



Regione Umbria
Assemblea legislativa



DIFENSORE CIVICO REGIONALE

RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA REGIONALE SULL'ATTIVITÀ 2023 DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

(art. 7, comma 1, Legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 e s.m.i.)

AVV. MARCELLO PECORARI



MARZO 2024

Signor Presidente dell'Assemblea Legislativa,
Signora Presidente della Giunta Regionale,
Signore e Signori Consiglieri.

Pongo alla Vostra attenzione la presente Relazione – ai sensi dell'articolo 7, comma 1 della legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 recante *Relazioni e pubblicità dell'attività* – la quale riferisce in merito all'attività svolta dal Difensore civico regionale, all'efficacia della sua azione e alla natura delle questioni trattate e delle azioni e provvedimenti adottati in conseguenza delle richieste e segnalazioni pervenute.

La ricerca sull'esistenza di figure istituzionalmente preposte, nel passato, a vigilare sul buon andamento dell'attività amministrativa e a tutelare le persone dagli abusi commessi dai funzionari pubblici, aiuta a comprendere meglio e a inquadrare in modo corretto la figura del difensore civico per come emerge dalla normativa europea e statale e regionale in vigore. Lo studio della progressiva evoluzione dell'Istituto mette in evidenza che molte prerogative, riconosciute al Difensore civico, sono affini e a volte uguali a quelle di figure istituite presso molte città dell'Impero Romano sin dai primi secoli dell'era cristiana. Sin dai primi tempi della repubblica, lo *ius intercessionis* attribuito ai tribuni della plebe copriva molte funzioni che adesso sono pensate per il Difensore civico. Secondo altri, le prime figure pubbliche analoghe devono essere riconosciute nel III secolo d.C., con particolare attenzione sia agli "ecdicci" sia ai "syndici", funzionari collocati in uno spazio intermedio tra comunità locale e strutture periferiche dello Stato romano, i quali esercitavano funzioni particolari in gran parte molto simili a quelle attribuite attualmente all'ombudsman. Questa istituzione romana era nota con il nome di *defensor civitatis*, e continuò ad essere presente nella cultura del tempo sino allo scomparire di entrambi gli imperi d'occidente e d'oriente. Una figura simile al *defensor civitatis* romano è riapparsa molti secoli dopo, nel 1809, in Svezia, a seguito dell'emanazione della Costituzione successiva a una rivoluzione contro la monarchia. La figura istituzionale, analoga a quella romano-imperiale, prese il nome di *ombudsman*. La necessità che si veniva a configurare in quegli anni in Svezia era bilanciare il potere del parlamento e del governo al fine di vedere salvaguardate le competenze dell'uno e dell'altro organo senza interferenze reciproche. Il Parlamento voleva

affermare la sua indipendenza e centralità e si volevano tutelare i diritti e le libertà personali dei cittadini dagli abusi eventualmente compiuti dal governo nello svolgimento delle sue mansioni. Nel corso del XX secolo la figura dell'ombudsman ebbe un notevole successo e si diffuse nel mondo nei diversi ordinamenti statali, prendendo nomi diversi e avendo qualche caratteristica funzionale diversa. Quello svedese è stato il modello base sul quale altri Stati hanno configurato quelle che l'ONU definisce Istituzioni di tutela dei diritti umani. In relazione al contesto europeo, anche il Consiglio d'Europa si è espresso più volte sull'opportunità di istituire un ombudsman nazionale per gli Stati Europei. Con diverse Risoluzioni, l'Assemblea delle Nazioni Unite ha raccomandato l'istituzione e il rafforzamento della funzione e del ruolo autonomo e indipendente dell'Ombudsman, istituito in più di 150 Paesi. L'Unione europea, con il Trattato Europeo siglato nel 1992 a Maastricht, ha formalizzato l'importante Istituto del Mediatore Europeo, per tutelare il diritto dei cittadini a una buona amministrazione e garantire il rispetto dei diritti umani e fondamentali delle persone. L'istituto in questione è risultato avere caratteristiche variabili nei diversi Stati. Anche per questo ha assunto diverse denominazioni, basti pensare al francese *Mediateur* o allo spagnolo *Defensor de Pueblo*, e si può spiegare osservando che le diversità culturali e sociali dei diversi Stati condizionano in modo diretto l'ordinamento giuridico e le sue modifiche. Il Difensore civico è diffuso in circa novanta Paesi e, nonostante presenti caratteristiche marginalmente diverse, si configura sempre con le stesse finalità di garanzia e si prefigge sempre il compito di creare il "ponte" tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Siamo di fronte alla tipica impostazione democratico-costituzionale, dove si cercano sempre sistemi di pesi e contrappesi per assicurare una tutela adeguata.

Il ruolo del Difensore civico è quello di svolgere una funzione di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione ponendosi come figura di mediazione e raccordo tra il cittadino e l'ente pubblico in una costante attività di impulso e sollecitazione nei confronti di quest'ultimo attraverso la segnalazione, su richiesta dei diretti interessati ma anche di propria iniziativa, di disfunzioni, carenze o ritardi. Lo scopo fondamentale è quello di agevolare il rapporto

tra i cittadini e la pubblica amministrazione ma anche quello di rafforzare il rapporto di fiducia tra questi. Da questo emerge, dunque, la volontà dell'Amministrazione regionale che ha voluto questa figura e del Difensore civico, di ben delineare la *mission* dello stesso focalizzandola nella centralità del ruolo del cittadino quale fruitore e beneficiario dei servizi erogati.

La figura del Difensore civico si pone, se vogliamo e data la sua vicinanza ai cittadini, anche in una posizione di "osservazione" assicurando riscontri rapidi, fornendo informazioni utili acquisendo le percezioni che questi hanno della Pubblica Amministrazione.

Non si tratta di tutela giurisdizionale né unicamente di tutela tecnica: il Difensore civico non è un avvocato né un magistrato né un politico. Il suo compito è quello di ascoltare, dare assistenza e orientamento al cittadino nel rapporto con gli enti pubblici, assicurando indirettamente il buon andamento e l'efficienza degli stessi, oltre ad agevolare la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica.

Punto fermo è la sua configurazione quale autorità amministrativa indipendente *sui generis*, con ampia indipendenza rispetto agli organi politici e con peculiarità che lo diversificano dalle autorità amministrative indipendenti propriamente dette. Sua specificità è la funzione paragiurisdizionale a tutela dei cittadini: infatti il Difensore civico ha come funzione primaria quella di ricevere i reclami dei cittadini respinti in prima istanza dagli uffici degli enti erogatori di servizi pubblici, svolgendo così una funzione di conciliazione tra il cittadino e l'ente al fine di prevenire eventuali contenziosi.

La soddisfazione dei cittadini è parallela a quella del Difensore civico nel registrare una sempre maggiore collaborazione con gli uffici regionali e comunali, con le Aziende sanitarie, come con le agenzie o gli enti regionali in termini di tempestività delle risposte e reciproca volontà di risoluzione bonaria delle questioni che possono presentarsi.

Esperienza sicuramente positiva, che ha registrato consensi e richieste di altri futuri incontri, è stata quella che ha riguardato gli incontri svolti con alcuni Istituti scolastici e alcune associazioni, che hanno voluto coinvolgere il Difensore civico nella propria attività e didattica per far conoscere l'istituto della difesa civica.

L'operato del Difensore civico non si limita solo a quello ordinario ma, come dispone l'art. 6 della legge regionale n. 30/2007, prevede anche la partecipazione alle attività degli organismi di difesa civica nazionali e internazionali attraverso i lavori del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome italiane e alle attività degli Organismi internazionali legali al Mediatore Europeo. Da maggio 2022 il Presidente del Coordinamento è il Dott. Marino Fardelli, Difensore Civico della Regione Lazio e il Difensore civico della Regione Umbria ricopre il ruolo di Vice Presidente.

Nonostante questa non sia la prima esperienza del sottoscritto come Difensore civico, avendo già ricoperto questo ruolo in Provincia di Perugia e in alcuni Comuni umbri, il dato di fatto è che non si finisce mai di imparare in questo ambito, qualunque sia il proprio bagaglio di conoscenze o esperienze. Il ruolo di Difensore civico si forma e rafforza nelle situazioni della vita di ogni giorno, nei casi che di volta in volta si presentano, sempre diversi anche nelle tante similitudini, ma soprattutto si consolida attraverso l'ascolto dei cittadini e dei loro problemi, con un approccio spesso umano oltre che giuridico, nell'ottica del principio del buon senso.

In questi anni di attività, tale funzione di garanzia del rapporto tra cittadini e la pubblica amministrazione, ha assunto una rinnovata importanza, alla luce dei risultati e della disponibilità reciproca.

Nei feedback che l'Ufficio riceve, inoltre, la disponibilità e la gratuità di questo servizio messo a disposizione proprio dalla Regione Umbria, è l'aspetto che più colpisce il cittadino che dimostra sorpresa ma anche grande apprezzamento.

Da rilevare che spesso il cittadino si rivolge al difensore civico come *extrema ratio* non avendo ottenuto altrove risposta alle sue richieste. E' pertanto necessario che il Difensore Civico spieghi sin dall'inizio in cosa consiste l'intervento della difesa civica, quali sono i poteri dell'ufficio ovvero l'efficacia dei suoi atti, cosa si può fare e cosa non si può fare in concreto. Infatti il Difensore Civico non è l'avvocato dei cittadini ossia non assume la veste di una parte in causa in contrapposizione con la pubblica amministrazione, ma svolge un ruolo di garante. Al contempo,

questa terzietà della difesa civica non va confusa con la funzione giurisdizionale vera e propria, per quanto capiti spesso nella prassi quotidiana che il cittadino si rivolga al Difensore Civico pensando che egli sia pari al Giudice di Pace, a dimostrazione di quanto sia avvertito presso la gente il bisogno di forme di giustizia sostanzialmente rapide ed efficaci e meno complesse di quelle esistenti. La distinzione fondamentale tra Difensore Civico e autorità giudiziaria sta nel fatto che il primo non può emettere sentenze in ordine ai casi trattati con l'efficacia propria della cosa giudicata vincolante per le parti in causa; tuttavia la sua autorevolezza di garante e di conciliatore tra le parti consentono di orientare i suoi interventi verso il conseguimento di risultati concreti sotto il profilo della tutela non giurisdizionale dei diritti, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa pubblica, così come previsto dall'art. 97 della Costituzione. Ovviamente l'accesso gratuito al servizio della difesa civica, rende questa funzione molto prossima anche alle esigenze dei tanti cittadini che, per difficoltà oggettive di ordine economico e sociale, o per altre condizioni di debolezza determinate dalla salute o dall'età, non riescono ad esercitare in concreto i propri diritti o a far valere i propri interessi meritevoli di tutela. E' quindi evidente che il Difensore Civico assume un ruolo sociale di grande valore e rilevanza in quanto spesso destinatario di istanze che provengono da un'utenza debole, che difficilmente trova altre possibilità di ascolto e di orientamento, ottica questa che rende il ruolo del Difensore Civico ancora più importante ed attuale. Manifesto il mio più sentito ringraziamento alla Dott.ssa Patrizia Calabresi che anche in questo anno ha svolto con lodevole competenza ed ammirevole umanità il proprio delicato ruolo all'interno della Struttura di Supporto del Difensore Civico regionale.

In questi anni, la Dott.ssa Patrizia Calabresi è divenuta per i cittadini che si rivolgono all'Ufficio un punto di riferimento per la sua professionalità e per la grande capacità di ascolto. A Lei rivolgo anche quest'anno il mio ringraziamento per lo straordinario lavoro che pone in essere ogni giorno.

Avv. Marcello Pecorari
Difensore civico regionale

L'UFFICIO DI DIFESA CIVICA

Il Difensore civico regionale, come dispone la legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 e s.m.i., garantisce al cittadino una tutela non giurisdizionale, fondamentalmente un'attività di mediazione tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione e spesso svolge un ruolo di facilitatore dei rapporti tra questi. Interviene laddove il "dialogo" non funziona o incontra ostacoli. L'obiettivo della sua attività è raggiunto quando il dialogo tra i due soggetti è efficace ed efficiente o quando, in caso di problematiche, queste vengono risolte in via bonaria, evitando il ricorso a strumenti giudiziari.

L'ufficio del Difensore civico rappresenta la struttura con la quale quotidianamente i cittadini si interfacciano e conta ancora ad oggi di una sola unità di personale, criticità già sottolineata nelle precedenti relazioni: nonostante due siano state, in questi anni, le manifestazioni di interesse da parte di dipendenti regionali nei confronti dell'Ufficio, nessuna unità è stata assegnata. La dotazione organica del personale è stata determinata in base ad una situazione di fatto e non è stata stabilita preventivamente o con riferimento alle necessità effettive dell'Ufficio, ben comprensibile in una fase iniziale: essa andrebbe ora rivista e possibilmente riqualficata, considerato il numero costante delle richieste dei cittadini nei riguardi dell'Ufficio, le tante incombenze dovute agli adempimenti annuali e all'attività di Vice Presidente del Coordinamento nazionale del Difensore civico. L'unità di personale assegnata alla struttura, da sola si occupa di tutte le fasi relative agli accessi e alle istanze peraltro senza riconoscimento alcuno: la buona volontà e la metodologia utilizzata ha fatto sì che il servizio non subisse né ritardi né mancate risposte. Tuttavia, valorizzare ed incrementare la forza lavoro sicuramente permetterebbe di lavorare in maniera serena, tempestiva e adeguata dal punto di vista delle risposte al cittadino, ma consentirebbe al Difensore civico di ritagliare maggiori spazi di confronto con la società civile e con le istituzioni non solo per far conoscere l'Istituto e le relative modalità operative, ma anche per acquisire spunti e proposte innovative, incidenti in modo diretto o indiretto sull'attività amministrativa anche per quanto attiene la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stessi.

