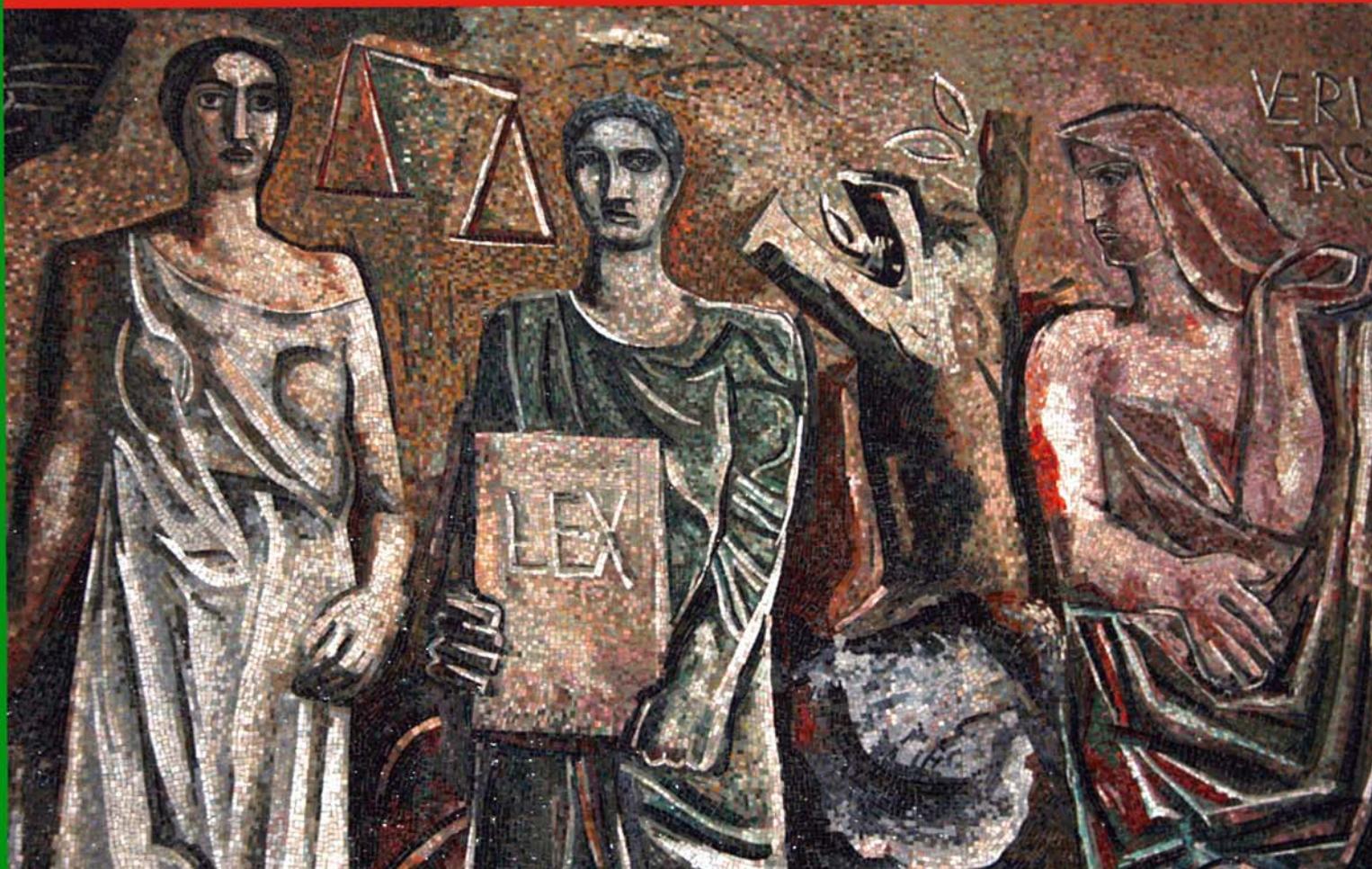




2014/2015

# Relazione La Difesa Civica ITALIA





# La Difesa civica *in* ITALIA

Relazione 2014 - 2015

Coordinamento Difesa Civica Nazionale



[www.difesacivicaitalia.it](http://www.difesacivicaitalia.it)



# INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>LA DIFESA CIVICA: IL PERCORSO AD OGGI</b>   | <b>5</b>  |
| Lo stato democratico vive di presupposti che non è più in grado di garantire?                | 5         |
| Stiamo andando in questa direzione ?   | 10        |
| <b>SELEZIONE DI SCHEDE CON DATI STATISTICI SULLA MEDIAZIONE ANNO 2014 E 1°TRIMESTRE 2015</b> | <b>17</b> |
| <b>COORDINAMENTO NAZIONALE DIFESA CIVICA</b>   | <b>29</b> |
| <b>(CONFRONTO ISTANZE ANNI 2013 2014 2015)</b>   | <b>29</b> |
| PRATICHE APERTE ANNO 2013  | 29        |
| PRATICHE APERTE ANNO 2014  | 30        |
| PRATICHE APERTE ANNO 2015 (1 Gennaio- 13 Ottobre 2015)                                       | 30        |
| <b>GRAFICO DELL'INCIDENZA DELLE ISTANZE PER SETTORI DI INTERVENTO 2014</b>                   | <b>31</b> |
| <b>GRAFICO DELL'INCIDENZA DELLE ISTANZE PER SETTORI DI INTERVENTO 2015</b>                   | <b>32</b> |
| <b>GRAFICO VISUALIZZAZIONI PAGINA WEB 2014 -2015</b>   | <b>33</b> |
| <b>PROBLEMATICHE DI RILIEVO NAZIONALE DIVISE PER SETTORE</b>                                 | <b>35</b> |
| <b>QUESTIONI DI CARATTERE ISTITUZIONALE</b>  | <b>38</b> |
| Rappresentanza di genere   | 38        |
| Diritto alla connessione internet  | 42        |
| Diritti dei "gruppi" linguistici   | 44        |
| Il Difensore civico nelle amministrazioni comunali   | 45        |
| Nomina commissario ad acta   | 47        |
| Degrado patrimonio storico artistico   | 48        |
| <b>ASSISTENZA SOCIALE E PREVIDENZA</b>   | <b>49</b> |
| Bando per contributi acquisto prima casa   | 49        |
| Aiuti sociali a cittadino di nazionalità francese  | 49        |
| Rimborso somme indebitamente percepite   | 50        |
| Modalità presentazione ricorsi   | 51        |
| Ricongiunzione di periodo contributivi   | 52        |
| 2014/2015<br>Relazione<br>CONFORDIFESA<br>La Difesa Civica ITALIA<br>                        | 3         |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>VIABILITA' E TRASPORTI</b>  | <b>53</b> |
| Bollo auto. Esenzione veicoli sottoposti a fermo giudiziario o fermo amministrativo  | 53        |
| Interruzione strada comunale   | 54        |
| Risarcimento per danni ad autovettura  | 55        |
| Risarcimento danno per ritardo volo  | 56        |
| <b>SANITÁ</b>  | <b>58</b> |
| Responsabilità professionale   | 59        |
| Soggetti danneggiati da emotrasfusioni, emoderivati, vaccini   | 59        |
| Patologie rare   | 60        |
| Procedure di accertamento invalidità ed handicap   | 61        |
| Modalità di rilascio Tessera Europea di Assicurazione Malattia   | 62        |
| Linee guida regionali per valutazione idoneità alla guida (ipotesi di assunzione di sostanze psicotrope)   | 62        |
| <b>LAVORO E FORMAZIONE PROFESSIONALE</b>   | <b>65</b> |
| Tutela del lavoro domestico  | 65        |
| Riconoscimento titoli di servizio  | 70        |
| Esito procedura di valutazione   | 70        |
| <b>STRANIERI IN ITALIA/ITALIANI ALL'ESTERO</b>   | <b>72</b> |
| Affido di figlia disabile  | 72        |
| Diniego di visto di ingresso per studio ad una minore  | 73        |
| Certificazioni ai fini del rinnovo passaporto  | 74        |
| Riconoscimento titoli professionali  | 75        |
| <b>ALLEGATO</b>  | <b>77</b> |
| Emendamento proposto dal Difensore civico dell'Emilia Romagna, Gianluca Gardini, in condivisione con il Coordinamento nazionale, all'Ufficio legislativo del Ministro Marianna Madia | 77        |
| <b>DOCUMENTAZIONE</b>  | <b>85</b> |
| <b>NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO</b>  | <b>85</b> |

## LA DIFESA CIVICA: IL PERCORSO AD OGGI

Ci sono segnali di ripresa economica e di fiducia dei consumatori evidenziati nell'ultimo aggiornamento ISTAT e di questo siamo indubbiamente soddisfatti perché è troppo tempo che siamo di fronte ad un vero e proprio paradosso: da una parte i cittadini ci chiedono di trovare risposte adeguate alle grandi questioni da affrontare e dall'altra vi è una crescente diffidenza verso le istituzioni e la politica. . E ove non vi è diffidenza, vi può essere sia disinteresse oltre che forte contestazione, sebbene prevalga il disinteresse o meglio il senso di inutilità, ineluttabilità verso un ascolto negato: testimonianza ne è la grande percentuale di cittadini che decidono di non partecipare alle elezioni o votare scheda bianca.

### Lo stato democratico vive di presupposti che non è più in grado di garantire?

La crisi finanziaria mondiale ha indubbiamente prodotto devastanti effetti sul piano economico, ma anche su quello politico, sociale e culturale. Aumentano gli strati sociali che vivono in condizioni di indigenza estrema (su base nazionale ma pensiamo anche al fenomeno ormai strutturale ed endemico dell'immigrazione), si riduce la fascia del così detto "ceto medio", si indebolisce lo Stato sociale e si estende il dominio del pensiero unico basato sulla logica di mercato e sui rendimenti finanziari.

La situazione si aggrava anche nella percezione individuale del cittadino se riflettiamo sul noto contesto dei diritti fondamentali in Europa per la molteplicità non solo delle fonti che riconoscono e garantiscono i diritti stessi ma anche degli ambiti e livelli di operatività preposti alla loro tutela. In questo contesto esistono più sistemi normativi, istituzionali, giurisdizionali contemporaneamente attivi, sovrapposti, solo parzialmente collegati e collocati su differenti livelli di un'ideale scala gerarchica. Tutto ciò rende il percorso e gli stessi risultati dell'integrazione un continuo esercizio di equilibrismo per cui, in momenti di difficoltà socioeconomica quali stiamo assistendo, l'identità comune non riesce più a sovrapporsi con efficacia a quella nazionale.

Questa sovrapposizione o giustapposizione di diversi meccanismi di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo viene, per l'appunto, definita come sistema multilivello riflettendo, come è stato efficacemente detto, "la condizione peculiare del cittadino europeo, che è portatore non di una monolitica identità, ma di identità molteplici, corrispondenti ai differenti aggregati : un vero e proprio 'giardino dei diritti', all'interno del quale sorgono non poche antinomie e contraddizioni tra sistemi di tutela che non è sempre facile coordinare e integrare".

La cittadinanza oggi assume una diversificazione di usi, di contesti e persino di interpretazioni, tale da rendere difficile una sua definizione omogenea. Se da una parte, infatti, sottende valenze simboliche differenti (dalla libertà ed egualianza alla solidarietà e appartenenza sociale), dall'altra indica modelli diversi (cittadinanza duale, cittadinanza europea, cittadinanza societaria, ecc.) e perfino l'opportunità di accesso ai servizi (principalmente nell'ambito delle politiche del welfare) messi a disposizione dalla comunità di riferimento. Questi alcuni degli argomenti correlati alla cittadinanza e alla sua dimensione strettamente "sostanziale" che rappresentano la complessità del concetto: cittadinanza locale, partecipazione politica, cittadinanza attiva; cittadini consumatori, cittadini insoddisfatti, cittadini valutatori; stranieri, diritti umani.

Esiste una forte interconnessione fra la qualità sociale del modello di sviluppo e il tema della qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni: è nella disomogeneità con cui il pubblico si dimostra in grado di presidiare i processi sociali e orientarne le politiche a livello nazionale che si concentra per alcuni aspetti la crisi di identità di una comunità.

Le istituzioni democratiche, i rappresentanti dei cittadini, a livello nazionale come a livello comunitario, possono e devono svolgere un ruolo fondamentale nel cercare di riavvicinare i cittadini alla politica.

La legittimità delle azioni politiche, infatti, non dipende solo dall'efficienza delle scelte ma anche dal coinvolgimento dei cittadini alla loro elaborazione e dal

controllo democratico delle istituzioni e rivelano i valori la cui tutela lo Stato deve assumere come obiettivo della propria azione e come limite della propria sovranità.

La crisi del nostro Paese peraltro è spiccatamente multiforme e complessiva. Alla già ricordata dimensione economica propria del contesto globale, e alla crisi politica che in qualche modo ne deriva, si aggiungono criticità tipicamente italiane non ancora risolte o non del tutto risolte nonostante l'impegno dimostrato dalla politica e dalle istituzioni in tal senso già dagli anni '90, ossia l'inefficienza amministrativa e il malfunzionamento degli apparati pubblici, la lentezza della giustizia, il degrado morale e culturale della società civile quando si parla di evasione fiscale e presenza di criminalità organizzata ed economica.

La storia dell'amministrazione italiana è segnata profondamente dalla dicotomia fra accentramento e localismo che ha dato luogo ad una amministrazione particolarmente debole e frammentata, ad una moltiplicazione di centri decisionali e delle competenze con l'aumentare di una forte inclinazione della società all'individualismo e alla scarsità di senso civico e della stessa solidarietà sociale: elementi che se non corretti possano determinare il fallimento di qualsiasi ipotesi riformatrice.

Nell'ottica del cittadino la routine burocratica incide profondamente sulla qualità della vita, le procedure sono complicate, l'amministrazione è parziale e autoritaria.

All'inizio di questo anno il rapporto Eurispes 2015, per voce del suo stesso Presidente, definisce la Burocrazia , il "Grande Fardello" ovverosia:

" ..la rete burocratica ha finito per avvolgere silenziosamente il Paese e ne sta mortificando la creatività, l'impegno, la stessa voglia di fare. Basti pensare alle quotidiane difficoltà alle quali sono sottoposti gli italiani: stilare la dichiarazione dei redditi, interpretare i contenuti di un bollettino o di una comunicazione amministrativa, pagare l'Imu o la Tasi o una multa o decidere di avviare un'impresa, ottenere una qualsiasi informazione, entrare in contatto con uno dei

tanti sportelli della Pubblica amministrazione sono azioni che comportano difficoltà insormontabili ad onta di una tanta celebrata trasparenza. Ma lo stesso vale per le grandi aziende e i grandi privati erogatori di servizi pubblici che riescono addirittura a superare in opacità, elusività e resistenza la stessa Pubblica amministrazione ... A tutto ciò va aggiunta la considerazione che in caso di contenzioso lo Stato, l'Amministrazione pubblica quale che sia, ha sempre ragione poiché, come si dice, - la legge non ammette ignoranza- e al cittadino non resta che subire e sopportare. Insomma, il sovrano è il suddito"

Al di là dell'enfatizzazione data a queste considerazioni che è tipica di una comunicazione che deve essere al contempo concisa, illustrativa e mediatica, possiamo essere d'accordo o parzialmente consenienti o completamente in disaccordo ma certo è che ognuno di noi trova una qualche similarità di vita con le difficoltà sopra accennate ed in generale ad ottemperare ai propri doveri così come ad ottenere riconoscimento dei propri diritti .

La figura del Difensore civico può aiutare ad affrontare meglio quanto finora presentato in risoluzione di quelli che sono i due problemi cruciali delle democrazie occidentali e in particolare del nostro Paese: il funzionamento del sistema dei controlli amministrativi e la sfiducia verso le pubbliche amministrazioni. Un controllore non inserito nella struttura burocratica e' meglio accettato e può aiutare a superare la diffidenza e la scarsa fiducia verso un'amministrazione percepita come lontana, astrusa e autoritaria, invece che come prossima, facile, paritaria.

Il Difensore civico e' un tramite, uno che affianca e aiuta il cittadino e i suoi diritti. La Difesa civica non e' un surrogato della tutela giurisdizionale, ma uno strumento autonomo e doppiamente complementare sia alla tutela giurisdizionale sia anche alle forme alternative di soluzione delle controversie.

Già nella relazione presentata l'anno scorso abbiamo sottolineato l'importanza che termini quali "convenzione", "mediazione", "operazione extra-giudiziaria", comincino a fare parte della nostra cultura in maniera prevalente, e non lasciarli

ad esclusivo appannaggio dell'ordinamento giuridico, cioè all'unico ricorso previsto, alla magistratura ordinaria, amministrativa e contabile.

Riconfermiamo anche oggi che il futuro della difesa civica attiene certamente alla definizione, riservata al legislatore nazionale, di un quadro comune grazie al quale generalizzare le importanti esperienze regionali e locali sinora condotte, ma sarà più forte se declinata insieme alle tante esperienze di democrazia deliberativa ormai diffuse in Italia. Strumenti diversi, per un unico obiettivo: rafforzare la coesione sociale, tutelare le parti più deboli della società e migliorare il senso di cittadinanza, proprio quel concetto di cittadinanza già accennato come complesso.

L'istituzione di un Ufficio nazionale della Difesa civica, strutturato territorialmente e dotato di adeguati poteri persuasori, potrebbe servire a offrire nuove occasioni di tutela in diretta, in forma alternativa rispetto al sistema delle magistrature giudicanti. Non si tratta di istituire un nuovo sistema di organi di controllo amministrativi, sull'operato della Pubblica Amministrazione, si tratta invece di pensare a organi e procedimenti separati e distinti dalla Pubblica Amministrazione e dalle Magistrature, che ricevono forza e autorevolezza unicamente dalla peculiare caratteristica di non godere di poteri forti, più affine a verifiche di legittimità degli atti, ma grazie a rimedi alternativi nella gestione del conflitto: rimedi di persuasione, progettualità, mediazione e pro-attività.

I suoi poteri si riassumono nella formulazione di raccomandazioni e proposte, che possono avere la caratteristica della debolezza, ma è proprio lì che si nasconde invece un punto di forza, se consente al difensore civico di agire in forma pragmatica, al confine dei procedimenti fluidificati, e per snellire la complessità dei procedimenti e l'artificiosità a volte, delle regole burocratiche.

Le esperienze straniere, offrono una serie di testimonianze sulle possibilità di intervento, e negli ambiti più diversi, ma anche le nostre esperienze a livello locale come quelle nazionali che andremo ad elencare ed illustrare susseguentemente sono già sufficienti per indicare che, se adeguatamente strutturato e

pubblicizzato, lo strumento della difesa civica può essere non solo valido aiuto al cittadino, ma può rispondere efficacemente anche al modello teorico, proprio delle democrazie mature, semplice nella formulazione, ma difficile nell'attuazione : la Politica indica le strategie, le Amministrazioni danno attuazione agli indirizzi ricevuti e qualcun altro, ovviamente indipendente, valuta i risultati ottenuti.

Nella cultura europea come quella internazionale il difensore civico o meglio l'Ombudsman (letteralmente: colui che fa da tramite) è tra i fenomeni più rilevanti dell'evoluzione dei sistemi di governance delle democrazie: rappresenta il passaggio da sistemi istituzionali di governo basati unicamente sulla rappresentanza (partiti e parlamenti) e orientati alla centralità delle funzioni di "inputs" a sistemi di governo che rivalutano le modalità di azione e orientati all'efficienza ed efficacia degli "outputs". In questa visuale l'Ombudsman, il difensore civico, rappresenta una delle possibili opportunità di cambiamento strutturale delle modalità di interazione tra attori pubblici e privati e una via istituzionale per migliorare le nostre risposte alle sfide poste dalla crescente complessità e diversità delle situazioni e degli interessi in gioco, proprio anche ricordando il predetto "multilivello" economico, culturale, politico, giuridico nel quale siamo collocati e dal quale non si può prescindere.

### Stiamo andando in questa direzione ?

Non nascondiamo che in questo anno di importanti riforme sul piano giuridico e amministrativo ci aspettavamo di più nella definizione delle proposte legislative e nella loro approvazione in sede parlamentare. Ringraziamo chi rispetto a quanto finora sostenuto ha da sempre dimostrato sensibilità e propositività ed in particolare l'attività del Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione amministrativa, l'On. Bruno Tabacci , che propose in aula l'O.d.G. (si acclude in nota) e lo stesso sottosegretario On. Cosimo Ferri che, a nome del Governo, accolse e fece suo l'O.d.G. 9/02681/127 del 5 novembre 2014<sup>1</sup>, in sede

---

<sup>1</sup>Di seguito il testo:

di conversione in legge della riforma della giustizia nel , e gli emendamenti di diverso contenuto ma tutti proponenti l'attenzione alla difesa civica presentati singolarmente nella discussione del decreto legislativo del ministro Madia da parte dell'On Bruno Tabacci e dell'On. Elena Centemero.

Comunque per quanto detto nella relazione 2013 e nella presente sappiamo che l'istituto della difesa civica in Italia, proprio per l'originalità del suo percorso (dal locale, in prossimità del cittadino al centrale, al momento alcune Regioni) , deve farsi conoscere ancora meglio, dobbiamo rafforzare i nostri tentativi perché la politica acquisisca sempre più fiducia verso questo tipo d'intervento e non lo veda come antitetico o in contrapposizione alle proprie competenze e finalità istituzionali, deve far comprendere alla pubblica amministrazione che l'indipendenza di questo strumento è per essa stessa utile osservatorio di monitoraggio della qualità della propria azione e quindi di eventuali rettifiche nell'interesse dell'efficacia dei propri risultati.

