



# Relazione annuale del Difensore Civico <sup>1</sup>

**2010**

---

<sup>1</sup> Gli Allegati alla Relazione in formato elettronico sono disponibili sul sito del Difensore Civico della Regione Piemonte.

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA  
DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NELL'ANNO 2010  
(ART. 8 DELLA LEGGE REGIONALE  
9 DICEMBRE 1981, N. 50)**

**ANALOGA RELAZIONE VIENE INVIATA AI PRESIDENTI DEL SENATO  
DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
(ART. 16 DELLA LEGGE STATALE  
15 MAGGIO 1997, N. 127)**

La presente Relazione è stata realizzata dal Difensore Civico regionale, Avv. Antonio Caputo.

Coordinamento: Dott. Antonio De Lucia e Dott. Flavio Mazzucco.

Hanno collaborato, nella stesura dei testi e delle statistiche:

D.ssa Emanuela Borzi, D.ssa Isabella Comini, Dott. Antonio De Lucia, Dott. Flavio Mazzucco,  
D.ssa Alda Mignosi, Dott. Stefano Scabellone, D.ssa Rosangela Zito.

Supporto tecnico: Sig.ra Gerarda Daquino, Sig.ra Domenica Maria Montrone, Sig.ra Patrizia Saccardo.

La Relazione annuale è pubblicata sul sito del Difensore civico regionale all'indirizzo:  
[www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)

© UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE  
VIA DELLALA, 8  
10121 TORINO  
TEL. 011.57.57.387 – 011.57.57.655  
FAX 011.57.57.386  
E-MAIL: [difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it)

# Indice

## INTRODUZIONE

### Un rilevante incremento dell'attività: numeri

#### Statistiche

- Richieste di intervento pervenute negli anni 2008-2010. Stato delle pratiche
- Richieste di intervento 2010- distribuzione per area tematica
- Tipologia di azioni effettuate nel corso degli interventi
- Casi di cattiva amministrazione riscontrati
- Enti destinatari dell'intervento
- Richieste di intervento 2010 – Risultati ottenuti (cosa si intende per risultato)

## 1. COMPENDIO

- 1.1 La missione del Difensore Civico
- 1.2 Principi guida
- 1.3 Trasparenza e legalità
- 1.4 Difensore civico quale tutore di legalità ed equità
- 1.5 Per una comunicazione accessibile (la rimozione delle asimmetrie informative)
  - Il problema della semplificazione del linguaggio amministrativo
  - Le asimmetrie informative
  - Legalità: le nostre leggi

## **2. AMBITI E TIPOLOGIE DI INTERVENTI PECULIARI (LE MATERIE TRATTATE)**

## **3. ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO**

- 3.1 Organizzazione – regolamentazione
- 3.2 Il sito web del Difensore civico - la digitalizzazione
- 3.3 Presenza sul territorio piemontese del Difensore civico
- 3.4 La Carta etica del Difensore civico
- 3.5 Metodologia degli interventi: l'”ascolto attivo”
- 3.6 Strumenti per realizzare una più concreta efficacia degli interventi
  - Ma quale tipologia di autorità indipendente?
- 3.7 Rimedi (parziali) posti in essere dal Difensore civico per rendere più incisiva la propria azione
  - La pedagogia giuridica come strumento di rafforzamento della capacità persuasiva
  - La materia ambientale: strumenti di sollecitazione
- 3.8 La Rete europea dei Difensori civici - Convenzione con l'Università – Rapporti con la stampa – Sinergie con le Authorities – Intese e rapporti con altri Organismi
  - La “moltiplicazione” delle Authorities: il problema di un maggiore coordinamento

## **4. RISULTATI DEGLI INTERVENTI (COSA INTENDERE PER RISULTATO)**

- Il risultato “interlocutorio” della trasparenza ( parziale e nella generalità dei casi non soddisfacente)

## **5. SUGGERIMENTI PER IL MIGLIORAMENTO DELL'AZIONE DEL DIFENSORE CIVICO**

- 5.1 Rimedi organizzativi – la struttura
- 5.2 Rimedi normativi

**SEZIONE I**  
**L'ATTIVITÀ DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NELL'ANNO**  
**2010**

**TITOLO 1.**  
**PANORAMICA DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2010**

**TITOLO 2.**  
**FOCUS SU ALCUNE TIPOLOGIE DI INTERVENTO**

- Focus: area sanitaria, socio-assistenziale e dell'integrazione sociale per anziani non autosufficienti e persone diversamente abili
- Focus: servizi alla persona
- Focus: ambiente – rumori, immissioni, propagazioni, esalazioni e diritti fondamentali
- Focus: partecipazione al procedimento amministrativo - accesso documentale, diritti e prerogative dei Consiglieri degli Enti locali, informazione ambientale
- Focus: fisco – burocrazie e cittadini
- Focus: trasparenza amministrativa e comunicazione accessibile
- Focus: trasporto pubblico: trasporto ferroviario e locale (autolinee)
- Focus: il Commissario ad acta e il Difensore civico (analisi di un intervento)

**TITOLO 3.**  
**RAPPORTI CON ALTRI ORGANISMI E ISTITUZIONI:**

- Consigliera di Parità Regionale
- Procura Generale presso la Corte d'Appello
- Università degli Studi di Torino
- Tribunale di Torino
- Authorities

- Associazione dei consumatori
- Aziende Sanitarie Locali
- Garante del Contribuente per il Piemonte
- Direzione Interregionale dell’Agenzia delle Dogane
- Ordine degli Ingegneri della Provincia di Torino
- Caritas Diocesana di Torino

**TITOLO 4.  
CONVEGNI ED ATTIVITA’ SEMINARIALI**

- Convegno di studi “Per una Giustizia di prossimità”  
(Torino, Sala Viglione del Consiglio Regionale, 29 novembre 2010) - *La locandina del Convegno*
- Quarto Seminario di studi sulla Tradizione Repubblicana Romana (Campidoglio - Roma 16/17/dicembre 2010)

**TITOLO 5.  
RAPPORTI CON IL MEDIATORE EUROPEO. LA RETE EUROPEA DEI  
DIFENSORI CIVICI.**

**TITOLO 6.  
LA SOPPRESSIONE DEI DIFENSORI CIVICI COMUNALI.  
CONSEGUENZE E RICADUTE IN PIEMONTE**

**TITOLO 7.  
PUBBLICAZIONI**

**SEZIONE II  
APPENDICI**

**1. ATTI ISTITUZIONALI - RELAZIONI CON ALTRI ENTI  
E ORGANISMI :**

- Carta Etica. Regole deontologiche dell’Ufficio
- Accesso documentale. Il Regolamento dell’Ufficio del Difensore civico regionale
- Nota di commento alla Sentenza della Corte Costituzionale del

19/10-17/11/2010, n. 326 sulla soppressione del Difensore  
civico comunale

- Lettera ai Comuni su TARSU, TIA e IVA
- Incontro con Presidente Associazione DIAPSI (Associazione Difesa Ammalati Psicici Onlus)
- Verbale di incontro con Presidente regionale Federconsumatori
- Verbale di incontro con Presidente regionale Co.da.cons.

## 2. PROTOCOLLI DI INTESA CON ALTRE ISTITUZIONI

- Protocollo di intesa con la Consigliera di Parità regionale del Piemonte
- Protocollo di intesa con la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Studi di Torino
- Protocollo di intesa fra il Consiglio Regionale del Piemonte e la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Torino
- Il Difensore civico e l'Agenzia Interregionale delle Dogane
- Il Difensore civico e il Garante del Contribuente per il Piemonte

## 3. ATTI DI CONVEGNI ED ATTIVITA' SEMINARIALI

- Convegno di studi "Per una Giustizia di prossimità":
  - Relazione del Consigliere del T.A.R. Dott. Paolo Lotti;
  - Relazione del Procuratore della Corte dei Conti presso Sez. giurisd. Regionale del Piemonte Dott. Piero Floreani
- Quarto Seminario di studi sulla Tradizione Repubblicana Romana (Campidoglio - Roma 16/17/dicembre 2010)
  - Relazione del Difensore civico regionale Avv. A. Caputo

## 4. LA STAMPA PARLA DEL DIFENSORE CIVICO

## 5. NORMATIVA ESSENZIALE DI RIFERIMENTO

## **INTRODUZIONE**

Onorevole Presidente del Consiglio regionale del Piemonte,  
Onorevoli Consiglieri regionali del Piemonte,

sono lieto di presentare la Relazione sugli accertamenti espletati nell'anno 2010, sui risultati di essi e sugli urgenti rimedi organizzativi e normativi di cui si intende segnalare la necessità.

Mi auguro che la Relazione possa fornire una adeguata panoramica degli sforzi compiuti per la promozione di più elevati standard di amministrazione.

Il miglioramento della qualità dell'Amministrazione a vantaggio dei cittadini è il parametro di riferimento di tutte le azioni del Difensore civico, che si propone di dare un esito equo alle domande e alle denunce sporte dai cittadini, incoraggiando la trasparenza e promuovendo una cultura amministrativa della legalità e del servizio: mirando a costruire e incrementare, attraverso il dialogo con le Istituzioni la fiducia dei cittadini.

