambi i sessi

nelle Giunte e negli organi collegiali non elettivi del Comune e della Provincia, nonché degli Enti, Aziende ed Istituzioni da essi dipendenti.

Lo stesso art. 1, al comma 2, stabilisce, inoltre, che gli enti locali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, debbano adeguare i rispettivi Statuti e regolamenti alle novellate disposizioni dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 267/2000.

Inoltre, ulteriori disposizioni introdotte dalla l. n. 215/2012 tendono a rendere effettiva la presenza di entrambi i sessi nei Consigli comunali, sia nella formazione delle liste dei candidati, sia nelle relative consultazioni elettorali, sia nella formazione delle Giunte comunali e provinciali «*nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini*».

La citata legge 215/2012, del resto, ha specificato ulteriormente quanto già sancito in materia da fonti nazionali e sovranazionali, quali l'art. 51 Cost., l'art. 1 D.Lgs. n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità) e l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Inoltre, il Consiglio di Stato, Sez I, con il parere 93/15, ha stabilito che se non è rispettata la parità di genere, ed il Sindaco o il Presidente della Regione non intervengono a rimuovere la situazione incostituzionale, deve essere nominato un "commissario ad acta" per la modifica del relativo Statuto.

**Segnalazione all'Amministrazione regionale- Assessorato e direzione generale alla sanità su ritardo nella messa a regime di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza- c. dette REMS e , più in generale, della difficoltà di individuare e realizzare percorsi di presa in carico di persone con disabilità psichica, anche al di là dell'applicazione della misura di sicurezza.**

il Difensore civico ha sollecitato pratiche di buona amministrazione, tenutosi conto del ruolo svolto dai Dipartimenti di salute mentale come individuato dalla D.G.R. n. 42 –1271 del 30.03.2015 "per favorire la dimissione e la presa in carico di persone attualmente presenti in OPG ovvero per limitarne l'ingresso, potenziare le risorse a disposizione dei DSM, dando priorità strategica al trattamento territoriale, attraverso la presa in carico dei soggetti destinatari di una misura di sicurezza non detentiva e l'invio in strutture sanitarie", evidenziando, la necessaria e assoluta rilevanza della tutela del diritto alla salute ed il disposto normativo ex art. 32 della Costituzione che

prevede come "la legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana" e l'urgenza di provvedere nel solco tracciato dalla normativa.

Il Difensore civico ha rammentato più in generale, la necessità di un'adeguata presa in carico, tanto in termini specificamente sanitari, tanto in termini di realizzazione di politiche rivolte all'inclusione sociale, di ogni persona affette da disabilità psichica.

**Richiesta all'Amministrazione regionale- Direzioni Coesione sociale e Competitività del Sistema Regionale- di trasparenza e semplificazione nella comunicazione rivolta ai possibili beneficiari di misure pubbliche di inclusione sociale, lotta alla povertà, rilancio dell'occupazione, con indicazione delle tipologie di prestazioni previste, tempi e modalità di accesso alle stesse, nella garanzia delle pari opportunità e di un equilibrato utilizzo dei fondi all'uopo destinati.**

**Osservazioni a disegno di legge regionale "Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale"**

(.....)

- ART. 1 COMMA 2: "la Regione dà concreta attuazione ai principi e alle finalità della presente legge in raccordo con le istituzioni di parità regionali, nazionali ed internazionali **e con il Difensore civico** promuovendo la collaborazione con gli enti locali e il dialogo con le parti sociali e con l'associazionismo"

(.....)

- ART. 4, COMMA 5: "I soggetti pubblici e privati che stipulano contratti, convenzioni o accordi di qualsiasi altra natura con la Regione Piemonte, o che da essa ricevono contributi, finanziamenti, agevolazioni, appalti, concessioni, patrocini o altre forme di sostegno, anche non oneroso, sono tenuti al rispetto del principio della parità di trattamento di cui all'art. 2 nei confronti di utenti, dipendenti, collaboratori, clienti e fornitori. Gli uffici regionali verificano il rispetto di tale principio, anche su segnalazione delle associazioni di cui all'art. 6, comma 5, lettera, **segnalando al Difensore Civico eventuali condotte discriminatorie**"

(.....)

- ART. 5 COMMA 6 LETT. B): "inserisce nei corsi di formazione interna appositi moduli sul divieto di discriminazione e sul principio di parità di trattamento, **anche in coordinamento con il Difensore civico**

(.....)

- ART. 5 COMMA 8 LETT. A) "nell'ambito delle funzioni di consulenza per il Consiglio e la Giunta regionale e di controllo, effettua periodiche rilevazioni sui