---

**Ordine del Giorno 9/02681/127**

presentato da

**TABACCI Bruno**

testo di

**Mercoledì 5 novembre 2014, seduta n. 325**

La Camera,

premesso che:

il decreto-legge è finalizzato a decongestionare la giustizia civile, anche attraverso la definizione prettamente

negoziata dei conflitti, attraverso un accordo oggetto di contrattazione tra le parti;

già il codice di procedura civile del 1865 prevedeva la possibilità di comporre le controversie attraverso la conciliazione;

il conflitto è fisiologico non soltanto tra privati ma anche tra cittadini e pubblica amministrazione;

in questo campo, anche al fine fondamentale di prevenire i conflitti, sono già attivi da diversi anni i difensori civici regionali, riunitisi in un coordinamento nazionale, che ha redatto la prima relazione sulla difesa civica in Italia, presentata alla Camera il 2 ottobre di quest'anno;

la relazione mette in evidenza come i difensori civici già svolgano e possano implementare un servizio di gestione dei reclami avanzati dai cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni nel contempo accessibile e conveniente, promuovendo la buona amministrazione pubblica anche attraverso una responsabilizzazione delle strutture e dei loro responsabili,

impegna il Governo

ad affiancare le iniziative di riforma della giustizia civile con specifiche iniziative volte a valorizzare l'istituto della difesa civica come strumento di deflazione del contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni, rafforzandone funzioni, poteri e ambiti di cognizione, con particolare riferimento al ruolo di garanzia e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

9/2681/127. Tab

2014/2015

Relazione  
La Difesa  
Civica  
ITALIA

11

In generale quasi inutile ricordare che la qualità di una democrazia si basa sul rispetto della Legge, sul riconoscimento della Responsabilità (rispondere delle proprie azioni) e sulla Rispondenza, sulla capacità cioè di risposta misurata sulla soddisfazione dei cittadini e della società civile e la soddisfazione si costruisce con la condivisione e quindi con una cultura sempre più diffusa della conciliazione come superamento di ogni contenzioso tra privati e tra privati e pubblico: il difensore civico serve anche a questo. Indubbiamente è stato importante inserire le procedure di conciliazione, mediazione e arbitrato nel processo civile e commerciale ma se tali strumenti rimangono solo all'interno del percorso giudiziario non avranno mai la possibilità di essere generalizzabili e divenire patrimonio di una cultura condivisa. A tale proposito inseriamo alla fine di questo capitolo le statistiche presentate dal Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica, dove si nota che l'adesione a tale procedure è ancora bassa e ancor più bassa la loro partecipazione e risoluzione.

Noi comunque dobbiamo farci migliori interpreti e indicatori dei particolari aspetti della Difesa civica come strumento autonomo e, come ci veniva ricordato nel dibattito relativo alla presentazione della relazione dello scorso anno, anche in qualche misura alternativo non solo alla controversia giurisdizionale, ma anche alla "Alternative Dispute Resolution" è cioè doppiamente alternativo, perché ha una funzione diversa, non deve "mimare" in modo stretto la conciliazione, anche se ovviamente ha bisogno di rendere procedimentale questo strumento.

Sotto questo profilo come indicazione di prospettiva per il futuro lavoro e pubblici interventi dobbiamo andare a verificare in che modo l'istituto della Difesa civica può collegarsi su quei territori, ormai sempre più crescenti, di sperimentazione di democrazia deliberativa, cioè di forme, dove le arene deliberative non si sostituiscono al decisore, ma costituiscono una premessa indispensabile per il decisore.

D'altra parte come ci hanno ricordato e ci ricordano gli stessi On. Tabacci e Baldazzi parlare di democrazia deliberativa significa ripensare i modi della partecipazione dei cittadini alla vita politica – che nel modello rappresentativo rischiano di essere ridotti alla mera delega elettorale – valorizzando quei processi dialogici e argomentativi che non si limitino a favorire un accordo estrinseco tra parti in conflitto, ma che sappiano “produrre una trasformazione nel modo in cui una questione viene considerata per giungere ad un consenso informato. (ad es. vedi il progetto SpeDD, Sperimentazione di percorsi di Democrazia Deliberativa a Novara, [progetto.spedd@gmail.com](mailto:progetto.spedd@gmail.com) ) Difesa civica è quindi strumento di democrazia deliberativa , campo di sperimentazione di procedure, metodi e tecniche atti a favorire i processi di costruzione delle decisioni pubbliche e in definitiva di accrescerne l'efficacia in condizioni non semplicemente teoriche ma operative e pragmatiche. Questa attività è parte integrante dell'operato del Difensore civico in quanto nel momento che affronta le singole contestazioni e cerca di superarle in ambito conciliativo non si ferma poi qui, ma sulla base della casistica di osservazione propone all'istituzione di riferimento, sia al politico che all'amministratore, i punti rilevati come critici e le possibili correzioni.

A tale proposito si riporta fedelmente quanto esposto dal Mediatore europeo Emily O'Reilly nell'incontro dell'anno scorso sempre in occasione della presentazione della prima relazione nazionale della Difesa civica:

“Un Difensore civico efficiente, identifica problemi, e propone come risolverli. Le sue indagini possono identificare defezioni e criticità sistemiche e impedire che si verifichino di nuovo, questo ha chiaramente dei vantaggi, nel garantire l'efficienza, e quindi nel salvaguardare il denaro e le risorse dei cittadini ... Ebbene, un mediatore pro-attivo, diagnostica le inefficienze sistemiche, insieme ai partner istituzionali, alla società civile, e ai media, e si comporta di conseguenza. L'intervento d'ufficio che può essere adottato da molti difensori serve proprio a questo.

Per darvi un esempio, ho di recente lanciato un'indagine di iniziativa propria sul modo in cui gli Istituti dell'Unione europea trattano i dipendenti che denunciano gli illeciti (whistleblower).

I whistleblower possono essere fondamentali nel portare alla luce gravi irregolarità, ho chiesto a 9 istituzioni dell'UE, inclusa la Commissione, di che norme disponessero, di che norme volessero disporre per tutelare i dipendenti che denunciavano gli illeciti. E' ormai opinione comune, che un trattamento adeguato dei whistleblower, è uno strumento nella lotta alla corruzione, corruzione che danneggia sia l'economia, sia la fiducia del popolo nelle istituzioni.

Una recente relazione della commissione europea, sul livello di corruzione di tutti gli stati membri, sottolinea da un punto di vista grafico, il costo per i cittadini di una corruzione non identificata, in tutti i nostri Paesi in Europa."

Sempre Emily O'Reilly:

"Naturalmente, affinché un Difensore civico lavori efficacemente, ha necessità della fiducia sia del popolo, che dell'Amministrazione, e il grado di fiducia, nella figura del mediatore, dipende da come questa figura viene percepita. Le società non possono essere costrette a fidarsi di istituti che non hanno un potere cogente, e che non emettono decisioni vincolanti, la cui efficacia si basa solamente sulla possibilità di persuasione: il cosiddetto potere non cogente. In questo senso la comunità dei difensori civici e la società civile in Italia, devono ancora fare molto per convincere il pubblico che gli organismi stragiudiziali, i meccanismi stragiudiziali, possono essere tanto efficaci quanto un processo giudiziario. Le istituzioni non evolvono in vitro, ma evolvono a seconda degli specifici contesti, sono plasmate dalle autorità costituzionali, dai sistemi giuridici, dai contesti amministrativi, dalle configurazioni politiche, dalle missioni culturali ...

Eppure, nonostante la diversità di mandati e competenze, l'istituto del Difensore civico, sia esso nazionale, regionale o locale, svolge un ruolo fondamentale nelle democrazie moderne, in quanto istituto di controllo imparziale e indipendente che

si occupa della tutela dei diritti dei cittadini, e soprattutto garantisce che le Amministrazioni rispondano del loro operato e soprattutto che siano trasparenti, che trattino con equità i loro cittadini”.

Concludiamo con le esortazioni che ci pervengono dal Mediatore Europeo, che rappresentano per noi gli obiettivi di lavoro in divenire:

“Tutti coloro che sono impegnati a favore dell’ideale della Difesa civica, devono collaborare nel promuovere e pubblicizzare il ruolo del Difensore civico, i mezzi di comunicazione, in particolare i social media possono essere fondamentali in tal senso. L’obiettivo è quello di creare un circolo virtuoso in cui cittadini informati, presentino denunce ben motivate e ragionevoli, auspicando una risoluzione rapida e appropriata. L’Amministrazione svolge un ruolo cruciale, in tal senso. Gli Amministratori italiani vedono nei difensori civici nemici o alleati? Considerano le loro indagini un’opportunità di miglioramento, o una minaccia?

Rispondere a Istituti imparziali e indipendenti, è una pratica che sostiene le amministrazioni perché migliora la loro attività, probabilmente talvolta, spesso, migliora anche i servizi ai cittadini, quindi data la congiuntura economica che vessa l’Europa intera, mi chiedo “E’ ancora il momento giusto per promuovere e rafforzare ulteriormente il ruolo dei mediatori in Italia?”

Ebbene la mia risposta è “ Assolutamente sì” , perché è proprio in momenti di crisi che le persone potrebbero cominciare a perdere la fiducia nelle situazioni, e questo a sua volta, potrebbe indebolire la democrazia.

I Difensori civici hanno quindi un ruolo fondamentale da svolgere nel ripristinare la fiducia e nel rafforzare la legittimità democratica.

Quindi, cerchiamo di essere coraggiosi, una crisi può offrire opportunità per sperimentare nuove soluzioni e nuovi modi di pensare, e in Italia, disponete delle infrastrutture e delle competenze necessarie per decidere ciò che è meglio per le vostre specifiche necessità. ”

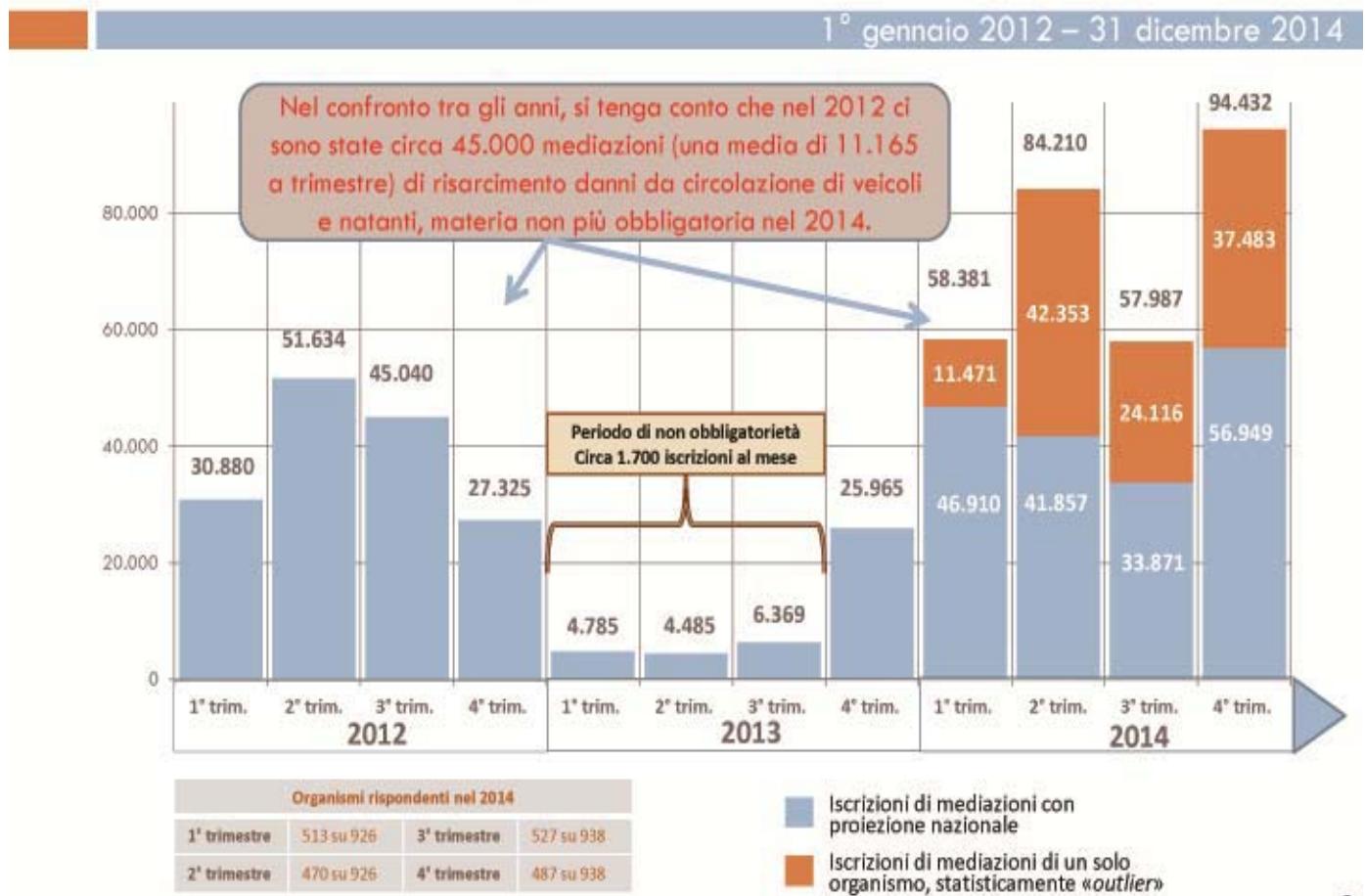


## **SELEZIONE DI SCHEDE CON DATI STATISTICI SULLA MEDIAZIONE ANNO 2014 E 1°TRIMESTRE 2015**

La visione delle seguenti schede dimostra quanto ancora la cultura della mediazione civile sia poco condivisa e diffusa visto il limitato trend di crescita negli anni 2014 e 2015.



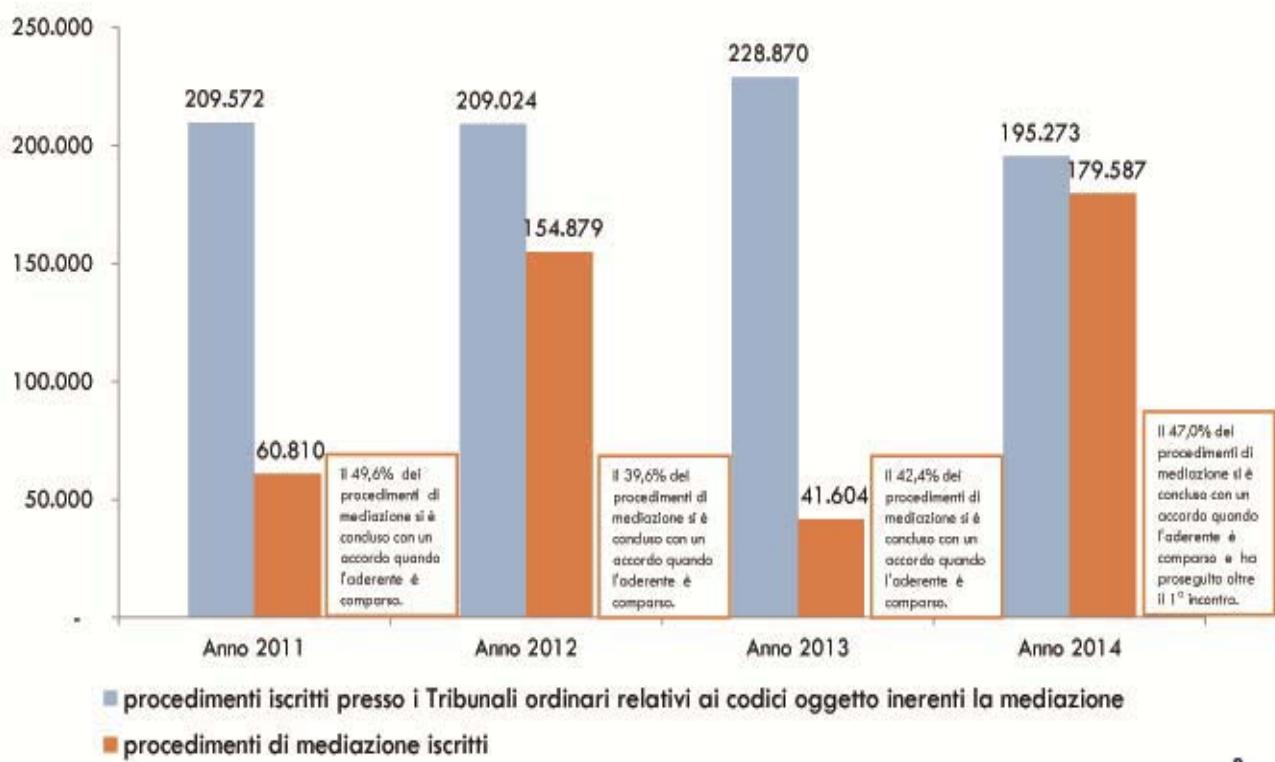
## Iscrizioni di mediazioni: Rilevazione statistica con proiezione nazionale



2

## Confronto tra le iscrizioni presso gli organismi di mediazione e le iscrizioni in Tribunale di affari con codici oggetto che ricadono nell'ambito della mediazione obbligatoria

I procedimenti iscritti presso i Tribunali ordinari relativi ai codici oggetto inerenti la mediazione rappresentano mediamente l'8% del totale dei procedimenti iscritti.



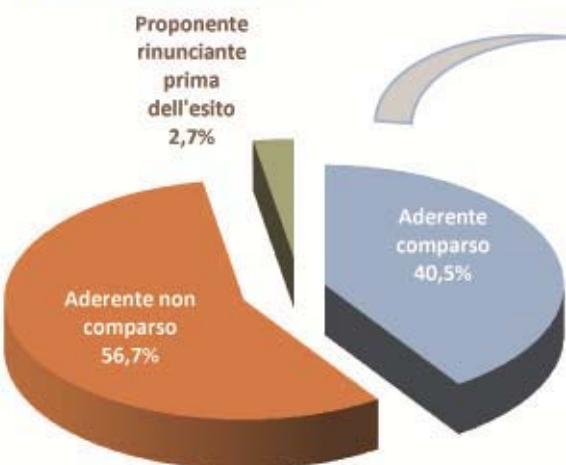
3

19

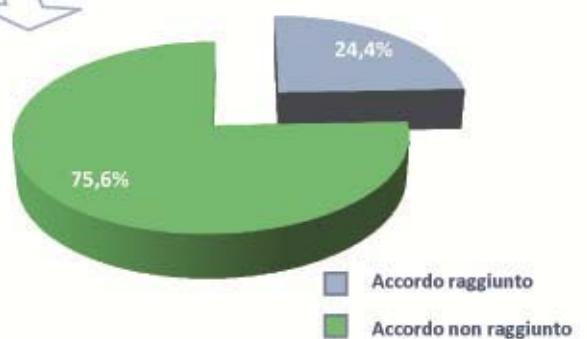
## Esito delle mediazioni

1° gennaio 2014 – 31 dicembre 2014

### Presenza delle parti



### Esito della mediazione con aderente comparso (compresi aderenti che partecipano solo al primo incontro)



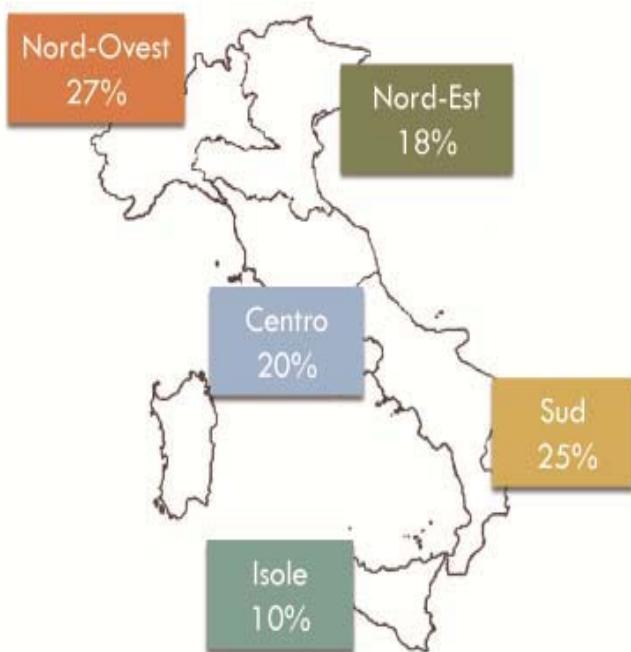
Da una analisi a campione risulta che il tasso di successo sale al 47% se si escludono le mediazioni in cui gli aderenti hanno partecipato solo al primo incontro conoscitivo.