Le istanze rivolte al Difensore civico, sono inviate quasi unicamente per via telematica, come del resto i servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni in forma “digitalizzata” sono ormai la stragrande maggioranza. In questo Ufficio possiamo sicuramente affermare che solo una piccolissima percentuale delle istanze presentate non transitano per i canali digitali, siano essi web, mail o pec. Una gran parte della popolazione, tuttavia, ha ancora molta difficoltà ad accedere ai servizi online offerti, pensiamo agli anziani, ai disabili o a coloro che non posseggono gli strumenti tecnici o i collegamenti ad internet e che devono approcciarsi a programmi spesso complicati, poco accessibili dove al posto di persone deputate ad aiuti o a fornire spiegazioni, rispondono voci registrate con linguaggi spesso di difficile comprensione.

ISTANZE RICEVUTE E MATERIE TRATTATE

Nel corso dell’anno 2023, sono state registrate complessivamente n. 130 istanze, oltre ad un numero consistente di contatti, telefonici, via mail e in presenza, che non vengono rubricati in quanto trattasi di semplici richieste di informazioni o di richieste il cui ambito non risulta essere di competenza della difesa civica regionale. Queste ultime spesso si concludono con la semplice risposta telefonica o, ove possibile, vengono indirizzati ai giusti interlocutori.

Un dato interessante, ma che sorprende a dire il vero, è dato dal numero dei contatti telefonici che arrivano all’Ufficio in quanto qui indirizzati dagli U.R.P. Comunali, il cui merito è molto spesso non di competenza del Difensore civico, e di recente anche dall’Agenzia delle Entrate.

La modalità telefonica rimane comunque molto utilizzata: non va dimenticato che spesso si tratta di utenza fragile la quale, di norma, non dispone di strumenti informatici e, se ne dispone, a volte dimostra di non avere con essi grande familiarità. Pertanto, per andare incontro alle esigenze di queste tipologie di utenze, il telefono dell’Ufficio del Difensore civico regionale è stato costantemente deviato sul numero di cellulare (personale non di servizio) della Dipendente assegnata all’Ufficio. Questo ha comportato, purtroppo, il ricevere telefonate di lavoro anche fuori orario lavorativo o nei giorni festivi o ricevere telefonate da soggetti che hanno poi tenuto

comportamenti insistenti e talvolta inquietanti. Consapevoli di questo, tuttavia, non abbiamo voluto limitare quello che rappresenta il canale privilegiato da molti cittadini.

Al fine di comprendere la natura e le funzioni del Difensore civico, si riporta uno stralcio dell'illuminata Deliberazione n. 60/2022/PAR della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria composta dai Magistrati Maria Teresa Polverino (Presidente), Elisabetta Conte (Referendario), Sergio Antonio Prestianni (Referendario) e Francesca Cosentino (Referendario e relatore).

Nell'adunanza in camera di consiglio del 20 dicembre 2022, pronunciandosi sugli incarichi riferibili alle figure di garanzia - e quindi anche al Difensore civico - la Corte dei Conti ha precisato che: *“.. trattasi di figure assimilabili a quelle delle “Autorità indipendenti”, categoria volta a ricomprendere enti/organi pubblici caratterizzati da un elevato grado di autonomia (organizzatoria, finanziaria e contabile) e dalla mancanza di controlli e soggezione al potere direttivo del governo. Detti soggetti sono, altresì, forniti di garanzie di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche. Trattasi, in via generale (tenuto conto che sono figure differenti non riducibili ad un'unica tipologia), di soggetti pubblici investiti di funzioni tutorie di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti che, per la loro posizione di equidistanza e neutralità rispetto agli interessi su cui la loro attività incide e per la competenza professionale richiesta per l'esercizio delle loro funzioni, sono sottratti, dal punto di vista ordinamentale e funzionale, al controllo e all'indirizzo del potere politico. Tali caratteristiche non escludono che dette autorità, nel loro operato, siano competenti a svolgere anche funzioni prettamente amministrative; tuttavia, anche nell'esercizio di dette funzioni operano in posizione neutrale e terza rispetto agli interessi in gioco agendo secondo canoni di condotta diversi da quelli che caratterizzano, normalmente, l'agire amministrativo. Al riguardo, la Corte costituzionale, nella sentenza 482/1995, ha chiarito che “le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo”.*

Il procedimento attraverso il quale si esplica l'intervento di difesa civica, può ricondursi, in linea di massima, a tre fasi fondamentali: la fase del ricevimento delle richieste da parte dei cittadini, la fase dell'istruttoria e dell'analisi e la fase della conclusione.

Fase 1 - Ricevimento delle istanze

L'attività della difesa civica, come detto, si caratterizza principalmente per la semplicità di approccio specialmente in considerazione delle caratteristiche delle utenze, spesso fragili che vedono il Difensore civico come l'ultima spiaggia cui rivolgersi e che, sicuramente, dimostrano di privilegiare i contatti diretti. L'utilizzo della modulistica predisposta per gli accessi e le richieste di intervento presente nella pagina del Difensore civico, editabile e gestibile anche direttamente online, è via via aumentato. Si tratta di moduli fac simile che i richiedenti possono compilare e che contengono già le informazioni principali necessarie per accogliere le istanze ed avviare l'istruttoria.

Il *Modulo 1* è stato predisposto per le richieste di riesame della determinazione di rifiuto, di differimento o limitazione dell'accesso civico, ai sensi dell'art. 5 decreto legislativo n. 33/2013 e s.m.i..

Il *Modulo 2* è stato predisposto per le richiesta di riesame del diniego espresso o tacito o di differimento dell'accesso agli atti, ai sensi del disposto dell'art. 25 della legge n. 241/1990.

I suddetti moduli sono stati progettati e pensati sulla base di tutte le informazioni delle quali il Difensore civico necessita per poter valutare le istanze e la loro ammissibilità, e assumere le conseguenti decisioni, già contenenti le indicazioni dei documenti e le autorizzazioni necessarie. Come detto, l'utilizzo da parte dei cittadini di questi modelli per rivolgere al Difensore civico le proprie istanze è in costante aumento. Queste modalità non hanno limitato la possibilità di accogliere le istanze presso l'Ufficio del Difensore civico o di riceverle con altri strumenti quali

mail o posta ordinaria: alla base dell'attività rimane il principio della massima semplificazione dei rapporti con l'utenza.

Per ogni istanza viene aperto un fascicolo distinto da un numero progressivo annuale, corrispondente all'accesso del soggetto che le ha presentate, indipendentemente dal fatto che si tratti di singoli o associati e dall'esistenza di eventuali cointeressati. Le richieste e documenti, vengono inviati al Servizio protocollo informatico, flussi documentali e archivi per l'attribuzione del protocollo in entrata o in uscita e l'invio in conservazione sostitutiva, secondo le norme vigenti.

Vale la pena di sottolineare come l'Ufficio, a partire dal 2020, ha quasi completamente ridotto la produzione di materiale cartaceo e l'archivio interno è esclusivamente online, salvo rare eccezioni.

La notifica delle comunicazioni e/o l'invio delle decisioni assunte, invece, viene effettuata a cura dell'Ufficio del Difensore civico. La fase di ricevimento prevede tutti i passaggi relativi all'accertamento dell'identità del richiedente, autorizzazione al trattamento dei dati e comunicazione del numero di protocollo attribuito alla pratica nella presa in carico. Se l'istanza viene presentata attraverso un legale, viene richiesto anche l'atto di procura se non prodotto con la richiesta.

Richieste non ammissibili

Una considerazione a parte meritano le richieste rivolte al Difensore civico regionale che non rientrano negli ambiti di competenza ad esso assegnati dalle leggi nazionali e regionali, che riguardano competenze di altri Istituti di Garanzia o Difensori civici di altre Regioni, casi dunque diversi da quelli formalmente assoggettati alla competenza della difesa civica. Laddove la materia non sia di diretta competenza, è buona consuetudine assicurare un sostegno al cittadino cercando di fornire i giusti indirizzi affinché si rivolgano, per quanto possibile, verso gli enti o gli altri Istituti di garanzia presenti nella nostra Regione. A tal proposito, nello spirito di massima disponibilità nei confronti di tutti coloro che si rivolgono all'Ufficio, è stata sempre fattiva la reciproca collaborazione con gli altri Istituti di Garanzia presenti nella nostra Regione e con il Garante per il

Contribuente istituito presso l’Agenzia delle Entrate, al quale sono state indirizzate alcune istanze di sua competenza.

Lo stesso vale per le istanze che riguardano gli uffici periferici e territoriali dello Stato: tutte le istanze rivolte ad Organi periferici dello Stato relative a richieste di riesame di accesso agli atti, vengono indirizzate verso la Commissione per l’accesso agli atti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la quale, a sua volta, indirizza al Difensore civico regionale tutte le istanze di competenza territoriale.

Fase 2 – Istruttoria e analisi delle istanze

Se alcune istanze si concludono già nella fase di ricevimento, qualora non riguardino le competenze dirette del Difensore civico o qualora i richiedenti vengano indirizzati verso il giusto Istituto o Ente, altre si concludono con la sola risposta alla richiesta di informazioni. Per le istanze che attengono le competenze della difesa civica, come sopra detto viene aperto un fascicolo numerato e avviata la fase istruttoria finalizzata a verificare il merito che ha motivato l’istanza. L’istruttoria può essere condotta attraverso approfondimenti tecnici e giurisprudenziali, attraverso la consultazione e l’estrazione di copie di atti e documenti o acquisendo ulteriori informazioni. Se l’oggetto dell’istanza riguarda un procedimento avviato, può essere sentito anche il responsabile del procedimento o i responsabili, formalizzando richiesta di chiarimenti all’Amministrazione interessata o ulteriori documenti se la richiesta risultasse carente in qualche sua parte.

Alcune istanze vengono trattate coordinandosi con Difensori civici di altre Regioni, qualora le problematiche rivestano carattere interregionale. E’ frequente la interrelazione delle problematiche nei territori di confine della nostra Regione e sono frequenti le problematiche che vengono sottoposte all’Ufficio da parte di cittadini che si spostano da una regione ad un’altra per motivi di lavoro o che usufruiscono di strutture ospedaliere o servizi sanitari di Regioni limitrofe. Anche l’interazione con gli altri Istituti di Garanzia presenti nella Regione è frequente, specialmente con il

Garante per il Contribuente con il quale è stata instaurata una proficua e reciproca collaborazione per tutto quello che riguarda le problematiche che hanno a che fare con la materia tributaria.

Fase 3 – Conclusione

Se l'istanza viene ritenuta fondata e non sia stato possibile addivenire ad una soluzione attraverso le azioni di mediazione, la cosiddetta *moral suasion*, il Difensore civico assume le decisioni e determinazioni e provvede a comunicarle con nota scritta all'Amministrazione interessata, dandone comunicazione anche al richiedente. Le decisioni assunte dal Difensore civico in materia di riesame degli accessi agli atti, vengono numerate e rubricate.

E' possibile rivolgersi al Difensore civico anche attraverso il *form* - presente nella pagina web dedicata fin dall'inizio dell'attività - di semplice approccio e facile da compilare che arriva direttamente nella casella di posta elettronica. Contiene tutti campi che necessitano per la prima fase di accoglimento e il suo utilizzo è in costante aumento. Molto utilizzata è anche la modulistica per gli accessi predisposta e presente nella pagina web del Difensore civico. Sia il *form* che la modulistica, si sono dimostrati strumenti molto utili che hanno evitato passaggi successivi poiché prevede l'inserimento di tutto quanto necessario all'Ufficio per poter analizzare l'ammissibilità della richiesta.

Va segnalato un aumento delle istanze in materia di riesame avverso dinieghi e/o mancate o parziali risposte da parte di Enti ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 241/1990. Molte richieste di riesame sono state formalizzate dai diretti interessati, in altri casi, invece, sono pervenute da legali nominati dagli interessati.

Numerose richieste hanno interessato gli Enti locali della Regione, dai quali abbiamo sempre avuto puntuale risposta e collaborazione. Altre istanze hanno riguardato problematiche di natura ambientale e di carattere generale.

Per le richieste che riguardano materie non di diretta competenza del Difensore Civico, l'Ufficio indirizza, laddove possibile, verso i giusti referenti: tutto ciò allo scopo di mettersi sempre e

comunque a disposizione del cittadino che si rivolge ad un Ufficio della Regione dell'Umbria, precisando che anche questa è la *mission* della Pubblica Amministrazione e, di conseguenza, del Difensore Civico Regionale: essere sempre vicino al cittadino e alle sue esigenze.

Preme sottolineare che è stata riscontrata ottima collaborazione con le Direzioni ospedaliere e da parte delle Direzioni regionali. Da questi Enti, dalle Aziende Sanitarie e dagli uffici Regionali, è sempre pervenuta puntuale risposta prevalendo sempre la volontà di fare tutto quanto possibile per andare incontro al cittadino allo scopo di ridurre ed eliminare eventuali disservizi, adottando tutte le azioni possibili per risolvere eventuali problematiche.

