

senso Rousseauviano assertore di legalità sostanziale in prevalente ottica di prevenzione, che ha come costante riferimento la persona umana: dunque la priorità dei suoi bisogni vitali (formalizzati anche, in ipotesi, in diritti fondamentali o in diritti soggettivi pieni o anche in interessi legittimi ovvero diffusi); antidoto non giurisdizionale, ma pienamente inserito nel complessivo sistema "giudiziale", della mala amministrazione, calmieratore umano di macchine sempre più complesse, ma anche kafkianamente complicate e inefficienti ovvero dispendiose, di pubbliche amministrazioni e uffici pubblici e parapubblici, spesso incapaci di comunicare anche tra di loro.

D'altronde, "l'atto di riconoscersi con gli affanni di un altro e' esso stesso espressione di democrazia e uguaglianza", secondo l'affermazione di Jeremy Refkin ( "Civiltà dell'empatia") e l'empatia può costituire una risorsa fondamentale dell'attività di un Ombudsman, che ascolta, comprende, traduce, dialoga e mette in comunicazione i più diversi soggetti pubblici e privati, interrogando da ultimo anche la politica, quando si tratti di intervenire a tutela di diritti fondamentali, come nel caso della salute o del lavoro, o della tutela antidiscriminatoria, in generale.

Per converso, è difficile, molto difficile, rimuovere la diffidenza delle amministrazioni, spesso refrattarie a qualunque "controllo", tanto più dal basso, disinteressato e proattivo nel senso di ricercare sempre una soluzione ragionevole, equa, corretta, nel segno della trasparenza e del rispetto della legalità; senza che ricorra la necessità di ricorrere al Giudice, inflazionando la macchina giudiziaria, e con costi economici notevoli per la collettività, stimati da importanti Istituzioni internazionali, in alcuni punti percentuali del PIL (Prodotto Interno Lordo)

In tempi in cui la trasparenza, anche a fini di prevenzione della corruzione, e' fondamentale,

Come comprova ,da ultimo, la corrispondenza intrattenuta dallo scrivente Difensore civico con il Presidente Cantone, che presiede l'Autorità nazionale Anticorruzione, che ha scritto in questi giorni al Difensore Civico del Piemonte , per coinvolgere quest'ultimo, in pratiche proattive condivise, e a seguito di una sollecitazione del Mediatore europeo sul ruolo della società civile e delle Istituzioni di controllo, quale è il Difensore civico, in azioni positive ovvero interdittive e/o di incentivazione di buone e correlata disincentivazione di cattive pratiche, dunque, in primo luogo, in percorsi di trasparenza e accessibilità alle informazioni sui siti istituzionali delle Amministrazioni e non solo.

Con la stessa Autorità il Difensore civico ha avuto, ulteriormente, interlocuzioni finalizzate a verificare i modi per conferire terzietà agli organismi responsabili dell'anticorruzione negli Enti Locali.

Tutto ciò, anche con particolare riguardo all'istituto dell'"accesso civico", disciplinato dal D.Lgs.33/2013, e, più in generale, del diritto di accesso documentale di atti detenuti da pubbliche amministrazioni, e così in materia di appalto, o anche in altre materie, come quella ambientale, ovvero riferibile ai diritti di partecipazione del cittadino ed alla trasparenza.

**La "mission": attività di sollecitazione/mediazione istituzionale del Difensore civico.**

***Funzione legislativa sostanziale dell'attività.***

Secondo i parametri che governano l'Istituto, ricavabili da plurimi atti e raccomandazioni e dell'ONU e dell'Unione Europea, non vi è Ombudsman se non è garantita la sua compiuta autonomia e indipendenza (sotto tutti profili che ne conseguono)

Caratteristica fondamentale dell'attività di Difensore Civico è data dal fatto che gli strumenti azionati sono privi in Italia di effetti vincolanti ( situazione di "debolezza" che



potrebbe essere superata se solo il nostro Paese si adeguasse allo stato di legislazioni come quella francese, spagnola, tedesca, scandinava, sudamericana in genere : sistemi ove l'Ombudsman e' correttamente dotato in primis di adeguata autonomia e organizzazione territoriale, su base nazionale, da noi inesistenti o parzialmente realizzate in ambito locale, non senza contraddizione, nonché di ovvia legittimazione processuale nell'interesse generale; e anche di poteri censori effettivi nei riguardi delle amministrazioni; comunque svolgendo, come in Francia, funzioni di tutela antidiscriminatoria a tutto campo, tra l'altro con evidente economicità di spesa, se solo si consideri la moltiplicazione di tanti garanti e authorities, oltre 30, in assenza di un coordinamento sistemico della loro attività, come in Italia).

Tutto ciò, richiederebbe una sostanziale armonizzazione e anche, in ipotesi, unificazione delle funzioni di garanzia dei diritti, come in Francia (*Défenseur des droits*), in Spagna (*Defensor del pueblo*), in Scandinavia (*Ombudsman*).

La natura non vincolante e informale di tali attività e dei relativi strumenti di attuazione, che ben può costituire, entro i limiti di cui sopra, anche una risorsa nel corpo di interventi caratterizzati dalla moral suasion (che presuppone da parte delle Amministrazioni l'esistenza di una cultura del servizio, spesso inesistente o inespressa) è racchiusa nell'aggettivo "soft".

In luogo di una vera e propria obbligazione giuridica, il destinatario dell'azione contrae una "soft obligation", ovvero un'obbligazione priva di vincolatività e precettività.

La tecnica in questione, propria dell'attività del Difensore Civico, anche in Europa, costituendo il mezzo processuale, quale estrema ma anche necessaria a fini, innanzitutto, di dissuasione di pratiche scorrette, ratio, deriva dalla necessità di mettere in campo strumenti flessibili, comunque necessari sul piano del metodo e delle tecniche di comunicazione, che si adattino alla mutevolezza e all'evoluzione incessante di determinati settori, nella specie legati alla macchina amministrativa, in relazione anche alla mutevolezza del quadro normativo di riferimento ed alle connesse difficoltà interpretative ed applicative, oltre che alla peculiarità di ciascun caso concreto..