Il 2010 ha visto un notevole incremento degli interventi del Difensore civico, di cui si dà conto in dettaglio nel corpo della Relazione, derivante in particolare:

1. Dalla riorganizzazione dell'Ufficio, che si è strutturato attraverso la costituzione di gruppi di lavoro per aree tematiche, nella direzione della collegialità, dotandosi di un'autoregolamentazione e di una Carta etica;
2. Dalla sopravvenuta soppressione del Difensore civico comunale, di cui D.L. 25.1.2010 n. 2 convertito in legge 26.3.2010 n. 42;
3. Dai rapporti organici ovvero di scambio informativo e di collaborazione con Enti, Organismi, Associazioni di volontariato del



privato – sociale (come: Corte d' Appello di Torino, Procura Regionale della Corte dei Conti, Ufficio del Garante del Contribuente, Consiglieria di Parità regionale, Fondazioni e Associazioni per la tutela di anziani non autosufficienti e persone diversamente abili, Associazioni dei Consumatori, Università di Torino; Uffici legali facenti capo a Enti Gestori di pubblici servizi come Poste Italiane, Telecom).

### **Un rilevante incremento dell'attività: numeri**

**Gli interventi attivati da privati cittadini, Enti e associazioni sono stati in numero di 1.195, con un incremento del 73% rispetto all'anno precedente.**

Ciascun intervento, ciascuna indagine del Difensore civico, in considerazione della peculiarità delle funzioni, riguarda pluralità di cittadini, posto che l'obiettivo della "buona amministrazione" perseguito trascende la vicenda specifica, riguardando la generalità di casi analoghi e più in generale la migliore efficienza, efficacia e equità dell'azione amministrativa.

## **STATISTICHE**

<i>TABELLA 1. /GRAFICO 1.</i>	<i>Richieste di intervento pervenute negli anni 2008-2010. Stato delle pratiche.</i>
<i>TABELLA 2./GRAFICO 2.</i>	<i>Richieste di intervento 2010. Distribuzione per area tematica.</i>
<i>TABELLA 3./GRAFICO 3.</i>	<i>Richieste di intervento 2010. Tipologia di azioni effettuate.</i>
<i>TABELLA 4./GRAFICO 4.</i>	<i>Richieste di intervento 2010. Casi di cattiva amministrazione riscontrati.</i>
<i>TABELLA 5./GRAFICO 5.</i>	<i>Richieste di intervento 2010. Enti destinatari dell'intervento.</i>
<i>TABELLA 6./GRAFICO 6.</i>	<i>Richieste di intervento 2010. Risultati ottenuti.</i>

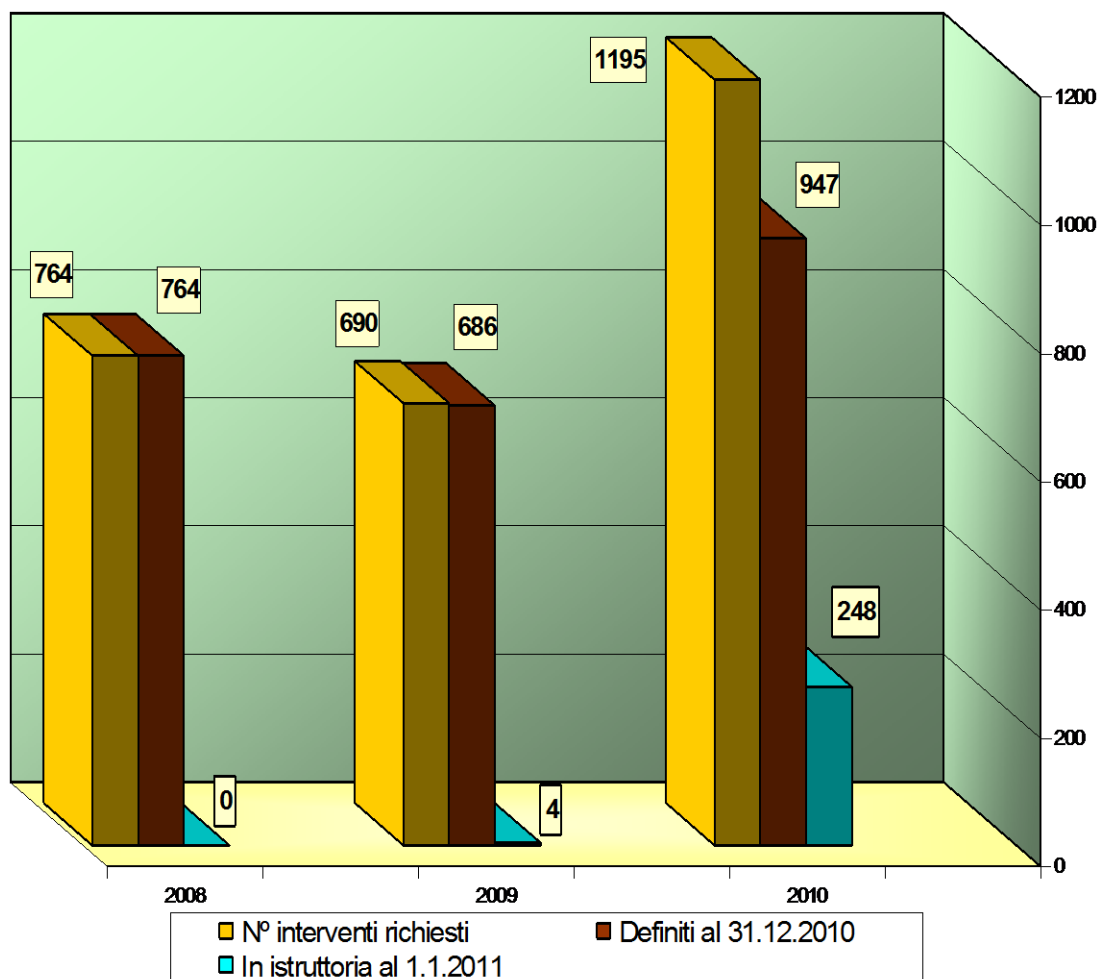
## ANALISI STATISTICA DEGLI INTERVENTI

**TABELLA 1 - Richieste di intervento pervenute negli anni 2008-2010.  
Stato delle pratiche.**

<i><b>ANNO</b></i>	<i><b>N° interventi</b></i>	<i><b>Definiti al 31.12.2010</b></i>	<i><b>In istruttoria all'1.1.2011</b></i>
2008	764	764	0
2009	690	686	4
<b>2010</b>	<b>1195</b>	<b>947</b>	<b>248</b>

Nota: Il Difensore Civico in carica si è insediato il 9.12.2009

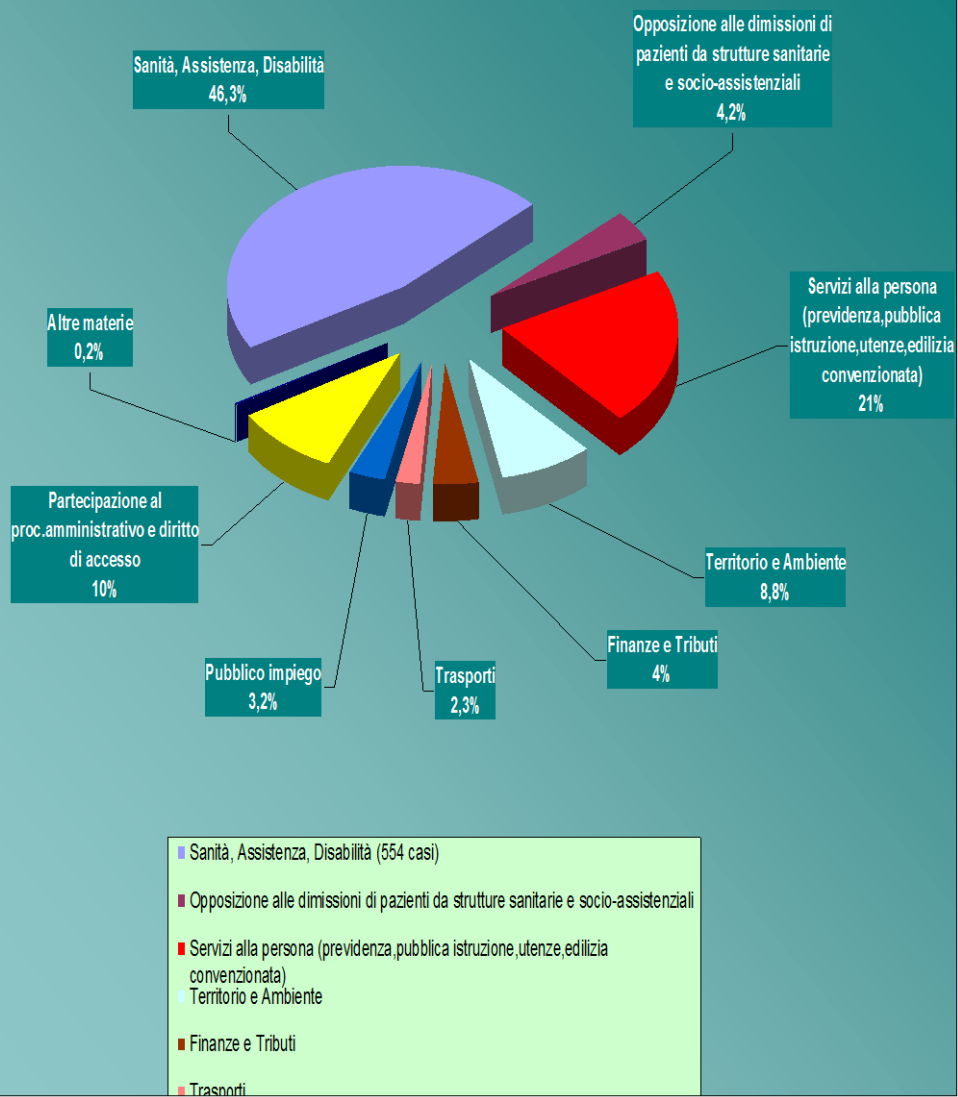
**Grafico 1 -  
Richieste di intervento 2010 - Stato delle pratiche**