In aumento anche le segnalazioni e istanze pervenute in materia ambientale, per le quali agli stessi utenti sono state fornite normative e indirizzi specifici. Molti cittadini contattano l'Ufficio del Difensore civico manifestando una certa difficoltà a muoversi all'interno dei portali comunali e regionali, o per trovare uffici o referenti per le diverse esigenze. E' emerso, infatti, che a volte la Pubblica Amministrazione viene percepita dai cittadini come un soggetto difficile da raggiungere e con il quale non sempre è facile avere una interlocuzione, preferendo ricorrere al Difensore Civico regionale proprio per la facilità di accesso, informale e gratuita.

La capacità di ascolto è fondamentale da parte del personale preposto al ricevimento delle istanze e anche questo aspetto risulta particolarmente apprezzato dagli utenti che si rivolgono al Difensore Civico il quale tiene molto all'aspetto legato all'ascolto.

Materie trattate dal Difensore civico

Nel corso dell'anno 2023, sono state molte le materie oggetto delle istanze rivolte al Difensore civico, anche di particolare interesse.

Le materie sanità e sociale sono quelle che hanno registrato maggiori accessi, ma è interessante il dato, peraltro in crescita, dedicato alle istanze relative a tematiche ambientali.

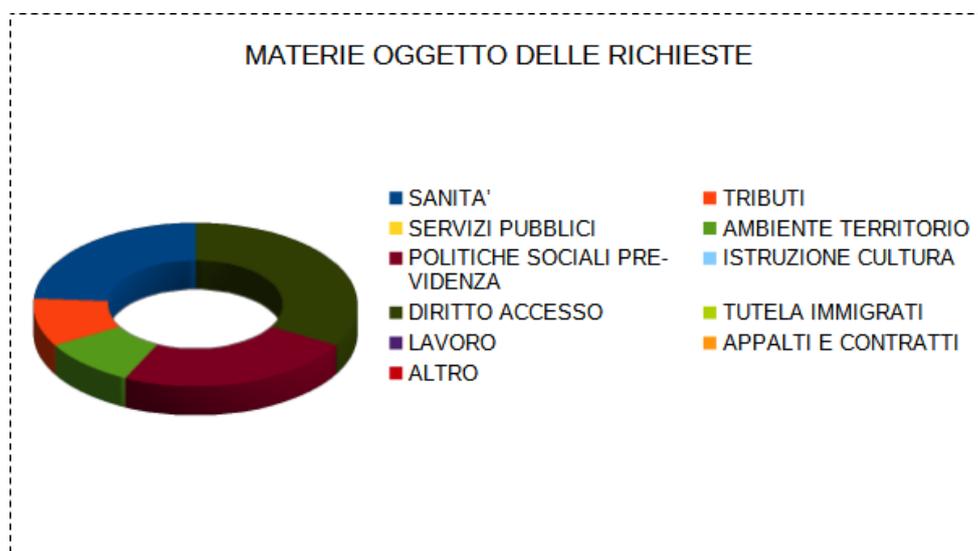
Un altro dato che risulta in crescita, è quello relativo alle richieste di riesame al Difensore civico in materia di diritto di accesso, in particolare ai sensi della Legge n. 241/1990.

La trasparenza della Pubblica Amministrazione è uno degli elementi principali dell'attività stessa della PA e si manifesta proprio grazie all'esercizio del diritto di accesso agli atti, cioè dalla facoltà che ogni singolo cittadino ha per ottenere l'ostensione di documenti detenuti dalla stessa, nel rispetto della privacy.

Sono tre le possibilità di accedere ai documenti prodotti e detenuti dalla PA:

- l'accesso documentale (ex Legge 241/1990)
- l'accesso civico semplice, relativo agli obblighi di pubblicazione da parte della PA (D.Lgs n. 33/2013)
- l'accesso civico generalizzato (D.Lgs. n. 97/2016) che riguarda i documenti detenuti dalla PA ulteriori a quelli per i quali già esiste l'obbligo di pubblicazione.

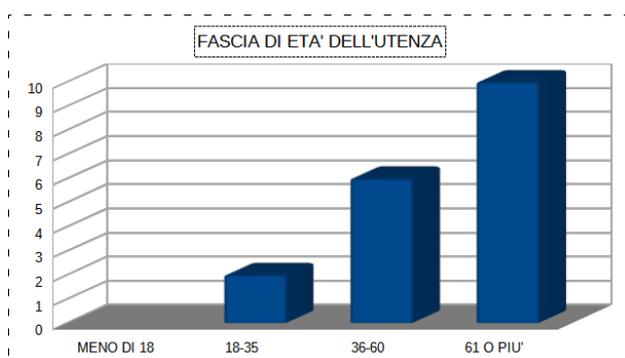
L'attività di difesa civica riguarda anche i rapporti con la *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*, la quale interviene nei casi di riesame nelle Regioni ove il Difensore civico non è istituito e spesso trasmette al Difensore civico regionale - per diretta competenza territoriale - richieste di riesame in materia di accesso agli atti amministrativi a loro pervenute.



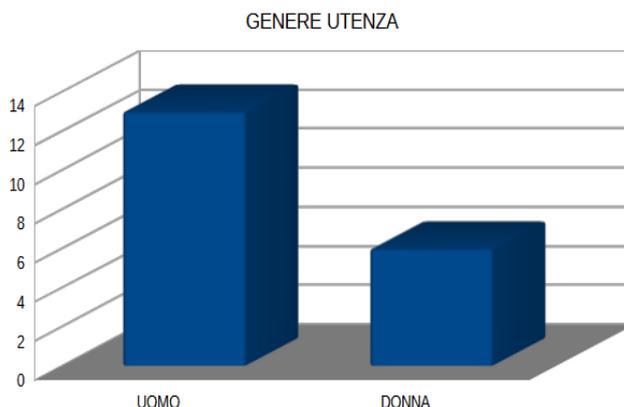
Caratteristiche dell'utenza che si rivolge al Difensore civico regionale

La diffusione della conoscenza della figura del Difensore civico regionale, e la richiesta – ovviamente non obbligatoria - di compilare un questionario di gradimento - ha consentito di analizzare aspetti relativi alla utenza che a questo si rivolge, consentendo di evidenziare interessanti considerazioni.

La *fascia di età* è medio alta: è emerso infatti che sono gli utenti over sessanta quelli che riscontrano maggiori necessità di rivolgersi al Difensore civico, specialmente per difficoltà di approccio con gli Enti pubblici, con le Asl e con le Agenzie regionali. Per questo, in molti casi, l'intervento del Difensore civico è stato anche di richiesta di semplificazione dei processi o di maggiore accessibilità nei siti web delle Pubbliche Amministrazioni.



Rispetto al *genere* dell'utenza che si rivolge al Difensore civico, quello maschile rappresenta il doppio di quello femminile, con casi nei quali il genitore di sesso femminile, direttamente interessato, fornisce delega al coniuge o ai figli.

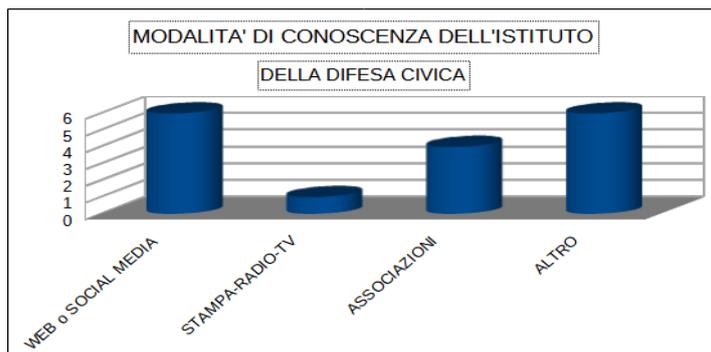


Per ciò che concerne il *territorio di provenienza delle istanze*, quelle che arrivano dalla Provincia di Perugia è risultata maggiore rispetto a quelle provenienti dalla Provincia di Terni. Il dato indica che la figura del Difensore civico è maggiormente conosciuta nella Provincia di Perugia, piuttosto che nella Provincia di Terni. Il dato è probabilmente influenzato dal fatto che l'Ufficio risiede nella Città Capoluogo ma anche del fatto che è la Provincia di residenza del Difensore civico. Tra l'altro il Difensore civico ha ricoperto questo ruolo in Provincia di Perugia e in due Comuni dell'Alto Tevere. Questo dato potrà essere utile per sollecitare la costruzione di progetti di comunicazione e informazione mirati alla Provincia di Terni.



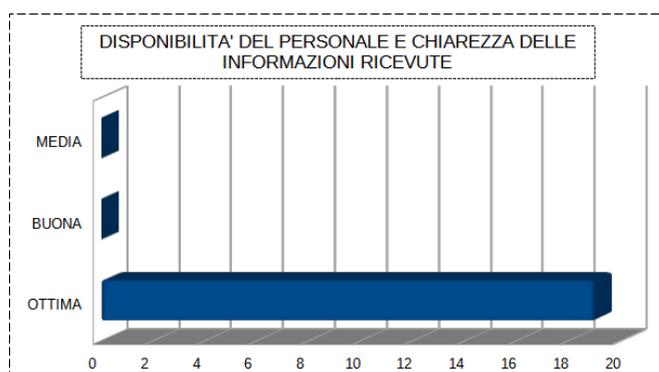
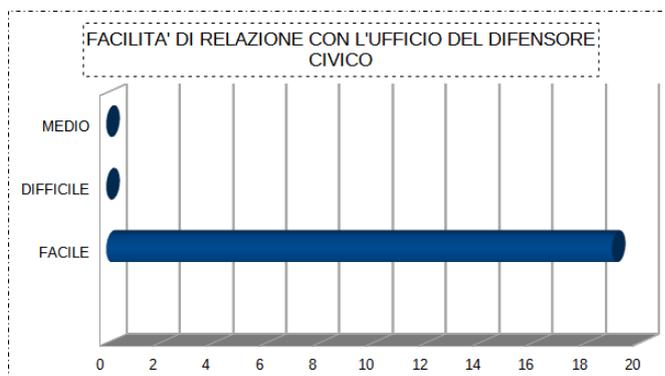
I servizi di comunicazione organizzati dall'Ufficio Stampa dell'Assemblea Legislativa all'interno della rubrica "Il Punto" trasmessi su TV e i vari comunicati stampa pubblicati sui quotidiani locali, hanno rappresentato un ottimo strumento per far conoscere la figura del Difensore civico.

I risultati emersi dai questionari, hanno evidenziato che anche le Associazioni di volontariato presenti nella nostra Regione e che operano in ambito sociale e sanitario, e gli eventi con queste organizzati, hanno contribuito molto a far conoscere la figura del Difensore civico.

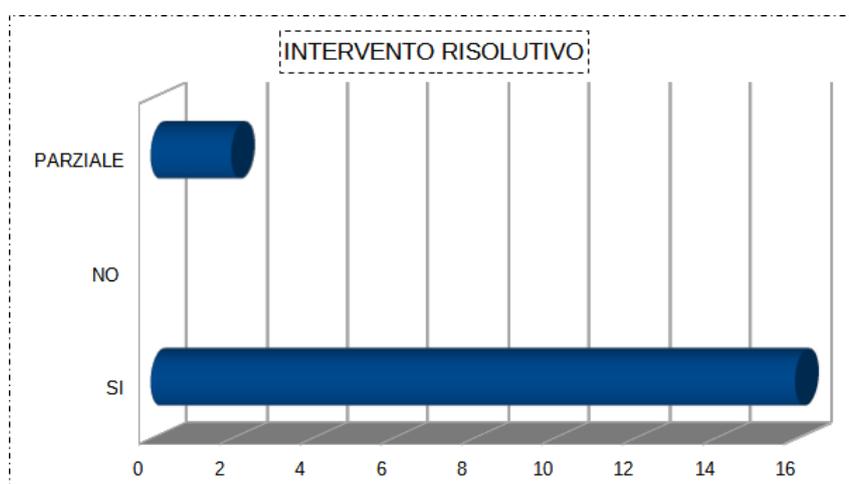


Il dialogo e la disponibilità dimostrata dall'Ufficio con i cittadini, ma anche tra il Difensore civico e i Servizi della Struttura, come la collaborazione con il Servizio Comunicazione e il Servizio Stampa dell'Assemblea Legislativa, ha registrato riscontri positivi, con molte espressioni di apprezzamento, finanche di sorpresa, per un servizio gratuito offerto proprio dalla Regione Umbria.

Alla base dell'attività della Difesa civica, c'è quella di facilitare quanto più possibile l'accesso del cittadino ai servizi offerti. Un'analisi effettuata attraverso un questionario di gradimento messo a disposizione degli utenti, ha consentito di testare alcuni aspetti: la facilità o meno di contatto e approccio con l'Ufficio del Difensore civico, se è stata recepita disponibilità all'ascolto e se il personale preposto sia stato chiaro nel fornire risposte alle informazioni richieste e se l'intervento dell'Ufficio fosse stato sollecito o in grado di far fronte alla richiesta. Chiedendo di indicare il grado di soddisfazione scegliendo tra "facile", "difficile" e "medio", con grande soddisfazione del Difensore civico e di chi con lui opera, tutte le risposte hanno sottolineato la massima facilità di accesso al servizio, chiarezza delle informazioni fornite così come tutti hanno manifestato soddisfazione circa i tempi di risposta.



