

realizzando una vera e propria "rete di tutela", ossia un complesso dei collegamenti funzionali idonei a garantire una copertura omogenea e livelli minimi di garanzia fruibili da qualunque individuo. In tal senso è auspicabile il completamento di quegli spazi che non hanno ancora previsto o nominato un proprio Difensore civico, in modo da ridurre al minimo la distanza tra il cittadino e l'Ufficio cui rivolgersi.

Da non dimenticare infine l'importanza di una fattiva collaborazione e di una reciproca informazione con i difensori civici delle altre regioni, anche tramite il progetto di trasformare il Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e Province Autonome in qualcosa di più ampio e di veramente rappresentativo di tutta la difesa civica italiana, con il Mediatore europeo, con il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa e con altri organismi internazionali e di difesa civica e associazioni europee ed internazionali di Difensori civici.

I parametri di organizzazione

I documenti internazionali richiamati, ed in particolare la risoluzione del Consiglio d'Europa definiscono le caratteristiche fondamentali dell'organo di tutela e le sue principali competenze. Il difensore civico deve essere autonomo, indipendente, imparziale, deve cooperare con tutti gli organismi che operano nel settore della difesa extra-giudiziale dei diritti. La sua funzione non è solo quella di assistere il cittadino, in un'ottica eminentemente conciliativa (di mediatore appunto), ma anche quella di stimolare l'Amministrazione ad adottare comportamenti virtuosi (è promotore di buona amministrazione). Tutti possono accedere gratuitamente ai servizi offerti dal difensore civico. Il Difensore civico, infine, deve essere dotato dei poteri necessari per esercitare efficacemente la propria azione (diritto di accesso agli atti dell'amministrazione inadempiente, potere di intervenire d'ufficio, previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non collaborano).

L'elaborazione già presente in molti statuti locali della nostra regione e l'esperienza concreta fin qui condotta consentono di enucleare gli elementi minimi essenziali di una compiuta normativa statutaria e regolamentare della difesa civica locale:

- a. **Regolamento di organizzazione:** è necessario che ciascun Ente proceda all'adozione di uno specifico regolamento sulla difesa civica. Si tratta di uno strumento che, come ricordato, assume fondamentale rilevanza per il processo di evoluzione delle funzioni del Difensore civico anche in considerazione del fatto che, a differenza dello Statuto, risulta di più agevole modificazione o integrazione e dunque maggiormente recettivo delle sollecitazioni provenienti dalla società. Anche in analogia ed alle disposizioni internazionali che prevedono che l'istituto del Difensore civico sia regolato con disposizioni costituzionali e normative è opportuno che i principi fondamentali relativi al Difensore civico siano garantiti nello Statuto comunale e che la disciplina specifica sia prevista da un apposito regolamento.
- b. **Autonomia e indipendenza** dell'organo, non solo affermata in linea di principio (con riferimento alla mancanza di vincolo di subordinazione gerarchica) ma assicurata dalla assegnazione di idonee risorse (anche con autonomia di budget), a fronte di una situazione ad oggi eccessivamente squilibrata (si veda al riguardo l'allegata scheda di analisi, **Ail. D**), occorre assicurare in ogni ente locale una adeguata condizione operativa dei difensori civici locali. In proposito si può definire "adeguata condizione" quella in cui il difensore civico locale:
 1. disponga di un ufficio autonomo con le relative dotazioni tecniche e di personale — assegnato, previo parere del difensore civico locale — commisurate all'entità dell'attività effettivamente esercitata;
 2. abbia diritto al rimborso spese per lo svolgimento dell'attività stessa, anche con riferimento ad una quota concordata per l'aggiornamento professionale (sulla congruità della retribuzione del Difensore civico cfr. Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 12);
 3. percepisca un'indennità pari ad almeno il 70% dell'indennità spettante all'assessore dell'ente locale singolo o, in caso di servizio associato, almeno il 70% dell'indennità che spetterebbe ad un assessore di un Comune con un numero di abitanti pari alla somma degli abitanti dei Comuni associati.L'autonomia e l'indipendenza anche funzionale rientrano fra i requisiti di cui alle risoluzioni internazionali sul Difensore civico (cfr. per tutti ris. Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 1993 Annex punto 1 e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 16)
- c. **Istituzione associata** del difensore civico tra più enti quale via preferenziale, specialmente per i Comuni di minori dimensioni, per la risoluzione dei problemi sopra

richiamati, anche tramite le opportunità offerte dalla normativa regionale in materia di gestioni associate (sulla necessità che il Difensore civico sia il più possibile vicino all'utenza e la contemporanea necessità di trovare un punto di equilibrio fra tutela prossima al cittadino e gestione ottimale del servizio cfr. Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 8) .