**TABELLA 2 - Richieste di intervento 2010 – distribuzione per area tematica**

<i><b>Aree tematiche</b></i>	<i><b>N. casi</b></i>	<i><b>%</b></i>
Sanità, Assistenza, Disabilità	554	<b>46,3</b>
Opposizioni alle dimissioni di pazienti da strutture sanitarie	50	<b>4,2</b>
Servizi alla persona (previdenza, pubblica istruzione, utenze, edilizia convenzionata)	251	<b>21</b>
Territorio e Ambiente	105	<b>8,8</b>
Finanze e Tributi	48	<b>4,0</b>
Trasporti	28	<b>2,3</b>
Pubblico impiego	38	<b>3,2</b>
Partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso	119	<b>10</b>
Altre materie	2	<b>0,2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1195</b>	<b>100</b>

**Grafico 2 - Richieste di intervento 2010 - Distribuzione per area tematica**

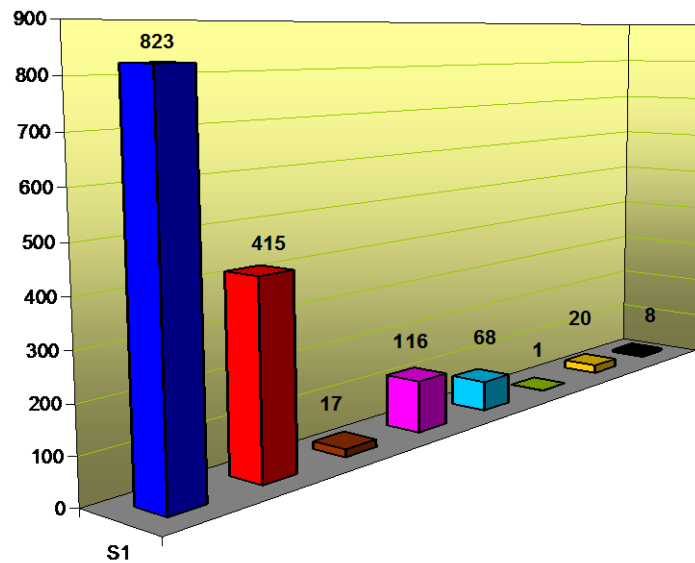


**TABELLA 3 - Richieste di intervento 2010 –  
Tipologia di azioni effettuate**

<b><i>Tipo di azione</i></b>	<b><i>n. di casi</i></b>
<i>Indagine nei confronti di p.a. o gestori servizi pubblici o pubb. utilità</i>	823
<i>Ascolto, informativa e orientamento dell'utente e/o infondatezza del reclamo</i>	415
<i>Relazione con il Consiglio Regionale su tematiche di carattere generale (art. 8 l.r. 50/1981)</i>	17
<i>Rapporti con Istituzioni e Authority (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Garante privacy, Antitrust, Garante del Contribuente, Agenzia Dogane)</i>	68
<i>Segnalazione di implicazioni giurisdizionali</i>	116
<i>Rapporti con Ordini professionali</i>	8
<i>Riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa</i>	20
<i>Interventi del difensore civico in raccordo con il Mediatore Europeo</i>	1

**Nota: Per ciascun intervento sono state compiute una o più azioni tra quelle indicate, per cui il totale è superiore al numero di interventi espletati.**

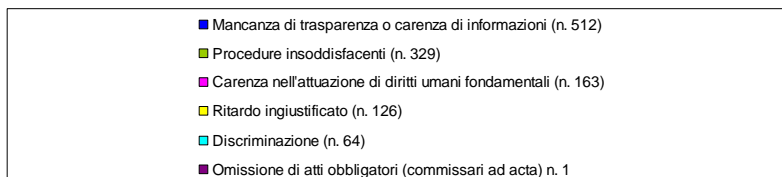
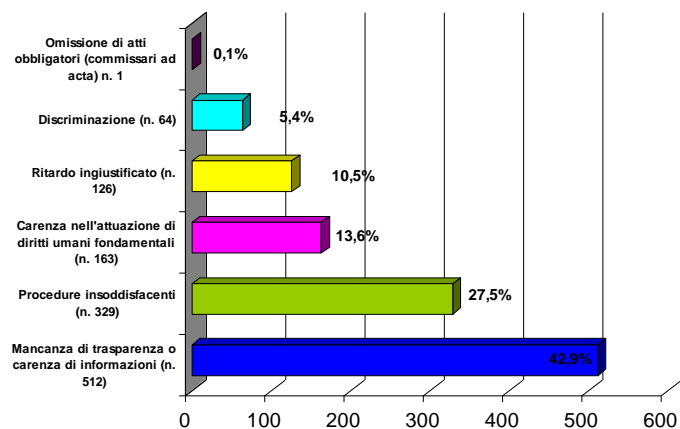
**Grafico 3 -  
Richieste di intervento 2010 - Tipologia di azioni  
effettuate**



- Indagine nei confronti di p.a. o gestori servizi pubblici (n. 823)
- Ascolto, informativa e orientamento dell'utente (n. 415)
- Relazione con il Consiglio Reg. su tematiche di carattere generale (art. 8 l.r. 50/81) (n. 17)
- Segnalazione di implicazioni giurisdizionali (n. 116)
- Rapporti con Istituzioni, Authorities e Organi politici (n. 68)
- Interventi del difensore civico in raccordo con il Mediatore Europeo (n. 1)
- Riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa (n. 20)
- Rapporti con Ordini professionali (n. 8)

<b>TABELLA 4 - Richieste di intervento 2010 – Casi di cattiva amministrazione riscontrati</b>		
<b>TIPOLOGIA</b>	<b>n. casi</b>	<b>%</b>
<i>Mancanza di trasparenza o carenza di informazioni</i>	<i>512</i>	<i>42,9</i>
<i>Procedure insoddisfacenti</i>	<i>329</i>	<i>27,5</i>
<i>Carenza nell'attuazione di diritti umani fondamentali</i>	<i>163</i>	<i>13,6</i>
<i>Ritardo ingiustificato</i>	<i>126</i>	<i>10,5</i>
<i>Discriminazione</i>	<i>64</i>	<i>5,4</i>
<i>Omissione di atti obbligatori (commissari ad acta)</i>	<i>1</i>	<i>0,1</i>
<b>TOTALE</b>	<b>1195</b>	<b>100</b>

**Gráfico 4 - Richieste di intervento 2010 - Casi di cattiva amministrazione riscontrati**

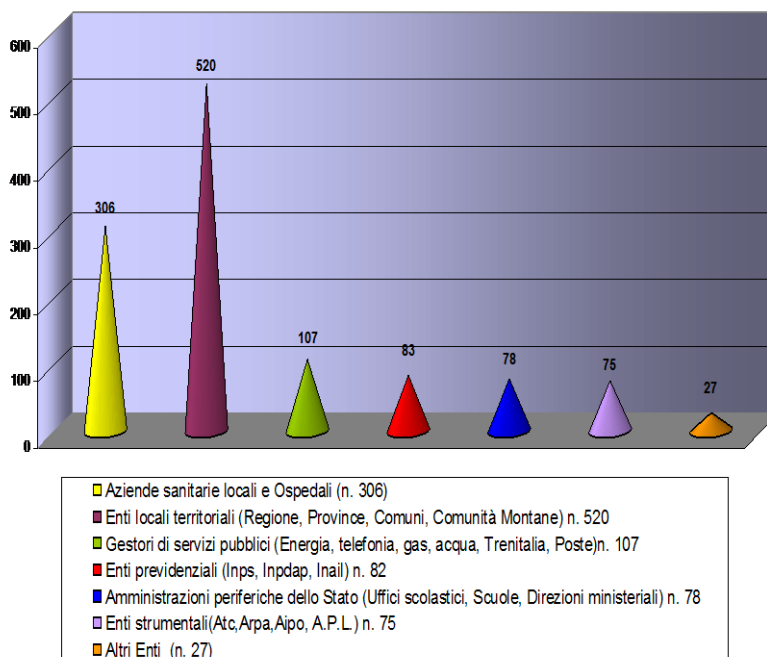




**TABELLA 5 - Richieste di intervento 2010 –  
Enti destinatari dell'intervento**

<i>Gruppi di enti</i>	<i>Numero di casi</i>
Aziende sanitarie locali e Ospedali	306
Enti locali territoriali (Regione, Province, Comuni,) Comunità montane)	520
Gestori di servizi pubblici (Energia, telefonia, gas, acqua,) Trenitalia, Poste)	107
Enti previdenziali (Inps, Inpdap, Inail)	82
Amministrazioni periferiche dello Stato (Uffici scolastici, scuole, Direzioni ministeriali)	78
Enti strumentali (Atc, Arpa, Aipo, A.P.L.)	75
Altri enti	27
<b>TOTALE</b>	<b>1195</b>