7

## Analisi geografica delle definizioni

1° gennaio 2014 – 31 dicembre 2014

### Analisi delle mediazioni definite per area geografica



| REGIONI               | %     |
|-----------------------|-------|
| LOMBARDIA             | 17,1% |
| CAMPANIA              | 10,6% |
| LAZIO                 | 9,5%  |
| VENETO                | 8,0%  |
| SICILIA               | 7,5%  |
| EMILIA-ROMAGNA        | 6,8%  |
| TOSCANA               | 6,7%  |
| PIEMONTE              | 6,6%  |
| PUGLIA                | 6,2%  |
| CALABRIA              | 4,5%  |
| LIGURIA               | 3,1%  |
| SARDEGNA              | 2,7%  |
| FRIULI-VENEZIA GIULIA | 2,2%  |
| ABRUZZO               | 1,9%  |
| MARCHE                | 1,8%  |
| UMBRIA                | 1,7%  |
| TRENTINO-ALTO ADIGE   | 1,5%  |
| BASILICATA            | 0,7%  |
| MOLISE                | 0,6%  |
| VALLE D'AOSTA         | 0,2%  |

Analisi effettuata su un campione rappresentativo di schede definizioni

9

## Durata delle procedure

1º gennaio 2014 – 30 giugno 2014

Durata delle procedure e confronto con la giustizia ordinaria



### MEDIAZIONE

- 63<sub>gg</sub> Aderente comparso  
Accordo NON raggiunto
- 83<sub>gg</sub> Aderente comparso  
Accordo raggiunto



20



## MEDIAZIONE CIVILE EX D.L. 28/2010

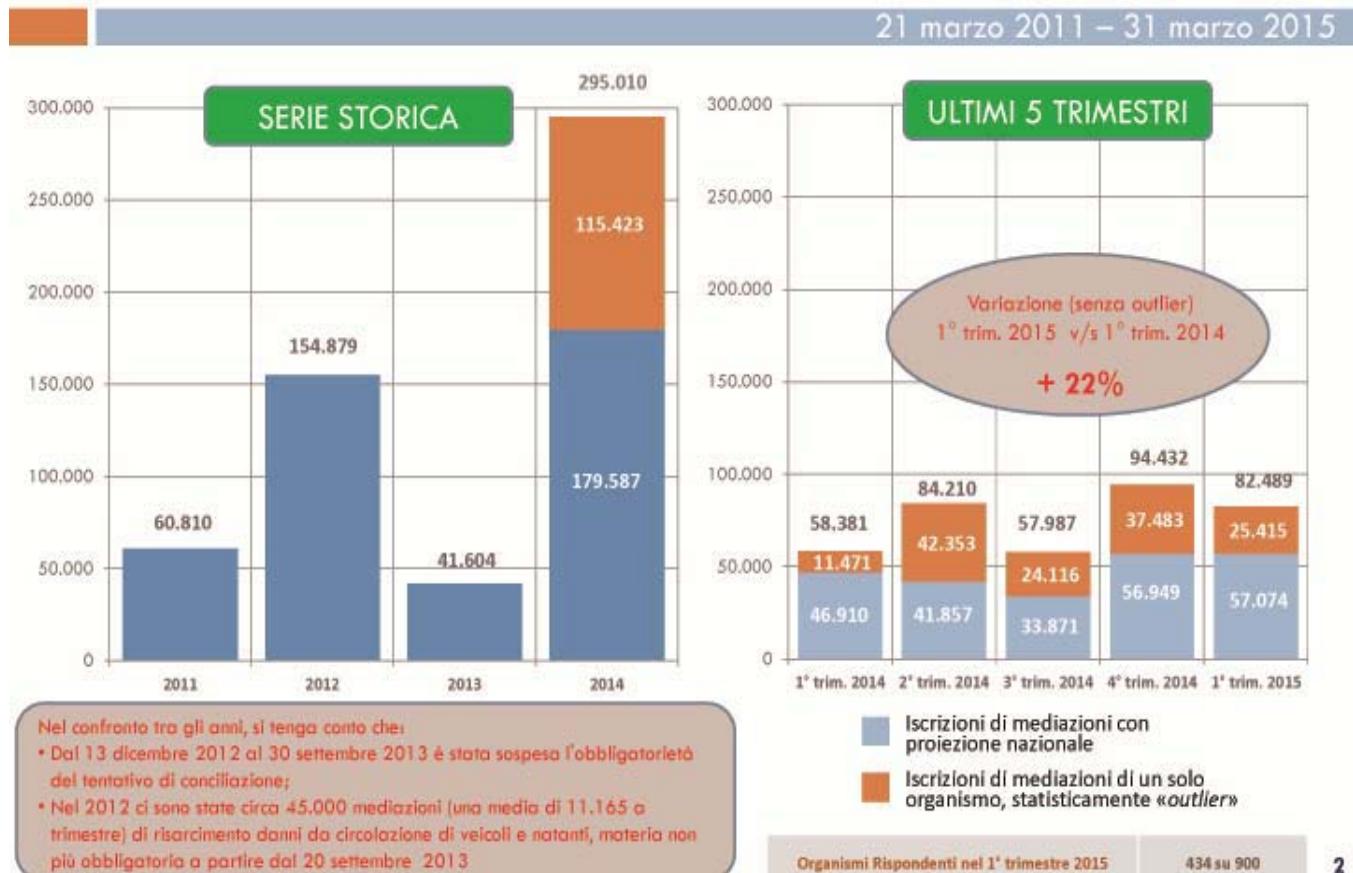
STATISTICHE RELATIVE AL PERIODO  
1° GENNAIO – 31 MARZO 2015



Ministero della Giustizia  
Dipartimento della Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi  
Direzione Generale di Statistica



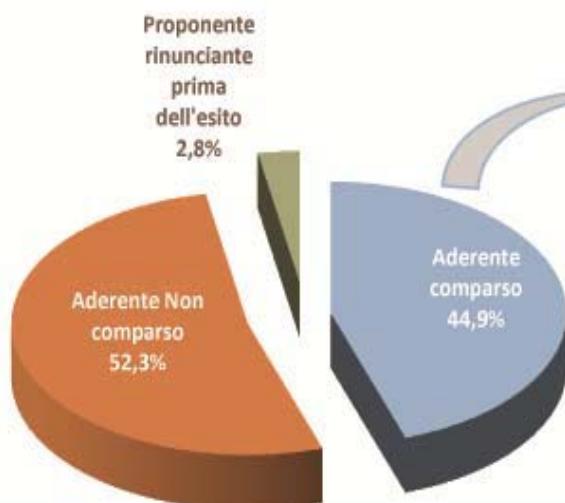
## Iscrizioni di mediazioni: Rilevazione statistica con proiezione nazionale



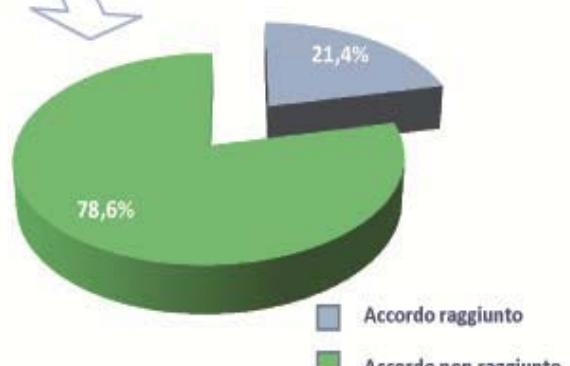
# Esito delle mediazioni

1° trimestre 2015

## Presenza delle parti



Esito della mediazione con aderente comparso  
(compresi aderenti che partecipano solo al primo incontro)



|                   | Mar. 2011 - Dic. 2012 | 2013  | 2014      |
|-------------------|-----------------------|-------|-----------|
| Aderente comparso | 27,0%                 | 32,4% | 40,5%     |
| Accordo raggiunto | 43,9%                 | 42,4% | 47,0% (*) |

(\*) Sono state escluse le mediazioni in cui gli aderenti hanno partecipato solo al primo incontro conoscitivo.

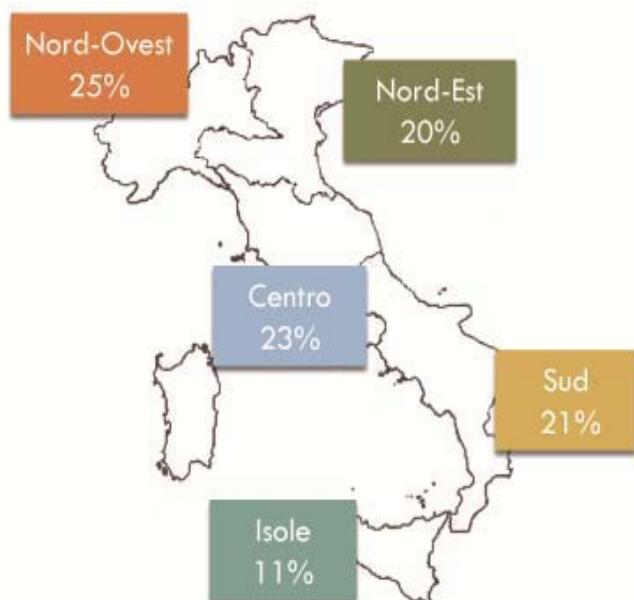
Da una analisi a campione risulta che il tasso di successo sale al 43% se si escludono le mediazioni in cui gli aderenti hanno partecipato solo al primo incontro conoscitivo.

7

## Analisi geografica delle definizioni

1° trimestre 2015

### Analisi delle mediazioni definite per area geografica



| REGIONI               | %     |
|-----------------------|-------|
| LOMBARDIA             | 17,2% |
| LAZIO                 | 11,7% |
| EMILIA-ROMAGNA        | 8,6%  |
| CAMPANIA              | 8,4%  |
| SICILIA               | 7,8%  |
| VENETO                | 7,8%  |
| TOSCANA               | 7,7%  |
| PUGLIA                | 5,5%  |
| PIEMONTE              | 5,3%  |
| CALABRIA              | 4,1%  |
| SARDEGNA              | 3,0%  |
| LIGURIA               | 2,3%  |
| FRIULI-VENEZIA GIULIA | 2,2%  |
| ABRUZZO               | 2,2%  |
| MARCHE                | 1,8%  |
| TRENTINO-ALTO ADIGE   | 1,6%  |
| UMBRIA                | 1,4%  |
| MOLISE                | 0,7%  |
| BASILICATA            | 0,5%  |
| VALLE D'AOSTA         | 0,2%  |

Analisi effettuata su un campione rappresentativo di schede definizioni

10

## Durata delle procedure

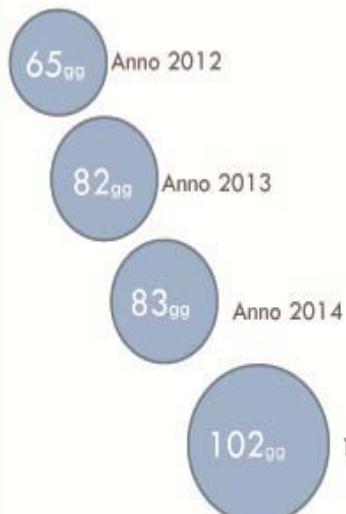
Durata delle procedure e confronto con la giustizia ordinaria

### TRIBUNALE



### MEDIAZIONE

Aderente comparso e accordo raggiunto



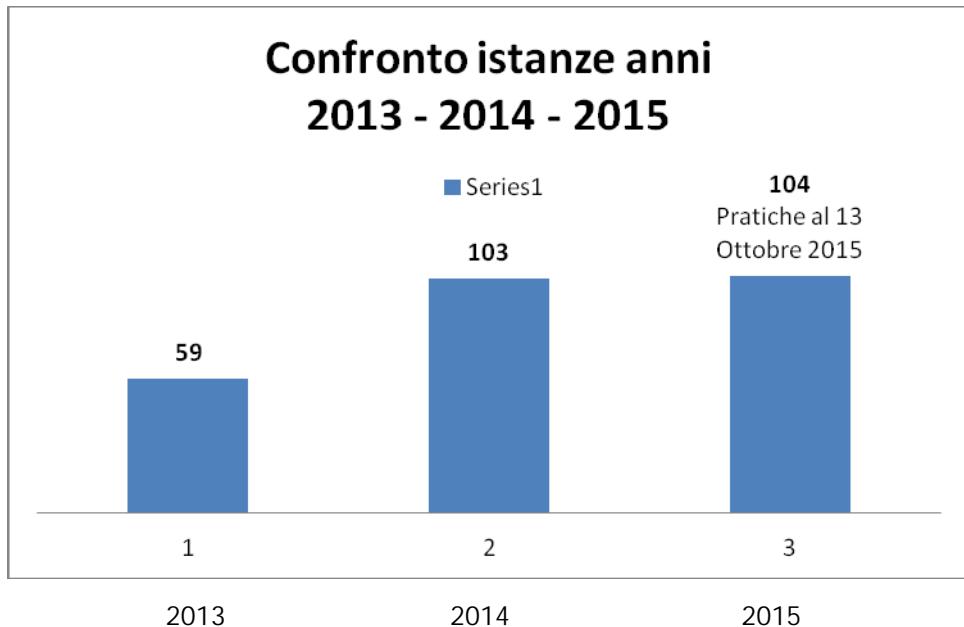
20



## COORDINAMENTO NAZIONALE DIFESA CIVICA

### (CONFRONTO ISTANZE ANNI 2013 2014 2015)

È interessante notare come le richieste pervenute alla Difesa civica e riconosciute trattabili siano raddoppiate dal 2013 al 2014 e aumentate nel 2015, considerando che manca l'ultimo trimestre dell'anno in corso.



#### PRATICHE APERTE ANNO 2013

| Pratiche aperte                         | 2013      |
|---|-----------|
| Affari istituzionali                    | 3         |
| Attività produttive                     | 2         |
| Controlli sostitutivi                   | 1         |
| Emigrazione immigrazione                | 11        |
| Imposte e sanzioni amministrative       | 7         |
| Istruzione                              | 1         |
| Proc. amministrativo, accesso agli atti | 3         |
| Sanità                                  | 10        |
| Territorio                              | 3         |
| Servizi pubblici                        | 7         |
| Sociale, lavoro e previdenza            | 11        |
| <b>TOTALE</b>                           | <b>59</b> |

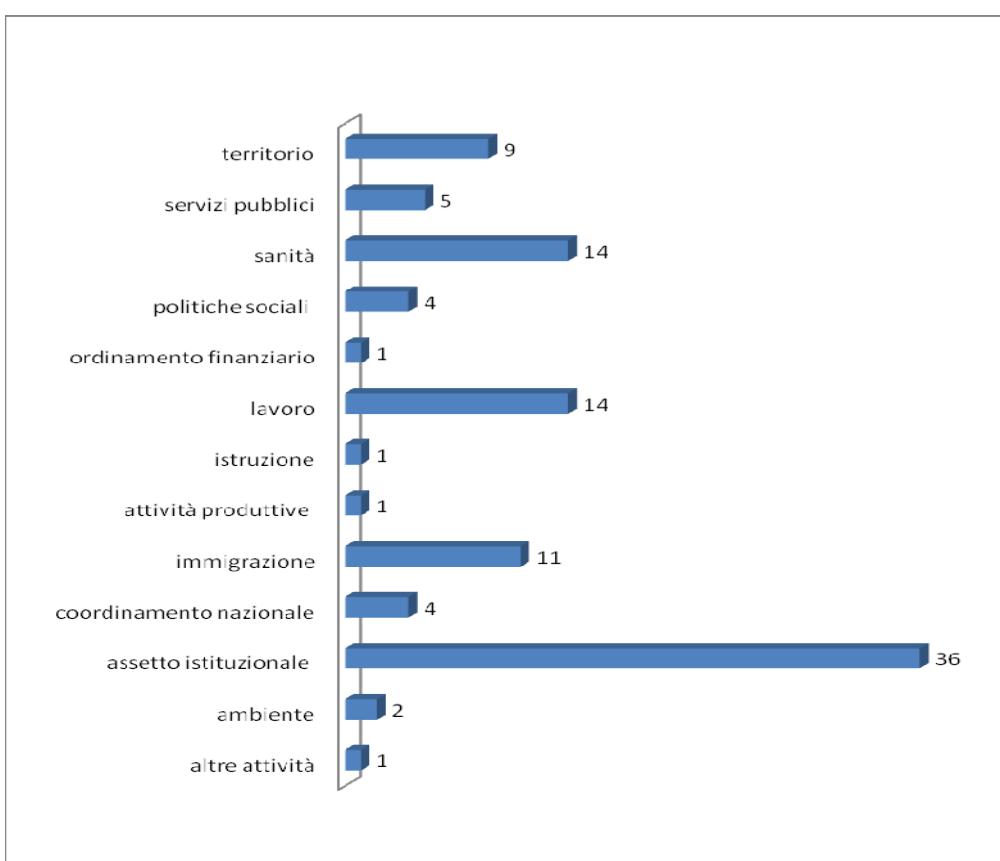
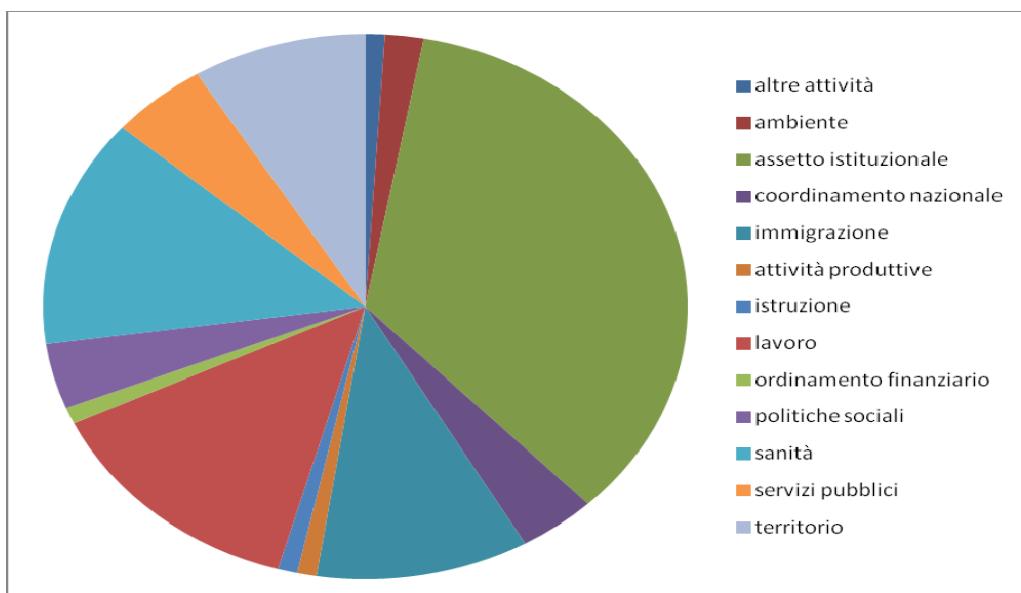
## PRATICHE APERTE ANNO 2014

| <b>Pratiche aperte</b>          | <b>2014</b> |
|---------------------------------|-------------|
| <b>Assetto istituzionale</b>    | 36          |
| <b>Altre Attività</b>           | 1           |
| <b>Ambiente</b>                 | 2           |
| <b>Attività produttive</b>      | 1           |
| <b>Coordinamento Nazionale</b>  | 4           |
| <b>Emigrazione Immigrazione</b> | 11          |
| <b>Servizi Pubblici</b>         | 5           |
| <b>Istruzione</b>               | 1           |
| <b>Ordinamento Finanziario</b>  | 1           |
| <b>Sanità</b>                   | 14          |
| <b>Territorio</b>               | 9           |
| <b>Lavoro</b>                   | 14          |
| <b>Politiche Sociali</b>        | 4           |
| <b>TOTALE</b>                   | <b>103</b>  |

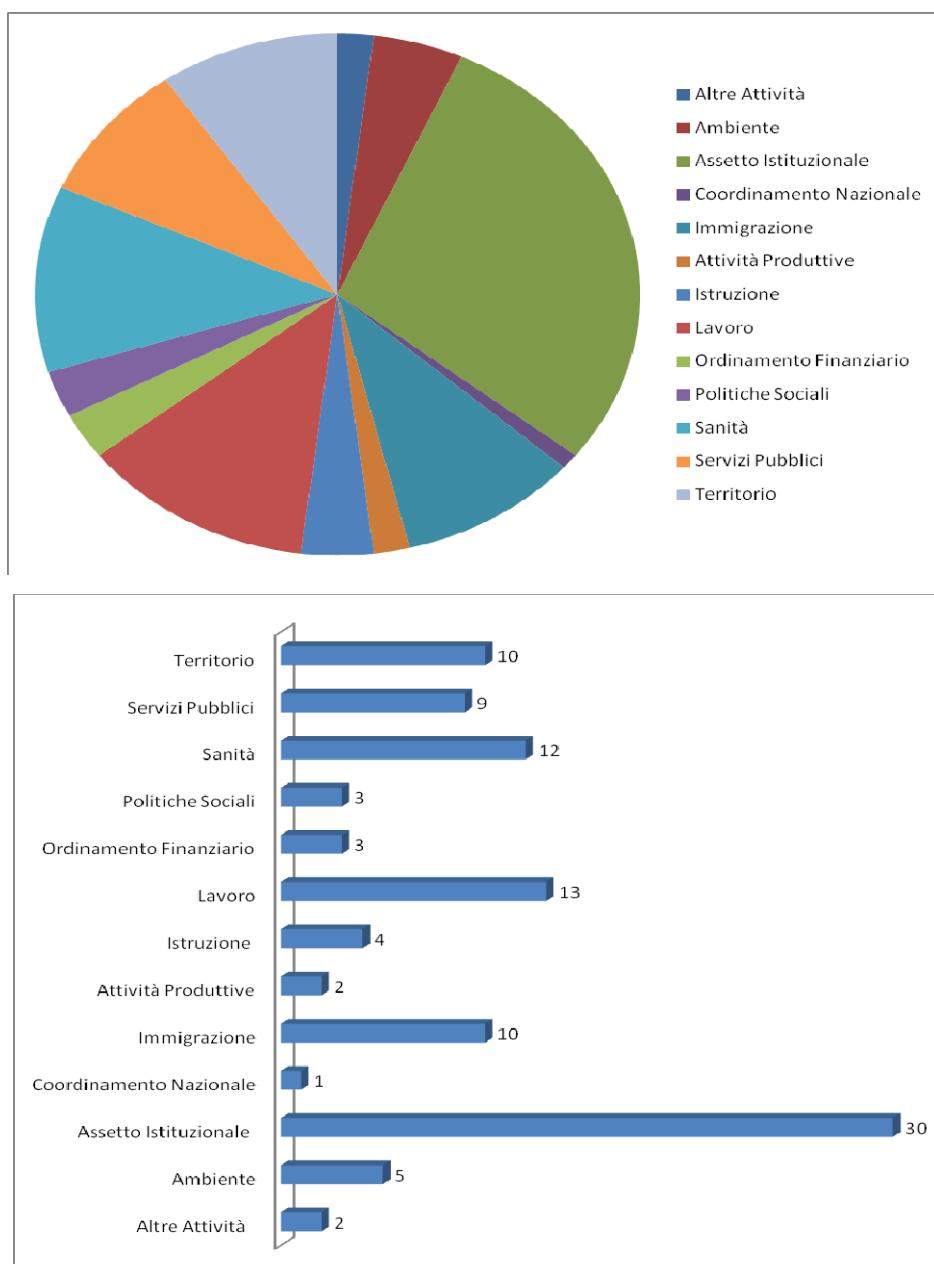
## PRATICHE APERTE ANNO 2015 (1 Gennaio- 13 Ottobre 2015)

| <b>Pratiche aperte anno</b>     | <b>2015</b> |
|---------------------------------|-------------|
| <b>Assetto istituzionale</b>    | 30          |
| <b>Altre Attività</b>           | 2           |
| <b>Ambiente</b>                 | 5           |
| <b>Attività produttive</b>      | 2           |
| <b>Coordinamento Nazionale</b>  | 1           |
| <b>Emigrazione Immigrazione</b> | 10          |
| <b>Servizi Pubblici</b>         | 9           |
| <b>Istruzione</b>               | 4           |
| <b>Ordinamento Finanziario</b>  | 3           |
| <b>Sanità</b>                   | 12          |
| <b>Territorio</b>               | 10          |
| <b>Lavoro</b>                   | 13          |
| <b>Politiche Sociali</b>        | 3           |
| <b>TOTALE</b>                   | <b>104</b>  |