- d. **Convenzioni** tra enti di dimensioni maggiori (Regione, Provincia, Comunità Montane) e piccoli Comuni per assicurare la difesa civica in una dimensione territoriale ottimale.
- e. **Ambito di competenza** chiaramente rivolto alla composizione extra-giudiziale dei potenziali conflitti e dei problemi di cattiva amministrazione, nei confronti non solo dei cittadini ma di tutti i residenti ed utenti dei pubblici servizi; la possibilità di tutela deve riguardare necessariamente anche i servizi pubblici gestiti da società concessionarie, società partecipate o controllate dall'Ente locale e da soggetti privati.
Il settore dei servizi pubblici locali, infatti, a seguito delle recenti riforme legislative rappresenta un settore in costante espansione. Il fenomeno come è noto, è accompagnato da processi di privatizzazione dell'ente gestore. La circostanza non incide sulla natura del servizio che rimane pubblico in ordine alla sua regolamentazione e quindi il difensore civico è competente ad intervenire per assicurare la tutela non giurisdizionale del cittadino utente.
È opportuno, pertanto, che l'Ente locale nell'atto di concessione o nel bando di gara preveda l'obbligo per il soggetto gestore di rispondere ai cittadini e al difensore civico.
- f. **Occorre comunque potenziare il ruolo dell'organo in questo settore**, rafforzando attraverso la rete regionale la qualità e la incisività della sua presenza anche in una prospettiva di raccordo operativo tra le amministrazioni competenti, gli enti gestori, le associazioni di tutela, finalizzato anche a prevenire attraverso azioni di monitoraggio i fattori di potenziale contrasto con la utenza e provvedendo ad abolire quelle disposizioni statutarie o regolamentari che limitino od escludano la competenza del Difensore civico in determinati settori (es. personale) o a fronte di particolari istanze (es. consiglieri), anche in ottemperanza alle disposizioni internazionali che raccomandano per il Difensore civico il mandato più ampio possibile. (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex punto 2 e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 3 e 17).
- g. **Natura dell'intervento** di carattere collaborativo e di mediazione, per favorire la ricerca di soluzioni; la correzione delle cattive pratiche nell'azione amministrativa e la diffusione di quelle buone; l'assistenza dei soggetti più deboli nei rapporti con la PA; l'intervento può essere su istanza di parte o anche d'ufficio. (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex punto 3 lett. a; nonché paragrafo "methods of operation" lett. a e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punti 17,19 e 23).
- h. **Diritto di accesso**, con vincolo di riservatezza, agli atti necessari per la comprensione del caso (ciò costituisce peraltro un vincolo normativo ai sensi della legislazione nazionale sull'accesso), senza limite del segreto d'ufficio, e facoltà di convocare il personale amministrativo interessato con possibilità di esame congiunto della pratica anche con l'interessato (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex paragrafo "methods of operation" lett. "a" e "b" e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punti 24,25 e 26).
- i. **Obbligo del difensore civico di redigere una relazione, almeno annuale, sull'attività svolta e discussione consiliare** della stessa quale occasione per segnalare disfunzioni, ritardi e carenze e definire indirizzi e provvedimenti volti al miglioramento delle politiche e delle procedure. È opportuno che l'Ente locale attui interventi di informazione e comunicazione verso cittadini e associazioni sia sul ruolo che sulle attività del Difensore civico. Deve inoltre essere formalmente fissato un termine entro il quale l'organo assembleare provvede a discutere – alla presenza del Difensore civico – e ad approvare una risoluzione che alla luce delle problematiche riscontrate dal Difensore civico suggerisca i rimedi per risolverle (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex lett. "a" e Risoluzione 80/1999

del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 29).

- j. **Modalità di nomina** che prevedano un quorum, requisiti e procedure di consultazione delle forze sociali, tali da assicurare al difensore civico il ruolo riconosciuto ed autorevole di soggetto autenticamente *super partes*. Occorre, peraltro, che gli statuti o i regolamenti degli enti locali introducano le opportune cautele perché il quorum elevato non pregiudichi la possibilità di nomina e che analogamente i requisiti per l'accesso alla carica non siano così restrittivi da rendere difficilmente reperibile il candidato (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex lett. "a" e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 9 10 e 11).
- k. Previsione di possibili **iniziative dei cittadini** per richiedere la nomina del Difensore civico locale in caso di mancato adempimento delle previsioni statutarie

5. Il diritto di accesso nella difesa civica locale

La tutela del diritto di accesso ha individuato nella difesa civica uno strumento fondamentale da quando, ad opera dell'art. 15 L340/2000 (c.d. "legge di semplificazione" del 1999), fu modificato il comma 4 art. 25 L241/90, e introdotta la facoltà di rivolgersi all'ufficio a fronte di provvedimento limitativo dell'accesso emesso dall'ente di riferimento. Se infatti fino a tale momento il difensore civico pure interveniva sulla materia, come per ciascun'altra ad adiuvandum rispetto alle istanze del soggetto qualora legittime, e facendo comunque uso delle facoltà e nei modi tratteggiati in via generale dal rispettivo ordinamento, la disciplina di cui alla modifica legislativa apportava novità rilevanti, sia per l'istituto che per la tutela del diritto, che lo connotano di specialità:

- o la introduzione di una forma di tutela alternativa al ricorso giurisdizionale in presenza di provvedimenti limitativi dell'accesso;
- o la garanzia della facoltà di ricorrere comunque in via giurisdizionale, fatta salva dalla sospensione del termine in pendenza di ricorso alla difesa civica;
- o la particolare vincolatività del provvedimento del difensore civico, potendo la PA discostar sene solo con provvedimento espresso.

La legge n.15 del 2005, per l'aspetto che qui interessa, ha completato l'opera di modifica del comma 4, rendendo diritto positivo quel meccanismo che, in base al principio costituzionale di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative a garanzia di esigenze di carattere unitario, già era stato applicato nella prassi, prevedendo, in caso di mancata istituzione di difesa civica locale nell'ambito territoriale di riferimento, la possibilità di presentare istanza di riesame al difensore civico di ambito territoriale immediatamente superiore.

Più in generale, alla luce delle modifiche e integrazioni della legge n.241/90, è da sottolineare che è ormai certa la natura di diritto soggettivo perfetto del diritto di accesso, in quanto definito dal comma 2 art. 22 L241/90 (come modificato dalla L15/2005) "principio generale dell'attività amministrativa", attinente ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", e sul quale gli enti locali, nel pieno rispetto della disciplina statale, possono intervenire con le loro norme per "garantire livelli ulteriori di tutela".