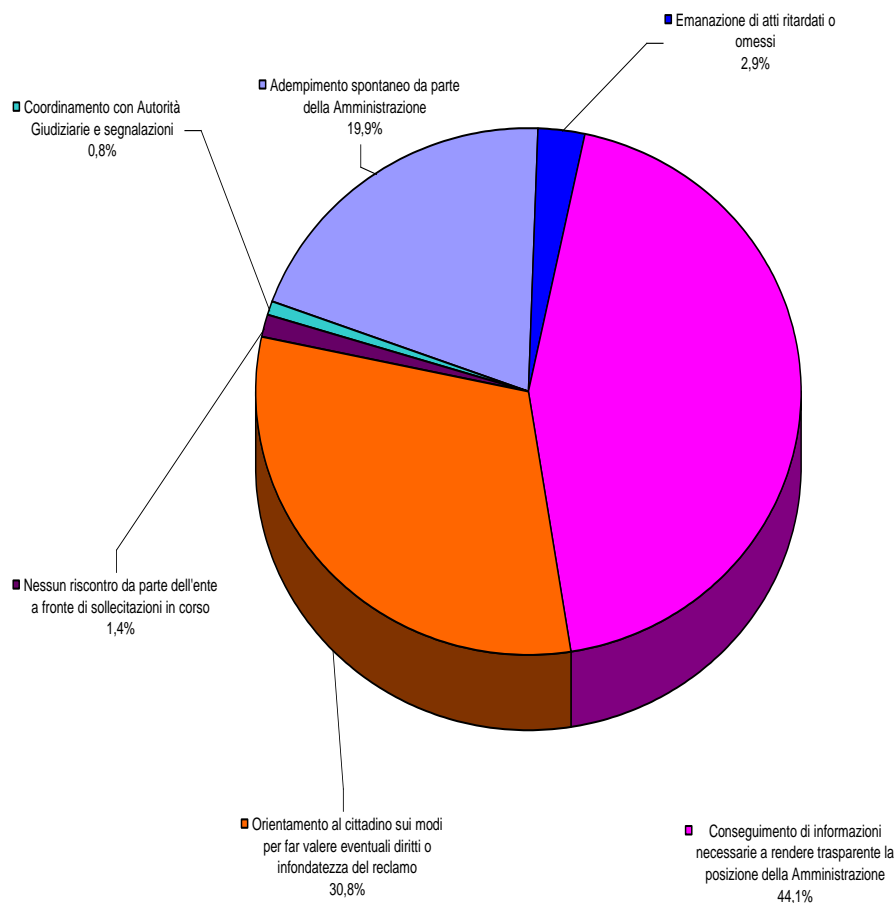
**Grafico 5 - Richieste di intervento 2010 - Enti destinatari dell'intervento**



**TABELLA 6 - Richieste di intervento 2010 –  
Risultati ottenuti**

<i>Tipo di risultato</i>	<i>%</i>
<b>RISULTATI FAVOREVOLI</b>	
<b>(nel senso che il cittadino ha ottenuto quello a cui ha diritto):</b>	
- <i>Adempimento spontaneo da parte dell'Amministrazione a seguito di indicazioni dell'Ufficio</i>	<i>(19,9 %)</i>
- <i>Emanazioni di atti ritardati o omessi</i>	<i>(2,9 %)</i>
<b>Totale</b>	<b>22,8 %</b>
<b>RISULTATI INTERLOCUTORI</b>	
<b>(la trasparenza ha comunque consentito al cittadino di conoscere il punto di vista dell'Amministrazione)</b>	
- <i>Conseguimento di informazioni necessarie a rendere trasparente la posizione dell'Amministrazione a conclusione dell'indagine</i>	<b>44,1 %</b>
<b>RISULTATI NEGATIVI</b>	
<b>(nel senso che il cittadino non ha ottenuto soddisfazione, fermo restando che si è realizzato un quadro di trasparenza):</b>	
- <i>Orientamento del cittadino su modi per far valere eventuali diritti o infondatezza del reclamo</i>	<i>(30,9 %)</i>
- <i>Nessun riscontro da parte dell'ente a fronte di sollecitazioni in corso</i>	<i>(1,4 %)</i>
- <i>Coordinamento con Autorità Giudiziarie e segnalazioni (Procura Repubblica, Corte dei Conti)</i>	<i>(0,8 %)</i>
<b>TOTALE</b>	<b>33,1 %</b>

**Grafico 6 - Richieste di intervento 2010 - Risultati ottenuti**



<b>RISULTATI POSITIVI:</b>	<b>22,8 %</b>
<b>RISULTATI NEGATIVI:</b>	<b>33,1 %</b>
<b>RISULTATI INTERLOCUTORI:</b>	<b>44,1 %</b>

# **1. Compendio**

## **1.1 La missione del Difensore Civico**

Aspirazioni - Principi guida - Obiettivi: la strategia per affermare il diritto del cittadino ad una “buona amministrazione”

Coniugare le legittime rivendicazioni dei cittadini con il miglioramento della qualità, efficienza, equità, anche in termini di economicità dell’azione amministrativa.

E’ questo il fine dell’attività del Difensore civico.

Si tratta di una strategia di vasta portata, certamente ambiziosa, sia pure auspicandosi che possa essere concretamente attuabile e realistica, comunque necessaria per la modernizzazione del sistema e dell’intero Paese.

Modernizzazione da intendersi nel senso di una vita migliore per il cittadino nel quotidiano rapporto con le Amministrazioni.

Nel giugno 2010, la Civit (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle Pubbliche Amministrazioni) ha messo a punto le linee guida per consentire alle Amministrazioni, anche in ambito locale, di definire gli standard di qualità.

Gli standard di qualità sono funzionali all’adozione di un piano triennale della performance, che dovrà contenere gli obiettivi da raggiungere.

Il Difensore civico confida di poter concorrere alla determinazione e misurazione di tali standard, così contribuendo ad affermare il principio della sovranità del cittadino, quale metro di misura del “servizio”.

La strategia del Difensore civico esige l’impegno di tutti nella direzione del bene comune, che significa “prendersi cura, da

una parte, e avvalersi dall'altra, di quel complesso di Istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale che in tal modo prende forma di *polis*, di città” (J. Ratzinger, Pontefice Romano, “Caritas in Veritate”, Libreria Editrice Vaticana Roma 2009).

## **1.2 Principi guida**

Come “tutore” della regolarità dell’azione amministrativa, il Difensore civico intende garantire ai cittadini accesso, informazione e “controllo” (della trasparenza e delle motivazioni dei provvedimenti e di comportamenti commissivi, dilatori ovvero omissivi posti in essere dall’Amministrazione), in una visione che collochi l’Amministrazione a servizio della Comunità, in aderenza al principio di legalità e nel rispetto dei Principi generali dell’Ordinamento interno ed internazionale.

### **Autonomia ed indipendenza:**

Sono coessenziali alla figura e alle funzioni del Difensore civico, come tali riconosciute dall’art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte.

Al riguardo, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha affermato il ruolo dell’Ombudsman (letteralmente Uomo - tramite, secondo la definizione della Costituzione Svedese del 1809), il Difensore civico in Italia, “per la difesa dei Diritti dell’Uomo”, di cui i diritti civili, economici e sociali costituiscono sottoinsieme, ovvero specificazione, “in conformità ai principi di giustizia, uguaglianza e legalità”.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha raccomandato agli Stati membri di rafforzare il ruolo dell'Ombudsman, nel rispetto dei fondamentali principi di "autonomia e indipendenza", a garanzia di terzietà, affidamento, autorevolezza ed efficacia dei suoi interventi (Risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU 18.12.2008 e 25.10.2010).

### **1.3 Trasparenza e legalità**

Gli interventi del Difensore civico intendono innanzitutto rendere trasparente l'azione amministrativa, in confronto con le richieste dei cittadini, nel senso di una informazione chiara delle motivazioni e del contenuto dei provvedimenti adottati ovvero di condotte poste in essere nella relazione con i cittadini.

Con i suoi interventi, il Difensore civico consente inoltre alle Amministrazioni di potere utilmente verificare la coerenza di provvedimenti e comportamenti con la legislazione di riferimento e, in generale, con i principi fondamentali dell'Ordinamento interno ed internazionale.

La verifica va nella direzione di una migliore qualificazione, in termini di legalità, efficienza, economicità, equità e tempestività dell'azione amministrativa.

In definitiva, il Difensore civico intende innanzitutto sollecitare attività amministrative di autocorrezione spontanea, tali da ripristinare, se violata o elusa, legalità, equità ed economicità a vantaggio della generalità dei cittadini.

In tal modo, il Difensore civico contribuisce a realizzare il risultato di una “buona amministrazione”, fisiologicamente “garante” di tutti i cittadini.

Il diritto ad una “buona amministrazione” proclamato dall’art. 97 della Costituzione si concreta nel principio per il quale “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’Amministrazione”.

Tale diritto, principio guida del Difensore civico, è enunciato dalla Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea, per cui ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole.