## GRAFICO DELL'INCIDENZA DELLE ISTANZE PER SETTORI DI INTERVENTO 2014

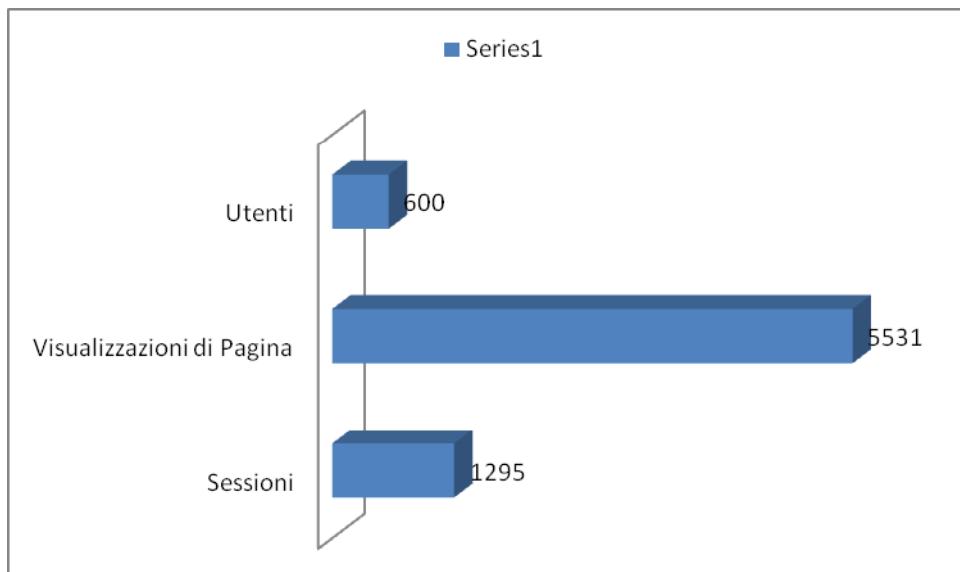


## GRAFICO DELL'INCIDENZA DELLE ISTANZE PER SETTORI DI INTERVENTO 2015

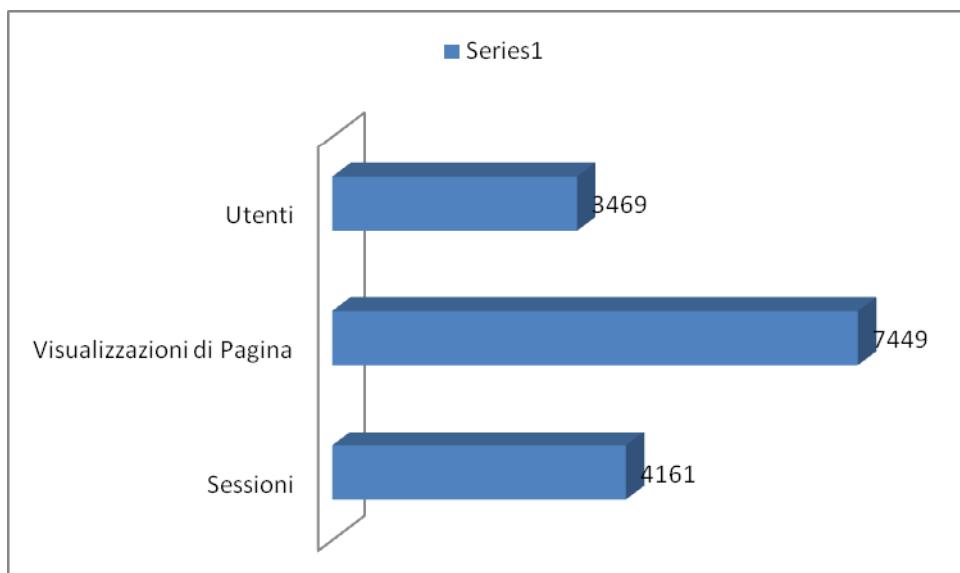


## GRAFICO VISUALIZZAZIONI PAGINA WEB 2014 -2015

### ANNO 2014 - dati 1 Gennaio 31 Dicembre



### ANNO 2015 – dati 1 Gennaio 7 Ottobre





## PROBLEMATICHE DI RILIEVO NAZIONALE DIVISE PER SETTORE

La data di presentazione del presente rapporto (26 ottobre 2015), rende opportuno illustrare l'attività svolta non soltanto per l'anno 2014 ma estendere l'esposizione anche ai primi dieci mesi (circa) del 2015. Nella sezione dedicata all'illustrazione dei risultati in forma statistica, i rispettivi dati sono stati trattati separatamente al fine di agevolare un confronto tra i flussi di richieste pervenuti, suddivisi per anno di riferimento. In questa sezione, al contrario, vengono illustrate – divise per argomento – alcune delle casistiche di maggior rilievo esaminate durante il periodo di riferimento.

In totale, le istruttorie registrate sul portale Di.As.Pro nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2014 e il 13 ottobre 2015 sono 207 (103 nel 2014 e 104 nel 2015), con sostanziale conferma della tendenza, già del resto rilevata, ad un progressivo aumento delle richieste trattate in sede di Coordinamento nazionale.

La tipologia di istanze ricevute appare estremamente differenziata. In alcuni casi non è stato possibile esaminare le questioni proposte poiché genericamente dirette a manifestare una condizione di disagio attraverso la contestazione del sistema ordinamentale italiano e quindi non finalizzate alla verifica di eventuali elementi di illegittimità, irregolarità o inefficienza nell'azione degli uffici pubblici. In questi casi, è stato chiarito agli interessati l'ambito di intervento della difesa civica invitando, se possibile, ad inviare segnalazioni con maggior specificazione di dettaglio in modo da consentire agli Uffici di valutare con le possibilità di intervento.

In più di un'occasione, in effetti, sono pervenute segnalazioni dal contenuto estremamente vago e di difficile comprensione con richieste di modifica di leggi e regolamenti (se non addirittura della stessa Carta costituzionale), di revisione dell'apparato burocratico amministrativo, di esenzione dal pagamento di imposte o tasse, di correzione, annullamento ed esecuzione delle sentenze di Tribunali, di applicazione delle sanzioni previste per l'eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali, di individuazione di soluzioni per contenziosi di natura privata (liti tra

vicini, situazioni familiari complesse, divisione eredità, richieste di risarcimento danni, definizione rapporti contrattuali, rapporti con istituti di credito, difficoltà di accesso al mondo del lavoro). Si tratta di un elenco, solo esemplificativo, di richieste effettivamente ricevute e per le quali la Difesa civica non ha avuto, ovviamente, possibilità di intervenire.

Il numero, anche significativo, di queste istanze certifica comunque l'esistenza di un disagio che non trova adeguata interlocuzione a livello istituzionale, trattandosi di questioni in qualche caso anche di rilevante gravità umana, sociale ed economica per le quali non sono sufficienti le forme di ascolto e di assistenza predisposte dall'ordinamento.

In altri casi le segnalazioni contengono il richiamo ad una molteplicità di problematiche incorse nei rapporti con la pubblica amministrazione senza che dall'esposizione sia agevole estrarre elementi utili all'attivazione di un intervento da parte degli Uffici di Difesa civica.

Alcune casistiche riguardano persone con problematiche di reinserimento sociale a seguito di un periodo di detenzione, con contestazioni che riguardano questioni di funzionamento del sistema penale (ad esempio, mancata concessione o revoca del beneficio della detenzione domiciliare o dell'indulto, trattamento penitenziario, programma di protezione dei testimoni, risarcimenti morali per errori giudiziari).

In altre fattispecie, infine, è stato possibile attivare un confronto costruttivo con le amministrazioni competenti e ottenere le informazioni necessarie a chiarire gli elementi oggetto di segnalazione, contando sulla collaborazione, laddove esistente, del Difensore civico (italiano o straniero) competente per territorio.

A tal proposito si evidenziano le richieste inoltrate da stranieri per problematiche con le amministrazioni italiane oppure da italiani residenti all'estero per questioni con uffici locali dei rispettivi Stati. Dato interessante che conferma la capacità di intercettare – anche se al momento ancora in maniera solo episodica – le istanze di tutela, senza i limiti connessi ai confini territoriali. Situazioni nelle quali risulta

tuttavia ancora complesso ottenere riscontri da parte degli Uffici interpellati e in questo senso la nomina del Difensore civico nazionale o comunque il riconoscimento formale delle funzioni del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome potrebbe senza dubbio favorire una maggiore efficacia delle attività intraprese.

Un'ultima annotazione preliminare: le casistiche illustrate riguardano non soltanto quelle monitorate con il sistema documentale Di.As.pro (indicate nella sezione delle statistiche), comprendendo altresì i contributi forniti dagli Uffici regionali e delle Province autonome di Difesa civica sia nell'esercizio della competenza loro attribuita nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, sia nei confronti di Uffici centrali dello Stato.

Prima di dar conto degli argomenti di maggior interesse esaminati, si riporta in rapida sintesi e senza entrare nel dettaglio delle specifiche richieste un elenco di questioni trattate in sede di Coordinamento nazionale: problematiche di inquinamento, situazioni di emergenza abitativa, questioni di natura tributaria, procedure di esproprio, reinserimento lavorativo a seguito di prolungato periodo di detenzione, riconoscimento mansioni superiori rispetto ad inquadramento professionale attribuito, ricongiungimento nucleo familiare di personale appartenente alle Forze Armate, problematiche di natura edilizia, attività produttive, trattamento pensionistico, revisione auto in Italia per cittadino italiano residente all'estero, riconoscimento dell'avvenuta prescrizione del credito per richiesta di pagamento di fattura del servizio idrico, istanze per diritto di accesso.

Di seguito vengono rappresentate alcune questioni, organizzate per materia ed esaminate nel corso di tutto l'anno 2014 e nei primi dieci mesi dell'anno 2015.

## QUESTIONI DI CARATTERE ISTITUZIONALE

### Rappresentanza di genere

Preliminärmente si informa che il Coordinamento nazionale dei difensori civici e il Coordinamento nazionale degli Organismi regionali di parità stanno predisponendo una convenzione per creare una sinergia d'azione sul piano della tutela e della promozione dei diritti, partendo proprio dallo spunto offerto dall'analisi del rispetto delle previsioni della cd. Legge Derlrio sulle rappresentanze di genere.

Di seguito si dà conto delle verifiche effettuate, in particolar modo dal Difensore civico della Regione Campania, in ordine al rispetto della rappresentanza di genere all'interno degli organismi elettivi, anche alla luce del parere n. 93/15, espresso dalla prima sezione del Consiglio di Stato, che ha stabilito che se non è rispettata la parità di genere, e 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.

Come noto, la L. n. 215/2012 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. In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge suddetta ha modificato il comma 3 dell'art. 6 d.lgs. n. 267/2000, (T.U. autonomie 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, invece che "promuovere", la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte e negli organi collegiali non elettorali 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 legislazione nazionale, del resto, ha solo 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.

Perché quindi si è reso necessario il parere del Consiglio di Stato? Nella concreta applicazione della legge sopra menzionata ci sono state incertezze applicative così riassumibili:

- se le delibere di Giunta e Consiglio adottate dagli organi composti da soli uomini, quindi in violazione della l. n. 215/2012, siano legittime;
- se la l. n. 215/2012 si applichi esclusivamente alle Amministrazioni locali elette dopo l'entrata in vigore della stessa o anche alle Amministrazioni elette prima dell'entrata in vigore della suddetta norma;
- se e quale sia la percentuale necessaria che gli statuti degli enti locali devono prevedere al fine di garantire il livello minimo costituito dalla rappresentanza di genere;
- se vi siano particolari procedure che il sindaco deve attuare per dimostrare che, nonostante abbia posto in essere ogni utile iniziativa idonea a garantire l'applicazione del principio di pari opportunità tra uomo e donna, non sia riuscito a raggiungere tale obiettivo e abbia dovuto nominare tutti assessori di sesso maschile.

Si ricorda che a norma dell'art. 120 Cost., riscritto dalla legge costituzionale n. 3/2001, i poteri sostitutivi possono essere esercitati dal Governo nei confronti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nei seguenti casi:

- mancato rispetto della normativa comunitaria;

· tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai governi locali.

L'osservanza della parità di genere attiene senza dubbio alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni riguardo i diritti. L'art. 3 della nostra Costituzione riafferma il principio che non possano esserci discriminazioni attinenti al sesso in nessun campo della vita pubblica, dall'accesso agli uffici pubbliche alle cariche eletive. Il principio della parità tra uomo e donna in tutti campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione, è inoltre affermato nel diritto comunitario, dall'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La sezione I ha affermato che, a fronte di tali rilievi costituzionali, sarebbe fuorviante non rendere rilevante il termine di sei mesi per l'adeguamento statutario e l'osservanza del medesimo da parte dei governi locali in quanto per la sua inosservanza il legislatore non ha previsto una specifica sanzione.

L'inosservanza rappresenta una violazione di principi costituzionali che qualificano la stessa struttura democratica dello Stato e che non possono, pertanto, essere decurtati, attenuati o violati.

Risulta quindi necessaria l'attivazione del potere sostitutivo ai sensi di quanto previsto dagli articoli 136, 137 e 138 del TUEL, così come specificato nel parere del Consiglio di Stato.

Il Ministero dell'Interno ha richiesto anche al Consiglio di Stato un parere in merito alla validità delle deliberazioni di Giunta e Consiglio adottate dagli organi composti da soli uomini in violazione della L. n. 215/2012. Si rinvia al parere della sez. I per una completa lettura della declaratoria ma comunque prevale il principio dell'interesse pubblico, ossia se l'atto non è stato impugnato nei termini è divenuto inoppugnabile. A chiarimento, la Sezione ha ricordato che il potere amministrativo è conferito dalla legge per la cura di interessi che non sono propri del soggetto che lo esercita e si aggiunge anche il principio di necessità, cioè il dovere del soggetto investito del potere di perseguire l'interesse pubblico sino a quando perduri la situazione che ha originato il potere e l'esigenza di curare gli

interessi per cui è esercitato. Ne consegue che la stabilità dell'azione amministrativa è premessa e sintesi dei principi generali ai quali deve ispirarsi l'esercizio del potere pubblico: economicità, efficacia e non aggravamento, pubblicità e trasparenza, ragionevolezza e proporzionalità, buona fede e legittimo affidamento.

Relativamente al terzo quesito posto dal Viminale e relativo alla decorrenza delle giunte metà rosa, il Consiglio di Stato ritiene che le disposizioni della l. n. 215/2012 debbano applicarsi soltanto all'atto del rinnovo della Consiglio o nel caso di dimissioni o di surrogazione di un membro della giunta. Circa, invece, i dubbi su quale debba essere la ripartizione percentuale minima tra i due sessi che gli statuti devono prevedere a garanzia della rappresentanza di genere, la Sezione ha precisato che non significa parità di presenze maschili e femminili, quanto piuttosto evitare l'irragionevole preponderanza di un sesso rispetto all'altro. La quantificazione proporzionale tra le diverse rappresentanze di genere è comunque data dalla Legge n. 56/2014, la cosiddetta Legge Del Rio, il cui art. 1, comma 137, recita: "Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico", dove il sindaco fa parte del computo della percentuale come componente della giunta. Sull'interpretazione dell'art. 1, comma 137, relativamente alla proporzionalità tra i due generi si è posto il dubbio se la disposizione riguardasse solo giunte di comuni e unioni di comuni. Questa limitazione non è accettabile anche prendendo a riferimento la sentenza storica del TAR LAZIO-ROMA, Sezione II bis, n.633 del 21 gennaio 2013 che ribadisce che il principio di parità è norma cogente nell'ordinamento e quindi costituisce un vincolo cui deve conformarsi l'esercizio del potere pubblico. La sentenza aggiunge in maniera espressa ed innovativa che il principio di non discriminazione ha carattere generale e validità sia per l'ordinamento sovranazionale che interno, pertanto l'effettività della parità non può che essere individuata nella garanzia del rispetto di una soglia quanto più approssimata alla pari rappresentanza dei generi,

da indicarsi quindi nel 40% di persone del sesso sotto rappresentato, altrimenti viene a vanificarsi la portata precettiva delle norme e l'effettività dei principi.

La questione della mancata osservanza della legge Delrio, con specifico riferimento a 4 Comuni della Regione Campania, è stata sollevata nel settembre 2014 dalla Commissione delle Pari Opportunità della medesima Regione con segnalazione all'Ufficio del Difensore Civico campano.

In considerazione del rilievo, normativo e socio-politico, della problematica, la questione è stata approfondita previo confronto con le Prefetture e in collaborazione con il Ministero degli Interni. Il Difensore civico della Regione Campania, prima ancora di conoscere il parere del Consiglio di Stato, ha inviato distinte sollecitazioni a ciascuno dei 550 comuni della Regione al fine di verificare il rispetto della normativa. Definito il quadro complessivo (circa la metà dei Comuni non rispetta la legge), è prevista una formale diffida ad adempiere con eventuale attivazione della procedura sostitutiva ai sensi di quanto previsto dall'art. 136 del D. Lgs. 267/00.

### Diritto alla connessione internet

La possibilità, per tutti, di un agevole accesso alla connessione internet rappresenta – come del resto dichiarato dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite con risoluzione A/HCR/20/L.13, approvata all'unanimità – un vero e proprio diritto umano ai sensi dell'art. 19 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e del cittadino, e costituisce una priorità per tutti gli Stati, essendo ormai divenuto uno strumento indispensabile per superare le diseguaglianze, per facilitare la partecipazione attiva dei cittadini e per accelerare lo sviluppo e il progresso. La rete, in sostanza, rappresenta il mezzo più democratico per l'espressione dei diritti. Tutte le persone dovrebbero essere messe in condizione di connettersi e di esprimersi liberamente su internet, a costi contenuti e con garanzia di banda larga.

Una delle segnalazioni trattate ha riguardato proprio questa problematica di fondamentale importanza in un assetto sociale sempre più orientato allo scambio di informazioni per il tramite della rete telematica. La disponibilità di una banda larga internet facilmente accessibile rappresenta elemento centrale per garantire il pieno esercizio dei diritti delle persone. Diritto da considerarsi imprescindibile. Nel merito, tuttavia, appare complesso affrontare uno o più specifiche segnalazioni trovandosi dinanzi non tanto ad elementi di illegittimità nella procedura (in mancanza di una norma di regolazione) ma semmai di ingiustizia sostanziale. Nel caso esaminato, ad esempio, è stata segnalata la differente opportunità concessa – per la partecipazione a concorsi, progetti, gare e appalti pubblici – tra chi dispone di una connessione a banda larga e chi, al contrario, non ne dispone. In questi casi, in effetti, la tempestività della presentazione delle richieste può costituire elemento fondamentale e discriminante ed è evidente che da ciò possa trarre vantaggio chi dispone di una connessione stabile e veloce. Ma in questi casi non è errata la procedura amministrativa seguita quanto invece carente il "sistema" nell'assicurare un adeguato livello di prestazione della rete nella generalità dei territori. Si tratta, in sostanza, di carenza di natura politica prima ancora che amministrativa.

Nel rapporto del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite è stato rilevato come pur trattandosi di obiettivo non immediatamente raggiungibile, gli Stati hanno tuttavia l'obbligo di "promuovere o facilitare il godimento del diritto alla libertà di espressione e dei mezzi necessari per esercitare questo diritto, incluso internet".

Numerosi Stati hanno emanato norme finalizzate a rendere concreto il diritto alla connessione. In Europa, ad esempio, ci sono esempi di eccellenza come quelli offerti dalla Finlandia, dalla Spagna e dalla Francia. In Finlandia, con legge nel 2010, l'accesso alla connessione internet è stato espressamente qualificato come diritto elementare che deve essere garantito per l'intera popolazione con banda larga di alta qualità e a un prezzo ragionevole. Condizioni più o meno analoghe

sono state previste anche in Spagna e in Francia. In Grecia si è addirittura attivato un procedimento di revisione della Costituzione per dare maggiore forza al diritto. In Italia, al contrario, il diritto alla connessione – così come definito in sede di Nazioni Unite (costo ragionevole, copertura totale, banda larga) – non risulta ancora garantito per tutti.

### Diritti dei "gruppi" linguistici

Nella Regione Trentino Alto Adige è stato proposto un quesito relativo al rispetto del diritto, da parte dei cittadini, all'utilizzo del proprio gruppo linguistico. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 7 del DPR n. 574 del 15 luglio 1988 (recante Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari) gli organi, gli uffici e i concessionari di servizi pubblici che ricevono istanze, domande, denunce o dichiarazioni sono tenuti a formulare gli atti e i provvedimenti e ad eseguire le prescritte comunicazioni o notificazioni nella lingua usata dal richiedente, denunciante o dichiarante ove questo ne sia il destinatario.

I cittadini della Provincia di Bolzano possono sollevare l'eccezione di nullità di atti o provvedimenti amministrativi emessi dagli organi, dagli uffici e dai concessionari, nonché in riferimento a comunicazioni o notificazioni da essi provenienti e formulate in contrasto con le suddette disposizioni.

In un caso il non corretto uso del linguaggio del cittadino è stato sollevato direttamente dalla persona interessata all'Agenzia delle Entrate, che avrebbe dovuto sospendere gli effetti dell'atto e rinnovarlo nella madrelingua del richiedente, nel termine perentorio di dieci giorni. Nel caso specifico il cittadino non ha ricevuto l'atto tradotto, ma ha ricevuto nuovamente l'avviso di pagamento in lingua italiana e questa volta anche con spese e interessi. L'intervento del Difensore civico non è valso a risolvere il problema, così che il cittadino si è visto costretto a ricorrere alle vie legali.