Anche la risposta da parte dell'Ufficio della difesa civica è risultata percepita dal cittadino immediata, chiara e risolutiva. Gli interventi che sono risultati non risolutivi, sono quelli che si riferiscono a richieste per le quali manca, per il Difensore civico, il requisito della competenza diretta sulla materia, o a richieste di intervento su problematiche che riguardano i tributi, che sono stati trasmessi al Garante per il contribuente, istituito presso l'Agenzia delle Entrate della Città capoluogo.



Due suggerimenti ricevuti, senza voler escludere gli altri anche perché sono tutti positivi e incoraggianti, riguardano uno la percezione del servizio offerto il quale, queste le esatte parole, è sentito come un *“Servizio che, forse più di altri, esprime la democraticità di uno Stato civile”*, l'altro la profonda riconoscenza all'Assemblea Legislativa della Regione Umbria che *“ha messo a disposizione questo servizio”*.

INCONTRI PUBBLICI CON IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Gli incontri pubblici con le Scuole, con l'Università per Stranieri di Perugia, gli incontri nelle scuole organizzate con il CONI regionale e con le Associazioni di volontariato, ma anche gli eventi organizzati dalla Rete dei Difensori civici nazionali, dei quali è stata data ampia comunicazione attraverso quotidiani e le trasmissioni registrate dal Servizio Stampa dell'Assemblea Legislativa, hanno contribuito ad accrescere la conoscenza dell'Istituto e le relazioni con gli interlocutori.

Progetto con gli studenti denominato "Incontri al Plinio"

Particolarmente partecipati sia in termini di presenze che di interazione, sono stati gli incontri organizzati con gli *studenti del Liceo Plinio il Giovane* di Città di Castello, presso la nuova Biblioteca Comunale Carducci di Palazzo Vitelli a San Giacomo, nel corso dei quali hanno avuto l'opportunità di incontrare il Difensore Civico ed interagire con esso per approfondire tematiche di carattere universale come la tutela delle persone fragili nel nostro ordinamento, e come queste di intersecano con l'attività della Difesa civica. Nel corso degli incontri, gli argomenti hanno toccato anche le indicazioni del cosiddetto "Codice rosso" (Legge n.69 del 2019) e sulle ultime correzioni intervenute in materia di contrasto alle violenze sulle donne.

Gli incontri si sono articolati in tre momenti fondamentali: il primo si è concentrato sulle competenze e funzioni del Difensore civico, il secondo sui diritti del cittadino per entrare poi più nel merito della difesa civica. Una serie di slide, predisposte dagli stessi studenti in raccordo con il Difensore civico, hanno guidato l'incontro orientando la discussione e i diversi argomenti.

Progetto con la Direzione Didattica Statale Bufalini e CONI regionale

Gli incontri organizzati nelle classi V dei tre plessi della Direzione Didattica Statale "Bufalini" di San Giustino e Citerna nella Provincia di Perugia con il Difensore civico regionale e il CONI Regionale, sono stati particolarmente interessanti e ricchi di forti emozioni. Fondamentale la

presenza dell'umbro non vedente (a seguito di incidente) *Michele Milli*, fisioterapista ad Umbertide e Campione Europeo di judo. Con il suo allenatore, il ternano Mirco Diarena, del FISPIC, Federazione non vedenti e membro del CIP, Comitato Italiano Paralimpico Umbria, hanno dimostrato ai giovani studenti delle Classi V, come la "diversità" non sia sinonimo di "impossibilità", simulando con loro mosse di judo negli spazi messi a disposizione dalla Scuola. Il Presidente del Coni Umbria Gen. Domenico Ignozza, il Difensore civico della Regione Umbria, congiuntamente al Dirigente scolastico e i Responsabili del Centro Coni Alto Tevere, hanno dialogato con insegnanti e studenti, affrontando i temi dei diritti e della diversità, con modalità semplici e dirette, e come questi si possono intersecare anche con la difesa civica, argomenti ampiamente recepiti e dibattuti dai giovani interlocutori.

COMUNICAZIONE E PROMOZIONE DEL SERVIZIO DI DIFESA CIVICA

Sul piano della comunicazione e dell'informazione, allo scopo di promuovere e pubblicizzare il ruolo e le funzioni dell'Istituto di difesa civica, è stata costantemente aggiornata - e anche potenziata - la pagina web istituzionale del Difensore civico regionale, inserendo comunicati stampa, interviste e approfondimenti illustrativi dell'attività ma anche degli strumenti a disposizione del cittadino per la tutela dei propri diritti. Le iniziative promosse da alcune Associazioni e Istituti scolastici che hanno coinvolto il Difensore civico, sono state un efficace veicolo di diffusione della "cultura civica" e della tutela dei "diritti umani", valori essenziali per la crescita della comunità fra giovani, famiglie, imprenditori e professionisti e diversi sono stati gli interventi del Difensore civico diretti a tale scopo. Nell'ambito delle rispettive competenze, la collaborazione e l'interazione con altri istituti di garanzia è proseguita come negli anni precedenti.

Gli indirizzi e le scelte dell'Amministrazione regionale incidono in tutti i settori e ambiti di applicazione e quindi direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini, per questo è fondamentale che gli stessi cittadini siano informati e coinvolti, consapevoli e partecipi di tutti i servizi ad esso utili,

in un processo circolare nel quale le Amministrazioni pubbliche sono aperte, in ascolto e garantiscono tutti quei servizi che agevolano il dialogo tra essi. Il cittadino è al centro della comunicazione istituzionale non solo come destinatario finale ma in quanto titolare di diritti e interessi, siano essi individuali o collettivi. Quale interlocutore attivo con l'Ufficio del Difensore civico regionale, il cittadino "domanda" e contestualmente partecipa, condivide, fornisce feedback, tutti elementi che motivano l'importanza che anche questa attività venga fatta conoscere e sempre più diffusa all'esterno come vero e proprio strumento del Governo regionale per diffondere la conoscenza di tutti i servizi da questo offerti. L'obiettivo è promuovere la conoscenza dell'Istituto della difesa civica in modo chiaro e diretto ai cittadini attraverso un processo funzionale al rafforzamento della relazione di fiducia reciproca, monitorando al contempo il livello di soddisfazione e di partecipazione dei cittadini.

L'organizzazione di una serie di incontri e approfondimenti mirati, ha portato alla costruzione di una rete di relazioni utili e reciprocamente funzionali per meglio raggiungere e interloquire con i cittadini, finalizzati a valorizzare e a diffondere l'azione della difesa civica a livello territoriale e garantire una sempre maggiore e più diffusa conoscenza dell'istituto e delle sue funzioni, conoscenza peraltro garantita anche dal costante aggiornamento della pagina web ad esso dedicata, da comunicati stampa e dalla diffusione e pubblicità delle relazioni annuali dell'attività del Difensore civico. In particolare, è l'Assemblea Legislativa stessa che provvede a questa ultima azione, disponendone la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale Regionale, avvalendosi di strumenti multimediali e i propri canali di informazione e comunicazione, come dispone il comma 2, art. 7 legge regionale n. 30/2007. Le relazioni annuali sull'attività svolta l'anno precedente, vengono pubblicate anche nella pagina istituzionale del Difensore civico, in quella del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici e riprese anche dal servizio comunicazione del Mediatore Europeo. Tutte le relazioni, le notizie, i comunicati stampa, o la partecipazione del Difensore civico a momenti di comunicazione e approfondimento sui media regionali organizzate dall'Ufficio Stampa dell'Assemblea legislativa - quali Il Punto, ad esempio - vengono puntualmente riportate anche

nell'*Ombudsman Daily News* che è lo strumento di comunicazione della rete europea dei Mediatori e Difensori civici, la *European Network of Ombudsman*. Si tratta di un importante strumento di comunicazione dove vengono riportate tutte le notizie relative alle attività di tutti gli *Ombudsman* europei ed italiani. E' una rassegna stampa molto seguita, che veicola anche le notizie dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome proiettandole in ambito europeo, la cui diffusione e organizzazione è in capo alla struttura di supporto del Mediatore Europeo attualmente in carica, Emily O'Reilly.

Alternanza scuola-lavoro in Assemblea Legislativa

In occasione del progetto "Alternanza scuola-lavoro" in Assemblea Legislativa, è stato riservato un incontro tra gli Studenti coinvolti e il Difensore civico, nel corso del quale è stato prima presentato l'Istituto e il suo rappresentante pro-tempore attraverso un breve video esplicativo, poi è stato dato spazio alle domande degli studenti e ad approfondimenti.

Incontro con l'Associazione UMANA OdV e rete A.D.N.A. - Conversazione su esigenze di cura e diritto alla salute

Anche nel corso del 2023 sono stati organizzati incontri di riflessione e approfondimento sul tema del diritto alle cure di malati cronici non autosufficienti e con disabilità, le ormai note "Conversazioni" promosse dall'Associazione di Perugia UMANA OdV, guidata dalla Dott.ssa Elena Brugnone e dal Prof. Fausto Grignani, collegata alla rete A.D.N.A.. L'evento del 2023 ha avuto l'importante patrocinio dell'Assemblea Legislativa ed è stato trasmesso in diretta sul canale youtube. Finalità dell'incontro è stato quello di raccogliere testimonianze sul Diritto alle cure e la non autosufficienza di persone malate croniche e con disabilità non autosufficienti di qualsiasi età, ma anche quello di fare il punto su come garantire le cure sanitarie e socio sanitarie previste dalla normativa LEA anche in relazione al PRINA, Piano Regionale Integrato Umbria, e alla legge delega n. 33/2023 in materia di non autosufficienza. L'incontro ha registrato i contributi di docenti

dell'Università di Perugia, di medici di medicina generale di Perugia, di rappresentanti del Senato, Consiglieri regionali e del Difensore civico regionale.

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ISTITUITA PRESSO LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il Difensore Civico Regionale indirizza tutte le istanze di accesso agli atti rivolte agli Uffici periferici territoriali degli Enti Statali alla *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi* istituita presso la *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, e la Commissione, dal canto suo, inoltra all'Ufficio umbro tutte le richieste che ad essa rivolgono ma che competono territorialmente al Difensore Civico Regionale. Ottimo il rapporto di reciproco scambio, estremamente utile il dialogo consultivo e informativo che si è instaurato con la suddetta Commissione.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

E' composta da:

- Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che la presiede;
- due senatori e due deputati, che vengono designati dai Presidenti di Camera e Senato;
- quattro fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organo d'autogoverno;
- uno tra i professori di ruolo in materia giuridica - amministrativa, designati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che svolge il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione (Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo).

COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI

Il Difensore Civico regionale si relaziona e cura rapporti di reciproca informazione e collaborazione con gli organismi di difesa civica di altre Regioni, nonché con Organismi attivi a livello nazionale ed internazionale e con il Mediatore europeo (articolo 6, legge regionale n. 30/2007).

Il Presidente del Coordinamento dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province autonome italiane è il Dott. Marino Fardelli, Difensore Civico della Regione Lazio. Il Difensore civico della Regione Umbria è Vice Presidente del Coordinamento insieme al Difensore civico della Regione Basilicata. Il Coordinamento si riunisce di norma a Roma, in Via Cossa, presso la sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, ma si riunisce a volte anche presso le sedi delle rispettive Regioni, a seconda delle esigenze o tematiche affrontate.

Il Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici conduce la sua attività in stretto collegamento anche con l'*Ombudsman Europeo*, Emily O'Reilly, molto presente e attiva con costanti attività di comunicazione, confronto e monitoraggio, in particolare nel periodo di emergenza sanitaria.

Conferenza Internazionale degli Ombudsman (Difensori Civici). Roma, Camera dei Deputati, settembre 2023

Il 21 e 22 settembre 2023 si è svolta a Roma, la conferenza internazionale degli Ombudsman (Difensori civici), con il titolo *“Il ruolo dell’Ombudsman nel mondo: tra realtà e possibilità”*. Momento di grande condivisione, la Conferenza ha riunito Difensori Civici, rappresentanti governativi, esperti e accademici provenienti da tutto il mondo. Un’occasione unica e una partecipazione numerosa (circa 250 ospiti) per condividere esperienze, best practice e approfondire il ruolo fondamentale dei Difensori Civici nel garantire una governance aperta e responsabile.

L’evento si è tenuto a Roma presso la Camera dei Deputati, Sala dei Gruppi parlamentari ed ha rappresentato un momento cruciale di discussione e riflessione sui temi della difesa civica e dei diritti umani. L’evento è stato promosso dall’Ufficio di Presidenza del Coordinamento nazionale in collaborazione con il Consiglio regionale del Lazio, la Conferenza delle Assemblee Legislative

delle Regioni e delle Province Autonome Italiane, l'IOI (International Ombudsman Institute), il Consiglio d'Europa – Commissione di Venezia.

Sono stati due giorni intensi il cui obiettivo è stato quello di creare un forum unico dei difensori civici, per mettere in comune le esperienze di ognuno di essi nei differenti contesti in cui operano.

I lavori sono stati aperti alla presenza del vicepresidente della Camera Giorgio Mulè e del presidente del Consiglio regionale Antonello Aurigemma il quale non ha mancato di ringraziare gli organizzatori dell'iniziativa, confermando il supporto del Consiglio regionale del Lazio alla figura del Difensore civico, sempre più preziosa in tempi contraddistinti da pandemie e guerre, come quelli attuali.