Ciò che comporta:

Il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;

Il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale;

L’obbligo per l’Amministrazione di motivare le proprie decisioni;

Il diritto al risarcimento dei danni cagionati dall’Amministrazione o dai suoi funzionari nell’esercizio delle loro funzioni;

Il diritto ad una comunicazione comprensibile e chiara e, per lo straniero, di ricevere risposta nella stessa lingua che egli pratica.

## **1.4 Difensore civico come tutore di legalità ed equità**

In un memorabile saggio, Piero Calamandrei scriveva che “l’Ufficio del giurista consiste non nel tirar fuori le leggi dall’ambiente in cui sono nate, per rilustrarle e collocarle in bella mostra, come campioni imbalsamati nelle loro scatoline ovattate, in un sistema armonico, che dia agli occhi l’illusione tranquillante della loro perfetta simmetria ed addormenti le coscienze col credere che il diritto viva per conto suo, inattaccabile in un empireo teorico in cui le contingenze umane non possono giungere a turbarlo; ma nel dare agli uomini la tormentosa, ma stimolante consapevolezza che il diritto è perpetuamente in pericolo, e che solo dalla loro volontà di prenderlo sul serio e di difenderlo a tutti i costi dipende la loro sorte terrena, e anche la sorte della civiltà” (Piero Calamandrei, Studi sul Processo civile, vol. V, Cedam Padova 1947).

Il civile “confronto” tra cittadini e Amministrazioni determinato dall’intervento sollecitatorio del Difensore civico è in tal senso inteso a realizzare, comunque stimolare, il risultato della condivisione, ovvero del rafforzamento della pubblica fiducia nell’Amministrazione, in direzione di una “buona amministrazione”.

## **1.5 Per una comunicazione accessibile (La rimozione delle asimmetrie informative)**

Principio cardine dell’azione del Difensore civico è l’uso di una comunicazione efficace e dunque comprensibile, per cui sovviene l’esortazione evangelica: “Sia invece il vostro parlare: sì, sì, no, no; il di più viene dal Maligno”(Mt 5,20)



## **Il problema della semplificazione del linguaggio amministrativo**

Nel corso dei decenni, numerose, quanto relativamente infruttuose, sono state le iniziative legislative intese a rendere più chiaro e semplificare il linguaggio delle “burocrazie”: dal “Codice di stile delle comunicazioni scritte ad uso delle Amministrazioni pubbliche” del 1993, al “Manuale di stile” del Dipartimento della Funzione Pubblica del 1997, alla Direttiva Frattini e al “Progetto CHIARO” del 2002.

Molta strada rimane da compiere.

Albert Einstein amava affermare che le sue lezioni universitarie fossero svolte con un linguaggio accessibile anche all’anziana nonna, che non si intendeva di fisica.

Continuano viceversa nell’azione burocratica a prodursi testi non comprensibili, che talora prescindono dal vocabolario comune, fanno uso di espressioni arcaiche, di latinismi, di parole ambigue o polisemiche, di formule stereotipe, di sigle e acronimi, di noterelle nascoste, di richiami ad altri testi non espliciti, di formulazione perplesse e ipotetiche, di rinvii ad Enti e soggetti non chiaramente identificati in un continuo “rimbalzo” di ipotizzate competenze e così discorrendo.

L’Ufficio del Difensore civico cerca di sviluppare una comunicazione interpersonale molto diretta, in continuo contatto con le persone, che spesso richiede un’attività di “traduzione”, piuttosto che di “mediazione”, la quale talora supplisce a compiti propri degli Uffici, al fine di superarne le oscurità e potere indirizzare il cittadino.

Nei rapporti con i cittadini - utenti dell’Ufficio, il Difensore civico ha cercato di fare uso di una comunicazione piana e

accessibile, sia pure nel rispetto della normativa di riferimento, facendo uso di rapporti anche diretti e informali, alternandoli con le comunicazioni finali riassuntive dei risultati.

Ma nel rapporto con le Amministrazioni, troppo spesso non si è rivelato agevole il “confronto”, anche sul piano semantico.

### **Le asimmetrie informative**

Nella diuturna attività di confronto, raccordo e comunicazione mediata dal Difensore civico, si è inteso perseguire un fondamentale obiettivo di principio: lo sforzo diretto a rimuovere l’asimmetria informativa che colpisce soprattutto le persone svantaggiate, ovvero i cittadini privi di adeguati mezzi culturali, gli anziani, in specie non autosufficienti, le persone affette da disabilità, gli emarginati.

Si tratta spesso di persone che non sono in grado di conoscere e anche di far valere un qualche loro ipotetico diritto e nemmeno di rappresentarlo.

Il diritto all’informazione rende effettivo il diritto di cittadinanza, realizzando la congiunzione tra diritti fondamentali delle persone e il loro effettivo esercizio che coinvolge le Istituzioni. Parametro di riferimento, tra l’altro, è costituito dalle “Regole Standard” per l’uguaglianza di opportunità delle persone con disabilità, emanate dalle Nazioni Unite sin dal 1993, nonché dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006.

Secondo le “Regole Standard”, tutti devono avere accesso alle “differenti società e ai diversi ambienti, così come ai servizi, alle attività, all’informazione e alla documentazione” e per tale ragione “tutte le risorse vanno impegnate in modo tale da assicurare che ogni individuo abbia le stesse opportunità per partecipare”.

Vedendo la realtà con gli occhi dei più umili e indifesi, lo sguardo dal basso, va allora detto che l'attività del Difensore civico è finalizzata a far sì che le Amministrazioni si facciano carico del piano dei bisogni e dei diritti del cittadino, andandogli incontro.

Nella comunicazione, occorre che le Amministrazioni comprendano appieno che l'intervento del Difensore civico deriva innanzitutto dalla necessità di consentire ai cittadini di comprendere a loro volta significato, contenuto, motivazioni, conseguenze e finalità di provvedimenti e comportamenti che si riverberano nella vita quotidiana delle persone.

Occorre che le Amministrazioni si sforzino di tradurre in linguaggio accessibile le proprie comunicazioni, comprendendo che quando si rivolgono al Difensore civico, in realtà e sostanzialmente, il destinatario è il cittadino.

Una migliore consapevolezza dei compiti e delle funzioni pubbliche del Difensore civico è in grado di migliorare qualità e comprensibilità della comunicazione, evitando incomprensioni, delusioni e inutili perdite di tempo, suscettibili di tradursi talora anche in sfiducia verso le Istituzioni, se non anche in diritti negati. Al riguardo sovvien il ricordo del povero Renzo Manzoniano, reduce dall'incontro con Azzecagarbugli e il suo "latinorum".

Per il Difensore civico si tratta di sviluppare attenzione, studio, ascolto, dedizione, in costante rapporto con gli interlocutori.

### **Legalità: le nostre leggi ("mura della città", Eraclito fr.43)**

In una celebre conferenza tenuta il 21 gennaio 1940, Piero Calamandrei diceva: "Nel principio della legalità c'è il riconoscimento della uguale dignità morale di tutti gli uomini,

nell'osservanza individuale della legge c'è la garanzia della libertà di ognuno. Attraverso l'astrattezza della legge, della legge fatta non per un solo caso, ma per tutti i casi simili, è dato a tutti noi sentire nella sorte altrui la nostra stessa sorte" (Fede nel diritto – Firenze 21.1.1940, Laterza Bari 2008). Diritto inteso come "forza della coscienza morale, fede in certi insopprimibili valori umani, l'aspirazione verso la libertà e la pietà".

Come all'Avvocatura, anche al Difensore civico che ha l'alto onore di difendere e presidiare la "mura della città" (legalità e trasparenza), a tutela dei più deboli e degli indifesi e talora dei "senza diritti", possono essere dedicate le parole del giurista fiorentino: ".....è una professione di comprensione, di dedizione, di carità": per l'affermazione di un diritto intriso di valori umani e pieno di vita.

## **2. Ambiti e tipologie di intervento peculiari (le materie trattate)**

Nel corpo della Relazione si rende conto del quadro di tutti gli interventi svolti, articolati per tipologia; con riferimento ai modi della trattazione ovvero agli obiettivi e ai risultati raggiunti.

Si elencano di seguito i più rilevanti ambiti di interventi svolti nel 2010, sottolineando che, in conformità della *mission* del Difensore civico e della legislazione regionale di riferimento, gli interventi più sistematici e continuativi nel tempo e di maggior impatto civile e sociale hanno riguardato la materia della sanità e della assistenza in favore di fasce deboli della popolazione, in specie anziani non autosufficienti e persone diversamente abili.

In quel contesto il Difensore civico ha cercato di porsi come punto di equilibrio nei rapporti con le strutture sanitarie e socio-assistenziali, con gli Enti gestori, con gli Enti Locali, con l'Ordine Professionale dei Medici, al fine di provocare condotte virtuose capaci di riconoscere i diritti e di consentirne la concreta realizzazione, nel segno della trasparenza e della legalità, ma anche dell'equità con riguardo all'esigenza di una corretta allocazione delle risorse, rispettosa del diritto alla salute.

Il Presidente del Consiglio regionale del Piemonte ha mostrato particolare sensibilità, sempre puntualmente interloquendo con il Difensore civico, interessando l'Assemblea in ordine alle questioni di volta in volta sollecitate dal Difensore civico.

La vicenda che ha dato luogo a numerosi interventi e a continua relazione con l'Ente regionale, anche nella sua espressione politica, è più in dettaglio trattata nel corpo della relazione e negli allegati.