In altri casi di analoga natura, come ad esempio per Poste italiane o per l'INPS, l'intervento del Difensore civico ha contribuito a trovare una soluzione nel rispetto del diritto all'utilizzo del proprio linguaggio.

### Il Difensore civico nelle amministrazioni comunali

Sono stati proposti quesiti diretti a verificare l'attuale consistenza della rete di difesa civica sul territorio nazionale anche per una corretta individuazione dell'Ufficio competente.

È stato proposto altresì un quesito in merito alla possibilità, da parte degli Enti locali, di procedere alla nomina di un proprio Difensore civico in conseguenza di quanto previsto con legge 23 dicembre 2009 n. 191, art. 2, comma 186 (così come modificato dall'art. 1, comma 1- quater, lett. b), nn. 1) e 2), D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 marzo 2010, n. 42) con la quale è stato imposto ai Comuni di adottare - al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica - alcune misure, tra le quali la *"soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all' articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di «difensore civico territoriale» ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".*

La disposizione della legge finanziaria si riferisce esplicitamente alla figura disciplinata dall'art. 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Riconosciuta quindi l'indubbia vigenza di una norma di legge che impone ai Comuni l'abolizione del difensore civico alla data di scadenza dei rispettivi mandati, si è posto il problema di valutare gli effetti di tale previsione abrogativa in

rapporto alle eventuali e differenti disposizioni degli Statuti dei singoli Enti locali. E ciò in quanto - per orientamento giurisprudenziale consolidato, quanto meno alla data di entrata in vigore della legge finanziaria - la facoltà di nomina del Difensore civico comunale riconosciuta dall'art. 11 del Testo unico degli Enti locali doveva considerarsi positivamente esercitata con l'inserimento della norma negli Statuti. A partire da tale momento non si tratterebbe dunque più di una mera facoltà ma di vero e proprio obbligo derivante dalla scelta effettuata.

Il problema sorge nei casi in cui, a fronte dell'abrogazione prevista nella legge finanziaria, sia rimasta immutata la previsione statutaria che, per quanto sopra detto, rappresenta comunque l'opzione autonomamente scelta per l'amministrazione locale. Per la corretta soluzione del quesito è dunque necessario valutare la questione sia sotto il profilo giuridico sia sotto il profilo politico. Relativamente al primo aspetto si può ritenere che - proprio in considerazione della differente natura delle fonti normative prese in esame (legge e statuto) - in mancanza di una espressa modifica statutaria, gli Enti locali mantengono quanto meno la possibilità (se non proprio l'obbligo) di procedere alla nomina del Difensore civico.

Si può ipotizzare una mera possibilità proprio poiché la legge finanziaria ha fatto esplicito riferimento ad un valore costituzionalmente rilevante ed idoneo ad incidere sulla competenza altrimenti attribuita agli Enti locali (coordinamento della spesa pubblica) e, comunque, si è riferita alla figura disciplinata dall'art. 11 del D.Lgs. 267/00. Sotto questo profilo, in effetti, poiché il Difensore civico non rientra tra gli organi essenziali degli Enti locali, la scelta circa l'eventuale nomina dovrebbe rientrare nell'autonoma determinazione (espressa in sede statutaria) dei singoli Comuni. Sotto il profilo dell'interpretazione della volontà politica, è invece chiaro che si è voluto eliminare la figura del difensore civico comunale per attribuire le relative funzioni a Uffici con più vasta articolazione territoriale.

In risposta al quesito formulato circa l'attuale possibilità di nomina di difensori civici comunali, è stato dunque chiarito che in linea teorica i Comuni potrebbero

nominare il proprio Difensore civico in forza delle norme statutarie vigenti. Sarebbe tuttavia ugualmente ragionevole sostenere che l'obbligo che grava sulle amministrazioni locali sia piuttosto quello di modificare i propri statuti alla luce delle norme statali adottate al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica.

La questione potrebbe trovare soluzione qualora si proponesse un caso concreto: gli Enti locali potrebbero fondatamente rivendicare una propria competenza per la nomina del Difensore civico ma si tratterebbe di decisione controversa, probabile materia di contenzioso. In qualche caso sono state individuate formule innovative per sfuggire al vincolo imposto dalla legge quale, ad esempio, la nomina di un Difensore civico onorario (e quindi senza oneri per il Comune).

### Nomina commissario ad acta

È stato chiesto di illustrare la tipologia di poteri che il Difensore civico regionale è abilitato ad esercitare in riferimento alla nomina di un commissario ad acta. A tal proposito – premessa la persistente vigenza dell'art. 136 del Testo unico degli Enti locali - è stato chiarito che a seguito di alcune pronunce (con analoga impostazione) della Corte Costituzionale nel 2004 è venuta meno la possibilità per le Regioni di attribuire, con legge, poteri sostitutivi al Difensore civico per azioni nei confronti degli Enti locali venendo in rilievo l'impossibilità di incidere sull'autonomia riconosciuta dalla Carta costituzionale nell'esercizio delle funzioni di governo da parte dei Comuni e delle Province.

Nel caso sottoposto all'esame del Coordinamento si trattava di problematica di natura edilizia e, in riferimento a ciò, è stato suggerito di considerare come l'intervento sostitutivo sia da considerarsi attivabile solo a fronte di un'omissione relativa all'adozione di un atto previsto come obbligatorio dalla legge. Mancando tali elementi, non si può parlare di omissione e quindi la nomina del commissario ad acta non è possibile. La più recente normativa edilizia, in particolare, ha previsto modelli procedurali che si fondano sul cd. silenzio significativo (ossia

sull'attribuzione di un significato – positivo o negativo, a seconda dei casi – all'inerzia dell'autorità competente a provvedere) e che quindi escludono già in linea di principio la configurabilità dell'intervento sostitutivo.

### Degrado patrimonio storico artistico

E' stata segnalata una situazione di diffuso degrado all'interno di una necropoli etrusca (anche a causa dell'abbandono di rifiuti da parte dei visitatori del sito) nonché riferito dell'accesso incontrollato all'interno dell'area archeologica di mezzi a motore privati non autorizzati (jeep e moto da enduro). Per la realizzazione della nuova viabilità di collegamento con la necropoli non sarebbe stata fatta sufficiente attenzione alle esigenze di tutela dei luoghi di interesse culturale (con distruzione di alcune delle tombe poste proprio in corrispondenza dell'ingresso del sito, area utilizzata per la costruzione del Visitor Center). I materiali di risulta delle attività di movimento terra sarebbero stati scaricati senza fare attenzione alle limitazioni imposte né dalla natura archeologica dell'area né dalle esigenze di tutela ambientale. E' stato infine riferito dei problemi connessi al ritardo nella conclusione dei lavori di rifacimento della strada, elemento di disincentivo per i potenziali visitatori della necropoli con conseguente danno per le attività commerciali e ricettive che hanno visto fortemente ridotto l'indotto economico connesso alla presenza dell'area archeologica.

In riferimento a tali segnalazioni sono stati chiesti chiarimenti all'amministrazione comunale e alla competente Soprintendenza al fine di acquisire informazioni sulla tipologia e sulla tempistica dei lavori che hanno interessato il sito archeologico e le aree ad essa limitrofe oltre che per ottenere chiarimenti in merito alle verifiche effettuate per garantire la tutela del sito e per accertare eventuali comportamenti indebiti (deposito materiali di risulta degli scavi, controllo di attività potenzialmente inquinanti e dannose per l'ambiente, sanzioni previste per disincentivare la commissione di atti lesivi per l'integrità del sito archeologico). Nonostante i solleciti

effettuati, l'istanza non ha tuttavia ottenuto riscontro da parte degli interlocutori interpellati.

## ASSISTENZA SOCIALE E PREVIDENZA

### Bando per contributi acquisto prima casa

È stato segnalato un problema relativo alla mancata conclusione (a distanza di oltre cinque anni) della procedura amministrativa inerente un bando pubblico per l'assegnazione di contributi destinati ad agevolare l'acquisto della prima casa di abitazione da parte di famiglie di nuova costituzione o comunque numerose. Le motivazioni addotte dall'amministrazione per giustificare le tempistiche, oggettivamente inammissibili, non erano apparse soddisfacenti poiché relative ad una generica difficoltà di procedere all'istruttoria delle domande presentate a causa della carenza di personale.

L'amministrazione locale è stata dunque invitata al rispetto di quanto previsto dalla legge 241/90 in ordine all'obbligo di garantire un termine certo e conoscibile per la conclusione di qualsiasi procedura amministrativa. Il Comune ha replicato al quesito formulato dal Difensore civico assicurando che l'iter di esame delle domande e di assegnazione del contributo sarebbe stato portato a conclusione in un termine breve. Impegno presumibilmente rispettato, considerata l'assenza di ulteriori segnalazioni da parte dell'interessato.

### Aiuti sociali a cittadino di nazionalità francese

È stata esaminata un'istanza proveniente dal Difensore dei diritti dei cittadini della Francia, avente ad oggetto un problema di un cittadino francese, padre di due figli con lui conviventi, il quale ha segnalato la difficoltà a percepire gli aiuti sociali per i figli da parte dello stato francese a causa delle difficoltà di comunicazione con la sede Inps italiana, dove vive l'ex-moglie, al fine di ottenere copia del modulo dal quale risulta che quest'ultima non percepisce analoghi aiuti. A seguito dell'intervento del Difensore civico il problema ha trovato positiva soluzione.

## Rimborso somme indebitamente percepite

L'INPS ha chiesto, ad una pensionata, il rimborso di somme indebitamente erogate nei tre anni precedenti a causa di un errore nel calcolo del cumulo tra la pensione di reversibilità del marito e la pensione che l'interessata già percepiva, per un importo totale superiore a 40.000 €. La rateizzazione concessa, seppur lunga (16 anni), non era tuttavia sufficiente in considerazione dell'elevato importo da versare mensilmente, pari ad € 800 (su una pensione residua di poco superiore ai 1000 €).

Il Difensore civico, verificato che nel caso in esame e a norma delle leggi vigenti non era dovuta alcuna restituzione di indebito, ha sollecitato il riesame della situazione debitoria della richiedente, considerato che l'assegno del mese successivo sarebbe già stato decurtato di 800 Euro. L'INPS ha riconosciuto l'errore e bloccato tempestivamente il recupero dell'indebito.

Nel merito, si ricorda che l'INPS procede annualmente alla verifica dei redditi dei pensionati e se riscontra modifiche che hanno incidenza sul diritto o sulla quantificazione dell'assegno pensionistico, entro l'anno successivo provvede al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza come disposto dall'articolo 2033 del Codice civile. Questo è tuttora ritenuto il tempo tecnico necessario perché l'INPS possa acquisire i dati necessari ed effettuare le verifiche contabili.

La stessa INPS però, nella sua circolare n. 31 del 2006, con l'obiettivo di "(...) ridurre i rischi ed i conseguenti disagi sociali di un intervento di recupero delle prestazioni in eccedenza" presumendo che un pensionato abbia utilizzato gli importi indebitamente percepiti per soddisfare esigenze primarie di vita, ha individuato i presupposti per la sanatoria delle erogazioni indebite di prestazioni pensionistiche. In generale, la ripetizione (la richiesta di restituzione) dell'indebito è esclusa se la situazione di fatto non è addebitabile al percettore della prestazione: se il pensionato non ha agito con dolo non è tenuto alla restituzione delle somme non dovute, sempre che queste non siano state richieste nell'arco di tempo

massimo che l'ente erogatore si riserva per effettuare le verifiche contabili, ossia due anni solari.

Per il caso esaminato vale dunque la disciplina dell'art. 13 della legge 412/91 per i pagamenti indebiti di pensione effettuati dal 1° gennaio 2001. La legge prevede che *"L'omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti su diritto o sulla misura della pensione goduta, che non siano già conosciuti dall'Ente competente, consente la ripetibilità delle somme indebitamente percepite."*

Nel caso di specie INPS era certamente a conoscenza dell'ammontare della pensione diretta percepita dall'interessato al momento in cui ha iniziato ad erogarle anche la pensione di reversibilità e le ha comunicato il nuovo importo: di conseguenza, non era onere dell'interessata comunicare all'INPS informazioni già in suo possesso. Per questo motivo, e per la richiesta di restituzione oltre i termini stabiliti, l'INPS ha correttamente annullato la richiesta di restituzione dell'importo non dovuto.

### Modalità presentazione ricorsi

In riferimento alle modalità di presentazione di ricorsi all'INPS è stato segnalato come l'informatizzazione della pubblica amministrazione in taluni casi rischi di tramutarsi in un accresciuto disagio, anziché in una facilitazione, per il cittadino. Ciò in quanto è previsto che un eventuale ricorso in via amministrativa possa essere presentato esclusivamente on line, attraverso il portale dell'Istituto o, in alternativa, tramite i patronati e gli intermediari autorizzati dall'Istituto, attraverso i servizi telematici offerti dagli stessi. L'imposizione di tale modalità di ricorso ha sollevato qualche legittima perplessità, ferma la scontata considerazione che è la pubblica amministrazione che deve porsi al servizio del cittadino e che di conseguenza il mezzo telematico dovrebbe rappresentare una modalità facilitante la comunicazione e non un aggravio procedurale per il cittadino. A ciò si aggiunge l'altrettanto immediata osservazione che gli utenti di un istituto

previdenziale si identificano, per lo più, con persone di età non più giovane, spesso inesperte di tecniche informatiche, e quindi con la necessità di farsi assistere da terzi. Di fronte a tali osservazioni, l'INPS ha fatto notare che per la produzione di un ricorso *on line* non è necessario dotarsi di un computer, essendo possibile avvalersi dell'ausilio di patronati o di altri intermediari, senza tuttavia risolvere la problematicità evidenziata. Dal che pare legittimo dedurre che l'esclusione del tradizionale canale comunicativo, rappresentato dalla produzione in forma cartacea di un atto o di un ricorso, possa suscitare non poche problematicità.

#### Ricongiunzione di periodo contributivi

È stato proposto un quesito relativo all'eccessiva onerosità (nel caso di specie l'interessata avrebbe dovuto effettuare un versamento di circa 74.000€) della procedura di ricongiunzione di periodi assicurativi a seguito di passaggio ad altro ente previdenziale (INPS e INPDAP). La sostanziale decuplicazione dei costi per ottenere la ricongiunzione è conseguenza diretta di quanto previsto nel DL 201/2011, con riferimento a tutti coloro che non avevano ancora maturato i requisiti alla fine dell'anno 2011. L'importo necessario aumenta con l'anzianità di lavoro e con l'età e – ha chiarito l'INPS – a meno di una cessazione prima del decennio non possono essere presentate domande di ricongiunzione prima del decorso di dieci anni.

In sostanza, la norma ha distinto tra chi era in possesso dei requisiti per la pensione alla data della sua entrata in vigore (2011) e chi, al contrario, non li possedeva con applicazione delle nuove, e più penalizzanti, regole.

## VIABILITA' E TRASPORTI

### Bollo auto. Esenzione veicoli sottoposti a fermo giudiziario o fermo amministrativo

L'art. 5, comma 36, del decreto legge n. 953 del 1982 dispone: " La perdita del possesso del veicolo o dall'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria (fermo giudiziari ndr) o della pubblica amministrazione (fermo amministrativo ndr), annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma fanno venire meno l'obbligo di pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione".

Ai sensi dell'art.1 del DPR 5 febbraio 1953 n.39 (testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), come modificato dall'art.10, comma 1, della legge 23 dicembre 2000 n.388, il presupposto dell'applicazione del tributo è la circolazione sulle strade ed aree pubbliche degli autoveicoli e relativi rimorchi.

La Corte Costituzionale con sentenza n.288 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27/12/2012 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011 n.28 il quale prevedeva:" A decorrere dall'anno di imposta 2012 la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale".

E' nostra cura verificare quante Regioni hanno accolto nel proprio disposto legislativo la sentenza della Corte Costituzionale, mentre già possiamo affermare che ad esempio nel caso della Regione Toscana non c'è stato ancora adeguamento sebbene il difensore civico regionale abbia segnalato agli uffici di competenza quanto sopra.

L'art. 8 quater , comma 4, della L.R. Toscana 22 settembre 2003 n.49 " Norme in materia di tasse automobilistiche regionali", aggiunto dalla LR 14 luglio 2012 n.35, prevede :" La trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla

procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti della interruzione e sospensione dell'obbligo tributario”.

La normativa regionale di conseguenza prevede l'esenzione per il fermo giudiziario del veicolo ma non per quello amministrativo, con relativo contrasto con quanto dettato dalla citata sentenza della Corte Costituzionale.

La normativa regionale è antecedente alla sentenza della Corte Costituzionale.

### Interruzione strada comunale

È stato sollecitato un intervento diretto a sensibilizzare le competenti amministrazioni a procedere alla programmazione degli interventi per la messa in sicurezza di una strada montana di collegamento tra due valli, inserita in un contesto territoriale di pregio e frequentata, oltre che dai residenti, da numerosi turisti, cacciatori, agricoltori e boscaioli. Nei mesi invernali la strada, comunale, risulta interrotta per lunghi periodi di tempo (sei/otto mesi l'anno) a causa delle frequenti slavine e dal costante pericolo di caduta massi, determinando una situazione di grave disagio per i residenti, le cui abitazioni (circa 30) rimangono isolate per molti mesi. La porzione di viabilità interessata dalle problematiche sopra descritte, ricade nel territorio di due differenti amministrazioni comunali e l'individuazione di una soluzione è resa critica dall'assenza di un percorso alternativo considerato che per rendere praticabile in sicurezza l'unica altra viabilità esistente e per le opere di adeguamento e manutenzione della stessa, sarebbero necessari investimenti economici molto ingenti.

Le informazioni acquisite dalle amministrazioni interpellate hanno confermato la sussistenza delle problematiche segnalate e l'importanza della viabilità per il collegamento intervalle. Le stesse amministrazioni hanno illustrato la tipologia degli interventi effettuati e riferito della costante ricerca di finanziamenti per l'esecuzione di ulteriori azioni. E' stato altresì confermato che proprio le caratteristiche della strada - soggetta a continue slavine e difficilmente raggiungibile anche per i mezzi di soccorso e di spazzamento, che non avrebbero

la possibilità di operare in sicurezza a causa del costante pericolo di caduta massi – non consentono di intervenire per garantire, con periodica manutenzione, la percorribilità e che di conseguenza, considerato anche che l'investimento per la definitiva messa in sicurezza del tratto di viabilità non appare compatibile con le limitate risorse a disposizione degli Enti locali interessati (solo parzialmente aiutati con finanziamenti della Regione e della Provincia), l'unica misura adottabile per garantire la pubblica incolumità è rappresentata dai provvedimenti di interdizione del traffico per lunghi periodi dell'anno.

Si tratta di questione che potrà trovare definitiva soluzione solo a condizione che siano individuati (a livello sovra comunale) finanziamenti adeguati per consentire il transito in sicurezza da parte degli utenti e dei mezzi di emergenza e soccorso.

### Risarcimento per danni ad autovettura

È stato fornito un parere in merito ai parametri normativi richiesti per ottenere il risarcimento dei danni provocati ad un'autovettura a causa delle condizioni della viabilità. In particolare è stato chiarito che – per orientamento ormai costante della giurisprudenza – deve considerarsi esclusa la responsabilità del proprietario/gestore della strada nell'ipotesi di caso fortuito. Nel caso di specie, l'abbandono incontrollato sulla strada di oggetti potenzialmente pericolosi per la circolazione rientra nell'ipotesi sopra individuata a meno che la criticità non sia stata oggetto di segnalazione e non sia stata tempestivamente affrontata da parte del Soggetto sul quale grava la responsabilità per il controllo. Il caso fortuito è ricondotto dalla giurisprudenza al verificarsi di cause estrinseche ed estemporanee create da terzi, le quali nemmeno con l'uso della ordinaria diligenza avrebbero potuto essere tempestivamente rimosse. L'esame della documentazione ha consentito di accertare che la società di gestione della strada aveva motivatamente risposto alla richiesta ricevuta chiarendo di aver effettuato il quotidiano giro di perlustrazione e di non aver ricevuto alcuna segnalazione relativamente ad oggetto abbandonati sulla carreggiata o comunque in ordine a situazioni di potenziale pericolo.

## Risarcimento danno per ritardo volo

Sono state esaminate due questioni aventi ad oggetto la richiesta di ristoro dei danni subiti a causa del ritardo o della cancellazione di un volo con conseguente perdita della coincidenza in un caso, o con sopravvenuta impossibilità di usufruire di prenotazione alberghiera nell'altro caso.

Per quanto concerne le responsabilità della compagnia aerea in caso di cancellazione del volo, il passeggero ha diritto al rimborso del prezzo del biglietto (o comunque alla prenotazione su volo alternativo), all'assistenza durante l'attesa (pasti, bevande e, se necessario, pernottamento) e ad una compensazione di natura pecuniaria, esclusa tuttavia nei casi in cui la cancellazione del volo dipenda da circostanze di natura eccezionale (articolo 5, comma 3, del Regolamento UE 261/2004). Nel primo dei casi esaminati, la compagnia aerea ha fatto richiamo proprio a tale ultima fattispecie per escludere la propria responsabilità. A tal riguardo è stato verificato che per costante orientamento giurisprudenziale, tali "circostanze eccezionali" devono essere adeguatamente motivate e, in ogni caso, valutate caso per caso. Non possono dunque essere richiamate in modo astratto dalla Compagnia. Nel caso di specie il vettore ha fatto riferimento ad una eccezionale situazione di intasamento dello spazio aereo che non ha consentito di rispettare l'orario previsto per il volo e che, di conseguenza, ha causato la perdita della coincidenza. Le ragioni addotte a giustificazione del problema sono apparse dunque idonee a configurare la fattispecie di eccezionalità richiesta dalla norma con esclusione del diritto a percepire l'indennizzo automatico.