Sono state approfondite le tematiche legate alla giustizia, all'equità e ai diritti dei cittadini con il comune intento di impegnarsi tutti nel promuovere una società più giusta ed inclusiva. Le aree tematiche intorno alle quali si sono articolati i lavori, sono state quelle della giustizia ambientale, la tecnologia in rapporto ai diritti umani, diversità e inclusione ed esperienze internazionali.

I lavori sono stati conclusi dall'On. Giorgio Silli, Sottosegretario di Stato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale dell'Italia.

MEDIATORE EUROPEO

Il Mediatore Europeo è un Organo indipendente e imparziale che viene nominato dal Parlamento Europeo e a questo relaziona sulla sua attività. Il mandato è pari alla durata della legislatura ed è rieleggibile. Istituito con il Trattato di Maastricht del 1993, nasce come organo preposto alla risoluzione dei casi di “*maladministration*” a tutela del buon andamento dell'amministrazione. Allo scopo di garantire la massima indipendenza e imparzialità, non può svolgere funzioni politiche, amministrative e professionali durante il mandato. Come sopra detto, la Mediatrice Europea in carica è l'irlandese Emily O'Reilly il cui ruolo primario è quello di dare voce ai cittadini e contribuire a ridurre la distanza tra di loro e le istituzioni dell'Unione Europea. Può chiedere conto

all'amministrazione dell'Unione Europea e condurre indagini sui casi di irregolarità amministrativa, ingiustizia, discriminazione, abuso di potere, rifiuto di accesso all'informazione, mancata risposta e ritardo ingiustificato da parte di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione Europea. Tutti cittadini o i residenti dell'Unione europea, possono rivolgersi al Mediatore Europeo e questo può trattare solo casi riguardanti l'amministrazione dell'UE e non quelle concernenti le amministrazioni nazionali o regionali.

RICORSO AL DIFENSORE CIVICO – ANNO 2023

Come precedentemente esposto, l'Ufficio della difesa civica ha trattato e rubricato n. 130 pratiche, oltre a numerose istanze riferite a richieste che non sono state rubricate in quanto riconducibili a richieste di informazioni o che non sono state istruite in quanto non di diretta competenza del Difensore civico regionale o di competenza di altri organismi. Per quanto possibile e per quanto di conoscenza, l'Ufficio si è adoperato per indirizzare il richiedente verso i giusti referenti. In tutti questi casi, il semplice colloquio con l'Ufficio o direttamente con il Difensore civico hanno di fatto concluso l'intervento, senza lo svolgimento di una vera e propria istruttoria, questo anche grazie alla precedente esperienza in ambito comunale e provinciale dell'attuale Difensore civico. Questi dati, tuttavia, meritano una riflessione particolare che porta sicuramente alla diffusione della conoscenza dell'Istituto di Difesa civica e alla ricostituzione del servizio offerto dal Difensore civico, ma che riconduce, al contempo, ad un bisogno concreto di tutela da parte del cittadino e ad una azione di mediazione tra questi e la Pubblica Amministrazione.

I contatti con l'Ufficio sono avvenuti principalmente a mezzo telefono, mail, pec e attraverso il *form* presente nella pagina web del Difensore civico, registrando contestualmente un notevole aumento dell'utilizzo della modulistica proposta. Decisamente diminuite, invece, le istanze presentate in forma cartacea o via posta.

ISTANZE DI RIESAME IN MATERIA DI ACCESSO AGLI ATTI

(ex art. 25 Legge n. 241/1990)

La competenza del Difensore civico in materia di accesso agli atti è disciplinata dall'art. 25 e successivi della Legge n. 241/1990 e prevede che qualsiasi persona che sia titolare di un "interesse diretto, concreto e attuale" possa prendere visione e richiedere copia degli atti formati o detenuti dalle amministrazioni pubbliche con i soli limiti previsti dalla legge. Più in dettaglio il Difensore civico assicura il regolare svolgimento delle istanze dei cittadini presso l'amministrazione in cui opera. E' quindi una figura di garanzia fondamentale per la tutela dei diritti dei cittadini rispetto alla pubblica amministrazione e, pur svolgendo una funzione di tutela autonoma e imparziale, non concorre con la tutela giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo.

L'accesso deve essere garantito quando la conoscenza dei documenti risulti funzionale a qualsiasi forma di tutela di interessi giuridicamente rilevanti. Fra i limiti previsti dalla legge, oltre al divieto di acquisire dati e informazioni coperti dal segreto di cui all'art. 24, l'accesso non può tradursi in un controllo generalizzato sull'operato di un Ente ma il diritto di accesso pone un obbligo a cui l'Amministrazione non può sottrarsi. Nei trenta giorni successivi al provvedimento di diniego/differimento di accesso agli atti o dal perfezionarsi del silenzio-rigetto, il richiedente può fare ricorso al Difensore civico regionale, in alternativa al ricorso giurisdizionale al T.A.R. territorialmente competente. In caso di accertata legittimità della richiesta di accesso, il Difensore civico accoglie il ricorso e "invita" l'Amministrazione a disporre l'ostensione dei documenti richiesti. Il riesame del diniego espresso o tacito opposto dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato è, invece, rimesso alla valutazione della Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a Roma.

Le istanze in materia di accesso agli atti, ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 241/90 con richiesta di riesame al Difensore civico avverso mancate risposte o parziali dinieghi sono state n. 22.

Delle n. 22 istanze di riesame rivolte al Difensore civico regionale, n. 13 sono state accolte avendo il Difensore civico ritenute fondate e legittime le richieste; n. 2 istanze sono state rigettate in quanto ritenute tardive poiché presentate oltre i termini indicati dalla Legge n. 241/1990; n. 1 istanza è stata accolta ma parzialmente, con la specifica di quanto sia stato ritenuto legittimo ostendere; n. 5 istanze di riesame sono state rigettate in quanto ritenuta non di competenza del Difensore civico regionale; n. 1 richiesta di riesame è stata, invece, archiviata in quanto l'Ente cui era stata rivolta ha, seppur tardivamente, prodotto quando richiesto.

Alcuni esempi di istanze di riesame ad accessi documentali pervenute al Difensore civico regionale (ai sensi dell'art. 25 della Legge 241/90)

Molte delle istanze di riesame in materia di accesso documentale per maturato silenzio o rifiuto, totale o parziale, hanno riguardato Enti locali regionali, ma anche Aziende Sanitarie della Regione e Agenzie come ATER e ARPAL.

Poiché molte istanze sono simili non nei contenuti ma nelle motivazioni e/o nel processo decisionale, di seguito vengono riportati solo alcuni esempi.

1. La richiesta di riesame in materia di diritto di accesso agli atti, presentata al Difensore civico ai sensi dell'art. 25 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, riguarda la mancata risposta ad istanza di accesso agli atti rivolta al Servizio SUAPE di una Amministrazione Comunale umbra e relativa a documentazione afferente l'abitazione di proprietà dell'istante sita nel medesimo Comune. Attestata l'ammissibilità della richiesta, il Difensore civico ha evidenziato i seguenti principi:

- secondo la Legge n. 241/1990, il diritto di accesso agli atti rappresenta una delle principali estrinsecazioni del criterio di trasparenza che, unitamente a quelli di economicità, efficacia e pubblicità, deve reggere l'attività amministrativa.

- in particolare l'articolo 22 della medesima legge, specifica tra le altre cose che l'accesso "attese le rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza".

- il diritto di accesso deve essere garantito per effetto della sola dimostrazione, da parte dell'istante, dell'esistenza di un proprio interesse giuridico bisognoso di tutela, con esclusione di ogni sindacato dell'Amministrazione sulla fondatezza e pertinenza delle azioni che lo stesso istante intende intraprendere.

Sulla base dei suddetti principi e considerato che - nel merito - la documentazione oggetto dell'accesso da parte richiedente, era finalizzata a portare a compimento il percorso di ottenimento di certificazione di agibilità dell'immobile in questione e alla formazione di un fascicolo tecnico completo ed esaustivo della sua proprietà, il Difensore civico regionale, appurata la sussistenza un interesse attuale all'acquisizione della documentazione stessa, essendo il richiedente proprietario dell'immobile a cui la documentazione richiesta si riferisce, ha ritenuto legittima e fondata l'istanza di riesame del denegato accesso agli atti presentata e ha invitato l'Ufficio comunale interessato ad emanare provvedimento confermativo entro trenta giorni dalla presente comunicazione, avvisando che in difetto l'accesso doveva comunque ritenersi consentito.

2. Il ricorso presentato in materia di diritto di accesso agli atti ai sensi dell'art. 25 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, è stata formalizzata da un legale, giusta procura di genitore di minore, in merito al maturato diniego da parte di un Comune umbro relativo a domanda di accesso agli atti da esso detenuti, riguardanti il minore. La richiesta di riesame del maturato diniego, benchè proveniente dal genitore sospeso dalla responsabilità genitoriale, è stata ritenuta fondata dal Difensore civico con la precisazione che ciascuno dei genitori ha comunque il diritto di essere informato e di vigilare sulle condizioni di vita del figlio. In particolare l'art. 316, ultimo comma c.c., stabilisce che il genitore che non esercita la responsabilità genitoriale vigila sull'istruzione, sull'educazione e sulle condizioni di vita del figlio. Del resto, il genitore al quale è stata sospesa la

responsabilità genitoriale non perde la qualità di genitore, né la frequentazione del bambino secondo un diritto di visita regolamentato, salvo eccezioni, concordando con l'espressione del Tar del Veneto (Venezia), Sez. III con la sentenza n. 412 del 3 aprile 2019, secondo il quale sussiste una legittimazione attiva anche del genitore sospeso dalla responsabilità genitoriale a visionare quanto relativo alla prole, non venendo meno la natura amministrativa dell'attività dei servizi comunali e l'obbligo, quindi, per l'amministrazione stessa di prendere in considerazione l'istanza di accesso e di vagliare i presupposti per il suo eventuale esito positivo secondo quanto disposto dalla L. n. 241 del 1990. Come rilevato dalla giurisprudenza, inoltre, il diritto di accesso non è ostacolato dalla pendenza di un giudizio civile o amministrativo nel corso del quale gli stessi documenti potrebbero essere richiesti (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 27 gennaio 2011 n. 619) in quanto il diritto alla trasparenza dell'azione amministrativa costituisce situazione attiva meritevole di autonoma protezione, indipendentemente dalla pendenza e dall'oggetto di una controversia giurisdizionale, sicché resta rimessa al libero apprezzamento dell'interessato la scelta di avvalersi del rimedio giurisdizionale offerto dalla Legge n. 241 del 1990 ovvero di conseguire la conoscenza dell'atto nel diverso giudizio pendente tra le parti mediante la richiesta di esibizione istruttoria (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 23 febbraio 2010 n. 1067).

Tuttavia, considerata l'ampiezza della richiesta di accesso avente ad oggetto la "documentazione tutta", il Difensore civico ha ritenuto di considerare i profili di tutela della riservatezza che possono venire in rilievo nel caso di specie in relazione a terzi cui la documentazione richiesta può riferirsi, quali gli altri familiari e altre persone coinvolte e di raccomandare, la conseguente ostensione da parte dell'Amministrazione comunale interessata della "documentazione tutta" relativa al minore, ma oscurando comunque i dati personali e sensibili relativi ad altre persone coinvolte nell'attività.

Alla luce dei principi sopra richiamati, ed esaminate le motivazioni esposte da parte ricorrente, il Difensore civico ha comunicato all'Amministrazione comunale interessata di ritenere illegittimo il diniego tacito, dovendosi ritenere legittima e fondata l'istanza di accesso agli atti presentata oscurando i dati personali e sensibili relativi ad altre persone coinvolte, invitando il Comune stesso

ad ad emanare provvedimento confermativo entro trenta giorni dalla comunicazione, avvisando che in difetto l'accesso doveva ritenersi consentito.

3. Non è stata ritenuta fondata, invece, la richiesta di riesame sempre in materia di diritto di accesso agli atti, ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 241/1990, avverso il diniego all'accesso agli atti costituenti da un verbale emesso nei confronti dell'istante dal Comando di Polizia Locale di un Comune umbro. Facendo propria la Sentenza del Consiglio di Stato n. 1717/2021 nella quale lo stesso afferma che, in tema di accesso rispetto ad un esposto o ad una segnalazione presentata alla P.A., l'esposto costituisce il presupposto dal quale ha origine un'attività amministrativa che si traduce prima in verifiche ispettive e poi in verbali di accertamento di illeciti amministrativi, a seguito dei quali vengono adottate ordinanze o altri provvedimenti sanzionatori. L'esposto, pertanto, non può costituire oggetto di accesso agli atti, in quanto non sussiste il requisito della stretta connessione e del rapporto di strumentalità tra la c.d. denuncia scaturente dalla segnalazione e l'atto finale adottato dalla pubblica amministrazione.