In tale quadro, la principale funzione della difesa civica in materia di diritto di accesso è senz'altro quella tratteggiata dal comma 4 art. 25 della legge n. 241 del 1990 nella sua attuale formulazione, ma più in generale è auspicabile che l'istituto effettui nei confronti dell'amministrazione un'opera di sensibilizzazione degli uffici a garanzia del diritto di accesso.

Si individuano alcuni strumenti idonei al perseguimento di tale scopo.

Pubblicità degli atti

In primo luogo il difensore civico dovrebbe verificare che sia garantita adeguata pubblicità degli atti dei comuni e delle province, mediante l'inserimento sul relativo sito web delle delibere consiliari e della giunta, compresi tutti i regolamenti comunali e provinciali. Non va dimenticato infatti il tenore dell'art. 10 del Dlgs267/2000 (TUEELL) il quale, pur non individuando (come più volte esplicitato dalla giurisprudenza, a differenza di quanto diremo più avanti per il diritto di accesso del consiglieri comunali e provinciali) un diritto "speciale" di accesso in capo ai residenti in quanto tali, pur sempre esprime la doverosa tendenza a rendere accessibili non solo gli atti ma anche le informazioni in possesso dell'amministrazione, quantomeno quelli diretti a una pluralità di soggetti e che non presentano profili di riservatezza di persone, gruppi e imprese, restando chiaro che, anche in questi casi, la domanda di accesso debba comunque essere valutata alla luce della situazione giuridicamente tutelata sottesa alla richiesta, in

correlazione alla situazione che la riservatezza intende proteggere (c.d. giudizio di bilanciamento di cui agli artt. 59 e 60 Digs196/2003 – Codice Privacy).

Accesso dei Consiglieri comunali e provinciali

Dovrebbe essere oggetto di espressa norma regolamentare in materia di difesa civica che i consiglieri comunali e provinciali, in forza del proprio munus, sono titolari di un amplissimo diritto di accesso, individuato dall'art. 43 TUEELL e la cui soddisfazione è finalizzata all'espletamento del mandato, cosicché come più volte ribadito dal Consiglio di Stato (v. per tutte C. di S. sez. V 5264/2007), qualsiasi norma di rango secondario limitativa del diritto deve essere, senza necessità di impugnazione, semplicemente disapplicata per contrasto con il richiamato art. 43.

Primato dell'accesso informale

Senz'altro è da potenziare l'ambito dell'accesso informale, che costituisce la modalità "naturale" per effettuare domanda di accesso alla documentazione amministrativa, essendo che la domanda formale deve essere circoscritta ai casi tassativi previsti dal comma 1 art. 6 DP184/2006. Così, la domanda di accesso resa in modo informale deve essere soddisfatta senza ritardo, e in caso di ingiustificata richiesta di una sua formalizzazione si deve poter chiedere l'intervento del difensore civico.

Diritto di accesso agli atti dei gestori dei servizi

Dovrebbe essere ribadito, in ogni regolamento sulla materia, che il diritto di accesso si esercita non solo nei confronti delle PPAA, delle aziende autonome speciali e degli enti pubblici, ma anche dei gestori di pubblici servizi, come specificato espressamente dall'art. 23 L241/90, ed indipendentemente dalla natura, pubblicistica o privatistica, della disciplina sostanziale degli atti di quali si chiede l'ostensione. Inoltre, sarebbe opportuno riportare, nel testo della convenzione da stipulare tra gestore ed ente, la indicazione che il gestore deve ritenersi vincolato al rispetto della disciplina dell'accesso agli atti, e quindi del procedimento relativo alla tutela del diritto, compresa la funzione della difesa civica.

Monitoraggio dei provvedimenti in materia di accesso agli atti

Sarebbe opportuno che il regolamento sulla materia prevedesse la trasmissione al difensore civico di tutte le decisioni (positive e/o negative) emesse dall'ente o enti (compresi aziende autonome e gestori) dell'ambito territoriale di riferimento, al fine di una valutazione della tendenza generale in materia e per il contenimento di eventuali difformità interpretative tra uffici.

Predisposizione dei ricorsi alla Commissione per l'accesso

La competenza della difesa civica regionale, fino alla istituzione del difensore civico nazionale, alla effettuazione del "riesame" dei provvedimenti limitativi dell'accesso emanati dagli organi periferici dello Stato operanti sul territorio, è venuta meno con la modifica del comma 4 art. 24 L241/90 ad opera della L15/2005, la quale ha stabilito che il riesame di tali provvedimenti, entro lo stesso termine, va chiesto alla Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Da allora, la difesa civica regionale, anziché semplicemente indirizzare i cittadini alla Commissione, ha provveduto a predisporre i ricorsi, nel rispetto delle prescrizioni e secondo la procedura di cui agli artt. 11 e 12 DPR184/2006. Quasi tutti gli elementi della domanda sono previsti a pena di inammissibilità (v. lett.b) comma 7 art. 12), e sovente gli interessati dovrebbero ricorrere a un legale per ottenere assistenza nella compilazione del ricorso. E' da notare che il ricorso viene sottoscritto esclusivamente dal ricorrente, che elegge domicilio presso la difesa civica, e trasmesso a cura dell'ufficio, che si limita a accompagnarlo con lettera di trasmissione.

Nulla vieta che la funzione di assistenza nella redazione del ricorso alla Commissione venga svolta dal difensore civico locale, unitamente alla domiciliazione ai fini della procedura, anche al fine di garantire all'utenza un vero e proprio servizio di difesa civica "integrata" e senza vuoti di tutela.