Così anche l'intervento del Difensore civico si è espresso in ambiti connessi al *malpractice* ("malasanità").

In proposito, il Difensore civico ha opportunamente indirizzato alla Direzione Sanità regionale e ulteriormente a tutte le Aziende Ospedaliere del Piemonte una comunicazione intesa a consentire a tutti i cittadini piemontesi ospedalizzati di poter rivolgersi al Difensore civico, per quanto di competenza dello stesso, ovvero per vicende di "cattiva amministrazione" connesse a casi di "malasanità", al fine di poter intervenire sul piano sistemico e strutturale, ivi compresa ogni sollecitazione necessaria, che pur sempre riguarda la "buona amministrazione" al fine di responsabilizzare le Aziende Ospedaliere e gli operatori nel senso di provvedere senza ritardi anche al soddisfacimento di pretese risarcitorie.

Ulteriore ambito di intervento, connesso alla condizione di disabilità, è costituito dal così detto “turismo accessibile”, per il quale è in corso un intervento di cui si dà conto nel corpo della relazione inteso a sollecitare l’attenzione dell’amministrazione, l’organizzazione del servizio, la sua accessibilità intesa anche come conoscibilità e l’attivazione di possibili risorse del Fondo europeo all’uopo destinato.

Altro ambito di intervento particolarmente ricorrente è quello connesso all’ambiente e alla tutela dei cittadini; ancora la materia di utenze di servizi pubblici nei rapporti con gestori e concessionari e quindi la materia della fiscalità nei rapporti con Enti locali, Uffici tributari e nella sinergia con l’Ufficio del Garante del Contribuente.

Rilevante è stato ancora il numero degli interventi e l’importanza degli stessi, relativamente a vicende che contrassegnano la **partecipazione dei cittadini ai procedimenti amministrativi, in specie la materia dell’accesso documentale**, anche per le sue connessioni con la vicenda giurisdizionale.

Rilevano in proposito le richieste di **accesso documentale svolte da Consiglieri di minoranza** di alcuni Comuni del Piemonte, al fine di rivendicare tramite il Difensore civico prerogative proprie dello status.

A fronte delle sinergie e dei rapporti con gli Uffici Giudiziari, di cui si dà conto nel corpo della Relazione, particolare attenzione è stata dedicata alle vicende che accompagnano le **persone incapaci** assoggettate a protezione , ovvero soggette a tutela, curatela, amministrazione di sostegno.

In ambito di **edilizia convenzionata**, frequenti sono stati gli interventi che hanno coinvolto le Agenzie Territoriali per la Casa e,

in ambito torinese, con il coinvolgimento del Difensore civico della Agenzia.

Ancora, diversi interventi hanno riguardato la **materia pensionistica e infortunistica connessa a rapporti di lavoro**, nella relazione con gli Enti interessati, in particolare INPS, INAIL, INPDAP, Casse Previdenziali, che ha coinvolto anche gli Uffici legali degli Enti medesimi.

Ulteriori interventi hanno riguardato la materia del **trasporto pubblico e delle viabilità**, in particolare nei rapporti con Trenitalia, gestori di trasporti pubblici locali, Comuni, ANAS.

In **ambito scolastico**, gli interventi hanno coinvolto la Direzione Regionale del Ministero dell'Istruzione, l'Università e gli Enti locali, con riguardo a diverse problematiche, tra le quali il sostegno scolastico agli **alunni diversamente abili**, la dotazione di strumenti informatici per gli alunni affetti da **dislessia**, l'attivazione dell'insegnamento dell'**ora alternativa**, di cui si da conto nel corpo della Relazione.

Sono state anche trattate richieste di nomina di **Commissari ad acta** ex art. 136 T.U.E.L. di cui si da conto nel corpo della Relazione e negli allegati.

In senso generalissimo, ciò che riguarda tutti gli interventi, l'attività del Difensore civico si è confrontata preliminarmente con la necessità di orientare il cittadino, informandolo circa modi e limiti di possibile esercizio dei suoi diritti.

Al riguardo è in corso un'interlocuzione con il **Presidente della Corte di Appello di Torino** e con il **Presidente del Tribunale di Torino**, al fine di "costruire" un "Portale" comune, ovvero, mettendo in campo gli strumenti utili ad indirizzare il cittadino che richieda Giustizia, da intendersi non esclusivamente e non necessariamente nel senso della giurisdizione.

Su tale versante, come è stato detto dal Presidente del Tribunale di Torino nel Convegno di presentazione di un'importante Convenzione tra la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino e l'Ufficio del Difensore civico, tenutosi nel Palazzo del Consiglio regionale il 29.11.2010, intitolato "Per una Giustizia di prossimità", il Difensore civico è mezzo "giustiziale", anche se non giurisdizionale, valendo la sua azione anche a prevenire il conflitto processuale, contribuendo in tal modo a ridurre l'ingente "debito giudiziario".

### **3. Organizzazione dell'Ufficio**

*Le regole del Difensore civico – La Carta etica – Metodologia degli interventi – La Rete europea dei Difensori civici- La Convenzione con l'Università di Torino – Difensore civico e comunicazione: Rapporti con la stampa – Sinergie con le Authorities – Convenzioni e Intese con la Consigliera di Parità Regionale e con Associazioni di consumatori*

#### **3.1 Organizzazione - regolamentazione**

Il Difensore civico ha organizzato l'Ufficio, adottando un Regolamento interno di procedura idoneo a determinare la sollecita trattazione di reclami, istanze e denunce in tempi definiti.

Il regolamento interno si sostanzia nella scansione di tempi e modi delle relazioni con i cittadini e con gli Uffici, combinando la trattazione scritta e quella diretta, informale, con i cittadini e gli Uffici e ancora l'uso della modulistica e della informativa di riferimento, nel rispetto della *privacy*, ferma restando, in via di



autoregolamentazione cogente e a garanzia di terzietà e autorevolezza, l'assoluta riservatezza delle fonti informative che alimentano l'azione del Difensore civico, il cui intervento è capace di trascendere lo specifico interesse del cittadino, riguardando la generalità di casi analoghi .

Si è autoregolamentata, sempre in funzione dei principi di autonomia e indipendenza, la classificazione delle questioni trattate, da ricondursi nell'ambito della "cattiva amministrazione".

Lo schema che assorbe le tipologie di intervento è il seguente:

Omissione di atti obbligatori per legge

Irregolarità amministrative

Ingiustizia

Discriminazione

Abuso di potere

Mancanza di risposta

Rifiuto di accesso all'informazione

Ritardo ingiustificato

Carenza nell'attuazione dei diritti fondamentali delle persone ed enti

Carente comunicazione e asimmetria informativa.

Per ciascuna tipologia, si è individuata una metodologia di intervento, nel rispetto della normativa di riferimento che regola l'azione del Difensore civico.

Tali metodologie si realizzano in aderenza al caso concreto, secondo un criterio flessibile, nel senso che dalla concretezza del caso trattato deriva anche il metodo, inteso come modo concreto di svolgimento dell'intervento del Difensore civico.

Flessibilità e concretezza hanno caratterizzato gli interventi in un continuo confronto del Difensore civico con i funzionari e il personale dell'Ufficio, rivolto a migliorare qualità ed efficacia delle azioni svolte in difesa dei cittadini.

Tutto ciò ha richiesto, per ciascun caso, la generalizzazione a casi analoghi di momenti di criticità, per poter affrontare le problematiche nell'interesse di intere categorie di persone, sempre senza perdere di vista il caso concreto e il diritto di ciascun cittadino di ottenere soddisfazione.

### **3.2 Il sito web del Difensore civico – la digitalizzazione**

Il sito *web* del Difensore civico ha rappresentato, ad un tempo, mezzo di comunicazione e di organizzazione degli interventi. Come mezzo di comunicazione, il sito informa compiutamente i visitatori circa le funzioni e l'attività del Difensore civico. Come mezzo di organizzazione degli interventi, il sito contiene ogni informazione utile, ivi compresa la modulistica, per richiedere l'intervento del Difensore civico anche per via telematica.

In tal modo, il Difensore civico ha dato attuazione al Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), consentendo agli utenti di presentare istanze attraverso il supporto informatico.

Nella stessa direzione, è in corso uno studio per digitalizzare al più presto, così come previsto dalla legge, in necessario raccordo con l'Ente regionale che dovrà dotare l'Ufficio della strumentazione e dei mezzi necessari e nei limiti propri dell'attività del Difensore civico, ogni attività cartacea detenuta dall'Ufficio.

Resta fermo che, trattandosi di attività non burocratica, anzi anti-burocratica per definizione, la parola continuerà a costituire lo strumento principe dell'attività del Difensore civico e dei suoi valenti ausiliari.

### **3.3 Presenza sul territorio piemontese del Difensore civico**

L'attività del Difensore civico si svolge anche attraverso la presenza territoriale nell'intera Regione piemontese.

La presenza, che intende avvicinare l'Ufficio torinese ai cittadini, si svolge presso gli Uffici Relazioni con il Pubblico ubicati in tutte le Province del Piemonte, a cadenze periodiche oltre che attraverso l'uso dello strumento telematico, con un calendario pubblicizzato presso gli Uffici e in via telematica.