Tutto ciò, dal punto di vista del cittadino, nella logica e con il fine della semplificazione e accessibilità, a partire, innanzitutto, dal linguaggio e da "bizantinismi" di atti, provvedimenti e norme.

Nell'ottica evangelica del parlar semplice.

Si impone la necessità, non sempre produttiva di effetti, in assenza di più stringenti poteri, ormai indispensabili per la stessa esistenza dell'Istituto, in coerenza con la normativa di principio (ONU, Unione Europea e Consiglio di Europa), di un'opera costante di ascolto proattivo, che ben può dar luogo ad una sorta di pedagogia della buona amministrazione o del buon governo, inteso come aderenza ai bisogni di chi vanta la titolarità di diritti fondamentali, in primis il diritto ad una buona amministrazione (art.41 Trattato Unione Europea, art.97 Costituzione repubblicana).

Nel contempo, educare il cittadino a conoscere e far valere i propri diritti, parimenti e parallelamente sollecitando le Amministrazioni (ma anche, in ipotesi, anche in via indiretta, la Politica), a farsi carico del soddisfacimento di aspettative, bisogni, diritti, interessi dei cittadini e di imprese ed enti, meritevoli di attenzione o da soddisfare tout court per non ledere diritti primari.

È chiaro infatti che una raccomandazione o anche un'osservazione critica, formulate sulla base di un ricorso individuale concernente problematiche di valenza generale, oltrepassa la risoluzione del concreto e singolo caso, in quanto, se recepita dal Soggetto a cui è

indirizzata, potrà provocare il cambiamento di regole e procedure obsolete ovvero scorrette e inadeguate, creando soddisfazione per tanti cittadini e comunque trasparenza.

La Difesa civica moderna e' in tutta Europa, (che ha posto tra le condizioni per l'ingresso di nuovi stati membri, l'esistenza di un Difensore civico nazionale, da noi inesistente), funzione fondamentale dello Stato democratico di diritto, in quanto:

a) costituisce mezzo di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento internazionale e dalla Carta costituzionale in favore della persona e nei riguardi delle Pubbliche Amministrazioni in genere;

b) realizza la difesa dei diritti dei cittadini e il controllo sulle Pubbliche Amministrazioni nel segno della trasparenza, intervenendo nei casi di mancanza o carenza di amministrazione, ovvero nei casi di:

- omissione di atti obbligatori per legge,
- irregolarità amministrative,
- ingiustizia,
- discriminazione,
- abuso di potere,
- mancanza di risposta,
- rifiuto di accesso all'informazione,
- ritardo ingiustificato,
- carenza nell'attuazione dei diritti fondamentali delle persone ed enti,
- carente comunicazione e asimmetrie informative;

c) costituisce anche strumento "antiburocratico" per eccellenza, contribuendo a ridurre i costi delle "burocrazie" gravanti sul sistema economico nel suo complesso, attraverso un'attività intesa a determinare trasparenza, semplificazione e concretezza dell'azione amministrativa;

d) costituisce mezzo diretto a stimolare il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, migliorandone efficienza, qualità, ma anche immagine e in definitiva "umanizzando" l'attività amministrativa, nel senso di specificarne l'essenza di "servizio" per le persone;

e) svolge ulteriormente attività di "mediazione", a.d.r., nel senso di mettere a confronto le esigenze e i bisogni dei cittadini e degli utenti con i contenuti ed i mezzi tipici, a volte rigidi, dell'azione propria dei pubblici uffici, in tal modo favorendo l'emersione di modi capaci di consentire il soddisfacimento delle attese dei cittadini, innanzitutto, nel rispetto del principio di legalità;

f) si pone come strumento alternativo a quelli giurisdizionali tipici, tanto in sede amministrativa che ordinaria, giacché attraverso attività di indagine e sollecitazione, nonché suggerimenti, il Difensore civico intende provocare comportamenti virtuosi in capo ai pubblici uffici, che, se adottati, sono in grado di soddisfare diritti, interessi e bisogni dei cittadini.

Al riguardo, si sottolinea il cammino in fieri di importanti riforme legislative, nel nostro Paese, a far tempo dalla legge del 2010 sulla mediazione civile e commerciale, intese a promuovere nei più diversi ambiti il ricorso a strumenti "giustiziali" e tuttavia non giurisdizionali per la risoluzione dei conflitti economici e giuridici.



Il Difensore civico si dovrebbe inserire a pieno titolo in tali percorsi, come si è più volte sottolineato in questi sei anni.

Quale garante dei LEA (livelli essenziali di assistenza) e dei diritti fondamentali nell'ambito di percorsi di mediazione/negoziazione tra cittadini, imprese, enti, e pubbliche amministrazioni ovvero concessionari e/o gestori di pubblici servizi.

Il cammino è non semplice, ma inevitabile se si vuole sfuggire all'arretramento di un sistema inflazionato di giurisdizione farraginoso, costoso e demotivante, che costituisce, come documentano più rapporti di Autorità ed Enti internazionali, ostacolo allo sviluppo dell'economia e alla competitività del Paese, misurabile in più punti del PIL.

Al riguardo, si segnala che lo scrivente è stato designato quale Presidente del Dipartimento per la mediazione amministrativa, costituito dalla Fondazione di diritto pubblico "Osservatorio sull'uso dei sistemi ADR", per la promozione di strumenti negoziali e non giurisdizionali, ovvero di mediazione, che coinvolgano anche pubbliche amministrazioni, ovvero gestori e/o concessionari di pubblici servizi, con il coinvolgimento attivo dei Difensori civici, quali garanti del rispetto dei diritti fondamentali e, in ultima istanza, della qualità della mediazione amministrativa.