Tuttavia, la circostanza che i passeggeri siano stati fatti imbarcare senza adeguata informazione su quanto stava accadendo potrebbe configurare elemento di responsabilità del vettore da far tuttavia valere in sede contenziosa, considerato che la Compagnia aerea non avrebbe avuto in ogni caso la

possibilità di evitare il ritardo e che gli eventi hanno avuto una dinamica tale che non sarebbe stato comunque possibile prendere la coincidenza.

In mancanza di elementi utili a dimostrare che rientrava nelle possibilità della Compagnia aerea comunicare con maggiore tempestività ai passeggeri le cause del ritardo nonché dimostrare che i passeggeri stessi in tal modo avrebbero avuto possibilità di organizzarsi diversamente per non perdere la coincidenza, l'indennizzo automatico non appare dovuto proprio per il sopravvenire di circostanze di natura eccezionale.

In un altro caso, è stato sollecitato un intervento nei confronti di un'agenzia on line di servizi di intermediazione per voli e per prenotazioni alberghiere. Nel caso di specie la contestazione riguardava la perdita della prenotazione a causa di problemi connessi al ritardo/annullamento del volo. Al fine di fornire un riscontro all'istante, sono state accertate le condizioni generali di contratto presenti sul sito ed è stato possibile chiarire che l'Agenzia svolgeva in effetti solo servizi di intermediazione per i singoli servizi senza tuttavia provvedere all'organizzazione di un "pacchetto turistico" (circostanza che collegherebbe la prenotazione del volo alla prenotazione dell'hotel). Di conseguenza i singoli servizi offerti (volo e hotel) rimangono soggetti alle rispettive condizioni contrattuali, non trovando applicazione il Codice del Turismo (D. Lgs. 23 maggio 2011, n. 79). La cancellazione del volo non è condizione sufficiente per chiedere la cancellazione della prenotazione alberghiera, se questa non è espressamente prevista nelle condizioni generali del contratto sottoscritto con l'hotel. Nel portale dell'Agenzia, in effetti, era esplicitamente chiarito che i servizi turistici di volo e di hotel vengono selezionati e assemblati dal consumatore, senza che l'agenzia assuma responsabilità in ordine a tale programma.

Nel caso esaminato, in sostanza, non sono emerse responsabilità a carico del vettore aereo né un obbligo da parte dell'Agenzia di ottenere la cancellazione della prenotazione alberghiera. Ciò in quanto, non trattandosi di "pacchetto

turistico" si tratta di due prenotazioni non collegate e soggette ciascuna alle regole definite dalle condizioni generali di contratto. Nel caso di specie l'Agenzia non ha agito come "tour operator" e dunque non risponde delle conseguenze della cancellazione del volo.

E' stato infine chiarito che rimane la possibilità di chiedere il risarcimento del danno subito agendo per vie legali e che a tal fine, ai sensi di quanto previsto dalla Convenzione di Montreal, l'azione deve essere attivata nel termine di 2 anni dal giorno della cancellazione del volo ed è onore della parte danneggiata dimostrare la responsabilità di chi ha organizzato il viaggio (nel caso di specie, quindi, dimostrare che – a prescindere dalle previsioni contrattuali – l'Agenzia online ha di fatto operato in qualità di tour operator).

## SANITÀ

In questo quadro è tornato di attualità il dibattito sulla riforma della responsabilità medica, che investe anche la difesa civica, permangono purtroppo le problematiche già segnalate in materia di danni da vaccini, trasfusioni ed emoderivati e la problematica legata all'assistenza sanitaria degli italiani all'estero, non essendo stata ancora adottata la normativa sulla tessera TEAM per i residenti all'estero quando si rechino in Stati diversi da quello di residenza.

Fra le casistiche all'attenzione del Coordinamento c'è infine la tematica delle patologie rare, anche in rapporto con il riconoscimento dell'handicap e dell'invalidità civile, problema quest'ultimo con portata anche più generale, con l'esigenza di potere offrire agli utenti modalità di gestione di eventuali ricorsi non esclusivamente in sede giurisdizionale e l'esigenza che anche in questo settore ci si adeguì alle disposizioni in materia di autotutela.

Ferma questa panoramica generale, le segnalazioni ricevute hanno riguardato l'imputazione delle spese in caso di residenza dell'interessato in Regione diversa da quella ove era erogata la prestazione.

## Responsabilità professionale

In questo contesto, abbiamo assistito ad un'evoluzione del dibattito, rispetto a quanto evidenziato lo scorso anno l'ultimo testo emendato abbia scongiurato l'ipotesi iniziale di creare l'ennesima figura ad hoc di costituire un Garante per il diritto alla salute con funzioni assimilabili a quelle del Difensore civico, affidando alla Difesa civica regionale i compiti di garanzia per il diritto alla salute (l'emendamento è stato approvato dalla Commissione il 13 ottobre scorso) anche grazie alla sensibilità del Presidente della Commissione XII della Camera On. Federico Gelli, al quale è ben nota l'esperienza della difesa civica toscana in Sanità.

Considerata l'esperienza all'avanguardia che si sta sviluppando in Toscana dove il Difensore civico esercita anche funzioni di mediazione nella gestione diretta dei conflitti da parte delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitarie della Toscana e il crescente interesse che si va sviluppando anche in altre Regioni e Province Autonome verso il modello Toscano, unitamente alla circostanza che già il Coordinamento dei Difensori civici può contare su un gestionale per la gestione delle istanze, l'attuale art. 3 potrebbe essere ulteriormente emendato con la previsione dell'affidamento al Coordinamento dei Difensori civici della casistica per le regioni ancora privi di Difensore civico e con il raccordo fra Coordinamento dei Difensori civici e l'Osservatorio Nazionale per il Rischio Clinico che la riforma prevede di istituire.

## Soggetti danneggiati da emotrasfusioni, emoderivati, vaccini

Purtroppo permane il quadro generale più volte evidenziato rispetto alla circostanza che la normativa che consentiva ai cittadini danneggiati da emotrasfusioni, emoderivati e vaccini di chiedere un indennizzo entro due anni dalla presa coscienza del fatto è ancor oggi ignota a molti e non sono infrequenti telefonate all'ufficio di soggetti, danneggiati ormai da decenni (la sicurezza dei controlli esclude oggi quasi completamente la possibilità di contagi da HCV o HIV)

che chiedono notizie sull'accesso a tale procedura, mai informati dalle strutture sanitarie di riferimento circa la possibilità di richiedere un indennizzo.

In parallelo la procedura di indennizzo non è incompatibile con quella risarcitoria e quindi si continua ad assistere al caso di utenti che non hanno neppure il beneficio dell'indennizzo perché la loro domanda viene respinta e non possono permettersi l'alea di ricorsi giurisdizionali a fianco di soggetti che ottengono risarcimenti miliardari che spesso cumulano con l'indennizzo a seconda di quanto disposto dalla sentenza.

Inoltre per coloro che hanno ottenuto l'indennizzo si profilano ancora incertezze in relazione agli arretrati sulla rivalutazione monetaria a causa della diversa disponibilità delle regioni ad anticipare i fondi, considerato che il Ministero nel 2013 ha calcolato la rivalutazione solo sui soggetti indennizzati direttamente dal Ministero e non anche su quelli per i quali l'erogazione dell'indennizzo era stata delegata alle regioni.

### Patologie rare

Da tempo è all'attenzione della difesa civica la problematica generale legata all'assistenza agli utenti portatori di patologie rare, a fronte di una normativa che anziché descrivere la procedura tramite la quale si definisce una patologia come rara, si è scelto di redigere un elenco di patologie rare, che ovviamente necessita di continui aggiornamenti.

Il Coordinamento da anni segue su invito dell'Associazione che lo ha coinvolto, il caso dei portatori della Sindrome di Sjögren, una patologia autoimmune che colpisce soprattutto le donne e la cui sintomatologia è purtroppo spesso confusa con patologie più lievi in fase iniziale e per la quale solo la Regione Toscana riconosce il rimborso dei farmaci in fascia C (colliri e creme) necessari. La patologia necessita di un approccio multidisciplinare ed ha organizzato numerosi convegni ed iniziative per diffondere la problematica ed a tal fine siamo in attesa

di ricevere un documento condiviso da parte di tutti i sanitari che seguono la patologia in modo da mettere a fuoco tutte le problematiche.

Il caso di questa patologia è comunque comune a molte altre: trattandosi di patologie rare spesso farmaci, procedure diagnostiche e terapie necessarie alla diagnosi e cura, non sono a carico del Servizio Sanitario, o sono accessibili in modo diverso da parte delle diverse regioni.

Inoltre in via generale per tutte le patologie rare sussiste il problema legato al riconoscimento di handicap ed invalidità legato che spesso queste patologie sono ignote ai medici delle Commissioni che accertano l'invalidità o handicap e quindi sono sottovalutate in sede di accertamento, spesso con conseguenze anche sulle famiglie laddove si tratti di un minore o di una persona bisognosa di assistenza continua. Sarebbe auspicabile che in questi casi la normativa rendesse obbligatoria l'integrazione delle Commissioni con un sanitario designato dal Centro di Riferimento per quella specifica patologia. Infatti la normativa prevede che l'utente possa essere affiancato da un sanitario di propria fiducia, ma in quest'ultimo caso non solo le spese sono a carico dell'utente, ma anche la terzietà dell'esperto è minata dal fatto che questi è un soggetto di parte.

### Procedure di accertamento invalidità ed handicap

Continuano a pervenire lamenti circa valutazioni di invalidità ed handicap che l'utente percepisce come inadeguate rispetto alla propria situazione. L'accenramento degli accertamenti dalle Commissioni Sanitarie presso le ASL all'INPS, a seguito degli scandali legati ai "falsi invalidi" ha aggravato la problematica, anche considerato che spesso le commissioni mediche si sentono completamente sollevate dai generali obblighi di motivazione dei propri provvedimenti che gravano sulla Pubblica Amministrazione e la circostanza che l'unico rimedio sia il ricorso giurisdizionale tramite il patronato con oneri per l'utente mette in difficoltà la difesa civica rispetto alla possibilità di chiedere ad INPS di rivedere in autotutela, quantomeno integrando la motivazione, situazioni

che dall'esterno spesso appaiono in primo luogo non comprensibili all'utente in secondo luogo in disparità a fronte di decisioni diverse per quanto attiene i portatori della stessa patologia valutati da una Commissione composta diversamente.

### Modalità di rilascio Tessera Europea di Assicurazione Malattia

In merito a questa tematica, ancora purtroppo regolamentata dalla circolare del Ministero della Salute 30 marzo 2010, n. 5846, nella quale rispetto alla previsione normativa che ai residenti all'estero che devono recarsi in stato diverso dalla residenza sia necessario per loro munirsi preventivamente di un certificato sostituivo "poiché non sono state ancora definite con le competenti amministrazioni le modalità di invio all'estero della TEAM" Considerato che la spedizione della tessera ha costi analoghi in Italia ed all'estero la vicenda appare paradossale e continueremo a sollecitare un riscontro sul punto.

### Linee guida regionali per valutazione idoneità alla guida (ipotesi di assunzione di sostanze psicotrope)

Questione di particolare interesse portata all'attenzione dell'ufficio del Difensore Civico riguarda la procedura di accertamento della idoneità alla guida di soggetti in terapia con medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope.

La normativa statale di riferimento attribuisce autonoma competenza alle Commissioni mediche locali nel valutare, caso per caso, l'idoneità alla guida di persone che assumono sostanze che possono compromettere la sicurezza propria e altrui nella conduzione di un mezzo di trasporto.

L'art. 187 del Codice della strada (D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), intitolato "Guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti", punisce con l'ammenda e con l'arresto chiunque guidi in stato di alterazione psico-fisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope, prevedendo che all'accertamento del reato consegua in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni.

Ai fini dell'accertamento dei requisiti psicofisici per il conseguimento o la conferma della idoneità alla guida, il regolamento di esecuzione e attuazione del Codice della strada (D.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495, art. 320 punto F della appendice II al Titolo IV) che " La patente di guida non deve essere rilasciata o confermata ai candidati o conducenti che si trovino in stato di dipendenza attuale da alcool, stupefacenti o sostanze psicotrope né a persone che comunque consumino abitualmente sostanze capaci di compromettere la loro idoneità a guidare senza pericoli".

A tale previsione si aggiungono le disposizioni dettate dal D.P.R. 09 ottobre 1990, n. 309 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza") ove è disposto che in caso di segnalazione di uso di droghe, il soggetto che volontariamente si sottoponga, presso il Servizio per le Tossicodipendenze (Ser.T.), al trattamento "terapeutico e socio-riabilitativo" oppure "educativo-informativo" (che assai spesso prevede assunzione di metadone) possa evitare (o almeno attenuare) l'irrogazione di sanzioni nei suoi riguardi. Da una parte, dunque, il metadone è utilizzato dal Ser.T. come terapia farmacologica per le tossicodipendenze in funzione terapeutica, dall'altra la Commissione medica locale può valutare il metadone somministrato a tale scopo come stupefacente che determina - automaticamente, in quanto tale - inidoneità alla guida sulla base di una valutazione che considera le dosi terapeutiche somministrate quali cause di alterazione psico-fisica. Accanto al quadro normativo sopra descritto occorre, peraltro, richiamare le Linee guida nazionali relative alla valutazione della idoneità alla guida, approvate dalla Società scientifica COMLAS, ove sono specificate le condizioni per il rilascio - con validità massima di un anno - della patente di guida in favore di soggetti in trattamento sostitutivo con metadone e buprenorfina.

In considerazione della natura – non giuridicamente vincolante – delle suddette Linee Guida e della piena autonomia di giudizio riconosciuta in materia dalla

legge alle Commissioni mediche, si è imposta con sempre maggiore urgenza , per esempio in Toscana, la necessità di provvedere all'esame ed elaborazione di Linee Guida di livello regionale (già adottate per la guida in stato di ebbrezza con deliberazione di Giunta Regionale n.624/2007) le quali – pur salvaguardando la piena e autonoma valutazione del caso specifico – assicurino anche omogeneità ed uniformità di parametri valutativi.

Si è a tal fine provveduto a richiedere alla competente struttura della Giunta regionale il coinvolgimento dei soggetti interessati che, al termine di proficua condivisione di intenti, ha condotto alla costituzione di un gruppo di lavoro con lo specifico incarico di provvedere ad esaminare ed individuare criteri di indagine e di valutazione funzionali alla formazione del giudizio di idoneità alla guida di soggetti in terapia con sostanze psicotrope.

Ulteriore questione sollecitata da cittadini che hanno presentato istanza all'ufficio del Difensore Civico riguarda le modalità di redazione della modulistica rilasciata da talune Commissioni Mediche Locali a soggetti sottoposti ad esame per la conferma o il diniego di idoneità alla patente di guida. L'oggetto della contestazione riguarda la carenza degli elementi informativi riportati dai medici nel certificato di non idoneità alla guida attestanti la verifica dello stato di salute del soggetto esaminato.

La mancanza degli indicatori di normalità - che consentirebbero invece, ove presenti, un confronto e una lettura immediati dei valori rilevati sul soggetto durante la visita – e la carenza o mancanza assoluta di motivazione inducono a sollecitare l'adozione di una modulistica che tenga maggiormente conto del diritto alla trasparenza e alla completezza delle informazioni.

## LAVORO E FORMAZIONE PROFESSIONALE

### Tutela del lavoro domestico

In materia di igiene e sicurezza sul lavoro, la Costituzione (articoli 2, 32 e 41) tutela la persona nella sua integrità psico-fisica come principio assoluto e incondizionato, senza ammettere condizionamenti derivanti dalla ineluttabilità, dalla fatalità, oppure dalla fattibilità economica e dalla convenienza produttiva circa la scelta e la predisposizione di condizioni ambientali e di lavoro sicure e salubri. La tutela del diritto alla salute del lavoratore si configura quindi sia come diritto all'incolumità fisica sia come diritto ad un ambiente lavorativo salubre.

I dati sull'infortunistica domestica, come noto, sono allarmanti e si può quindi connotare come tappa fondamentale dell'ordinamento giuridico la Legge 3 dicembre 1999, n. 493 che riconosce il valore sociale ed economico del lavoro domestico, istituisce l'assicurazione contro gli infortuni domestici e attribuisce al servizio sanitario nazionale il compito di promuovere la salute e sviluppare adeguate misure di informazione ed educazione incluso l'aggiornamento, il controllo e il risanamento degli ambienti di vita e di lavoro domestico. Con tali principi e disciplina, ampiamente ribaditi in sede comunitaria, anche il lavoro domestico assurge finalmente a meritata dignità con il riconoscimento delle medesime forme di tutela e con equiparazione di coloro che lavorano in casa, a titolo retribuito o gratuito, a qualsiasi altro lavoratore.

È dunque necessario affrontare seriamente il discorso della prevenzione tenendo conto che la sicurezza e quindi la diminuzione del rischio in tale ambito implica anche l'igiene e la salute psico-fisica della persona coinvolta nel lavoro domestico a qualsiasi titolo.

Nella valutazione di tutte le esposizioni lavorative rischiose, siano esse chimiche (fumo, detergenti, solventi, pesticidi), fisiche, di movimento e di postura (sollevamento carichi), biologiche (dermatosi, allergie), l'ambiente di lavoro con maggior presenza di multi agenti è proprio l'ambiente domestico. Peraltro studi ormai ampiamente noti sulla prevenzione e sicurezza del lavoro, sulla base degli

2014/2015

La Difesa

Civica

ITALIA



Relazione  
in

65

stessi dati ISTAT riguardanti l'infortunistica domestica, mettono in evidenza l'associazione tra infortunio domestico e la presenza di patologie nervose, patologie osteoarticolari, ma anche respiratorie e gastroenteriche che sono quelle in cui l'individuo (soprattutto donna) incorrono più facilmente nell'attività casalinga. Tali incidenti sarebbero, in particolare, connessi all'esposizione al rischio fisico (dettato dalla esposizione ad impianti elettrici e di riscaldamento mal funzionanti), al rischio chimico legato all'utilizzo di sostanze necessarie per la cura e la pulizia della casa, al rischio di sovraccarico muscolo-scheletrico, oltre che al rischio psico-sociale.

Sulla base di tali premesse, la Difesa civica ha considerato fondata la richiesta inoltrata ad una sede provinciale INAIL da un lavoratore che chiedeva il riconoscimento di un indennizzo per lesioni fisiche riportate tra le mura domestiche. La sede provinciale INAIL ha dato parere negativo, del resto confermato dall'interpretazione che l'INAIL nazionale e la Direzione generale per le politiche previdenziali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno dato del primo comma dell'art. 6 della predetta L. 493/99 per cui la *ratio* sottesa e fondante l'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico sarebbe "di espressione di principi solidaristici in ambito familiare e sociale" e pertanto completamente estranei ad attività destinata alla cura e igiene della propria persona a meno che non sia prodromica alla cura delle persone che compongono il nucleo familiare. Interpretazione del lavoro domestico e del lavoratore in ambito domestico che determina tuttavia un arretramento di tutela, poiché l'attività in ambito domestico perde in tal modo la connotazione di lavoro e si riconduce ad una condizione privatistica, un rapporto cioè a vocazione fortemente personalistica inquadrabile al più nell'ambito del sociale e nell'aiuto relazionale umanitario e stride con la volontà espressa dal legislatore in realtà diretta a rispondere alle esigenze di maggiori tutele e di maggiore effettività guardando all'esperienza comparata, europea ed internazionale, per trarre anche ispirazioni da modelli normativi più avanzati.

Eppure il testo della 493 è molto chiaro: lo Stato Italiano riconosce per la prima volta il valore sociale ed economico del lavoro svolto in ambito domestico (primo comma art. 6) che non è più assimilabile in modo esclusivo ad una categoria di prestazione volontaria ed attitudine personale alla cura delle persone e dell'ambiente del proprio nucleo familiare anche perché quest'ultimo può essere costituito da un solo componente, ossia lo stesso assicurato.

La norma definisce lavoro domestico "*l'insieme di attività svolte da uno o più soggetti nell'abitazione dove dimora il nucleo familiare, senza vincolo di subordinazione e gratuitamente*"; nucleo familiare è "*l'insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione e tutela, o da legami affettivi, coabitanti ed aventi la medesima dimora abituale. Costituiscono, quindi, un nucleo familiare anche le coppie di fatto. Ossia un nucleo familiare designa un'unità sociologica che vive nello stesso alloggio, oltre che una famiglia tradizionale o una persona fisica che vive sola. Il nucleo familiare può essere composto anche da una sola persona*".

L'obbligo assicurativo si estende a tutte le persone di età compresa tra i 18 e i 65 anni che svolgono in via esclusiva attività di lavoro in ambito domestico (comma 3 art. 7) senza limitazione derivante dall'appartenenza o meno ad un nucleo familiare che peraltro può essere mononucleare, per stessa indicazione legislativa, fiscale (ad. es. ISEE), INPS per assegni sociali, anagrafica per la registrazione presso i comuni.

Dopo quindi aver definito il lavoro, il nucleo familiare e la persona che è obbligata a sottoscrivere l'assicurazione contro gli infortuni domestici, si deve definire cosa si intenda per infortunio lavorativo in questo specifico settore, avendo sempre presenti i già ricordati principi costituzionali in base ai quali la tutela del diritto alla salute del lavoratore si configura sia come diritto all'incolumità fisica sia come diritto ad un ambiente salubre.

Ai sensi del quarto comma dell'art. 7, l'assicurazione "... comprende i casi di infortunio avvenuti nell'ambito domestico in occasione ed a causa dello

*svolgimento delle attività di cui all'articolo 6, comma 2, lettera a), e dai quali sia derivata una inabilità permanente al lavoro non inferiore al 33 per cento. Sono esclusi dall'assicurazione gli infortuni verificatisi al di fuori del territorio nazionale"*

Deve dunque trattarsi di infortuni avvenuti in occasione e a causa del lavoro prestato in ambito domestico: il lavoratore domestico deve essere equiparato a qualsiasi altra persona che svolge attività all'esterno del proprio complesso abitativo e perciò inquadrabile nella disciplina generale del mercato del lavoro, come d'altra parte afferma anche l'ultima riforma del Codice del lavoro (Jobs Act).