Coordinamento regionale

E' opportuno che i regolamenti prevedano la possibilità, per il difensore civico locale, di rivolgersi alla difesa civica regionale per problematiche rilevanti in tema di diritto di accesso, anche avvalendosi dello strumento della Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana di cui all'art. 20 LR19/2009.

Parere sui regolamenti in tema di accesso

E' opportuno che gli statuti prevedano l'obbligo di chiedere al difensore civico di esprimere il proprio parere sui regolamenti in tema di diritto di accesso.

6. Le prospettive di evoluzione dell'istituto

L'affermazione della difesa civica in Italia per molti versi ha trovato impulso nella prassi operativa prima ancora che nelle fonti normative ed è stato grazie all'iniziativa personale dei difensori civici che sono state progressivamente introdotte funzioni nuove e sperimentati

interventi di tutela in ambiti non espressamente previsti e disciplinati dalla legge. Fenomeno che è stato ricondotto, quasi in termini dicotomici, alla distinzione tra "difensore civico di diritto" e "difensore civico di fatto", con il secondo che ha spesso percepito in anticipo i mutamenti della sensibilità sociale sostituendosi al primo nel farsi promotore di forme più avanzate di tutela. In attesa dell'intervento del legislatore è stato il Difensore civico che si è premurato di estendere la propria attività a settori ancora inesplorati e formalmente estranei alla definizione delle competenze.

Gli Enti locali — nell'esercizio della potestà statutaria e regolamentare — possono spingersi oltre la mera ripetizione di formule già conosciute per attribuire al difensore civico una propria identità, mutevole e differenziata rispetto al modello classico e capace di corrispondere alle peculiari esigenze di tutela di ciascun realtà locale.

La Carta della Difesa civica propone quindi qualche spunto di riflessione e una lista di idee, che potranno essere valutate, recepite e adattate nella misura ritenuta più opportuna da parte degli Enti locali. Si tratta sempre di poteri che possono essere attribuiti al Difensore civico nell'esercizio dell'autonomia normativa dell'Ente locale.

a. Consultazione del Difensore civico prima dell'adozione dei regolamenti

Il potere pubblico si esercita, prima ancora che con l'adozione degli atti amministrativi, con la definizione delle regole che tali provvedimenti sono tenuti a rispettare. Le scelte di organizzazione sono elaborate attraverso il potere regolamentare, pur se con le limitazioni imposte dal rispetto della legge; è in tale sede, quindi, che risulta maggiormente utile un confronto finalizzato a valutare la migliore comparazione degli interessi, pubblici e privati, oggetto di definizione.

In questo contesto il Difensore civico è potenzialmente in grado di proporsi con efficacia, purché coinvolto in una fase precedente all'approvazione del regolamento, ovvero in tempo utile per sottoporre all'attenzione dell'amministrazione elementi di riflessione o criticità che non trovano soluzione nel testo normativo in adozione. Ciò in quanto il Difensore civico può sfruttare l'osservatorio privilegiato costituito dalle sollecitazioni dei cittadini, avendo di conseguenza l'opportunità di elaborare proposte non in termini astratti ma in riferimento a problematiche concrete, suggerendo soluzioni non previste al momento della redazione tecnica del regolamento.

Tali forme di consultazione tra il Difensore civico e l'amministrazione possono essere istituzionalizzate, introducendo un momento di preventivo confronto sugli schemi di regolamento in via di approvazione, così da garantire la tempestività e l'incisività delle osservazioni formulate ai fini dell'eventuale modifica o integrazione del contenuto della norma.

Si tratta, del resto, di un'esperienza positivamente avviata, seppure non formalizzata, dal Difensore civico regionale, il quale viene consultato dalla commissione consiliare competente in sede di valutazione delle proposte di legge, con la possibilità di produrre osservazioni e documenti inerenti la questione in esame.

b. Sviluppo del portale web

L'utilizzo della rete telematica, ormai ampiamente diffuso anche nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione ha di fatto modificato i tradizionali parametri di accesso alla rete dei servizi e creato nuove modalità di interrelazione tra il privato e la struttura burocratica. Molte informazioni, documenti e prestazioni sono immediatamente fruibili attraverso la consultazione del portale web della pubblica amministrazione.

Anche per il Difensore civico si pone dunque l'opportunità di migliorare l'interrelazione con i cittadini sviluppando la propria presenza sul web e potenziando gli strumenti di comunicazione messi a disposizione degli utenti per l'acquisizione di informazioni, la conoscenza di problematiche di generale interesse, la proposizione di quesiti o l'invio di segnalazioni.

Risultato che può realizzarsi attraverso la creazione di un spazio web dedicato alla difesa civica all'interno del portale di ciascuna amministrazione locale, con collegamenti agevolmente visibili e con impostazione di immediata comprensione. Spazio integrato e condiviso all'interno della rete di difesa civica per favorire l'utente nella ricerca delle informazioni di cui ha bisogno.

c. Petizioni on line

Uno strumento ancora scarsamente utilizzato, e che potrebbe essere oggetto di sviluppo, è la possibilità che il Difensore civico promuova dibattiti pubblici su determinati argomenti rientranti nella sua competenza istituzionale, sottoponendo poi all'attenzione dell'organo legislativo competente l'esito del dibattito, come forma tesa al rinnovamento dell'istituto della petizione, presente in tutti gli Statuti comunali e garantito dalla legge, ma assolutamente privo di effettività, mentre l'esperienza della petizione on line, che sta prendendo piede in paesi del