I principi che hanno orientato e orientano l'attività del Difensore civico (pur in assenza di una legge quadro italiana e di un Difensore civico nazionale).

Giova in proposito ripercorrere di seguito, per estratti, i termini della funzione di un Ombudsman, come rinvenibile in documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, non pienamente ed efficacemente recepiti nel nostro Paese, a riprova di un deficit democratico da colmare.

Quanto all'ONU,

la Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 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 la protezione dei diritti dell'uomo" (Principi di Parigi), del 1991, che, tra l'altro, prevede:

"Composizione e garanzie d'indipendenza e pluralismo

...

**2. Le istituzioni nazionali dovranno disporre di una infrastruttura adatta al buon funzionamento delle loro attività, in particolare di finanziamenti sufficienti. Tali finanziamenti dovranno permettere alle istituzioni di dotarsi di personale e sede propri, per essere indipendenti dall'Amministrazione e non soggette ad un controllo finanziario che potrebbe compromettere la loro indipendenza."**

la Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea generale (20 marzo 2009), riguardante

"Il ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e la protezione dei diritti dell'uomo", che così recita:

*"...Considerando il ruolo che possono svolgere l'ombudsman, il mediatore e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo per promuovere la buona amministrazione (gouvernance) nelle amministrazioni pubbliche oltre che per migliorare le loro relazioni con i cittadini e i servizi che loro forniscono,*

*Considerando ugualmente il ruolo importante che rivestono, laddove istituiti, l'ombudsman, il mediatore e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nell'instaurazione effettiva dello stato di diritto e del rispetto dei principi della giustizia e della legalità,*

*Sottolineando che queste istituzioni, laddove istituite, possono rivestire un ruolo importante nel fornire dei consigli ai governi sui modi di conformare la loro legislazione e le loro pratiche nazionali ai loro obblighi internazionali relativi ai diritti dell'uomo..."*

**il Rapporto del Segretario generale su "Il ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e la protezione dei diritti dell'uomo" (Sessantacinquesima sessione dell'Assemblea generale — 1 settembre 2010).**

**Il Rapporto, che fa seguito a quanto disposto nel paragrafo 3 della Risoluzione 63/169, laddove l'Assemblea generale ha pregato il Segretario generale di presentare Rapporto, per rendere conto all'Assemblea stessa dell'applicazione della predetta Risoluzione:**

apporto fornito **dall'Alto Commissariato ai diritti dell'uomo** agli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo ;

ruolo del **Comitato Internazionale di Coordinamento (CIC)** delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo,

**reca le seguenti "V. Conclusioni**

*... 101. Il Segretario generale prende atto dell'esistenza di diverse associazioni di ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo a livello nazionale, regionale, sotto regionale e internazionale. Al riguardo, egli incoraggia gli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo a cooperare al fine di rafforzare le loro capacità di promuovere e proteggere i diritti dell'uomo...*

*...*

*Il Segretario generale incoraggia fortemente le associazioni di ombudsman, di mediatori e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo a contribuire attivamente a fare comprendere e applicare più estesamente i Principi di Parigi dai loro membri.*

*Il Segretario generale sollecita fortemente gli Stati membri a fornire dei fondi adeguati per permettere agli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo di funzionare effettivamente, e per fare in modo che l'opinione pubblica sia cosciente dell'importanza del ruolo di queste istituzioni";*

**quanto al Consiglio d'Europa,**

**la 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", con la quale l'Assemblea " 10. Raccomanda al Comitato dei*



*Ministri d'invitare i governi degli Stati membri che non hanno ancora adottato questa istituzione di studiare la possibilità di designare tanto a livello nazionale che a livello regionale e/o locale, delle persone che assumano le funzioni corrispondenti a quelle degli Ombudsman e commissari parlamentari esistenti”;*

la Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 17 giugno 1999),

*recante in allegato* “Principi che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale”, *dalla cui lettura, tra l'altro, si evidenzia* :

#### **“Preambolo**

*La diversità dei sistemi giuridici dei paesi europei, le differenti forme di decentramento, la varietà delle soluzioni adottate in ciò che concerne la messa in opera del mediatore a livello locale e regionale, militano tutte a favore della proposta di un modello che abbia caratteristiche generali, che potranno essere applicate nei differenti Stati membri del Consiglio d'Europa, in funzione delle specificità di ciascun sistema*

#### **Basi giuridiche...**

...

#### **La nozione di mediatore.**

3. L'istituzione del mediatore (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, ecc.) contribuisce, da una parte, a rafforzare il sistema di protezione dei diritti dell'uomo e, d'altra parte, a migliorare i rapporti tra l'amministrazione pubblica e gli utenti.

...

7. Appare chiaramente che la prossimità tra mediatore e cittadino è vantaggiosa per quest'ultimo. Per realizzarla, la soluzione consistente nel creare dei mediatori competenti per ciascuna collettività locale o regionale che abbia una autonomia amministrativa e/o legislativa, è di lunga preferibile alla soluzione consistente nell'estendere la competenza del mediatore nazionale ad atti e comportamenti della collettività locale o regionale.

8. La configurazione del decentramento amministrativo esistente in qualche Stato potrà giustificare l'istituzione di un mediatore in ciascun comune. Tuttavia, al fine di evitare ogni eccessiva frammentazione, sarà preferibile procedere a dei raggruppamenti al fine di attribuire ad ogni mediatore una competenza territoriale e un numero di amministratori adeguati.

#### **La scelta del mediatore.**

...

12. Una remunerazione adeguata dell'attività del mediatore (ombudsman), dovrà essere prefissata in ragione della tipologia del rapporto (tempo pieno, tempo parziale, ecc). Le funzioni del mediatore esercitate gratuitamente non offrono una garanzia sufficiente d'indipendenza e di imparzialità.