Un esposto o una segnalazione sono, infatti, meramente sollecitatori dell'esercizio della funzione amministrativa di controllo e verifica che compete alla P.A.; la conoscenza degli atti relativi a quest'ultima fase soddisfano, di norma, l'interesse conoscitivo del richiedente. Pertanto, anche a voler prescindere dalla riservatezza dell'autore della segnalazione emerge la sostanziale carenza di interesse alla conoscenza dell'autore dell'esposto: l'identificazione dell'autore della segnalazione, infatti, non è funzionale all'esigenza difensiva del ricorrente. Pertanto l'esposto presentato alla P.A., da cui trae origine una verifica, un'ispezione o un procedimento di accertamento di illecito, non può essere oggetto di «accesso agli atti», poiché non è dalla conoscenza del nome del denunciante che dipende la difesa del denunciato: la conoscenza dei fatti e delle allegazioni contestati risulta, infatti, già assicurata dal verbale di accertamento e, dunque, non è necessario risalire al precedente esposto. Inoltre grava sull'interessato l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la

cura o la difesa dei propri interessi. In materia di accesso agli atti amministrativi, le finalità dell'accesso devono essere dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione e suffragate con idonea documentazione, in modo da consentire all'Amministrazione detentrica del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta, di astratta pertinenza con la situazione finale controversa, con la precisazione che deve escludersi la sufficienza di un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente o ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento passa attraverso un rigoroso vaglio circa il nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa: (Cons. Stato, Sez. II, 28/03/2023, n. 3160 riforma in parte T.A.R. Lazio, Sez. III, n. 16320/2022).

La motivazione, nei termini sopra indicati, non è presente nell'originaria domanda di accesso agli atti al Comando di Polizia del Comune interessato.

Alla luce dei principi enunciati, il Difensore civico ha ritenuto non accoglibile il ricorso presentato e quindi non fondata l'istanza di accesso.

4. La richiesta di riesame è conseguente al maturato silenzio rifiuto all'istanza di accesso agli atti rivolta ad ATER, Agenzia Territoriale Edilizia Residenziale della Regione Umbria, avente ad oggetto l'ostensione dei verbali redatti a seguito dei sopralluoghi effettuati nell'alloggio di edilizia pubblica assegnato al richiedente.

Il ricorso, presentato nei termini e per il quale il ricorrente ha un interesse diretto ed attuale ad ottenere le copie dei verbali di sopralluogo relativi agli accessi motivato anche alla specifica dell'interesse alla tutela del diritto ad abitare in un ambiente sano e che il Difensore civico regionale ha ritenuto che il diritto di accesso prescinde da una valutazione nel merito delle ragioni che il ricorrente intende tutelare, in assenza di riscontro alla richiesta di osservazioni da parte dell'ATER seppure notiziata della presente domanda di accesso, il Difensore civico ha ritenuto fondata l'istanza di accesso agli atti presentata ed ha invitato ATER ad emanare provvedimento

confermativo entro trenta giorni dalla comunicazione, avvisando che in difetto l'accesso deve ritenersi consentito.

Richieste di riesame pervenute oltre i termini previsti dalla legge n. 241/1990

1. Il richiedente ha formulato richiesta di accesso agli atti tramite un legale, giusta procura prodotto con l'accesso, nei confronti dell'Agenzia regionale ATER. La richiesta di riesame è stata valutata non ammissibile in quanto tardiva. L'art. 25, comma 4 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 consente di presentare ricorso al Difensore civico competente in caso di rifiuto espresso o tacito all'accesso agli atti entro trenta giorni dal formarsi del diniego e questo termine è considerato perentorio anche considerato che, altrimenti, visto il disposto dell'ultima parte del quarto comma dell'art. 25 L. 241/90, il successivo termine per ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale resterebbe inammissibilmente sospeso *sine die*, in attesa della presentazione del ricorso al Difensore civico regionale. La richiesta non avrebbe potuto comunque essere evasa in quanto l'Agenzia ATER ha dichiarato sotto la propria responsabilità di non essere in possesso della documentazione richiesta e in sede di istanza di accesso ai documenti amministrativi, l'Amministrazione può essere tenuta solo a produrre documenti che affermi essere in suo possesso (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 26 marzo 2015, n. 1809). Spetta alla P.A. destinataria dell'accesso indicare, sotto la propria responsabilità, quali sono gli atti che non è in grado di esibire (Cons. Stato, sez. VI, 8 gennaio 2002, n. 67), come avvenuto nel caso in esame. Il Difensore civico regionale pertanto ha comunicato la non ammissibilità del ricorso.

2. La richiesta di riesame origina dalla mancata risposta da parte del Comando della Polizia Municipale di un Comune della Regione. E' presentata da un legale per conto di terzi (giusta procura acquisita agli atti) ed è pervenuta al Difensore civico regionale circa un anno dopo la formalizzazione della richiesta di accesso agli atti. detto termine debba necessariamente considerarsi perentorio, atteso che, altrimenti, visto il disposto dell'ultima parte del quarto comma dell'art. 25 della menzionata legge n. 241/90, il successivo termine per ricorrere al Tribunale

amministrativo regionale resterebbe inammissibilmente sospeso *sine die*, in attesa della presentazione del ricorso al Difensore civico.

3. La richiesta di riesame è pervenuta attraverso il form che l'Ufficio ha messo a disposizione nella pagina web del Difensore civico regionale e riguarda una richiesta di accesso agli atti rivolta alla Società partecipata pubblica VUS di Spoleto, ma tardiva rispetto al disposto dall'art. 25 della suddetta Legge n. 241/1990. I termini di presentazione di una richiesta di riesame devono considerarsi perentori (cfr. TAR Umbria n. 365 del 21/05/2018) anche considerato che, altrimenti, visto il disposto dell'ultima parte del quarto comma dell'art. 25 L. 241/90, il successivo termine per ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale resterebbe inammissibilmente sospeso *sine die*, in attesa della presentazione del ricorso al Difensore civico regionale;

Il Difensore civico regionale, preso atto della tardiva richiesta di riesame ha comunicato la non ammissibilità del ricorso.

Richieste di riesame dichiarate non ammissibili

1. La richiesta di riesame è pervenuta avverso il diniego all'accesso agli atti costituenti un verbale emesso nei confronti del richiedente dal Comando di Polizia Locale di un Comune umbro.

Il Difensore civico ha preso atto del fatto che, in tema di accesso rispetto ad un esposto o ad una segnalazione presentata alla P.A., il Consiglio di Stato con la sentenza n. 1717/2021, ha affermato che l'esposto costituisce il presupposto dal quale ha origine un'attività amministrativa che si traduce prima in verifiche ispettive e poi in verbali di accertamento di illeciti amministrativi, a seguito dei quali vengono adottate ordinanze o altri provvedimenti sanzionatori; l'esposto, pertanto, non può costituire oggetto di accesso agli atti, in quanto non sussiste il requisito della stretta connessione e del rapporto di strumentalità tra la c.d. denuncia scaturente dalla segnalazione e l'atto finale adottato dalla pubblica amministrazione. Un esposto o una segnalazione sono, infatti, meramente sollecitatori dell'esercizio della funzione amministrativa di controllo e verifica che compete alla

P.A.; la conoscenza degli atti relativi a quest'ultima fase soddisfano, di norma, l'interesse conoscitivo del richiedente. Pertanto, anche a voler prescindere dalla riservatezza dell'autore della segnalazione emerge la sostanziale carenza di interesse alla conoscenza dell'autore dell'esposto: l'identificazione dell'autore della segnalazione, infatti, non è funzionale all'esigenza difensiva della ricorrente. Pertanto l'esposto presentato alla P.A., da cui trae origine una verifica, un'ispezione o un procedimento di accertamento di illecito, non può essere oggetto di «accesso agli atti», poiché non è dalla conoscenza del nome del denunciante che dipende la difesa del denunciato: la conoscenza dei fatti e delle allegazioni contestati risulta, infatti, già assicurata dal verbale di accertamento e, dunque, non è necessario risalire al precedente esposto. Ha ritenuto pertanto condivisibile quanto affermato dalla giurisprudenza dei TAR (cfr. TAR Piemonte sez. II, 10/05/2012, n.537; T.A.R. Lazio sez. I, 04/02/2016, n.1657; T.A.R. Emilia-Romagna sez. II, 17/10/2018, n.772) secondo cui allorquando l'accertamento di un illecito amministrativo sia fondato su autonomi atti di ispezione dell'Autorità amministrativa, l'esposto del privato ha il solo effetto di sollecitare il promovimento d'ufficio del procedimento, senza acquisire efficacia probatoria, con la conseguenza che in tali evenienze, di regola, per il destinatario del provvedimento finale non sussiste la necessità di conoscere gli esposti al fine di difendere i propri interessi giuridici, a meno che non siano rappresentate particolari esigenze; ciò, del resto, corrisponde al fatto che, di fronte al diritto alla riservatezza del terzo, la pretesa di conoscenza dell'esposto da parte del richiedente, se svincolata dalla preordinazione all'esercizio del diritto di difesa, acquista un obiettivo connotato ritorsivo che l'ordinamento non può tutelare. Prodotta la numerosa giurisprudenza, Il Difensore civico ha ritenuto non accoglibile il ricorso presentato e quindi non fondata l'istanza di accesso.

2. La richiesta di riesame respinta, riguarda richiesta di accesso agli atti nei confronti di un Comune umbro che non ha comunicato al ricorrente la propria decisione nei termini, salvo poi far pervenire una comunicazione di rigetto per la mancata indicazione dell'interesse all'accesso. Il Difensore civico ha rilevato che l'accesso agli atti amministrativi deve sempre essere motivato, ex art. 25

legge 7 agosto 1990, n. 241, con una richiesta rivolta all'ente che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente, indicando i presupposti di fatto e l'interesse specifico, concreto ed attuale che lega il documento alla situazione giuridicamente rilevante (*ex multis*, Cons. Stato, V, 4 agosto 2010, n. 5226; V, 25 maggio 2010, n. 3309; IV, 3 agosto 2010, n. 5173). Il diritto all'accesso documentale, infatti, pur essendo finalizzato ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa ed a favorirne lo svolgimento imparziale, non si configura come un'azione popolare, esercitabile da chiunque, indipendentemente da una posizione differenziata giuridicamente (Cons. Stato, IV, 15 settembre 2010, n. 6899; Cons. Stato, V, 4 agosto 2010, n. 5226; Cons. Stato V, 25 maggio 2010, n. 3309; Cons. Stato IV, 3 agosto 2010, n. 5173; T.A.R. Lazio Roma, Sez. II n. 4163/2016). Ne consegue che l'accesso è consentito soltanto a coloro ai quali gli atti si riferiscono direttamente o indirettamente, e comunque solo laddove questi se ne possano avvalere per tutelare una posizione giuridicamente rilevante. L'onere, per il richiedente, di fornire adeguata motivazione dell'istanza – dalla quale devono emergere senza ambiguità ed incertezze i presupposti di cui si è detto – si giustifica con la necessità di consentire all'amministrazione di verificare l'effettiva sussistenza delle condizioni di legge per l'ostensione. Il medesimo richiedente non può, quindi, pretendere che sia l'amministrazione richiesta a doversi fare parte diligente per individuare, con apposita istruttoria, le eventuali ragioni fondanti l'istanza medesima.

Poiché l'istanza di accesso del ricorrente non è stata motivata, il Difensore civico ha respinto il ricorso in quanto non è stato esplicitato nella domanda iniziale il fondamentale requisito dell'interesse che non può trarsi implicitamente dalla richiesta, ma deve essere espressamente indicato dal richiedente.

Casi particolari

3. Particolare attenzione rispetto a due istanze di riesame avverso il diniego maturato da parte dell'Agenzia regionale ARPAL, formulate da dipendenti della stessa Agenzia.

Attenendosi al disposto circa gli ambiti di intervento del Difensore civico regionale indicati dal comma 1, dell'art. 3 della legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 30 novembre 1995, n. 45), e del comma 6, dell'art. 3 (Ambito dell'intervento) della suddetta legge regionale che dispone che il "Difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con le amministrazioni di cui all'art. 3, comma 1, per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso", le istanze di riesame non avrebbero potuto essere ammesse dal Difensore civico regionale. Proposto il quesito di riesame alla Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la stessa con sua Decisione rimanda il riesame al Difensore civico regionale chiarendo l'ambito di competenza e precisando che "l'ambito di competenza del Difensore civico sull'accesso è dettato esclusivamente dall'articolo 25 della legge 241 del 90 e senza alcuna limitazione oggettiva/soggettiva che non può essere pertanto rinvenuta in altra normativa".

Non rinvenendo alcun dubbio circa l'esistenza dell'interesse all'accesso, essendo i ricorrenti titolari della situazione giuridica che intendono far valere anche a mezzo dell'esame degli atti richiesti, e dato atto che, secondo la Legge n. 241/1990, il diritto di accesso agli atti rappresenta una delle principali estrinsecazioni del criterio di trasparenza che, unitamente a quelli di economicità, efficacia e pubblicità, deve reggere l'attività amministrativa e che l'accesso "costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza", il Difensore civico ha comunicato ad ARPAL UMBRIA, di ritenere illegittimo il diniego, dovendosi ritenere legittima e fondata l'istanza di accesso agli atti presentata dai ricorrenti, e ha invitato ARPAL ad emanare provvedimento confermativo entro trenta giorni dalla presente comunicazione, avvisando che in difetto l'accesso doveva ritenersi consentito.

AMBITI DI INTERVENTO

L'attività di difesa civica ha interessato ambiti diversi, dalle tematiche ambientali, ai trasporti e alle questioni legate alla sanità, ma un aspetto significativo è dato dall'aumento delle richieste di riesame sul diritto di accesso ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 241/1990, principalmente dirette verso le amministrazioni locali, che sono pervenute non più solo dai diretti interessati ma da legali da questi incaricati. Questo dato fa riflettere e porta a pensare come non sempre sia facile per il cittadino interfacciarsi direttamente con le Pubbliche Amministrazioni, forse per mero "difetto di comunicazione" tra amministrazione e cittadino in particolare quando l'informazione dell'utenza avviene con modalità poco semplici e comprensibili, soprattutto sul piano del linguaggio o degli strumenti utilizzati. In molte occasioni, è stato sufficiente aiutare il cittadino con informazioni e aiuti anche solo telefonici. Le risposte all'intervento del Difensore civico sono state sempre puntuali ed efficaci: in alcuni casi è stato come se il cittadino non riuscisse ad individuare da solo il giusto canale di comunicazione o i referenti degli uffici.