Nord Europa, potrebbe consentire di gestire il dibattito intorno a problematiche di interesse generali in relazione a tematiche quali la gestione dei servizi pubblici etc.

d. Giudizio su ammissibilità referendum

Il Difensore civico è organismo *super partes*, dotato di autorevolezza, autonomia e indipendenza. Possiede dunque caratteristiche che si prestano in modo ottimale ad un coinvolgimento nell'ambito delle commissioni di garanzia istituite presso gli enti locali per valutare l'ammissibilità dei referendum. Si tratta di soluzione già inserita in qualche Statuto, e consistente in un giudizio di mera legittimità sul contenuto della proposta referendaria, del tutto privo di considerazioni nel merito dell'iniziativa popolare.

e. Potenziamento intervento di ufficio

L'intervento d'ufficio, in molti casi già previsto dagli statuti, non rappresenta una semplice alternativa alle ordinarie funzioni di valutazione delle segnalazioni ricevute dai cittadini, ponendosi invece come strumento di fondamentale rilievo per l'attivazione di un sistema di verifica e di monitoraggio del regolare svolgimento dell'attività amministrativa. L'iniziativa d'ufficio consente di attivare una tutela preventiva, e comunque generalizzata a vantaggio dell'intera collettività, diretta ad eliminare le cause del problema prima ancora degli effetti lesivi che possono essere prodotti.

È dunque necessario potenziare la capacità di autonoma iniziativa del Difensore civico sia con l'attribuzione delle risorse economiche, umane e strumentali necessarie allo svolgimento dell'attività di monitoraggio quotidiano, sia riconoscendo adeguata visibilità alle osservazioni proposte dal Difensore civico e garantendo un obbligo di collaborazione da parte delle strutture interessate per favorire l'efficace svolgimento della procedura di confronto.

f. Imposizione dell'obbligo di rispondere entro un termine definito

La nuova legge regionale della Toscana ha introdotto un termine di venti giorni entro il quale la struttura interpellata deve far conoscere le proprie motivate considerazioni in merito ai quesiti proposti dal Difensore civico. Non si tratta di una previsione di nuova fattura – in quanto spesso già presente nelle normative locali – ma che tuttavia potrebbe essere generalizzata ed estesa in termini omogenei per l'intera rete di difesa civica toscana. La svolta nel senso della riconduzione dell'azione di tutela all'interno dei parametri procedurali, determina conseguenze di generale rilievo che devono essere specificamente analizzate.

Il Difensore civico svolge un'attività orientata all'accertamento ed alla rimozione delle inefficienze, delle lentezze e delle negligenze della pubblica amministrazione ma non adotta direttamente, fatte salve specifiche e limitate ipotesi, provvedimenti amministrativi. Non è dunque formalmente tenuto a rispettare termini che non siano quelli deducibili dai principi generali di efficacia, efficienza e buona amministrazione.

Introdurre un termine certo entro il quale l'amministrazione interpellata deve rispondere ai quesiti posti significa automaticamente attivare un processo di riorganizzazione dell'attività degli uffici di difesa civica con la previsione di analoghi, ed autodefiniti, standard di risposta all'utenza che permettano ai cittadini di avere certezza dell'avvenuta ricezione della segnalazione da parte del Difensore civico, dei termini occorrenti per l'elaborazione della prima richiesta agli uffici e degli strumenti utilizzabili per ottenere le informazioni o gli adempimenti attesi.

La preventiva definizione delle conseguenze della mancata collaborazione da parte delle strutture – non solo tecniche ma anche politiche – rappresenta in questo senso un passaggio di fondamentale importanza poiché consente di riempire di contenuti un obbligo altrimenti destinato a rimanere privo di effettiva vincolatività.

Le sanzioni ipotizzabili non possono che essere ricondotte alla segnalazione agli organismi di valutazione interni a ciascun ente locale del comportamento non collaborativo dei funzionari interpellati. Il mancato rispetto dell'obbligo di risposta al Difensore civico potrebbe essere necessariamente valutato, dalle competenti strutture, sia ai fini della valutazione dell'attività dei dirigenti e del riconoscimento delle premi di produzione annuale (per i funzionari), sia nella prospettiva di avviare una procedura disciplinare a carico del funzionario che è venuto meno al dovere di collaborazione con il Difensore civico.

g. Ruolo nei meccanismi di controllo interno

L'attività del Difensore civico appare perfettamente integrata con gli strumenti di misurazione delle performance che le amministrazioni locali sono tenute ad utilizzare per la verifica dell'efficienza delle strutture e per la valutazione del personale. Il patrimonio di conoscenze e di dati derivante dallo svolgimento dell'attività di tutela rappresenta una preziosa

fonte di informazione per gli organismi deputati alla determinazione degli obiettivi e successivamente alla valutazione del concreto conseguimento del risultato atteso. I report annuali, gli studi di settore e le "comunicazioni ai media" dei Difensori civici contengono articolate informazioni sul funzionamento delle strutture, sul grado di soddisfazione dell'utenza e sulle situazioni di maggiore criticità nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi.

Il Difensore civico potrebbe essere quindi utilmente coinvolto — proprio in ragione dell'evidente contributo che può fornire all'amministrazione nell'attività di misurazione dell'efficienza delle strutture — sia nel momento di definizione degli obiettivi di miglioramento sia nella successiva fase di valutazione dei risultati ottenuti, proponendosi nella veste di qualificato interlocutore delle strutture di valutazione e potendo contare sugli elementi conoscitivi acquisiti in fase di reportistica sull'attività svolta nel corso dell'anno.