...

15. L'istituzione di mediatori che abbiano competenze specializzate per materia (salute, telecomunicazioni, ecc.) o per gruppi di persone da tutelare (disabili, gruppi socialmente sfavoriti, minori, immigrati, minoranze, ecc.) non costituisce una alternativa al mediatore avente competenza generale. Nulla si oppone, in termini di principio, all'istituzione di questi mediatori specializzati in aggiunta di altri mediatori. Tuttavia, è necessario evitare una eccessiva proliferazione che potrebbe intralciare il funzionamento di un sistema generale di protezione dei diritti dell'uomo.

#### **L'ufficio e i servizi del mediatore.**

...

..- il mediatore dovrà essere dotato di un personale adeguato, in numero e qualificazione, all'entità della sua competenza territoriale e al numero degli individui che potranno domandare i suoi servizi..

..- il personale potrà essere messo a disposizione del mediatore dall'Amministrazione territoriale o reclutato direttamente dal mediatore. Questa seconda soluzione è preferibile in funzione dell'esigenza d'indipendenza che si applica ugualmente ai funzionari dell'Ufficio.

#### **Le competenze e le funzioni del mediatore.**

...

III. Le limitazioni delle competenze concernenti gli atti e i comportamenti delle amministrazioni in funzione, per esempio, delle materie interessate (difesa nazionale, sicurezza pubblica, polizia, ecc.) dovranno essere ridotte all'indispensabile.

la Raccomandazione 159 (2004) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 5 novembre 2004) sui mediatori regionali : "un'istituzione al servizio dei diritti dei cittadini", in base alla quale :

#### **"Il Congresso..**

...

11. Constatando che le autorità regionali assumono responsabilità multiple in ambiti quali la sicurezza sociale, l'educazione, l'edilizia, la salute, l'ambiente e che questi obblighi implicano una complessità giuridica e amministrativa che rende difficile la conoscenza e l'accesso dei cittadini ai loro diritti civili e sociali;

...

15. Valutando che, stante la loro prossimità ai cittadini e alle autorità regionali, i mediatori regionali contribuiscono a garantire efficacemente l'accesso ai diritti e facilitano il dialogo tra amministrazione e amministrati;

....

18. Sottolineando che i mediatori regionali dovranno beneficiare di un mandato chiaro, nel quale siano precisate le loro relazioni con i poteri pubblici e con eventuali istituzioni di mediazione a livello nazionale e/o locale e **che i mediatori regionali possono coesistere**



*con i mediatori nazionali o assolvere le funzioni di mediatore nazionale laddove questo non esista;*

*..Invita il Consiglio d'Europa:*

*a facilitare la creazione di reti europee di mediatori regionali a livello nazionale e europeo allo scopo di facilitare lo scambio di esperienze, la condivisione di informazioni e di buone pratiche...."*

**il Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Risoluzione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011)**, predisposto nella 21<sup>o</sup> 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"**, nel quale, tra l'altro, si evidenzia:

**"Introduzione.**

....

3. Al fine di facilitare la lettura del presente rapporto e del questionario sul quale lo stesso è basato, noi intendiamo per "ombudsman" una istituzione che riunisce la totalità o la maggior parte delle seguenti caratteristiche:

*un ombudsman interviene allorché un individuo è stato leso da un atto di cattiva amministrazione. Questo ultimo tema è estremamente vasto: esso include in particolare, ma senza limitarsi a questo, gli atti illegali e le violazioni dei diritti dell'uomo. Può trattarsi per esempio di un ritardo, della mancata comunicazione di informazioni, di un comportamento grossolano o insensibile;*

*la cattiva amministrazione deve costituire il fatto di un organo pubblico, per esempio una autorità locale o regionale;*

*per svolgere le sue indagini, l'ombudsman ha accesso a tutti i dossier e altri elementi di prova pertinenti;*

*l'ombudsman opera per quanto possibile in collaborazione con l'autorità locale/regionale;*

*il funzionario responsabile dell'errore non è abitualmente identificato individualmente;*

*l'ombudsman applica una procedura informale, cosicché, per esempio, un reclamante non ha bisogno dell'assistenza di un avvocato;*

*l'ombudsman formula delle raccomandazioni, piuttosto che delle disposizioni giuridicamente dotate di esecutorietà.*

4. Per quanto riguarda la terminologia, gli Stati utilizzano delle denominazioni differenti, per esempio Mediateur, Difensore Civico, Defensor del Pueblo, Sindic de Greuges, Justicia Mayor, Arateko, Valedor do Pobo. Nel presente rapporto, comunque, noi impiegheremo il termine ombudsman, perché è colui che è utilizzato da più lungo tempo e più correntemente..

...

**II. Sviluppo degli ombudsman centrali e locali/regionali**



....

b. tra gli Stati esaminati per il presente rapporto...due Stati – l'Italia e la Svizzera – non hanno ombudsman centrale, ma unicamente degli ombudsman locali/regionali.... Ai sensi della legge nazionale italiana, l'ombudsman regionale, laddove è stato designato è anche competente nei confronti dei servizi amministrativi centrali ubicati all'interno del territorio della regione. **Gli ombudsman regionali siedono in un Comitato di Coordinamento che li rappresenta ed è riconosciuto dal Congresso delle Regioni italiane. Il Coordinatore rappresenta l'Italia nella rete europea dei Mediatori. Il Comitato di Coordinamento cerca di mantenere contatti con le istituzioni locali e gli ombudsman locali. A dispetto degli sforzi di realizzare una rete di ombudsman italiani regionali e locali, la presenza dell'ombudsman solo in alcune città o in alcune regioni affievolisce la tutela non giudiziale dei diritti che l'ombudsman può garantire alla gente in modo tale che i loro diritti variano in funzione del loro luogo di residenza e dell'amministrazione pubblica alla quale si rivolgono “.**

la conseguente Risoluzione 327 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali dell'Europa (adottato il 18 ottobre 2011) “La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali”, mediante la quale :

**“3....Il Congresso rammenta i suoi “Principi del 1999 che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale”, che restano d'attualità e offrono un riassunto utile del valore e della finalità di questa istituzione...**

**10. Il Congresso pertanto chiede ai Poteri Locali e Regionali:**

**a. di incoraggiare lo sviluppo dei servizi dell'ombudsman incaricato di esaminare i reclami concernenti i servizi pubblici locali e regionali, attirando l'attenzione sui “Principi del Congresso che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale”,**

.....