A tal fine, anche ai sensi dell'art. 4 *bis* L.R. 50/1981, come modificato dall'art. 1 del L.R. 17/2000, per cui "lo svolgimento delle funzioni da parte del Difensore civico può avere luogo in sedi regionale decentrate ovvero presso capoluoghi di Provincia o Enti locali previa intesa con i medesimi", il Difensore civico ha ricevuto richieste di Comuni del Piemonte onde stipulare formali convenzioni, che tuttavia per ragioni di contenimento della spesa (dei Comuni) e di riduzione dei costi del servizio non sono state stipulate.

Ma certamente, a fronte della soppressione intervenuta *ex lege* nel 2010 del Difensore civico comunale e dell'assenza del Difensore civico provinciale in alcune Province Piemontesi (Alessandria, Cuneo, Verbano-Cusio-Ossola) tutto ciò sta

provocando un aumento progressivo del carico di lavoro che richiede sforzi organizzativi non lievi e comunque non differibili.

Per parte sua, il Difensore civico ha indirizzato a tutti i Sindaci dei Comuni del Piemonte e a tutti i Presidenti delle Province del Piemonte ripetute comunicazioni, di cui si dà conto specifico nel corpo della Relazione, intese ad esternare la totale disponibilità dell'Ufficio in favore di tutti i cittadini piemontesi, che utilizzano sempre più il servizio anche in via di sussidiarietà doverosa, quando sia assente il Difensore civico del livello territoriale inferiore e in ogni caso, in via generale, continuando a utilizzarlo per l'intero rilevante ambito di materie attribuite dalla legge alla sola sua competenza.

Del chè si dà analitico conto nell'allegato della Relazione contenente note di commento in ordine alle conseguenze derivanti dalla soppressione del Difensore civico comunale, anche a fronte di recente sentenza 19/10 -17/11/2010 n. 326 della Corte Costituzionale, che ha affermato la funzione di **tutore di legalità e della regolarità amministrativa** propria del Difensore civico, in aderenza ai principi di prossimità e sussidiarietà.

Il Difensore civico ha inteso affermare che si tratta di una risorsa propria di un momento di "appropriazione" dal basso che riguarda tutti i cittadini del Piemonte, la cui aspettativa di una buona amministrazione non può essere frustrata.

### **3.4 La Carta etica del Difensore civico**

L'Ufficio del Difensore civico si è dotato da giugno 2010 di una Carta dei principi, ovvero di una Carta etica.

Il testo di quelle che vengono definite “Regole deontologiche dell'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte” è stato pubblicato con il “Tascabile di Palazzo Lascaris” intitolato “Il Difensore civico”, edito a giugno 2010, che reca la prefazione del Presidente del Consiglio Regionale del Piemonte.

La Carta etica costituisce allegato della Relazione ed è intesa a contribuire allo sforzo di assicurare “il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione pubblica e la tutela dei Diritti Fondamentali della persona e dei cittadini”.

I principi di riferimento si coordinano con il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con il Codice europeo di buona condotta amministrativa (approvato con Risoluzione del Parlamento europeo il 6 settembre 2001); ancora, con la Raccomandazione 92/131 CEE sulla tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro, onde garantire a tutti coloro che lavorano nell'Ufficio un ambiente sereno, in cui i rapporti interpersonali siano improntati alla correttezza, all'eguaglianza e al reciproco rispetto della libertà e della dignità della persona, garantendo altresì la tutela da qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole o che discrimini, anche in via indiretta, le lavoratrici o i lavoratori.

Principi ispiratori sono: autonomia dell'Ufficio e riservatezza; indipendenza e imparzialità; assenza di discriminazione, correttezza e lealtà; professionalità e operosità; legalità ed obiettività; proporzionalità e assenza di abuso di potere; equità e cortesia; dovere di indirizzo e di informazione circa possibilità alternative

nei confronti del cittadino che si rivolga al Difensore civico; dovere di ascolto e accessibilità della documentazione nel rispetto della *privacy*, dei doveri di riservatezza e nei limiti di pertinenza e continenza.

Non da ultimo, è affermato il principio della ragionevole durata temporale nella trattazione delle pratiche.

### **3.5 Metodologia degli interventi: l'”ascolto attivo”**

Sintetizzando il *modus operandi* del Difensore civico, può ritenersi che egli pratichi la metodologia che gli esperti di comunicazione sociale definiscono di “ascolto attivo”, per usare l'espressione di Roger Fisher, noto Mediatore, tra i protagonisti dello storico Accordo di Camp David.

Nel quotidiano confronto con il cittadino e con gli Uffici, frequentemente filtrato, in particolare, da Associazioni del volontariato – privato-sociale, si realizza un dialogo “proattivo”, capace di responsabilizzare l'Amministrazione e le Istituzioni, ma anche i cittadini, in un circolo virtuoso di “solidarietà” reale, intesa come trasparenza, conoscibilità delle motivazioni e delle implicazioni di provvedimenti e comportamenti, riconoscimento di diritti.

Il metodo del confronto si sviluppa attraverso l'interpello e si accompagna con un momento, spesso prolungato nel tempo, di “mediazione”, nel senso di mettere a confronto esigenze e bisogni dei cittadini e degli utenti con i contenuti e i mezzi tipici, a volte rigidi, dell'azione propria dei Pubblici Uffici, in tal modo favorendo l'emersione di modi capaci di consentire il soddisfacimento delle

attese dei cittadini, innanzitutto, nel rispetto del principio di legalità, ma anche talora interrogando la politica in una relazione improntata al principio di leale collaborazione.

Per tale profilo, il Difensore civico svolge attività “negoziale”; è d'altronde *Ombudsman* significa Uomo - tramite.

Nell'anno 2010, significative in tal senso sono risultate attività del Difensore civico derivanti da reclami di singoli cittadini, che hanno condotto, nella relazione con gli Uffici (Sorìs, INPS, Comune di Rivoli) alla modificazione di modulistica in uso, non chiara e non trasparente, raccogliendo i suggerimenti del Difensore civico.

Così pure il Difensore civico si è fatto tramite di una significativa relazione tra l'Associazione della Proprietà Edilizia della Provincia di Torino e il Comune di Torino, al fine di consentire alle “Parti” di pervenire ad una uniforme e non conflittuale interpretazione in tema di tassazione COSAP delle intercapedini, che ha interessato tutti i Condominii della Città di Torino.

In proposito vi è stato lo scambio di memorie contenenti profili interpretativi, argomentazioni problematiche, tramite il Difensore civico, del ché si dà atto nel corpo della Relazione.

### **3.6 Strumenti per realizzare una più concreta efficacia degli interventi**

Come è stato detto, cosa un *Ombudsman* fa e cosa un Ombudsman è dipende da cosa il particolare Paese, la cultura e il sistema di Governo vogliono o hanno bisogno che l'Istituto faccia.

Ma non è sufficiente, in quanto è necessario che alla “*moral suasion*” propria del Difensore civico si aggiunga la possibilità di una maggiore incisività dei suoi interventi.

Il TAR del Lazio, con pronuncia di ampio respiro (sez. II, 14.1.2009 n.139), ha sottolineato che i compiti attribuiti al Difensore civico attengono prevalentemente a quelli di una figura *super partes*, anche nei confronti di chi lo propone o lo nomina e sono decisamente orientate verso gli alti indirizzi di Garante di imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, quasi fosse il custode degli strumenti di applicazione dei principi contenuti nell'art. 97 Costituzione, *in primis* nei riguardi delle Regioni e degli Enti locali, ma anche delle Amministrazioni periferiche dello Stato e dei concessionari e gestori di servizi pubblici ovvero di pubblica utilità nei rapporti con i cittadini sul territorio e delle Aziende Sanitarie Locali.

Evocando la figura dell'Autorità indipendente, tale pronuncia affronta la questione dell'assimilabilità del Difensore civico ad un Organo della Pubblica amministrazione, chiamato a svolgere una funzione di controllo interno, oppure alla sua descrizione in termini di Istituto Autonomo e imparziale e indipendente di tutela del cittadino contro atti lesivi della Pubblica Amministrazione.

Con un'ammirevole ricostruzione storica, il TAR del Lazio ricorda che il Difensore civico trae la propria origine dalla figura



del *Defensor civitatis* sorta nel IV secolo d.C. nell'ordinamento giuridico romano per difendere la plebe dalle prevaricazione dei funzionari imperiali.

Soltanto nel 1809 la Costituzione Svedese ha avuto il merito di rielaborare tale figura per sottoporre a controllo l'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione.

L'istituto dell'*Ombudsman*, letteralmente "colui che fa da tramite", nasce come organo monocratico, eletto e revocato dal Parlamento con una funzione ispettiva e di controllo sugli atti del Governo; tale istituto ha ispirato Costituzioni di altri Paesi come, ad esempio, la Finlandia nel 1919, la Norvegia nel 1952, la Danimarca nel 1953, la Repubblica Federale Tedesca nel 1956, la Nuova Zelanda nel 1961, il Regno Unito nel 1967, la Francia (*Médiateur*) nel 1973 e la Spagna nel 1978.

La figura tratteggiata, sempre secondo la pronuncia del TAR del Lazio citata, va definita secondo tre diversi modelli:

rappresentante del Parlamento con funzioni di controllo sull'Amministrazione, in particolare sui singoli Ministri e sugli uffici amministrativi; organo di controllo amministrativo, ma non parlamentare; garante del cittadino contro gli abusi della Pubblica Amministrazione per assicurare un'esecuzione rapida delle istanze dei cittadini, contribuendo in questo modo al buon andamento della P.A.