Anche le istanze pervenute all'Ufficio del Difensore civico inerenti problematiche che riguardano i tributi, sono state trasmesse al Garante per il Contribuente, Dott. Ludovico Principato, istituito presso l'Agenzia delle Entrate Umbria, con il quale sin dai primi mesi di attività si è instaurato un reciproco rapporto di fattiva collaborazione e che ringrazio. A breve questa figura verrà soppressa e, di conseguenza, le competenze saranno totalmente in capo al Difensore civico.

Con la nomina del Garante regionale delle persone con disabilità, Avv. Massimo Rolla, avvenuta nel luglio 2022, le richieste pervenute a questo Ufficio sono state condivise e in febbraio 2023 si è svolto un incontro tra i rappresentanti dei due Istituti stabilendo anche una fattiva collaborazione che continua tutt'ora con l'unico obiettivo di tutelare i diritti di soggetti con disabilità.

Un altro dato significativo delle istanze ricevute, ha riguardato le questioni afferenti le materie ambientali, nuovo da quando è iniziata l'attività di difesa civica, a dimostrazione dell'attenzione

e dell'importanza che il cittadino dimostra nei confronti di questo argomento. In ogni caso, si è registrata una buona disponibilità da parte degli Enti locali, regionali e agenzie regionali.

Interessante il dato, peraltro in crescita, dedicato alle tematiche ambientali come quello relativo alle richieste di riesame al Difensore civico in materia di diritto di accesso.

Tuttavia un altro dato conferma che la figura del Difensore civico necessita di ulteriori progetti di comunicazione affinché sia maggiormente conosciuta: la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, spesso ci trasmette richieste di riesame in materia di accesso a loro pervenute, per diretta competenza territoriale.

CONSIDERAZIONI FINALI

Il 18 marzo del 2019, il Consiglio d'Europa ha pubblicato un insieme di principi per la protezione e la promozione dell'istituto del Difensore civico, ribadendone il ruolo a tutela dei diritti dei cittadini:

“I difensori civico sono importanti per la democrazia, perché agiscono in maniera indipendente contro casi di mala amministrazione e contro presunte violazioni dei diritti umani e svolgono un ruolo cruciale di fronte ai Governi e ai Parlamenti, che devono accettare le critiche. In quanto interfaccia tra l'amministrazione e i cittadini, i difensori civici sono a volte il primo e ultimo ricorso per porre rimedio alle violazioni dei diritti umani”. Il ruolo strategico dei Difensori civici regionali, insieme alle altre figure di garanzia che si occupano a livello territoriale di diritti dell'infanzia e diritti dei detenuti, è funzionale all'impegno dell'Italia per costruire istituzioni solide per la pace e la giustizia e i diritti umani, come previsto dagli Obiettivi 10 (Ridurre le disuguaglianze) e 16 (Pace, giustizia e Istituzioni solide) dell'Agenda 2023 per lo sviluppo sostenibile, garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali.

L'obiettivo primario e l'impegno principale del Difensore civico regionale, è quello di tutelare e favorire il dialogo e i rapporti con la Pubblica Amministrazione di tutti i cittadini, soprattutto quelli più fragili e deboli che, come è stato registrato in questi primi anni di attività, hanno dimostrato di avere maggiore difficoltà nel rapportarsi con le Pubbliche amministrazioni e, quindi, a vedere garantiti i propri diritti. L'istituzione da parte della Regione Umbria di figure di garanzia come quello della difesa civica, rappresenta un momento qualificante per la Regione stessa e per le Amministrazioni pubbliche nel rispetto dei principi di imparzialità e buona gestione alla base della *res publica*, in particolare dopo il lungo periodo interessato dalla pandemia e in un contesto internazionale di forte criticità. Tutte le istanze pervenute al Difensore Civico, proprio per aiutare il processo di inclusione e contribuire alla formazione di una società più giusta, vengono accolte e affrontate con l'impegno necessario, perché ognuna di loro nasce da una esigenza, da un bisogno e,

molto spesso, è stato necessario svolgere una funzione mediatrice o di portavoce, ma è impossibile non affermare che alcune sono sempre di inevitabile forte impatto emotivo. Esiste una larga fascia di categorie deboli e fragili quali disoccupati, genitori divorziati, pensionati, malati, soggetti che non dispongono di strumenti tecnologici e informatici e che vivono in gravi situazioni di disagio sociale, che si rivolgono spesso al Difensore Civico regionale, non godendo più del servizio che era prima ricoperto dai Difensori Civici comunali. Rispetto a questi cittadini, il Difensore Civico regionale ha operato basandosi sul principio di corretta collaborazione istituzionale, interpretando il ruolo di mediatore, tra il cittadino e l'ente o i servizi locali, cercando, senza invadere ambiti che non gli appartengono, di avvicinare le parti invitandoli a trovare un luogo di incontro e di reciproca collaborazione per evitare contenziosi o per trovare soluzioni condivise.

In linea con la tendenza a rafforzare il ruolo del Difensore civico, grazie all'approvazione del c.d. F.O.I.A. italiano (D. Lgs n. 97/2016) in materia di accesso civico generalizzato e della Legge 24/2017 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), il cui art. 2 attribuisce alle regioni la facoltà di affidare la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale, ci si chiede quali siano le ragioni che hanno da sempre impedito il decollo nel nostro ordinamento di un istituto pensato per rafforzare la posizione del cittadino nei confronti della P.A., considerata anche la potenziale riduzione dei contenziosi amministrativi connessa alla funzione paragiurisdizionale svolta dal difensore civico.

APPENDICE

Allegato 1 Costituzione della Repubblica Italiana

Art. 2 La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 32. La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

Art. 97 I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Allegato 2 Legge regionale 27 novembre 2007, n. 30 “Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 30 novembre 1995, n. 45”

Allegato 3 Legge 7 agosto 1990, n. 241 ”Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”

Allegato 4 LEGGE 15 maggio 1997 , n. 127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. Vigente al 21-4-2022

Allegato 5 Legge 8 marzo 2017, n. 24 (cd. Legge Gelli-Bianco), “Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie”

Allegato 6 Legge 28 gennaio 1999, n. 17 “Integrazione e modifica della legge quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”

ALLEGATO 2

Regione Umbria - LEGGE REGIONALE 27 novembre 2007, n. 30.

Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 30 novembre 1995, n. 45

Publicazione: Bollettino Ufficiale n. 52 Ed. Str. del 29/11/2007

Il Consiglio regionale ha approvato.

La Presidente della Giunta regionale Promulga la seguente legge:

Art. 1

Oggetto della legge

1. La Regione, in attuazione dell'art. 83 dello Statuto, definisce le funzioni del Difensore civico regionale, di seguito denominato Difensore civico, determina le modalità della sua nomina e ne disciplina il funzionamento.

Art. 2

Funzioni del Difensore civico.

1. Il Difensore civico assicura, nei limiti e secondo le modalità della presente legge, la tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi e degli interessi collettivi e diffusi dei singoli e degli enti.

2. Il Difensore civico esercita le funzioni previste dalle leggi statali e regionali a garanzia del buon andamento, dell'imparzialità, della legalità, della trasparenza, dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa.

3. Il Difensore civico non è soggetto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale ed esercita le sue competenze in piena autonomia.

Art. 3

Ambito dell'intervento.

1. Il Difensore civico interviene in riferimento a provvedimenti, atti, fatti, ritardi, omissioni, illegittimità o irregolarità riscontrati da parte di uffici o servizi:

a) dell'Amministrazione regionale;

b) degli enti, agenzie ed aziende speciali soggetti alla vigilanza e al controllo di gestione degli organi regionali;

c) delle Aziende Sanitarie regionali coordinandosi, per quanto concerne la tutela dei diritti dell'utente dei servizi sanitari e socio-assistenziali, con gli organismi eventualmente istituiti per analoghe finalità;

d) dei concessionari o gestori dei servizi pubblici regionali;

e) degli enti locali limitatamente all'esercizio delle funzioni conferite ed attribuite.

2. L'intervento del Difensore civico può riguardare anche le attività degli Enti locali nell'esercizio di funzioni proprie, in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti.

3. Il Difensore civico può altresì segnalare eventuali disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni per il perseguimento delle finalità di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all' art. 97 della Costituzione .

4. Nei casi di cui al comma 1 il Difensore civico interviene:

a) a richiesta di singoli interessati, enti, associazioni, allorché siano stati esperiti ragionevoli tentativi per rimuovere i ritardi, le irregolarità o le disfunzioni;

b) d'ufficio, in tutti i casi comunque venuti a sua conoscenza di generale interesse o che destino particolare allarme e preoccupazione nella cittadinanza, nonché nei casi di natura e contenuto analoghi a quelli per i quali sia stato chiesto il suo intervento.

5. Le istanze al Difensore civico possono essere presentate per iscritto o raccolte verbalmente presso i suoi uffici.

6. Il Difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego con le amministrazioni di cui all' art. 3, comma 1 per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso.

7. Il Difensore civico non può intervenire su richiesta dei Consiglieri regionali.

Art. 4

Intervento del Difensore civico.

1. Il Difensore civico effettua una valutazione preliminare della fondatezza dell'istanza presentata, verificando in particolare sia i casi di mancata risposta, sia le motivazioni che le amministrazioni sono tenute ad esplicitare nel caso in cui non ritengano di aderire a richieste di dati e informazioni formulate dai soggetti di cui all' articolo 3, comma 4, lettera a) .

2. Il Difensore civico, valutato il fondamento dell'istanza o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, richiede agli uffici competenti delle amministrazioni o degli altri soggetti interessati tutte le informazioni e i chiarimenti ritenuti necessari, intervenendo, ove ci sia un procedimento amministrativo, con le seguenti modalità:
- qualora risulti che il procedimento non è concluso e che il termine dello stesso, determinato ai sensi dell' art. 2 , commi 2 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 , non è ancora decorso, può chiedere notizie sullo stato degli atti;
 - qualora risulti che il termine del procedimento è decorso, si rivolge al responsabile del procedimento affinché, senza ulteriore ritardo, lo concluda, chiedendo copia degli atti adottati e il motivo del ritardo.
3. Trascorsi trenta giorni dall'ultimo intervento effettuato ai sensi dei precedenti commi, il Difensore civico può:
- disporre presso gli uffici gli accertamenti che si rendano necessari;
 - chiedere all'amministrazione di procedere con il responsabile del procedimento all'esame congiunto della pratica;
 - chiedere agli organi competenti la nomina di un commissario ad acta, qualora ritenga che l'atto dovuto sia stato omesso illegittimamente;
 - prospettare situazioni di incertezza giuridica o di carenza normativa, formulando le proposte e i suggerimenti ritenuti opportuni.
4. Il responsabile del procedimento richiesto dell'esame congiunto della pratica è tenuto a presentarsi. Deve altresì fornire al Difensore civico, entro trenta giorni, le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti oppure motivare il dissenso dalle tesi rappresentate o dalle conclusioni raggiunte dal Difensore civico stesso.
5. Il Difensore civico, qualora ne ravvisi l'opportunità, può convocare congiuntamente il presentatore dell'istanza e il responsabile del procedimento per tentare un'azione di mediazione.
6. Esaurita l'istruttoria il Difensore civico dà immediata notizia delle conclusioni raggiunte, unitamente ai propri motivati rilievi ed osservazioni, a coloro che ne hanno promosso l'intervento o che comunque vi abbiano un interesse, nonché agli organi delle amministrazioni interessate, ai quali, ove ne ricorrano le condizioni, può chiedere l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti del funzionario inadempiente.
7. Il provvedimento di archiviazione o di conclusione dell'azione disciplinare deve essere comunicato al Difensore civico entro 15 giorni. L'Amministrazione è comunque tenuta a rendere noti i motivi in base ai quali non ha ritenuto di accogliere, anche in parte, le osservazioni del Difensore civico.
8. Il Difensore civico dà notizia agli interessati dell'andamento e dell'esito del suo intervento, indicando anche le eventuali iniziative che essi possono intraprendere.
9. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto a conoscenza e che siano da ritenersi segrete o riservate secondo le leggi vigenti.

Art. 5

Segnalazioni.

- Il Difensore civico che nell'esercizio delle sue funzioni, rilevi disfunzioni o disservizi comunque incidenti sulla qualità e regolarità dell'attività amministrativa, ne riferisce all'amministrazione interessata, e compie gli atti inerenti alla sua qualità di pubblico ufficiale.
- Qualora nell'esercizio delle sue funzioni, il Difensore civico venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato ne fa rapporto all'Autorità giudiziaria. Nel caso in cui il Difensore civico venga a conoscenza di fatti che possano comportare responsabilità contabile o amministrativa, li segnala alla Corte dei Conti.

Art. 6

Rete civica.

- Il Difensore civico promuove lo scambio di informazioni e forme di collaborazione e di coordinamento con i Difensori civici dei Comuni e delle Province dell'Umbria.
- Il Difensore civico intrattiene altresì rapporti di reciproca informazione e collaborazione con gli organismi di difesa civica di altre regioni, nonché con organismi attivi a livello nazionale ed internazionale e con il Mediatore europeo.