**11. Il Congresso chiede alle associazioni dei poteri locali e regionali:**

...

**di richiedere alle autorità nazionali, allorquando la copertura dei servizi dell'ombudsman e il quadro legislativo sono incompleti, a garantire la realizzazione di un sistema nazionale di protezione da parte di un ombudsman in ogni Stato membro, in questo modo fornendo adeguata tutela a tutte le persone contro la cattiva amministrazione a livello locale e regionale, assicurando che ciascuno abbia facile accesso ai servizi di un ombudsman”.**

nonché la Raccomandazione 309 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 18 ottobre 2011) ,“La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali”, mediante la quale :

“...6. Il Congresso incoraggia la cooperazione e la messa in rete tra i servizi dell'ombudsman, in particolare in cooperazione con il Commissario europeo ai diritti dell'uomo, la rete dei mediatori europei e l'Associazione internazionale dei mediatori. esso incoraggia anche la cooperazione tra gli ombudsman locali e regionali in ciascuno Stato membro e riconosce il ruolo positivo che i comitati di coordinamento nazionale possono svolgere nella realizzazione dei servizi dell'ombudsman...”

...

**....8. Raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a garantire, per i difensori civili incaricati di esaminare i reclami nei casi di cattiva amministrazione dei servizi pubblici locali e regionali:**

*a. che tutti gli individui, indipendentemente dal loro status giuridico e dalla loro nazionalità, abbiano un accesso facile e trasparente a tali servizi dell'Ombudsman;*

*b. che sia rimosso ogni ostacolo giuridico all'istituzione di un servizio dell'Ombudsman efficace e con competenze generali;*

*c. che i difensori civili abbiano il mandato di avviare d'ufficio le indagini su eventuali casi di cattiva amministrazione;*

*d. che i servizi dell'Ombudsman siano dotati di personale indipendente, imparziale e competente, con retribuzioni all'altezza delle loro responsabilità e con una conoscenza delle amministrazioni nei confronti delle quali sono chiamati a esaminare i reclami;*

*e. che i servizi dell'Ombudsman siano indipendenti finanziariamente e dispongano di risorse sufficienti per potere condurre le indagini necessarie per trattare i reclami;*

*f. che le raccomandazioni dell'Ombudsman siano rese pubbliche e ricevano l'attenzione necessaria da parte dei poteri locali e regionali e che siano pubblicati dei rapporti periodici indicanti i problemi ricorrenti e i provvedimenti adottati per porvi rimedio;*

*g. che si realizzi una buona cooperazione e una messa in rete tra gli ombudsman che lavorano a livello locale, regionale, nazionale e europeo, grazie alla creazione, se del caso, di comitati di coordinamento nazionali, al fine di garantire che i reclami siano indirizzati all'ombudsman competente e di evitare ogni duplicazione d'attività .*

*che ci sia una buona cooperazione tra gli Ombudsmen e i tribunali e le altre giurisdizioni e istituzioni connesse.*

9. Il Congresso riconosce il validissimo lavoro svolto dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa per facilitare lo sviluppo dei servizi dell'Ombudsman incaricato di esaminare i reclami relativi ai servizi locali e regionali e lo incoraggia, in cooperazione con il Congresso e le associazioni internazionali dei difensori civili, a proseguire gli sforzi per facilitare la messa in rete e lo scambio di buone prassi tra tali servizi dell'Ombudsman e a favorire lo sviluppo delle reti nazionali di difensori civili già esistenti”.

Il quadro di riferimento in oggetto è chiaramente rivolto a definire il ruolo, la funzione, il dovere di istituzione, i contenuti, le metodologie facenti capo all'Ombudsman e, nel contempo i poteri-doveri degli Stati nazionali, ma anche degli Enti regionali.

Trattasi di normative a carattere prescrittivo, che tuttavia in Italia hanno trovato applicazione incompiuta e non uniforme nel territorio in difetto di una legge-quadro e



anche dell'istituzione di un Ombudsman nazionale ( come tale prescritto dall'ONU e dal Consiglio d'Europa), pur in presenza del vigente art.16 L. 15 maggio 1997, n.127, che testualmente ha espanso le funzioni dei Difensori civici e delle Province Autonome anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato "sino all'istituzione del Difensore civico nazionale", ad oggi non intervenuta.

Deve comunque rilevarsi che, in forza della **Raccomandazione 159 (2004) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa**, sopra richiamata, ***"i mediatori regionali possono coesistere con i mediatori nazionali o assolvere le funzioni di mediatore nazionale laddove questo non esista"***, dovendosi ancora sottolineare che il Consiglio d'Europa con la **Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa** sopra richiamata, ha raccomandato di evitare un'eccessiva proliferazione nell'istituire mediatori che abbiano competenze specifiche per materie o per gruppi di persone, in quanto ***"potrebbe intralciare il funzionamento di un sistema generale di protezione dei diritti dell'uomo"***.