Si potrebbe quindi realizzare un collegamento di carattere istituzionale e permanente tra gli organismi di valutazione interni e il Difensore civico prevedendo forme di consultazione obbligatoria "esterna" ovvero, a scelta dell'Ente locale, integrando lo stesso Difensore civico all'interno degli organismi di valutazione, senza costi aggiuntivi per l'amministrazione.

h. Segnalazione alla Corte dei Conti

L'eventuale non collaborazione con il Difensore civico, qualora determini il rischio di danno erariale, può qualificare una ipotesi di colpa grave per gli amministratori e i dipendenti pubblici e quindi, nei casi di particolare rilevanza, essere oggetto di segnalazione alla Procura della Corte dei Conti per la verifica della sussistenza di profili di responsabilità disciplinare, amministrativa e contabile (in ragione del danno del quale l'amministrazione può essere chiamata a rispondere).

La responsabilità amministrativa ha contenuto patrimoniale e il suo accertamento determina la condanna al risarcimento del danno a favore dell'ente danneggiato dalla condotta scorretta del funzionario nell'esercizio delle funzioni dell'ufficio.

i. Attività di mediazione

L'attività di mediazione nella risoluzione alternativa delle controversie sta sempre più prendendo piede. Tuttavia la gestione di alcune forme di conciliazione è ancora troppo centralizzata, non sempre il cittadino ha facilità nel riempire i pur semplici formulari per la presentazione di ricorsi né, infine, ha tempo per recarsi nel luogo di conciliazione e spesso i costi della vertenza oggetto di conciliazione superano di gran lunga i costi per la conciliazione stessa.

In questo contesto, è opportuno verificare il ruolo della rete della difesa civica nell'assistenza agli utenti nella compilazione dei formulari, nell'indicazione degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, nella gestione decentrata della controversia presso l'ufficio del Difensore civico laddove tecnicamente possibile o tramite la gestione "a rete" della controversia delegando il Difensore civico della Regione Toscana laddove la sede dell'organo di conciliazione sia Firenze (es. Co.Re.Com.) o il Difensore civico locale o provinciale del Comune capoluogo in altri casi (es. Camere di Commercio).

j. Rapporti con i media

Non è mai sfuggito ad alcuno il ruolo fondamentale dei mezzi di informazione per la conoscenza della difesa civica e della possibilità di rivolgersi, sul territorio, a un organo di tutela nei confronti della PA, a portata di mano e che fornisce un servizio gratuito. Basti pensare all'incremento esponenziale delle istanze portate all'attenzione della difesa civica successivo alla rubrica periodica tenuta dalla difesa civica regionale al TG3, in forza di un accordo con la Rai, reso possibile dall'Agenzia stampa del Consiglio regionale. Nell'opera di sensibilizzazione, sono rientrate le campagne a mezzo manifesti affissi negli uffici pubblici e sui mezzi di trasporto, nonché i comunicati stampa su questioni particolarmente rilevanti effettuate sui quotidiani e recepiti dal sito web del Consiglio regionale, e le conferenze stampa su problematiche di carattere generale. È chiaro che sono gli enti locali a doversi far carico della pubblicizzazione dell'istituto e a dover appoggiare il Difensore civico nella redazione delle pagine web.

Un'apposita riflessione meriterebbe anche l'opportunità da parte del Difensore civico di utilizzare i social forum per rendere nota la propria attività, confrontarsi con i colleghi e comunicare su tematiche generali.

In questo contesto è anche opportuno ricordare anche il diritto del Difensore civico di poter rendere pubblici in qualsiasi momento i risultati della propria azione, come espressamente riconosciuto anche dai documenti internazionali (Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex lett. "g" e par. "methods of operation" lett. "c" e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 29).

Comitato costitutivo nuova rete di rappresentanza Difesa Civica

Coordinatore

Samuele Animalì – Difensore civico della Regione Marche

Composizione (alla data di febbraio 2010)

Regione Valle d'Aosta

Flavio CURTO – Difensore civico regionale

Regione Piemonte

Antonio CAPUTO – Difensore civico regionale

Emilio PAPA – Difensore civico del Comune di Torino

Regione Liguria

Annamaria FAGANELLI – Difensore civico regionale

Bruno ORSINI – Difensore civico del Comune di Genova

Regione Lombardia

Donato GIORDANO – Difensore civico regionale

Alessandro BARBETTA – Difensore civico del Comune di Milano

Regione Veneto

Vittorio BOTTOLI – Difensore civico regionale

Stefano Andrade FAJARDO – Difensore civico del Comune di Verona

Regione Emilia Romagna

Daniele LUGLI – Difensore civico regionale

Carla BISO – Difensore civico del Comune di Riccione (RN)

Regione Toscana

Giorgio MORALES – Difensore civico regionale

Alberto BRASCA – Difensore civico del Comune di Firenze

Regione Umbria

Sara QIARANTINI – Difensore civico del Comune di Terni

Regione Marche

Samuele ANIMALI – Difensore civico regionale

Cristina GAGLIARDI – Difensore civico del Comune di Ascoli Piceno

Regione Lazio

Felice Maria FILOCAMO – Difensore civico regionale

Gabriele LAVORGNA – Difensore civico del Comune di Anagni (FR)

Regione Abruzzo

Giuliano GROSSI – Difensore civico regionale

Manuela PIERDOMENICO – Difensore civico dell'Unione dei Comuni dell'Area Urbana Chieti-Pescara

Regione Molise

Pietro DE ANGELIS – Difensore civico regionale

Regione Campania

Vincenzo LUCARIELLO – Difensore civico regionale

Maddalena MONGILLO – Difensore civico del Comune di Alvignano (CE)