Disciplina generale: l'infortunio sul lavoro è definito dalla legge come evento traumatico, avvenuto per una causa violenta sul posto di lavoro o anche semplicemente in occasione di lavoro, che comporta l'impossibilità di svolgere l'attività lavorativa per più di tre giorni. Deve cioè esistere un collegamento tra l'evento e il lavoro svolto o da svolgere e si parla infatti di occasione di lavoro per intendere che deve esistere un rapporto causa-effetto, di qualunque natura, tra l'evento lesivo e lo svolgimento dell'attività lavorativa, tanto che la legge comprende all'interno della categoria dell'infortunio sul lavoro anche quello che si verifica nel tragitto tra l'abitazione del lavoratore e il luogo di lavoro (si parla in questo caso di infortunio in itinere).

Come sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 27 luglio 1989, n.462, per "occasione di lavoro" non si deve intendere la pura e semplice correlazione di tempo e di luogo tra evento e prestazione lavorativa, perché la *conditio sine qua non*, se applicata al tema della tutela dell'infortunio, finirebbe per estendere in modo illimitato la casistica degli eventi indennizzabili; si può invece sostenere che questo requisito sussiste quando i lavoratori subiscono l'infortunio "nell'esercizio delle incombenze cui sono adibiti", utilizzando qui l'espressione contenuta nell'art. 2049 Cod. Civ., secondo l'interpretazione estensiva ad essa attribuita dalla dottrina e dalla giurisprudenza. A norma dell'art. 2 T.U. 1124/1965 per esserci indennizzo è sempre necessario che sussista un nesso di causalità tra la prestazione

lavorativa e l'infortunio, cioè tra il lavoro ed il verificarsi del rischio cui può conseguire la lesione, rischio che non deve essere estraneo allo svolgimento dell'attività lavorativa, ma insito nelle mansioni del lavoratore o strettamente collegato alle stesse (cosiddetto *rischio improprio*). Lo svolgimento della prestazione, pertanto, costituisce l'occasione dell'infortunio e non la causa, determinando l'esposizione del soggetto protetto al rischio del suo verificarsi, dando luogo così ad un nesso eziologico tra evento e lavoro; si può perciò affermare che non è sufficiente che l'infortunio si sia verificato *sul* lavoro, ma occorre che avvenga *per* il lavoro.

Sia la dottrina sia la giurisprudenza di legittimità riconoscono il significato normativo estensivo dell'espressione "*occasione di lavoro*" e perciò non limitata al solo concetto di causalità. Essa "*comprende tutte le condizioni temporali, topografiche e ambientali in cui l'attività produttiva si svolge e nelle quali è imminente il rischio di danno per il lavoratore, sia che tale danno provenga dallo stesso apparato produttivo e sia che dipenda da situazioni proprie e ineludibili del lavoratore*".

A differenza dell'infortunio, è classificata e definita malattia professionale quella patologia contratta durante e a causa di attività lavorative rischiose, in conseguenza al tipo di lavoro o a materiali o fattori presenti nell'ambiente di lavoro, e la cui azione nociva, lenta e protracta nel tempo, produce una riduzione della capacità lavorativa. In altri termini per la malattia professionale bisogna che ci sia un rapporto causale diretto tra lavoro e malattia, nesso causale che non limita la definizione dell'infortunio in quanto l'accadimento può avvenire anche in occasione, per il lavoro.

Ad aggiunta del riconoscimento di infortunio di lavoro per tutti quei casi riferibili all'oggetto della segnalazione, anche se già accennato nel ricordo dei principi costituzionali, si richiama quanto prescritto dalla legislazione a favore del lavoratore nel caso di attività lavorativa per la quale è necessario che il medesimo

debba avvalersi di luoghi destinati alla "cura della propria persona" (D. Lgs 81/08, allegato 4).

Pertanto, il mancato riconoscimento dell'obbligatorietà per il lavoratore domestico di svolgere "cura della propria persona" a causa dell'attività svolta in ambiente di lavoro (che in questo caso coincide con la casa di abitazione) non solo lede principi costituzionali ed elementari norme per l'igiene e la sicurezza dell'ambiente e delle persone, ma diventa elemento di discriminazione tra diverse tipologie di lavoro e di lavoratori.

### Riconoscimento titoli di servizio

La Corte d'Appello di Trento, Sezione Distaccata di Bolzano, ha accolto con sentenza n. 16 del 9 aprile 2014 la domanda di una cittadina, docente di italiano in una scuola media, nei confronti del MIUR e della Provincia Autonoma di Bolzano, di riconoscerle il servizio prestato presso una scuola legalmente riconosciuta, quale servizio pre-ruolo utile ai fini giuridici ed economici.

Secondo l'art. 485 del d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297 al personale docente delle scuole di istruzione secondaria ed artistica, il servizio prestato presso le scuole statali e pareggiate in qualità di docente non di ruolo è riconosciuto come servizio di ruolo, ai fini giuridici ed economici. La norma non contempla le scuole statalmente riconosciute. La Corte d'Appello perviene alla conclusione che la norma vada interpretata in modo estensivo e che anche il servizio non di ruolo prestato presso le scuole legalmente riconosciute debba essere riconosciuto ai sensi dell'art. 485.

Questa sentenza non è stata impugnata ed è stata notificata al MIUR ed alla Provincia di Bolzano per la necessaria attuazione e applicazione. Il Ministero, non ha risposto alle richieste degli Uffici di Difesa civica.

### Esito procedura di valutazione

E' stata esaminata un'istanza presentata da un'ufficiale (Guardiamarina) in ferma prefissata della Marina Militare. Tali ufficiali sono reclutati dalla Marina Militare

mediante concorso pubblico per soddisfare specifiche e mirate esigenze delle Forze armate e sono formati presso l'Accademia navale. La durata del loro servizio è limitata nel tempo (ferma prefissata). Gli allievi, superati con successo gli esami al termine del periodo di formazione, vengono nominati nei ruoli per i quali hanno concorso e raggiungono le loro destinazioni, dove svolgono il proprio servizio esattamente come i pari grado in ferma permanente.

Nel gennaio 2014 l'esponente partecipa al concorso per titoli e per esami per la nomina a guardiamarina in servizio permanente. I vincitori delle posizione oggetto del concorso avrebbero svolto le medesime mansioni dei guardiamarina in ferma prefissata. Pur avendo brillantemente superato tutte le prove previste, l'interessata viene dichiarata inidonea alla prova degli accertamenti attitudinali in conseguenza dei bassi valori riportati in tale ambito.

È stato quindi chiesto alla competente Direzione generale del Ministero della Difesa di chiarire l'incongruenza, quanto meno apparente, tra l'esito della selezione e lo svolgimento (seppur in ferma prefissata) delle medesime mansioni per le quali erano state riconosciute le qualità professionali e caratteriali indispensabili all'esercizio del ruolo. La Direzione generale interpellata ha risposto che nonostante il servizio prestato con valutazioni eccellenti "... il concorso che ha consentito all'interessata di arruolarsi come ufficiale della Marina prevedeva la c.d. "ferma prefissata", ovvero l'instaurazione di un rapporto di lavoro a "tempo determinato", ben diverso da quello che sarebbe scaturito in caso di superamento del concorso in parola, bandito per il reclutamento di Ufficiali in servizio permanente nei ruoli speciali di Corpi vari della Marina, corrispondente ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Infatti, rispetto al servizio in ferma prefissata, l'arruolamento in servizio permanente presenta requisiti e caratteristiche attitudinali differenti, oltre a una diversa intensità di impiego".

## **STRANIERI IN ITALIA/ITALIANI ALL'ESTERO**

Sono state esaminate numerose segnalazioni provenienti da cittadini italiani residenti all'estero ovvero presentate da stranieri per problemi con le autorità amministrative italiane. Alcuni casi si riferiscono al mancato rilascio del visto di ingresso per formazione, al rilascio del permesso di soggiorno CE per familiari di cittadini italiani soggiornanti di lungo periodo, al rilascio del passaporto. Così, ad esempio, un italiano residente all'estero e iscritto all'AIRE (Anagrafe Italiani residenti all'Estero) del Comune di sua ultima residenza ha segnalato problemi incontrati per la trasmissione telematica del certificato del matrimonio contratto all'estero con una cittadina straniera ai fini della trascrizione del suddetto documento all'AIRE necessaria per la richiesta di visto d'ingresso per la moglie (la richiesta del Difensore civico ha avuto esito positivo).

In qualche caso è stato attivato un intervento presso rappresentanze diplomatiche italiane all'estero per sollecitare il rilascio di visti d'ingresso o anche per chiedere il riesame di provvedimenti di diniego al rilascio.

### Affido di figlia disabile

Problema sociale segnalato dall'Avvocato del Popolo dell'Albania: famiglia composta da padre, madre e una figlia disabile per la quale il Servizio sociale del Comune di riferimento aveva chiesto al Giudice di prolungare di un biennio oltre la maggiore età la presa in carico, essendo stati i genitori ritenuti dal Tribunale dei Minori assolutamente inadatti a prendersi cura della ragazza in modo adeguato e rispondente alle sue esigenze. La richiesta inoltrata dalla madre per ottenere la modifica del decreto del Tribunale è apparsa – oltre che difficilmente esaminabile da parte degli Uffici – ulteriormente complessa in considerazione dell'irreperibilità del padre e dello stato di disoccupazione della stessa madre. È stato quindi chiesto al Servizio sociale di assistere la ragazza per farle fare domanda per il

conseguimento della cittadinanza, essendo ormai residente sul territorio da 10 anni e avendo compiuto la maggiore età.

#### Diniego di visto di ingresso per studio ad una minore

Un'ambasciata italiana ha negato il visto di ingresso per studio ad una studentessa straniera di quindici anni ritenendo che, ai sensi della normativa vigente, non potesse essere consentito l'ingresso ad una minore per la frequenza della scuola nazionale primaria e secondaria (elementare, media e superiore). Rilevato come sussistesse già un accordo tra la scuola di provenienza e la scuola che la studentessa avrebbe dovuto frequentare in Italia, e come fossero presenti garanzie di affidamento della giovane ad una associazione col consenso espresso dei genitori, è stato rilevato come sia espressamente previsto l'ingresso per studio dei minori di età per la frequenza di scuola secondaria di secondo grado (definita nel provvedimento scuola "superiore") in presenza di determinate condizioni che, nella specie, risultavano tutte essersi verificate. Infatti, ai sensi del combinato disposto di cui alle lett. a) e b) dell'art. 44 bis DPR394/1999, l'ingresso per studio dei maggiori di anni quindici è consentito qualora sia verificata la coerenza dei corsi da seguire in Italia con la formazione pregressa, siano accertate le disponibilità economiche e la validità dell'iscrizione o preiscrizione al corso da seguire in Italia, nonché accertata l'esistenza di misure di adeguata tutela del minore e la rispondenza del programma scolastico da seguire in Italia alle effettive esigenze formative e culturali del beneficiario. Il diniego di visto si poneva inoltre in contrasto con la Direttiva 2004/114/CE (relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio alunni, tirocinio non retribuito o volontariato), la quale, imponendo che, ai fini dell'ammissione sul territorio, l'alunno (anche minore, v. art. 6 lett. b) esibisca la prova dell'accettazione da parte di un istituto di istruzione secondaria (v. art. 7 lett. a) estrinseca non solo la possibilità per il minore di fare ingresso in Italia per studiare in una scuola "superiore", ma anche che per l'ingresso per studio è richiesta la prova della iscrizione alla frequenza

scolastica presso un istituto superiore, prova che era stata prontamente fornita. È stato altresì rilevato che, trattandosi di diniego di visto d'ingresso riferito ad erronea e presunta impossibilità per un minore che abbia compiuto 15 anni di fare ingresso in Italia per frequentare una scuola "superiore", l'Ambasciata avrebbe dovuto considerare soddisfatti tutti gli altri requisiti previsti per l'ingresso per studio della giovane. Ed in effetti, in un primo tempo, il visto era stato negato solo perché la giovane non aveva compiuto 15 anni. Di conseguenza, il provvedimento di diniego di visto risultava erroneo nella motivazione, per contrasto col combinato disposto di cui alle lett. a) e b) dell'art. 44 bis DPR394/1999, con la Direttiva 2004/114/CE, oltre che con la Convenzione di New York sui diritti dei Minori, ratificata con la L176/1991, in forza della quale in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni, pubbliche o private, di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere considerato, senza eccezioni, interesse preminente. L'Ambasciata, pur avendo mostrato disponibilità nel riesame della questione, non ha ritenuto sussistenti gli elementi per procedere all'annullamento d'ufficio del provvedimento di diniego.

#### Certificazioni ai fini del rinnovo passaporto

La Romania – pur avendo aderito alla Convenzione di Vienna del 1976 (rilascio di estratti plurilingue di atti di stato civile) non utilizza le certificazioni previste dalla stessa Convenzione (modello plurilingue) creando problemi per le procedure di rinnovo del passaporto. Ad una cittadina italiana di origini rumene, residente in altro Paese dell'Unione Europea, il Consolato Italiano del luogo ha in effetti chiesto, per procedere al rinnovo del passaporto, la traduzione e la legalizzazione

dell'atto di nascita rumeno e dell'apostille, a sua volta legalizzata con nuova apostille. Da considerare che, se per il certificato di nascita viene utilizzato il modello plurilingue previsto in Convenzione, non è necessaria né la traduzione né

l'apostille. Adempimenti al contrario richiesti proprio in conseguenza del fatto che la Romania continua a non utilizzare tali certificazioni.

A seguito di una verifica presso il Consolato è stato accertato che il certificato di nascita dell'interessata non era mai stato trascritto all'AIRE e che lo stesso Consolato era in attesa di ricevere il certificato redatto sulla base del modello previsto nella Convenzione di Vienna.

### Riconoscimento titoli professionali

Un odontoiatra, con titolo di specializzazione ottenuto in Romania, ha inoltrato domanda al Ministero della Salute per ottenere il riconoscimento del titolo professionale (procedimento non concluso in attesa della trasmissione, da parte della Romania, delle informazioni necessarie). A seguito delle verifiche effettuate è stato accertato che il nominativo dell'interessato risultava inserito nell'elenco ministeriale di cittadini italiani in possesso del titolo di odontoiatra inviato al Ministero dell'Educazione Nazionale della Romania per consentire a tale organo di fornire informazioni sulla regolarità del percorso seguito presso le Università rumene. Procedura di accertamento resasi necessaria in conseguenza delle ricorrenti problematiche rilevate in riferimento a titoli risultati poi irregolari.

La responsabilità del ritardo nella conclusione della procedura di verifica, di conseguenza, non era imputabile al Ministero della Salute ma al corrispettivo organismo romeno ancora in ritardo nella trasmissione dell'informativa.

La stessa Commissione Europea, consapevole della necessità di un approfondito accertamento sulle istanze, ha assicurato che nessuna procedura di infrazione sarebbe stata attivata nei confronti dell'Italia per il superamento dei termini di cui all'art. 51 della Direttiva 2005/36/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali).



## ALLEGATO

**Emendamento proposto dal Difensore civico dell'Emilia Romagna, Gianluca Gardini, in condivisione con il Coordinamento nazionale, all'Ufficio legislativo del Ministro Marianna Madia**

PROPOSTA DI EMENDAMENTO DECRETO LEGISLATIVO N. 33/2013  
AI SENSI DELL'ART 7 DELLA LEGGE 214 DEL 2015

### RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Il difensore civico, pur essendo una figura di grande rilievo nel sistema delle garanzie del cittadino nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione, è un istituto largamente sottoutilizzato nel nostro ordinamento.

Tra le poche competenze normativamente riconosciute al difensore civico dal legislatore nazionale vi è quella riguardante il riesame dei dinieghi di accesso agli atti amministrativi, sancita all'art. 25, comma 4, della legge 241/90. In base a questa disposizione, "In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. (...). Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal

ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito”.

Recentemente, il diritto di informazione dei cittadini, sia in senso passivo (diritto di essere informati) che in senso riflessivo (diritto di informarsi) è stato arricchito dagli obblighi di trasparenza imposti a tutte le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. 33/13. Come noto, in base a questa normativa, le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare una serie di documenti e dati volti a rendere trasparente la propria organizzazione ed il proprio operato, quale strumento di contrasto alla corruzione, e per realizzare questo obiettivo devono nominare al proprio interno una figura di “responsabile della trasparenza” che assicuri l’adempimento di tali obblighi informativi attraverso la creazione di un apposito sito web.

Tralasciando la natura di diritto soggettivo o interesse legittimo del cittadino a conoscere le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, su cui si è avviato un acceso dibattito dottrinale, quel che rileva in questa sede è che l’apparato creato per garantire effettività al diritto di essere informati del cittadino/obbligo di pubblicare delle amministrazioni (cd. Accesso civico) ruota, in prima istanza, intorno ad un meccanismo di segnalazione interna.

Come si evince infatti dalla lettura dell’art.5, del d.lgs. 33/13: «2. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell’amministrazione obbligata alla pubblicazione di cui al comma 1, che si pronuncia sulla stessa. 3. L’amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell’informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l’avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l’informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel

rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale».

A ciò si aggiunge la previsione dell'art. 5, comma 4 del d.lgs. 33/13, secondo cui "Nei casi di ritardo o mancata risposta il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al comma 9-ter del medesimo articolo, provvede ai sensi del comma 3".

In base alla medesima logica di autotutela, l'art. 43, comma 1, prevede che «Il responsabile (della trasparenza) svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione».

Questo significa che il cittadino che voglia conoscere una informazione oggetto di pubblicazione obbligatoria e non la trovi sul sito "amministrazione trasparente" dell'ente di riferimento, potrà in pima battuta rivolgersi al Responsabile della trasparenza per ottenere le informazioni di interesse. Successivamente, qualora il responsabile non risponda o comunque rifiuti di fornire le informazioni richieste, il cittadino potrà rivolgersi al dirigente della medesima PA inadempiente, in qualità di sostituto del responsabile della trasparenza ai sensi dell'art. 2, comma 9bis della legge 241/90. Qualora anche quest'ultimo non risponda o comunque rifiuti di fornire le informazioni richieste, il cittadino potrà rivolgersi al TAR territorialmente competente (in virtù della giurisdizione esclusiva stabilita dal decreto 33/13) per ottenere l'accesso civico alle informazioni cui è interessato.

È evidente che un meccanismo di tutela che in via amministrativa che si fonda esclusivamente su un processo decisionale interno alla stessa amministrazione inadempiente, incentrato su figure appartenenti a questa stessa amministrazione, non offre adeguate garanzie di imparzialità e terzietà al cittadino. Questi, non trovando soddisfazione del proprio diritto/interesse all'informazione amministrativa, non potrà che rivolgersi al tribunale amministrativo regionale per vedere tutelata la propria posizione soggettiva. Tale sistema non risponde alla finalità del decreto 33/13 e, soprattutto, alla domanda di trasparenza della società: il ricorso al responsabile della trasparenza altro non è che un ricorso in via amministrativa (in opposizione o gerarchico a seconda dei casi) e, come è noto, questo tipo di ricorso è da tempo visto con sfiducia dai cittadini, i quali sono indotti a sfogare sul momento giurisdizionale la soluzione delle proprie pretese, contribuendo ad acuire la crisi degli organi giurisdizionali (sovraffollati di ricorsi), nonché la crisi più generale del sistema di complessive di garanzie offerte al cittadino.

Una soluzione ragionevole, data l'esperienza quasi trentennale maturata dai difensori civici in materia di accesso procedimentale, è quella di coinvolgere i difensori civici regionali (considerato che quelli comunali sono stati soppressi dalla legge finanziaria del 2010, e quelli provinciali seguono le incerte sorti dell'ente di area vasta) nel procedimento decisionale che mira a garantire l'effettività dell'accesso civico (annualmente i difensori civici valutano migliaia di dinieghi di accesso agli atti). In altri termini, per assicurare maggiore imparzialità e terzietà nelle decisioni delle istanze riguardanti l'omessa pubblicazione di informazioni da parte delle PA territoriali, si dovrebbe valorizzare l'esperienza sin qui maturata dai difensori civici e prevedere, con un piccolo emendamento al d.lgs. 33/13, che in prima battuta la risposta a questo tipo di istanze venga affidata ai difensori civici regionali, laddove costituiti. In caso di mancata istituzione del difensore civico da parte di una regione, per non alterare le garanzie di un diritto riconosciuto a tutti i cittadini italiani, e inserito tra i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare sull'intero territorio nazionale, ovvero in caso di violazione dell'obbligo di

pubblicazione da parte delle amministrazioni centrali, l'istanza potrebbe indirizzarsi alla Commissione per l'accesso presso la Presidenza del consiglio dei ministri, sulla falsariga di quanto previsto per l'accesso procedimentale dall'art. 25, comma 4 della legge 241/90. La maggiore indipendenza e terzietà dei difensori civici rispetto alle amministrazioni inadempienti favorirebbe anche l'effettiva attuazione del meccanismo di controllo/sanzionario che prevede la segnalazione di violazioni degli obblighi di trasparenza "all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione", di cui all'art. 43 del d.lgs. 33/13.

L'opportunità di una modifica normativa in tal senso è offerta oggi dalla legge delega n. 214 del 2015, cd. legge Madia, che, in particolare, all'art. 7, comma 1, delega il Governo ad "adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative o correttive del d.lgs. 33/13". Tali disposizioni integrative o correttive dovrebbero ispirarsi, secondo quanto disposto dalla medesima legge delega, ai seguenti principi e criteri direttivi: "previsione di misure organizzative, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche ai fini della valutazione dei risultati, per la pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente di appartenenza delle informazioni" concernenti determinati procedimenti e dati rilevanti per la comprensione del funzionamento di alcuni settori di attività pubblica (art. 7, comma 1, lett. b); nonché "previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso, di procedure di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione in materia di accesso civico e in materia di accesso ai sensi della presente lettera, nonché della tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 116 del codice del processo amministrativo, di cui all'Allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni" (art. 7, comma 1, lett. h).