Deve ancora e da ultimo sottolinearsi il dovere di garantire piena autonomia e indipendenza di ogni mediatore anche locale, sotto il profilo dell'adeguatezza delle strutture e delle retribuzioni, della competenza e imparzialità del personale, tant'è che il Congresso dei poteri locali e regionali con la citata **Raccomandazione 309 (2011)**, ha raccomandato al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a garantire, tra l'altro, ***"che i servizi dell'Ombudsman siano indipendenti finanziariamente e dispongano di risorse sufficienti per potere condurre le indagini necessarie per trattare i reclami"***, altresì garantendo, tramite i Comitati di Coordinamento nazionali ***"che i reclami siano indirizzati all'ombudsman competente e di evitare ogni duplicazione d'attività"***.

In tale dimensione, occorre rammentare che, così come sottolineato nel **Rapporto introduttivo** sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Relazione 327 (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", in Italia ***"Gli ombudsman regionali siedono in un Comitato di Coordinamento che li rappresenta ed è riconosciuto dal Congresso delle Regioni italiane. Il Coordinatore rappresenta l'Italia nella Rete europea dei Mediatori"***; Rete europea che fa capo al Mediatore Europeo .

In tale contesto gli Enti regionali assolvono una funzione rilevante, considerandosi che numerosi Statuti ( in specie delle Regioni Piemonte, Lombardia, Lazio, Umbria, Marche, Puglia, Calabria) contengono l'espresso riferimento a strumenti giuridici internazionali sui diritti umani, nel senso che gli Enti Locali si fanno parte attiva di un processo di saldatura tra ordinamento internazionale e ordinamento interno, con la duplice vocazione dell'Ente Locale a operare "vicino ai cittadini" e a perseguire il bene comune universale, nello spirito e nella lettera di quanto proclamato dall'art. 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: ***"Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciate in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzate"***.

Le criticità si risolvono in una "diminuzione" dei diritti di cittadinanza sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

***Alcune fra le questioni in sospeso, affidate alle cure del nuovo Difensore civico:***

**- Sanita' e Assistenza e la garanzia della "continuità" sanitaria e socio-sanitaria, con connesse problematiche.**

Il Difensore civico, nell'ormai lontano 26 giugno 2014, all'atto dell'insediamento del nuovo Consiglio regionale (il terzo nel corso del mandato del Difensore civico), ha ritenuto doveroso indirizzare all'attenzione del Presidente della Giunta ed agli Assessori alla Sanità e Politiche Sociali, l'allegata lettera che evidenzia le principali problematiche ricorrenti nella Regione, oggetto dell'attività svolta dal Difensore civico, a cui occorre dare soluzione, ovvero riferite, in specie:

alla situazione dei pronto Soccorso,

all'applicazione del principio di "continuità assistenziale" a favore di anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti e di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani non autosufficienti,

alla compartecipazione alla spesa sanitaria (ticket),

alla determinazione e campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (I.S.E.E.),

alle modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari a favore delle persone non autosufficienti.

Merita ancora ricordare le ripetute sollecitazioni dirette a rendere effettivo il diritto al lavoro di persone con disabilità, in specie psichica: interventi e sollecitazioni a cui sono state date risposte insoddisfacenti e parziali, avendo il Difensore civico avviato un Tavolo di confronto, in specie con i Dipartimenti di Salute Mentale della regione, i loro Direttori e gli Assistenti sociali, per individuare percorsi integrati, che non ci sono, al fine di dare effettività al diritto al lavoro delle persone con disabilità in genere e, in specie, anche psichica, superando le gravi aporie del collocamento mirato e del sistema discriminatorio della chiamata nominativa della persona con disabilità psichica; ulteriormente dando corso a percorsi di effettiva presa in carico, nel segno della continuità, di persone troppo spesso abbandonate a sé stesse e di loro familiari, anche con riguardo alla sbandierata chiusura degli O.P.G. (ospedali Psichiatrici Giudiziari) ed alla messa a regime di sistemi capaci di realizzare inclusione mediante politiche attive, anche oltre il limite delle REMS (Residenze per l'Esecuzione della Misura di Sicurezza sanitaria) .

**- La riorganizzazione dei Centri per l'Impiego.**

In proposito, scrivevamo nell'ultima Relazione del 2014 (la sesta curata dallo scrivente) :  
*"Negli ultimi sette anni hanno trovato occupazione attraverso i Centri per l'Impiego non più di 35.183 persone ogni dodici mesi, ma il dato più è sconcertante emerge dal fatto che il 57% delle assunzioni è avvenuta per conoscenza diretta del candidato o per segnalazione da parte di clienti e fornitori: aspetto che ci indica che le persone trovano il lavoro tramite il sistema delle relazioni.*

*Se ci fermassimo ai numeri, ovvero alla loro rassicurante superficie potremmo facilmente affermare che il nostro mercato del lavoro non ha bisogno di soggetti intermediari, pubblici o privati che siano: domanda ed offerta di lavoro si incontrano in maniera spontanea, quasi naturale.*



*Il problema è che un mercato del lavoro che si regola in questo modo è difficilmente intercettabile da molti cittadini quando la massa di disoccupati è data da persone che hanno sistemi di relazioni fragili e limitati, poiché esclude tutti quelli che hanno meno risorse dal punto di vista della capacità di attivazione e delle relazioni su cui contare.*

*L'importanza delle relazioni interpersonali è un dato di fatto, che non deve essere un alibi né per chi gestisce i servizi, né per i cittadini che rischiano di essere esclusi.*

*I Centri per l'impiego devono servire a creare un mercato del lavoro più equo e accessibile, partendo dai bisogni che le persone esprimono quando sono alla ricerca di un'occupazione.*

*La scarsa incidenza dei Centri per l'Impiego sul mondo imprenditoriale, probabilmente segue alla assenza strutturale di un collegamento tra politiche per il lavoro con quelle per lo sviluppo, ovvero quando si attivano le diverse iniziative in termini di programmi, progetti territoriali, progetti d'impresa e risorse pubbliche per lo sviluppo, si dovrebbe in parallelo lavorare sullo sviluppo delle risorse umane: in definitiva affiancando alle risorse per lo sviluppo le politiche del lavoro ulteriori risorse per servizi che ottimizzino l'occupabilità delle persone.*