Art. 7 - *Relazioni e pubblicità dell'attività*

- Il Difensore civico invia, entro il 31 marzo di ogni anno, al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della giunta regionale una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, segnalando i casi in cui si sono verificati ritardi o irregolarità ed evidenziando i rimedi organizzativi o normativi che si ritengono necessari.
- Il Presidente dell'Assemblea legislativa trasmette la relazione ai consiglieri regionali e ne dispone la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria e sul portale istituzionale dell'Assemblea legislativa. L'Assemblea legislativa provvede a darne pubblicità anche avvalendosi di strumenti multimediali di informazione e comunicazione.
- Il Difensore civico può anche inviare al Presidente dell'Assemblea legislativa e al Presidente della Giunta regionale, in ogni momento, relazioni su questioni specifiche in casi di particolare importanza o comunque

meritevoli di urgente considerazione formulando, ove lo ritenga, osservazioni e suggerimenti. Anche in questo caso, le relazioni sono trasmesse ai consiglieri regionali.

Art. 8

Programmazione delle attività del Difensore civico.

1. Entro il 15 settembre di ogni anno il Difensore civico presenta al Consiglio regionale il programma di attività per l'anno successivo, con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario.
2. Il Consiglio esamina ed approva il programma e in conformità ad esso determina i mezzi e le risorse da ascrivere nella previsione di spesa del bilancio, da porre a disposizione del Difensore civico.

Art. 9

Requisiti e cause ostative.

1. Può essere candidato alla carica di Difensore civico un cittadino italiano in possesso del diploma di laurea magistrale o di diploma di laurea del vecchio ordinamento e che abbia una qualificata esperienza professionale, almeno quinquennale, maturata nel campo giuridico-amministrativo.
2. I requisiti di cui al comma 1 devono essere documentati al momento della dichiarazione di accettazione dell'incarico sottoscritta dal candidato.
3. Non sono eleggibili a Difensore civico:
 - a) i membri del Governo, i Presidenti e i componenti degli organi esecutivi di Regione, Provincia, Comunità montana e Unione di comuni, i Sindaci e gli Assessori comunali, i Presidenti dei consigli circoscrizionali, i direttori delle Aziende Unità sanitarie locali e ospedaliere, i direttori generali regionali e degli enti locali e delle agenzie ad essi collegate;
 - b) i componenti del Parlamento nazionale od europeo, i Consiglieri regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali, di Comunità montana e di Unione di comuni;
 - c) i magistrati ordinari, del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti e di ogni altra giurisdizione speciale;
 - d) i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria;
 - e) i componenti di organismi tenuti ad esprimere parere o ad esercitare qualsiasi forma di vigilanza sugli enti di cui all' articolo 3, comma 1 ed i funzionari degli Uffici territoriali del Governo;
 - f) gli amministratori di enti ed imprese o associazioni che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione.
4. Al fine di garantire l'indipendenza del ruolo del Difensore civico coloro che abbiano in precedenza ricoperto le cariche di cui al comma 3 possono essere eletti solo se siano decorsi due anni dall'intervenuta cessazione dalle cariche medesime.
5. L'incarico di Difensore civico è incompatibile con ogni altra carica elettiva pubblica e con l'esercizio di qualsiasi attività che possa configurare conflitto di interesse con le attribuzioni proprie dell'incarico di Difensore civico.

Art. 10

Nomina.

1. Il procedimento per l'elezione del Difensore civico è avviato con la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, disposta dal Presidente del Consiglio regionale, di un avviso pubblico indicante:
 - a) l'intenzione della Regione di procedere all'elezione del Difensore civico;
 - b) i requisiti richiesti per ricoprire l'incarico, indicati all' art. 9 ;
 - c) il trattamento economico previsto;
 - d) il termine di trenta giorni dalla pubblicazione dell'avviso per la presentazione delle candidature presso la Presidenza del Consiglio.
2. Il Presidente del Consiglio regionale trasmette alla Commissione consiliare competente in materia l'elenco delle candidature presentate ai sensi del comma 1 . La Commissione consiliare competente procede all'accertamento dei requisiti di cui all' art. 9, comma 1 e predispose una relazione per iscrivere l'elezione del Difensore civico all'ordine del giorno della prima seduta utile del Consiglio regionale.
- 2 bis. La Commissione consiliare, nella relazione di cui al comma 2, può segnalare all'Assemblea legislativa le candidature dalle quali emergano qualificazioni particolarmente attinenti alle funzioni del Difensore civico, anche per effetto dell'esercizio di simili funzioni presso amministrazioni locali.
3. Il Consiglio regionale elegge il Difensore civico a scrutinio segreto e a maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.

Art. 11

Durata dell'incarico e revoca.

1. Il Difensore civico dura in carica sei anni e non è rieleggibile.
2. Il Difensore civico è revocato per gravi violazioni di legge. Può essere altresì revocato per gravi e comprovati motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni a seguito di mozione di censura che deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.

Art. 13

Sede, personale, strutture.

1. Il Difensore civico è istituzionalmente collegato al Consiglio regionale.
2. Il Difensore civico può svolgere proprie funzioni anche in sedi decentrate, utilizzando le strutture periferiche della Regione, previa intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio e con la Giunta regionale.
3. Per l'espletamento delle proprie funzioni, il Difensore civico si avvale di una struttura denominata Segreteria del Difensore civico, istituita dall'Ufficio di Presidenza con personale di ruolo del Consiglio regionale.
4. Il personale assegnato alla Segreteria del Difensore civico dipende funzionalmente dal Difensore civico.
5. I locali e le spese per il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico sono a carico del Consiglio regionale.

Art. 13 bis

Trattamento economico

1. Al Difensore civico spetta un trattamento economico, per dodici mensilità all'anno, pari al venticinque per cento dell'indennità di carica mensile lorda spettante ai consiglieri regionali.
2. Al Difensore civico spetta altresì il trattamento di missione nella misura prevista per i dirigenti regionali qualora debba recarsi fuori sede per ragioni connesse all'esercizio delle sue funzioni.

Art. 14

Abrogazione.

1. Sono abrogate la legge regionale 30 novembre 1995, n. 45 (Riordino del Difensore civico regionale) nonché ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

Art. 15

Norma transitoria.

1. Il Difensore civico è nominato dal Consiglio regionale entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 15 bis

Norma finanziaria

1. Per l'anno 2018, la copertura degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'articolo 13 bis, stimata in euro 11.000,00, è imputata nel bilancio regionale di previsione pluriennale a valere sugli stanziamenti per le spese di funzionamento dell'Assemblea legislativa iscritti alla Missione 01 "Servizi Istituzionali, generali e di gestione", Programma 01 "Organi istituzionali", Titolo I "Spese correnti".
2. A decorrere dal 2019 la spesa annua, stimata in euro 26.000,00, è imputata per ciascuno degli esercizi ricompresi nel bilancio di previsione pluriennale. Alla compensazione degli eventuali effetti eccedenti le previsioni di spesa di cui al comma 1 si provvede con legge di bilancio.

ALLEGATO 3

LEGGE 7 agosto 1990 , n. 241 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

CAPO V - ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Art. 22. (Definizioni e principi in materia di accesso).

1. Ai fini del presente capo si intende: a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi; b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale e' chiesto l'accesso; c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza; d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attivita' di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale; e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attivita' di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario. ((2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalita' di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attivita' amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialita' e la trasparenza)).
3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.
4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.
5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.
6. Il diritto di accesso e' esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.

Art. 23. ((Ambito di applicazione del diritto di accesso))

1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorita' di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24.

Art. 24 ((Esclusione dal diritto di accesso.))

- ((1. Il diritto di accesso e' escluso: a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo; b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano; c) nei confronti dell'attivita' della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione; d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.
2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilita' sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.
3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.
4. L'accesso ai documenti amministrativi non puo' essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.
5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo puo' prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

- a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranita' nazionale e alla continuita' e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;
- b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
- c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalita' con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identita' delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attivita' di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;
- d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorche' i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;
- e) quando i documenti riguardino l'attivita' in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso e' consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale)).

Art. 25. (Modalita' di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti e' gratuito. Il rilascio di copia e' subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonche' i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

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 puo' 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. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza e' attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale

richiesta e' inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonche' presso l'amministrazione resistente. 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'autorita' disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso e' consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso e' negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, 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, interessi 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.

((5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.))

5-bis. ((COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 2 LUGLIO 2010, N. 104)). 6. ((COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 2 LUGLIO 2010, N. 104)).

Art. 26. (Obbligo di pubblicazione)

1.((COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 14 MARZO 2013, N. 33)). 2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, e' data la massima pubblicita' a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso. 3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la liberta' di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

Art. 27 (Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi).

1. E' istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

2. La Commissione e' nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri. Essa e' presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ((e' composta da dieci membri)), dei quali due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, ((anche in quiescenza,)) su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, ((e uno scelto fra i professori di ruolo)) in materie giuridiche (...). E' membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione puo' avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unita', nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400. ((2-bis. La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti per tre sedute consecutive ne determina la decadenza)).

3. La Commissione e' rinnovata ogni tre anni. Per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle Camere nel corso del triennio.

4. COMMA ABROGATO DAL D.P.R. 2 AGOSTO 2007, N. 157.

5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinche' sia attuato il principio di piena conoscibilita' dell'attivita' della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attivita' della pubblica amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri; propone al Governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la piu' ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

7. COMMA ABROGATO DAL D.P.R. 2 AGOSTO 2007, N. 157. ((30)) ----- AGGIORNAMENTI (30) Il D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, ha disposto (con l'art. 47-bis, comma 2) che "La Commissione di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificato dal presente articolo, e' ricostituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua a operare nella precedente composizione".

ALLEGATO 4

LEGGE 8 marzo 2017, n. 24 Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie.

Art. 2 Attribuzione della funzione di garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale o provinciale e istituzione dei Centri regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute e disciplinare la struttura organizzativa e il supporto tecnico.
2. Il Difensore civico, nella sua funzione di garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.
3. Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale.
4. In ogni regione è istituito, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, che raccoglie dalle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private i dati regionali sui rischi ed eventi avversi e sul contenzioso e li trasmette annualmente, mediante procedura telematica unificata a livello nazionale, all'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità, di cui all'articolo 3.
5. All'articolo 1, comma 539, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «d-bis) predisposizione di una relazione annuale consuntiva sugli eventi avversi verificatisi all'interno della struttura, sulle cause che hanno prodotto l'evento avverso e sulle conseguenti iniziative messe in atto. Detta relazione è pubblicata nel sito internet della struttura sanitaria».

ALLEGATO 5

LEGGE 15 maggio 1997, n. 127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo

Art. 16 (*Difensori civici delle regioni e delle province autonome*)

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, ((i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, ***esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza***, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia)), le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

ALLEGATO 6

LEGGE 28 gennaio 1999, n. 17 *Integrazione e modifica della Legge quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.*

Art. 1.

1. All'articolo 13 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e' aggiunto, in fine, il seguente comma: "6- bis. Agli studenti handicappati iscritti all'universita' sono garantiti sussidi tecnici e didattici specifici, realizzati anche attraverso le convenzioni di cui alla lettera b) del comma 1, nonche' il supporto di appositi servizi di tutorato specializzato, istituiti dalle universita' nei limiti del proprio bilancio e delle risorse destinate alla copertura degli oneri di cui al presente comma, nonche' ai commi 5 e 5-bis dell'articolo 16".

2. All'articolo 16 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, il comma 5 e' sostituito dal seguente: " 5. Il trattamento individualizzato previsto dai commi 3 e 4 in favore degli studenti handicappati e' consentito per il superamento degli esami universitari previa intesa con il docente della materia e con l'ausilio del servizio di tutorato di cui all'articolo 13, comma 6-bis. E' consentito, altresì, sia l'impiego di specifici mezzi tecnici in relazione alla tipologia di handicap, sia la possibilita' di svolgere prove equipollenti su proposta del servizio di tutorato specializzato".

3. All'articolo 16 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dopo il comma 5 e' aggiunto il seguente: "5-bis. Le universita', con proprie disposizioni, istituiscono un docente delegato dal rettore con funzioni di coordinamento, monitoraggio e supporto di tutte le iniziative concernenti l'integrazione nell'ambito dell'ateneo"

Art. 2.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a lire 10 miliardi annue a decorrere dal 1999, ferme restando le risorse specificamente assegnate agli atenei fino alla data di entrata in vigore della legge 24 dicembre 1993, n. 537, si provvede mediante corrispondente riduzione della proiezione per l'anno 1999 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unita' previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per il 1998, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonche', a decorrere dall'anno 2000, mediante finalizzazione di apposita quota a valere sul fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sara' inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Difensore Civico Regionale
Avv. Marcello Pecorari

Palazzo Cesaroni, I Piano
Piazza Italia, 2
06121 Perugia
Tel. 075-5763215
mail: difensorecivico@alumbria.it
Pec: difensorecivico@pec.alumbria.it
Web: <http://consiglio.regione.umbria.it/difensore-civico-regionale>

Dirigente: Dott.ssa Simonetta Silvestri
Struttura di supporto: Dott.ssa Patrizia Calabresi

Grafica: Mauro Gambuli