Sulla base di quanto sopra rilevato, un emendamento che sostituisse la figura del difensore civico a quella del responsabile della trasparenza (o del dirigente ad esso preposto), finalizzato a contrastare le violazioni degli obblighi di pubblicazione da parte della Pubblica amministrazione, si collocherebbe appieno nel solco delle finalità indicate dalla legge delega, contribuendo a dare maggiore consistenza al diritto di accesso civico, ad introdurre una misura organizzativa utile per garantire la pubblicazione delle informazioni più rilevanti, a stabilire un meccanismo sanzionatorio più efficace grazie (anche) all'effettivo coinvolgimento dell'Autorità nazionale anticorruzione, a garantire maggior trasparenza sull'agire pubblico, a sgravare i tribunali amministrativi da un pesante contenzioso, oltre che a restituire fiducia ai cittadini nei confronti dell'amministrazione e della sua capacità di risolvere con imparzialità e obiettività i conflitti con i privati. Tutto ciò, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

\* \* \*

Sulla base di queste considerazioni, si propone di modificare l'art. 5, del d.lgs. 33/13 come segue:

1. (identico)

2. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata, con riferimento agli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico regionale competente per territorio, laddove costituito, o, in mancanza alla Commissione centrale per l'accesso agli atti amministrativi prevista dall'art. 27 della Legge 241/90 che si pronuncia sulla stessa.

3. L'amministrazione, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta del Difensore civico regionale o della Commissione centrale per l'accesso, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo, ed al Difensore civico regionale o alla Commissione centrale per l'accesso agli atti amministrativi l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente, ed alle autorità di cui al periodo precedente, il relativo collegamento ipertestuale.

4. (soppresso)

5 (identico)

5 bis. il Difensore civico regionale può chiedere ai soggetti o agli organi competenti l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del soggetto che abbia impedito, ostacolato o ritardato l'obbligo di pubblicazione di cui al presente decreto.

6. La richiesta di accesso civico comporta, da parte del Difensore civico regionale o della Commissione centrale per l'accesso agli atti, l'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5.



# DOCUMENTAZIONE

Il coordinamento nazionale dei Difensori civici, ha elaborato, in collaborazione con esperti giuridici, una proposta di articolo per la nomina del Difensore civico nazionale.

## PROPOSTA DI LEGGE

### NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO

#### Capo I

##### Norme Generali

###### Art. 1. Oggetto

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in conformità con gli articoli 3 e 97 della Costituzione e in armonia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli indirizzi elaborati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa. Costituiscono riferimenti vincolanti per la disciplina dell'Istituto del Difensore civico i parametri definiti dai documenti internazionali, con particolare riferimento alla Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, alla Risoluzione 327(2011) del 18 ottobre 2011 e la Raccomandazione 309 (2011) del 18 ottobre 2011 dal Congresso dei poteri Locali e regionali del Consiglio D'Europa.
2. Le disposizioni di cui alla presente legge attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Le Regioni e gli Enti locali, nel dettare le norme di propria competenza, possono prevedere livelli ulteriori di tutela.
3. Il Difensore civico, a qualsiasi livello territoriale costituito, esercita le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, in condizioni di autonomia finanziaria ed organizzativa, e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

###### Art. 2. Funzioni del Difensore civico

1. Il Difensore civico:
  - a) tutela il diritto alla buona amministrazione, così come definito nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, e interviene a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, assicurando che atti, operazioni e comportamenti pubblici siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità, di trasparenza, di efficienza, efficacia ed economicità;

- b) svolge un ruolo di garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, così come definiti nella legislazione di settore;
  - c) vigila sul rispetto delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi e interviene per garantirne la corretta applicazione;
  - d) esercita i poteri previsti dall'articolo 2 e dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, come modificati dall'articolo 15 della presente legge;
  - e) garantisce il diritto all'informazione e alla trasparenza amministrativa a norma del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dall'articolo 16 della presente legge;
2. Ai fini di cui al comma 1, il Difensore civico esercita funzioni di mediazione, di proposta, di valutazione, di sollecitazione, di impulso e di informazione.
  3. Al fine di contribuire alla deflazione del contenzioso, i Difensori civici di cui all'articolo 3 esercitano, a norma dell'articolo 8, funzioni di mediazione per atti di competenza delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi, anche previa intesa con tali soggetti.
  4. Il Difensore civico, anche laddove non interviene in via diretta, è comunque garante della qualità della mediazione amministrativa e svolge attività di monitoraggio e di verifica sullo svolgimento delle attività di mediazione inerenti settori di competenza della pubblica amministrazione.

### **Art. 3. Articolazione istituzionale**

1. La difesa civica, in relazione all'ambito di competenza istituzionale e territoriale, si articola nei seguenti livelli:
  - a) Difensore civico nazionale;
  - b) Difensore civico regionale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano;
  - c) Difensore civico delle Città Metropolitane.
2. Il Difensore civico nazionale esercita le proprie funzioni nei confronti di:
  - a) amministrazioni centrali dello Stato, con eccezione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia;
  - b) aziende statali;
  - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
  - d) soggetti di diritto pubblico aventi competenza territoriale di ambito nazionale o sovraregionale;
  - e) gestori di pubblici servizi e soggetti di diritto privato che esercitano attività di pubblico interesse a livello nazionale o sovraregionale.
3. I Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano svolgono le proprie funzioni nei confronti di:
  - a) amministrazioni e aziende regionali e delle Province autonome;
  - b) enti pubblici non territoriali soggetti alla vigilanza delle Regioni e delle Province autonome;

- c) gestori di pubblici servizi e soggetti che esercitano attività di pubblico interesse a livello regionale e delle Province autonome;
  - d) Uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia.
4. Le Regioni e le Province Autonome:
- a) provvedono con legge all'istituzione del Difensore civico e stabiliscono le modalità di nomina, l'indennità, la durata in carica, l'organizzazione dell'Ufficio, la copertura finanziaria, i requisiti, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, tenendo conto, per quanto applicabile, delle disposizioni dettate con riguardo al Difensore civico nazionale;
  - b) definiscono, d'intesa con gli enti locali, le modalità di esercizio delle funzioni della Difesa civica a livello territoriale, anche prevedendo l'apertura di uffici decentrati presso i Comuni.
5. I Difensori civici delle Città Metropolitane svolgono le proprie funzioni nei confronti degli Enti di riferimento nonché di enti ed aziende dagli stessi dipendenti o comunque collegati. Le Città Metropolitane provvedono con proprie delibere all'istituzione del Difensore civico in conformità con quanto previsto nel comma 4.
6. Il Difensore civico nazionale, i Difensori civici Regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano e i Difensori civici delle Città Metropolitane si raccordano tra di loro e con gli Uffici del Mediatore dell'Unione Europea e con la rete europea ed internazionale della difesa civica. Predispongono, entro il termine stabilito dai rispettivi ordinamenti, una relazione per illustrare l'attività svolta, i risultati conseguiti e i rimedi organizzativi e normativi suggeriti e la illustrano agli organismi parlamentari o consiliari di riferimento.
7. E' istituito il Coordinamento della Difesa civica del quale sono membri di diritto il Difensore civico Nazionale, i Difensori civici regionali e delle Province Autonome e i Difensori civici delle Città Metropolitane. Il Coordinamento dispone in merito alle modalità del proprio funzionamento.

#### **Art. 4. Istanza al Difensore civico**

1. Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto di chiedere, senza formalità, l'intervento del Difensore civico per la tutela dei propri diritti e interessi nei confronti di atti, provvedimenti o comportamenti della pubblica amministrazione e dei gestori di servizi pubblici.
2. Qualora un'istanza sia stata trasmessa ad un Ufficio di difesa civica non competente per territorio, è onere di quest'ultimo trasmetterla tempestivamente all'Ufficio di difesa civica competente, informandone il richiedente e senza ulteriori adempimenti procedurali a carico di quest'ultimo.
3. In ogni atto o provvedimento di competenza della pubblica amministrazione o di gestori di pubblici servizi notificato al destinatario è espressamente indicata la possibilità di rivolgere istanza al Difensore civico.

## Art. 5 Poteri

1. Il Difensore civico interviene su istanza di parte o di propria iniziativa in riferimento a qualsiasi problema inerente l'ambito della propria competenza.
2. Il Difensore civico, nell'esercizio delle sue funzioni, ha il potere di:
  - a) prendere visione ed ottenere copia di tutti gli atti e i documenti necessari all'esercizio del proprio mandato, senza le limitazioni connesse al segreto di ufficio, anche nel caso in cui si tratti di documenti sottratti per legge o per regolamento all'accesso. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie delle quali sia venuto a conoscenza in ragione del proprio ufficio e che, in base alla legge, sono escluse dal diritto di accesso o comunque soggette a segreto, a divieto di divulgazione ovvero - anche in riferimento ai diritti dei controinteressati - a preventiva valutazione dell'amministrazione competente, cui deve essere subordinata la visione o il rilascio di copie;
  - b) compiere sopralluoghi finalizzati ad una migliore valutazione della questione oggetto di esame e accedere a qualsiasi sede o ufficio dei soggetti destinatari degli interventi;
  - c) convocare il responsabile del procedimento o i dirigenti delle strutture amministrative per procedere ad un esame congiunto della questione oggetto di intervento. In tali casi è fatto obbligo ai soggetti convocati di rendersi disponibili per l'incontro con il Difensore civico;
  - d) chiedere l'attivazione del procedimento disciplinare in caso di mancata collaborazione da parte dei soggetti interpellati ovvero di rifiuto, espresso o tacito, di dar seguito alla convocazione ricevuta. In tal caso il Difensore civico deve essere informato dell'attivazione della procedura disciplinare e dell'esito della stessa;
  - e) informare, a mezzo stampa ovvero utilizzando gli strumenti di comunicazione ritenuti più idonei, circa lo svolgimento della propria attività e per dare notizia sulle problematicità di maggior interesse riscontrate nell'esercizio delle funzioni.
3. La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita il diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico.
4. Nei casi in cui la legge preveda che il Difensore civico si costituisca parte civile, l'avvio dell'azione penale è comunicato, da parte dell'autorità competente, al Difensore civico competente per territorio con riferimento al luogo ove si svolge il processo penale.
5. Laddove necessario il Difensore civico è assistito in giudizio dall'Avvocatura dell'amministrazione di riferimento ovvero, in alternativa, da funzionari dell'Ufficio in possesso del titolo di avvocato iscritti nell'albo speciale degli avvocati "sezione speciale per i dipendenti pubblici". Per l'assistenza in giudizio è altresì consentito conferire mandato a professionisti esterni all'amministrazione, scelti di concerto tra il Difensore civico e l'Ente di riferimento.

## **Art. 6 Istruttoria**

1. Il Difensore civico invita le amministrazioni o i soggetti interessati a fornire tutte le informazioni e i chiarimenti considerati utili per la verifica del fondamento dell'istanza ricevuta o comunque al fine di accertare i fatti oggetto dell'iniziativa attivata d'ufficio. A tal fine indirizza suggerimenti, proposte e raccomandazioni, anche di carattere generale, ai soggetti destinatari del proprio intervento.
2. Le amministrazioni interpellate sono tenute a rendere note al Difensore civico le motivazioni giuridiche e gli elementi di fatto che fondano l'eventuale non accoglimento, anche parziale, delle richieste da questi formulate.
3. L'azione dinanzi al Difensore civico sospende – a favore del solo proponente l'istanza – i termini di decadenza e di prescrizione delle connesse azioni amministrative o giudiziarie, fatta salva l'azione penale. La sospensione decorre dalla data di protocollo dell'istanza da parte dell'Ufficio del Difensore civico e il termine ricomincia a decorrere dalla conclusione della procedura presso il Difensore civico o, in ogni caso, con il decorso il termine massimo di 60 giorni.
4. Il Difensore civico esamina il fondamento della richiesta ricevuta e, in caso di valutazione negativa, comunica all'interessato le ragioni dell'archiviazione della richiesta stessa.
5. Esaurita l'istruttoria, il Difensore civico formalizza le proprie conclusioni. Qualora l'amministrazione interpellata ritenga di non poter accogliere, in tutto o in parte, le osservazioni del Difensore civico, fornisce adeguata motivazione in fatto e in diritto. Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 2 e 6 della legge n. 241/1990.
6. Il Difensore civico informa gli interessati circa l'andamento dell'istruttoria e sui risultati conseguiti indicando, se necessario, le eventuali ed ulteriori forme di tutela dei diritti e degli interessi azionabili in sede amministrativa o giurisdizionale.

## **Art. 7 Riservatezza dei dati**

1. La comunicazione dei dati ad amministrazione diversa da quella direttamente interessata è limitata ai casi in cui ciò risulti funzionale alla tutela dell'interesse del titolare del dato.
2. Ogni altra comunicazione di tali dati all'esterno dell'amministrazione direttamente interessata è data in forma statistica o, quando sia necessario riferirsi al singolo caso, in forma anonima, limitando al massimo la divulgazione di dati che potrebbero portare all'individuazione del soggetto interessato.

## **Art. 8 Attività di mediazione**

1. Il Difensore civico cerca, per quanto possibile, una soluzione consensuale della questione sottoposta al suo esame. A tal fine può promuovere la conclusione di accordi ai sensi di quanto previsto dalla legge 7 agosto 1990 n. 241.
2. Al Difensore civico è affidata la funzione di conciliazione per la composizione stragiudiziale delle controversie tra pubbliche amministrazioni e privati nonché tra gestori di servizi pubblici e utenti del servizio stesso.

3. Le parti che partecipano al procedimento di conciliazione possono farsi rappresentare o assistere da un legale di fiducia, munito di apposita procura.
4. Il Difensore civico può attivare intese con i soggetti gestori di servizi pubblici al fine di offrire modalità di soluzione non contenziosa delle controversie e per monitorare attraverso tali meccanismi l'esistenza di problematiche generali la cui soluzione è sottoposta al gestore o all'amministrazione titolare del servizio.
5. Il Difensore civico promuove rapporti di collaborazione e di consultazione con le Associazioni di tutela dei cittadini e utenti e con altre autorità e organismi di garanzia dei diritti e degli interessi, al fine di favorire la realizzazione di un sistema integrato di tutela non giurisdizionale e di diffonderne la conoscenza e l'utilizzo.

#### **Art. 9 Status giuridico ed economico**

1. Lo *status* giuridico e il trattamento economico dei Difensori civici delle Regioni, delle Province Autonome di Trento e di Bolzano e delle Città Metropolitane sono disciplinati dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto, per quanto applicabile, di quanto disposto dal capo II con riguardo al Difensore civico nazionale.
2. Il Difensore civico, se è dipendente da una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per l'intera durata del mandato.

### **Capo II**

#### **Istituzione del Difensore civico nazionale**

#### **Art. 10 Difensore civico nazionale**

1. Il Difensore civico nazionale è nominato con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati tra i cittadini in possesso dei requisiti per l'elezione alla Camera dei deputati dotati di comprovata competenza giuridico-amministrativa e che diano garanzia di imparzialità e di indipendenza. Al Difensore civico nazionale è riconosciuto un trattamento economico complessivo pari a quello previsto per il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.
2. Il Difensore civico nazionale resta in carica sette anni e non può essere confermato. Entro i sei mesi precedenti alla scadenza del mandato sono avviate le procedure per la nuova nomina. Il Difensore civico nazionale esercita le sue funzioni fino all'entrata in carica del suo successore.
3. Il Difensore civico nazionale non può esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né può essere amministratore o dipendente di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. Se dipendente pubblico è collocato fuori ruolo per l'intera durata del mandato.
4. Al Difensore civico si applicano le cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste per i membri della Camera dei Deputati. L'eventuale sopravvenienza di tali cause se non tempestivamente rimosse, determina la revoca dall'incarico con

decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

5. Il mandato cessa prima del termine di cui al comma 2 nel caso di dimissioni, morte, impedimento permanente, decadenza e revoca per gravi motivi.
6. Il Difensore civico nazionale è membro di diritto della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a norma dell'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 15 della presente legge.

#### **Art. 11 Risorse umane, strumentali e sede**

1. Per lo svolgimento delle funzioni assegnate, il Difensore civico Nazionale si avvale di un apposito Ufficio. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, mettono a disposizione dell'Ufficio locali da destinare a sede del medesimo e le necessarie risorse strumentali.
2. Il personale dell'Ufficio è composto da:
  - a) personale assunto dall'Ufficio attraverso pubblico concorso con contratto di lavoro a tempo indeterminato;
  - b) personale delle amministrazioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché di amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico, collocato fuori ruolo;
  - c) personale selezionato attraverso procedure comparative pubbliche, per lo svolgimento di incarichi a tempo determinato, di durata non superiore a tre anni, rinnovabili per una sola volta.
3. Il collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico richiesto dall'Ufficio è obbligatorio e viene disposto, secondo le procedure degli ordinamenti di appartenenza, anche in deroga ai limiti temporali, numerici e di ogni altra natura eventualmente previsti dai medesimi ordinamenti. L'Ufficio può restituire alle amministrazioni di appartenenza il personale proveniente dalle amministrazioni delle Camere e dalle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico. La cessazione del collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni delle Camere è subordinata all'assenso dell'Ufficio.

#### **Art. 12 Dotazione finanziaria**

1. A decorrere dall'anno 2016, è autorizzata la spesa di 1 milione di euro in favore di ciascuna Camera da destinare alle spese necessarie al funzionamento dell'Ufficio. La dotazione finanziaria di cui al presente comma può essere rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio e deve risultare in ogni caso sufficiente ad assicurare l'efficace esercizio delle funzioni di cui alla presente legge.
2. Agli oneri derivanti dal comma 1, pari a 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per l'anno medesimo, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma

- «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2015.
3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### **Art. 13 Relazione sull'attività svolta**

1. Entro il 31 marzo di ogni anno, il Difensore civico nazionale invia ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente con la quale rappresenta le problematiche esaminate, le disfunzioni riscontrate, i rimedi normativi o organizzativi ritenuti utili e i risultati conseguiti.
2. In ogni momento può presentare relazioni di carattere o interesse settoriale, anche al fine di sollecitare l'iniziativa legislativa da parte del Parlamento.

### **Capo III**

#### **Norme transitorie e finali**

#### **Art. 14 Attività del Coordinamento dei difensori civici regionali**

1. Fino all'istituzione del Difensore civico nazionale il Presidente del Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province autonome esercita, secondo canoni di sussidiarietà e di prossimità, le attività di tutela nei confronti delle Istituzioni centrali dello Stato, delle concessionarie di servizi pubblici e di ogni altro Ente Pubblico operante a livello nazionale. Interviene inoltre per la tutela delle persone residenti in territori privi di difensore civico.

#### **Art. 15 Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241**

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241 sono apportate le seguenti modificazioni:
  - a) all'articolo 2, è aggiunto, in fine, il seguente comma:  
“9-sexies. Su istanza del titolare dell'interesse, Il Difensore civico competente vigila sull'attuazione degli adempimenti previsti nei commi precedenti e interviene per garantire la tempestiva conclusione del procedimento. Al titolare del potere sostitutivo e al responsabile del procedimento è fatto obbligo di fornire motivato riscontro alle richieste del Difensore civico”;
  - b) all'articolo 3, comma 4, sono aggiunte, in fine, le parole: “e il Difensore civico competente al quale è possibile presentare istanza di assistenza”;
  - c) all'articolo 6, comma 1, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:  
“e-bis) è tenuto a fornire motivato riscontro alle richieste formalizzate dal Difensore civico. La violazione di tale obbligo costituisce elemento di valutazione ai fini dell'attribuzione del premio di produttività. A tal fine, il Difensore civico può chiedere alle amministrazioni interpellate di dar conto

della valutazione dei dipendenti che hanno violato il suddetto obbligo di risposta”;

d) all'articolo 25, il comma 4 è sostituito dai seguenti:

“4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale, ovvero chiedere nello stesso termine al Difensore civico competente per ambito territoriale che sia riesaminata la suddetta determinazione nei confronti degli atti:

a) dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane e delle Regioni nonché di enti ed aziende dagli stessi dipendenti o comunque collegati;

b) delle Amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle Aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale.

4-bis. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali dello Stato la richiesta è inoltrata alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 e all'Amministrazione interessata.

4-ter. Il Difensore civico e la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine per la presentazione del ricorso al tribunale amministrativo regionale decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, provvede la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interassi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.”;

- e) all'articolo 27, comma 2, il secondo periodo le parole: "E' membro di diritto" sono sostituite dalle seguenti: "Sono membri di diritto della Commissione il Difensore civico nazionale e".

#### **Art. 16 Modifiche al decreto legislativo 15 marzo 2013, n. 33**

1. All'articolo 5 del decreto legislativo 15 marzo 2013, n. 33, sono apportate le seguenti modificazioni:
  - b) al comma 4, dopo le parole: "il richiedente può" sono inserite le seguenti: "presentare istanza al Difensore civico competente ovvero";
  - c) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

"4-bis. Il Difensore civico segnala al responsabile della trasparenza la violazione dell'obbligo di pubblicazione, informandone contestualmente il richiedente. Il responsabile della trasparenza provvede alla pubblicazione sul sito istituzionale del dato o del documento o informazione, salvo che, entro 30 giorni dal ricevimento della predetta segnalazione, confermi motivatamente il diniego o il differimento. L'inottemperanza, da parte del responsabile della trasparenza, a fronte della segnalazione del Difensore civico, comporta l'attivazione di un procedimento disciplinare a carico dello stesso".

#### **Art. 17 Abrogazione di norme**

1. Sono abrogati:
  - a) l'articolo 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni;
  - b) l'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è abrogato.

Grafica e impaginazione

Ufficio del Difensore civico della Toscana

Immagine di copertina opera di Mario Sironi

Stampato

Centro Stampa Consiglio Regionale della Toscana





[www.difesacivicaitalia.it](http://www.difesacivicaitalia.it)