Regione Puglia

Salvatore DE PAOLA — Difensore civico del Comune di Taurisano (LE)

Regione Basilicata

Catello APREA — Difensore civico regionale

Michele MESSINA — Difensore civico del Comune di Potenza

Regione Calabria

Vincenzo BRUZZESE — Difensore civico del Comune di Siderno (RC)

Regione Sicilia

Pierangelo BONANNO — Difensore civico del Comune di Misilmeri (PA)

Regione Sardegna

Graziano TIDORE — Difensore civico del Comune di Sassari

Provincia Autonoma di Trento

Raffaello SAMPAOLESI — Difensore civico della Provincia Autonoma

Provincia Autonoma di Bolzano

Burgi VOLLGER — Difensore civico della Provincia Autonoma

Rappresentante Difensori civici provinciali Italia Nordovest

Pietro Gambolati — Difensore civico della Provincia di Genova

Rappresentante Difensori civici provinciali Centro Italia

Roberto VALETTINI — Difensore civico della Provincia di Massa e Carrara

Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome**Provincia Autonoma di Bolzano**

<i>Difensore Civico</i>	Burgi Volgger
<i>via</i>	Via Portici, 22
<i>città</i>	39100 - Bolzano
<i>telefono</i>	0471/301155
<i>fax</i>	0471/981229
<i>e-mail</i>	posta@difesacivica.bz.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio-bz.org/difesacivica/

Provincia Autonoma di Trento

<i>Difensore Civico</i>	Raffaello Sampaolesi
<i>via</i>	Galleria Garbari, 9
<i>città</i>	38100 - Trento
<i>telefono</i>	0461/213203 - 0461/213190
<i>fax</i>	0461/238989
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.provincia.tn.it

Regione Abruzzo

<i>Difensore Civico</i>	Giuliano Grossi
<i>via</i>	Via Iacobucci, 4
<i>città</i>	67100 - L'Aquila
<i>telefono</i>	0862/644802 – 0862/644492
<i>fax</i>	0862/23194
<i>e-mail</i>	info@difensorecivicoabruzzo.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.abruzzo.it

Regione Basilicata

<i>Difensore Civico</i>	Catello Aprea
<i>via</i>	Via V. Verrastro, 6
<i>città</i>	85100 - Potenza
<i>telefono</i>	0971/274564 – 0971/447501
<i>fax</i>	0971/469320
<i>e-mail</i>	difensorecivico@regione.basilicata.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.basilicata.it/consiglio/difensorecivico

Regione Campania

<i>Difensore Civico</i>	Vincenzo Lucariello
<i>via</i>	Centro Direzionale Isola F/8
<i>città</i>	80143 - Napoli
<i>telefono</i>	081/7783111
<i>fax</i>	081/7783837
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglio.regione.campania.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.campania.it

Regione Emilia Romagna

<i>Difensore Civico</i>	Daniele Lugli
<i>via</i>	Viale Aldo Moro, 44
<i>città</i>	40127 - Bologna
<i>telefono</i>	051/5276382 – n. verde 800515505
<i>fax</i>	051/5276383
<i>e-mail</i>	difensorecivico@regione.emilia-romagna.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.emilia-romagna.it

Regione Lazio

<i>Difensore Civico</i>	Felice Maria Filocamo
<i>via</i>	Via del Giorgione, 18
<i>città</i>	00147 - Roma
<i>telefono</i>	06/59606656 – 06/59602014
<i>fax</i>	06/65932015
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.lazio.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.lazio.it

Regione Liguria

<i>Difensore Civico</i>	Annamaria Faganelli
<i>via</i>	Viale Brigade Partigiane, 2
<i>città</i>	16129 - Genova
<i>telefono</i>	010/565384 – 010/5484510
<i>fax</i>	010/540877
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.liguria.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.liguria.it

Regione Lombardia

<i>Difensore Civico</i>	Donato Giordano
<i>via</i>	Via Giuseppina Lazzaroni, 3
<i>città</i>	20124 - Milano
<i>telefono</i>	02/67482465 - 02/67482467
<i>fax</i>	02/67482487
<i>e-mail</i>	info@difensorecivico.lombardia.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

<i>Difensore Civico</i>	Samuele Animalì
<i>via</i>	Via Oberdan, 1
<i>città</i>	60100 - Ancona
<i>telefono</i>	071/2298483
<i>fax</i>	071/2298264 - 071/2298298
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.marche.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.marche.it

Regione Molise

<i>Difensore Civico</i>	Pietro De Angelis
<i>via</i>	Via Monte Grappa, 50
<i>città</i>	86100 - Campobasso
<i>telefono</i>	0874/604670/1/2
<i>fax</i>	0874/604681
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.molise.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.molise.it

Regione Piemonte

<i>Difensore Civico</i>	Antonio Caputo
<i>via</i>	Via Dellala, 8
<i>città</i>	10121 - Torino
<i>telefono</i>	011/5757387 – 011/5757389
<i>fax</i>	011/5757386
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglioregionale.piemonte.it

Regione Sardegna

<i>Difensore Civico</i>	vacante
<i>via</i>	Via Roma, 25
<i>città</i>	09125 - Cagliari
<i>telefono</i>	070/660434 – 070/660435
<i>fax</i>	070/673003

Regione Toscana

<i>Difensore Civico</i>	Giorgio Morales
<i>via</i>	Via dei Pucci, 4
<i>città</i>	50122 Firenze
<i>telefono</i>	055/2387800 – n. verde 800018488
<i>fax</i>	055/210230
<i>e-mail</i>	difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.toscana.it