*La riforma Fornero nel 2012 ha previsto l'introduzione di livelli essenziali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale anche per i servizi pubblici per l'impiego sul presupposto che essi comprendono una serie di attività, messe in campo da vari attori pubblici o privati, finanziate con risorse pubbliche, con lo scopo di orientare, formare, accompagnare o collocare i soggetti alla ricerca di un nuovo lavoro.*

*Tali attività sono state ricondotte nel nucleo essenziale del **diritto al lavoro** riconosciuto dall'art. 4 della Carta costituzionale sul presupposto che esiste un interesse pubblico alla messa in opera di una rete efficiente di servizi per il miglioramento dell'occupabilità dei disoccupati e per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.*

*Successivamente a tale riforma, ad oggi non ancora attivata, si affiancano gli interventi normativi di cui sono destinatari le Province e che vanno dalla riduzione di fondi statali alla abolizione degli organi provinciali, sostituiti in alcuni casi dalle Aree metropolitane; oltre, naturalmente, al Jobs Act che propone la costituzione di un'Agenzia nazionale per il lavoro*

*In particolare, il Job Acts prevede di rafforzare il sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e la valutazione delle politiche e dei servizi, per valorizzare l'analisi territoriali tramite le mappe di densità, volte al duplice scopo di: realizzare sul territorio un miglior orientamento professionale nei confronti degli studenti delle scuole superiori; e una più incisiva azione di marketing nei confronti delle aziende più attive in termini di collocamento da parte dei Centri per l'impiego.*

*In particolare per il collocamento mirato, sono presenti novità relativamente all'utilizzo degli strumenti tecnologici per la gestione dei servizi e per la condivisione delle informazioni attualmente in capo ai differenti soggetti operanti nel mercato del lavoro: «l'integrazione del sistema informativo con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato nonché di dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili ed adattamenti utilizzati sui luoghi di lavoro».*

*Attualmente, infatti, le informazioni relative al collocamento "mirato" – ossia all'insieme degli strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative al fine del loro inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro – non sono pienamente integrate nei sistemi informativi utilizzati dai*



*servizi per l'impiego. La gestione non solo delle pratiche amministrative riguardanti il collocamento mirato, ma anche delle buone pratiche di inclusione lavorativa – ossia degli inserimenti di lavoratori disabili coerentemente alle loro attitudini e competenze, e di tutte le azioni che sono propedeutiche a tali risultati (analisi dei posti di lavoro, forme di sostegno, soluzione dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro) consentirebbe ai lavoratori disabili e ai datori di lavoro obbligati al rispetto delle quote di riserva di assunzione di lavoratori disabili di avere servizi di migliore qualità, e permetterebbe ai centri per l'impiego una gestione più coerente dei servizi."*

*- Acqua come bene comune: il problema delle bollette a conguaglio emesse da SMAT per il "periodo di regolamentazione" 2008-2011 e la questione del rispetto della normativa di risulta del referendum sull'acqua e dei diritti di partecipazione dell'utenza.*

A partire dal **novembre 2014**, con successive note, in particolare, indirizzate al gestore Società Metropolitana Acque Torino - SMAT -, all'Autorità d'Ambito n.3 "Torinese", ai Sindaci dei Comuni ricadenti in tale Ambito ed all'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, il Difensore civico, a fronte di reclami pervenuti dal Comitato Provinciale Acqua Pubblica di Torino e da amministratore di stabili siti in Torino, è intervenuto, con successivi approfondimenti, su problematica inerente l'addebito, da parte del gestore SMAT, di somme poste a carico degli utenti del Servizio Idrico Integrato, nell'Ambito territoriale n.3, quale conguaglio delle tariffe del Servizio Idrico per il "periodo di regolamentazione" 2008-2011, mediante specifica individuazione a partire dalle fatture relativa all'anno 2014.

Con tale intervento il Difensore civico ha inteso sollecitare informazioni trasparenti e risposte pertinenti, anche attraverso un confronto dialogico con tutti i cittadini interessati, **nel segno della valorizzazione dei diritti di partecipazione informata della comunità in ordine alla questione sopra esposta**, in particolare anche mediante specifica presa di posizione dei Comuni appartenenti al distretto idrografico di che trattasi, in relazione alle singole realtà locali.

*- **Patrimoni degli Enti Assistenziali (I.P.A.B., E.C.A., etc...) trasferiti al Comune di Torino- vincolo di destinazione dei beni o delle relative rendite a finalità socio-assistenziali***

Nel **maggio 2014**, con nota indirizzata alle competenti Direzioni del Comune di Torino, il Difensore civico, a fronte di segnalazione pervenuta da Associazione, è intervenuto su problematica relativa all'effettiva e completa accessibilità della cittadinanza a dati riguardanti patrimoni degli Enti Assistenziali (I.P.A.B., E.C.A., ecc.) trasferiti al Comune di Torino, alla loro gestione ed ai relativi redditi, tenutosi conto della loro destinazione vincolata a finalità socio-assistenziali (**l'assistenza ai poveri**).

Tale nota è rimasta fino ad ora senza riscontro.

*- **Inquinamento dell'aria, da polveri nocive e smog ed effetti dannosi del traffico veicolare, problema di ognuno di noi: il bisogno dei cittadini di riappropriarsi del diritto alla salute.***



Al riguardo, il Difensore civico, fin dal 2011 ha dato corso ad interventi finalizzati alla tutela del diritto dei cittadini all'Ambiente e alla Salute a seguito di numerose segnalazioni relative ai sempre più gravi, e non risolti, problemi dell'inquinamento dell'aria, da traffico veicolare, da polveri nocive e smog, nonché alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per essere venuta meno in maniera sistematica e persistente, in larga parte del suo territorio, agli obblighi imposti dalla Direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999 concernente i valori limite di qualità dell'aria: procedura che si concluderà il 19 dicembre 2012 con la condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

L'intervento è stato indirizzato nei confronti della Regione Piemonte, di tutte le Province piemontesi e di tutti i Comuni capoluoghi di Provincia del Piemonte; coinvolgendo inoltre, il Mediatore europeo e la Direzione generale Ambiente della Commissione europea, a fronte della procedura di infrazione della Direttiva europea a tutela dell'ambiente, a carico del Governo italiano.

Nell'occasione, sono stati evidenziati le inerzie e i ritardi delle Autorità amministrative e delle Istituzioni preposte a tutelare la Salute dei cittadini e il diritto all'Ambiente, l'inefficacia, ovvero la parziale efficacia delle misure fino ad oggi adottate nonché le difficoltà delle Autorità di coordinarsi efficacemente a fronte di un quadro normativo obiettivamente incerto nella specificazione del ruolo, funzioni e responsabilità proprie di ciascun Ente.

L'intervento, oltre che a individuare i soggetti istituzionali responsabili, ha inteso responsabilizzare gli Enti stessi, nella misura in cui è stato loro chiesto di voler specificare quali iniziative intendessero assumere per la migliore risoluzione delle criticità segnalate, con particolare riferimento alla necessità di adeguamento e ottemperanza pieni alla normativa comunitaria e alla normativa interna nazionale e regionale e alla contestuale necessità di raccordo con le Istituzioni europee per un concreto coordinamento e una corretta programmazione e attuazione di misure efficaci.

E non solo, il Difensore civico ha chiesto come e attraverso quali strumenti erano stati informati i cittadini per accrescere una *governance* adeguata e consapevole che possa allontanare il più possibile il rischio di meri "sensazionalismi" e misure inefficaci, per la protezione dell'ambiente e della salute delle persone..

In definitiva, il Difensore civico ha cercato di stimolare gli Enti pubblici destinatari degli interventi in particolare evidenziando come la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo abbia ricondotto la protezione dell'ambiente ad una componente dei diritti individuali garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, sotto il profilo dell'art. 8, ovvero del rispetto della vita privata e familiare del domicilio delle persone, legittimando ciascun cittadino a chiedere il risarcimento del danno.

**- Interventi diretti alla semplificazione della modulistica in ambito fiscale, nonché della modulistica I.S.E.E., in particolare in materia assistenziale per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate:**

**Predisposizione di moduli e bollettini precompilati, in specie per quanto riguarda la fiscalità locale.**

Considerandosi le numerose segnalazioni pervenute alla Difesa civica regionale, anche al fine di mettere l'Ufficio del Difensore civico nella condizione di orientare il cittadino in adempimento alla propria funzione istituzionale, lo scrivente ha più volte, nel corso del suo mandato, sollecitato gli Enti impositori (in specie, per quanto attiene la fiscalità locale sugli immobili, gli Enti Locali) e le competenti strutture dell'Agenzia delle Entrate a dare corso ad ogni doverosa attività idonea a realizzare procedure automatiche di invio di modelli precompilati relativi ai diversi tributi, applicando la normativa, senza attendere richieste dei contribuenti, comunque informando correttamente i cittadini in ordine alle modalità di riscossione dei tributi, e, in particolar modo, implementando strumenti utili a migliorare la comunicazione, in specie, con le fasce di popolazione con maggiori difficoltà nella compilazione della modulistica tributaria, altresì sgravandole di oneri particolari. Tutto ciò, altresì predisponendo, in particolare, modalità che consentano al contribuente di far correggere ipotetici dati erroneamente indicati.

Tutto ciò, anche al fine di impedire che venga violato l'affidamento dei cittadini contribuenti, in termini di rispetto necessario del principio di legalità, che, ex art.23 Costituzione, governa la materia tributaria.

b) Questioni riferita a modulistica relativa alla predisposizione dell' Indicatore della Situazione Economica Equivalente ed a suoi contenuti.

Sulla base delle numerose e costanti segnalazioni pervenute all'Ufficio del Difensore civico, riferite alle condizioni in specie di persone richiedenti l'accesso a prestazioni sociali agevolate (socio-sanitarie ed assistenziali), **assoggettate all'onere della compilazione della modulistica I.S.E.E.**, lo scrivente ha richiamato l'attenzione di **Amministrazioni ed Enti interessati sulla necessità di valutare l'opportunità, se non anche la doverosità, che la modulistica venga compilata direttamente ad opera degli uffici, sgravando comunque gli interessati (in particolare anziani non autosufficienti o persone affette da disabilità e loro congiunti), titolari del diritto e richiedenti la prestazione, da oneri anche gravosi, che, per lo più, possono riguardare soggetti estranei**, la cui situazione reddituale e/o patrimoniale non sempre è accessibile da parte del titolare del diritto alla prestazione.

In ogni modo, escludendo che l'adempimento, di per sè, possa essere di ostacolo all'accesso alla prestazione.

**- L'intervento del Difensore civico rivolto all'attivazione del Fondo per il contrasto alla povertà e la non autosufficienza, in primis, a favore delle categorie più svantaggiate: le note del 12 dicembre 2012 e del 15 maggio 2015 .**

Atteso il costante riproporsi all'attenzione di questo Ufficio di problematiche attinenti a categorie svantaggiate in termini economico-sociali ed altresì socio-sanitari (quali disoccupati, inoccupati, ovvero disabili, soggetti in carico ai servizi sociali, anziani anche malati cronici e non autosufficienti, vittime di violenza, ex detenuti, affetti da dipendenze, immigrati, richiedenti asilo, soggetti senza dimora, assegnatari di alloggi di edilizia