Regione Valle d'Aosta

<i>Difensore Civico</i>	Flavio Curto
<i>via</i>	Via Festaz, 52
<i>città</i>	11100 - Aosta
<i>telefono</i>	0165/262214 – 0165/238868
<i>fax</i>	0165/32690
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglio.regione.vda.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.vda.it

Regione Veneto*Difensore Civico***Vittorio Bottoli***Via*

Via Brenta Vecchia, 8

Città

30172 - Mestre - Venezia

telefono

041/23834200 – 041/23834201

fax

041/5042372

e-mail

difciv@consiglio.regione.veneto.it

sito Internet

www.consiglio.regione.veneto.it

Elenco Difensori Civici locali**Rete territoriale della Difesa Civica locale****AREZZO**

Ente	Comune di Arezzo		
Difensore Civico	Michele Morelli		
sede	Comune	Indirizzo	Via Cesalpino, 49 52100 - Arezzo
Telefono	0575/295692, n. verde 800234340	fax	0575/295692
e-mail	difcivico@comune.aretzo.it		

Ente	Comunità montana Valtiberina Toscana		
Difensore Civico	Silvia Guerra		
Sede	Comunità Montana	Indirizzo	Via S. Giuseppe, 32 52037 – Sansepolcro
Telefono	0575/730207, 0575/7301	fax	0575/730201
e-mail	difensorecivico@cm-valtiberina.toscana.it		

Comuni convenzionati: Anghiari, Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Monterchi, Pieve Santo Stefano, Sansepolcro, Sestino

Ente	Provincia di Arezzo		
Difensore Civico	Federica Bartolini		
sede	Provincia	Indirizzo	Piazza Libertà, 3 52100 – Arezzo
telefono	0575/392298, 0575/392278 n. verde 800296613	fax	0575/392327
e-mail	difensorecivico@provincia.aretzo.it		

Comuni convenzionati: Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Castelfranco di Sopra, Cavriglia, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Cortona, Lucignano, Marciano della Chiana, Montemignaio, Montevarchi, Ortignano Raggiolo, S. Giovanni Valdarno, Subbiano, Terranuova Bracciolini

FIRENZE

Ente	Comune di Fiesole		
Difensore Civico	Luigi Sbolci		
sede	Comune	Indirizzo	Via Portigiani, 3 50014 – Fiesole
telefono	055/5961257, 055/596111	fax	055/5961287
e-mail	difensore.civico@comune.fiesole.fi.it		

Ente	Comune di Firenze		
Difensore Civico	Alberto Brasca		
sede	Comune	indirizzo	Piazza di Parte Guelfa, 3 50123 - Firenze
telefono	055/2616043	fax	055/2616044
e-mail	dif.civico@comune.fi.it		

Ente	Comuni associati di Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa		
Difensore Civico	Emanuele Pellicanò		
sede	Comune di Sesto Fiorentino	indirizzo	Piazza Vittorio Veneto, 1 50019 - Sesto Fiorentino
telefono	055/4496379, 055/44961	fax	055/4496345
e-mail	difensore.civico@comune.sesto-fiorentino.fi.it		
Comuni convenzionati: Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa			

Ente	Comuni associati del Chianti Fiorentino		
Difensore Civico	Alessandra Catolfi		
sede	Comune Bagno a Ripoli	indirizzo	Piazza della Vittoria, 1 50012 – Bagno a Ripoli
telefono	055/6390317, 055/63901	fax	055/6390267
Comuni convenzionati: Bagno a Ripoli, Barberino Val d'Elsa, Greve in Chianti, Impruneta, San Casciano, Tavarnelle Val di Pesa			
e-mail	alessandra.catolfi@comune.bagno-a-ripoli-fi.it		

Ente	Comuni associati del Circondario Empolese-Valdelsa		
Difensore Civico	Luca Cecconi		
sede	Circondario Empolese-Valdelsa	Indirizzo	Piazza della Vittoria, 54 50053 – Empoli
telefono	0571/980311	fax	0571/9803333
e-mail	difensorecivico@empolese-valdelsa.it		
Comuni convenzionati: Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Limite e Capraia, Montatone, Montelupo, Montespertoli, Vinci			

Ente	Comuni associati di Figline Valdarno, Incisa e Rignano sull'Arno		
Difensore Civico	Vittorio Gasparrini		
sede	Comune	indirizzo	Piazza IV Novembre, 3 50063 – Figline Valdarno
telefono	055/9125255, 055/91251	fax	055/953654
Comuni convenzionati: Figline Valdarno, Incisa in Val d'Arno, Rignano sull'Arno			
e-mail	difensorecivico@comune.figline-valdarno.fi.it		

Ente	Comuni associati di Scandicci e Lastra a Signa		
Difensore Civico	Giuseppe De Lisi		
sede	Comune	indirizzo	Piazzale della Resistenza, 1 50018 - Scandicci
telefono	055/7591444, 055/7591480	fax	055/7591320
Comuni convenzionati: Scandicci, Lastra a Signa			
e-mail	difensorecivico@comune.scandicci.fi.it		

Ente	Comunità Montana Mugello		
Difensore Civico	Libera Picardi		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via P. Togliatti, 45 50032 – Borgo San Lorenzo
telefono	055/845271	fax	055/8456288
Comuni convenzionati: Barberino del Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio			
e-mail	info@cm-mugello.fi.it		

Ente	Provincia di Firenze		
Difensore Civico	Giorgio Morales (il servizio è in convenzione con l'Ufficio regionale)		