La tendenza della legislazione europea sembra orientata ad abbandonare la figura originaria dell'*Ombudsman* nella versione svedese, sostituendolo con una figura che abbia un ruolo di mediazione tra i cittadini e Pubblica Amministrazione, secondo il modello francese del *Médiateur*, convertendo, così, un Istituto di natura contenziosa, quale era l'*Ombudsman* svedese, in un Istituto

di partecipazione con carattere dissuasivo-persuasivo di tutela non giurisdizionale nei confronti della Pubblica amministrazione.

In particolare, ancora con le parole del TAR capitolino, si afferma che (anche se la dottrina è ancora molto incerta) si potrebbe assimilare la natura giuridica del Difensore civico alla categoria delle Autorità amministrative indipendenti (*authorities*).

### **Ma quale tipologia di autorità indipendente?**

Si può ora osservare che quando si fa riferimento alla nozione di autorità indipendente, bisogna innanzitutto intendersi sul concetto di base.

Come è noto, i modelli ispiratori delle autorità amministrative indipendenti sono due: uno costituzionale e uno funzionale.

La scoperta del modello costituzionale (weimeriano) viene fatta risalire alla famosa conferenza tenuta nel 1930 alla Camera di commercio di Berlino da Carl Schmitt, nella quale si sosteneva che la Banca Centrale Tedesca, ma anche gli altri organismi tecnici come le Ferrovie, erano organi di governo dell'economia neutri rispetto all'indirizzo politico governativo.

Lo Stato dei partiti, con il suo mutevole e contingente indirizzo politico, va neutralizzato in settori nei quali l'indirizzo politico, a causa dei suoi condizionamenti elettorali, contrasterebbe con la natura delle cose: *in primis* con il governo della moneta, in sistemi economici nei quali la moneta legale manovrata ha sostituito il gold standard, e, in genere, con le esigenze strutturali dell'economia.

Sotto il profilo funzionale, invece, il modello ispiratore viene indicato nelle *Independent regulatory commissions* statunitense e nella successiva "traduzione inglese" di tali istituzioni, cioè in enti

preposti alla tutela della concorrenza nel mercato o alla regolazione di determinati settori economici nei quali non si realizza spontaneamente la concorrenza.

La peculiarità del modello statunitense, si evince, in particolare, in relazione all'indagine svolta di recente sulla natura dell'attività delle Agenzie americane che, sulle norme della SEC, si sono sviluppate negli Stati Uniti d'America a partire dagli anni '30 e sul *Federal Administrative Procedure Act* del 1946 che ne disciplina i profili procedurali. È utile indicare, sinteticamente, la disciplina del *rulemaking power* e della *adjudication* contenuta negli artt. 6 ss. del *Federal Administrative Procedure Act* emanato l'11 giugno 1946, nell'ambito del quale è utile distinguere nettamente le norme relative all'attività di *rulemaking power* e le norme relative all'attività di *adjudication*.

In sintesi, l'*adjudication* costituisce un processo amministrativo non giurisdizionale tipico dell'ordinamento americano e affidato non al potere giurisdizionale ma alle autorità indipendenti, non più, dunque, regolatorie, ma decisorie (sui singoli casi).

Solo quest'ultimo potrebbe essere il modello cui avvicinare la figura del Difensore civico nel nostro ordinamento, peraltro osservandosi che, per poter completamente riscontrare la predetta assimilazione sarebbe necessario che il Mediatore nel nostro sistema giuridico fosse dotato di poteri, ancorché minimali di *adjudication*, appunto, poteri di cui, invece, il difensore civico è assolutamente sfornito.

In sintesi il Difensore civico agisce come Autorità indipendente, svolgendo funzioni ad un tempo di garanzia, di sollecitazione e anche di mediazione.

Nel quadro legislativo in vigore l'efficacia dell'intervento del Difensore civico, definibile come di "*soft law*"(diritto mite non

prescrittivo e precettivo), non sempre riesce compiutamente a realizzarsi, sia pure con riguardo alla legge regionale piemontese, particolarmente penetrante quanto ai poteri di indagine e di verifica.

In conclusione della Relazione, si articolano specifici suggerimenti organizzativi e anche normativi, diretti a rafforzare l'efficacia di “*soft law*” degli interventi del Difensore civico.

### **3.7. Rimedi (parziali) posti in essere dal Difensore civico per rendere più incisiva la propria azione: fare entrare i cittadini nelle “mura delle città”**

La legislazione regionale attribuisce al Difensore civico il compito di tutelare il cittadino “nell’ottenere quanto gli spetta di diritto” (art. 2 l. r. 9.12.81 n. 50).

Ma a fronte della reticenza, del silenzio o del diniego non motivato dell’Amministrazione, al contrario del mitico Tribuno della Plebe, evocato da Rousseau nel “*Contrat Social*”, colui che “non potendo fare nulla può tutto impedire” – titolare di “potere negativo” -, il Difensore civico troppo spesso non è in condizione di poter chiudere efficacemente la sua indagine e il suo intervento.

La frustrazione del cittadino indurrà lo stesso, talora, ad ipotizzare il ricorso alla giurisdizione, tuttavia sopportando oneri e costi molto spesso sproporzionati e non sostenibili.

E allora davvero indifferibile la necessità di concedere al Difensore civico un più incisivo potere di intervento, nel senso della responsabilizzazione piena dell’Amministrazione e della

trasparenza, sia pure senza farne in nessun caso un decisore, ne ipotizzare in alcun modo che egli svolga attività sostitutiva o addirittura di amministrazione attiva.

**Si tratta di democratizzare e aprire l'Istituto alla città.**

Nel corso di un importante Convegno di Studi tenutosi nel Palazzo del Consiglio regionale a novembre 2010, con l'autorevole partecipazione dei Presidenti del Consiglio regionale e della Giunta e del Preside della Facoltà di Giurisprudenza (Convegno "Per una giustizia di prossimità", di presentazione di una importante convenzione tra il Difensore civico e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, le cui Relazioni sono pubblicate in audio sul sito *web* del Difensore civico) illustri docenti e magistrati hanno formulato l'auspicio, condiviso dai rappresentanti dell'Istituzione politica, del rafforzamento della struttura, delle funzioni e dell'efficacia e incisività degli interventi del Difensore civico, risorsa di prossimità territoriale, tanto più necessaria in conseguenza dei processi che accompagnano la riorganizzazione in senso **federale** dello Stato.

Quanto sopra è in grado di realizzare maggiore soddisfazione e fiducia dei cittadini nelle Istituzioni, nel contempo deflazionando il carico giurisdizionale.

Il cruccio quotidiano del Difensore civico è pur sempre quello di consentire al cittadino di "ottenere quanto gli spetta di diritto". Nella sua quotidiana azione, Egli ha usato spesso argomenti fondamentali, connessi all'esigenza di non violare ovvero eludere la Legge e i suoi principi rettamente interpretati e applicati.

## **La pedagogia giuridica come strumento di rafforzamento della capacità persuasiva.**

Ma sollecitazione e dialogo non sempre producono il risultato atteso.

Responsabilizzando le Amministrazioni in ordine a possibili conseguenze, anche giurisdizionali, di condotte *contra legem* e/o di atti illegittimi, il Difensore civico ha cercato di rendere più convincenti i suoi argomenti.

Nella sua opera maiuetico – pedagogica, sempre in confronto dialogico e anche problematico con gli interlocutori, attività di “*soft law*”, il campo della responsabilità o meglio dell’autoresponsabilizzazione è stato percorso non già in senso prescrittivo, ma per sollecitare risposte motivate e pertinenti, anche in ipotesi difformi da eventuali ipotetiche indicazioni o suggerimenti, anch’essi ipotetici, del Difensore civico, purché risposte chiare e motivate anche in confronto con tali suggerimenti.

Responsabilità come autoresponsabilità, autolimitazione dell’Amministrazione nel rispetto dei diritti dei cittadini, che in tal modo può “umanizzare” se stessa.

Così, talora si è richiamato, in linea di principio, la regola enunciata dalla giurisprudenza di legittimità per cui l’Amministrazione “può essere tenuta responsabile a titolo di responsabilità per fatto illecito, per il mancato o ritardato annullamento di un atto illegittimo, nell’esercizio del potere di autotutela, ove tale comportamento abbia arrecato danno al privato, o se ciò costituisce violazione di principi fondamentali dell’Ordinamento” (Cassazione 18.1.2010 n. 698).

Con riguardo ai numerosi casi che non consentono di ritenere che l’Amministrazione abbia operato in modo chiaro e lineare, onde

fornire ai privati regole certe e sicure, soprattutto quando possano derivarne conseguenze negative, si è richiamato il principio che governa l'interpretazione di buona fede degli atti amministrativi ex art 1366 c.c., anche di recente ribadito dalla giurisprudenza di legittimità (Consiglio di Stato 9.11.2010 n. 7966).

Spesso, si fatto perno sulla assolvimento del generale obbligo di motivazione che secondo il costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità mai può essere inteso “in senso puramente formale (Consiglio di Stato 16.2.2010 n. 888 *ex multis*), richiamandosi i principi di correttezza e buona fede che governano la responsabilità per danni derivanti da lesione di interessi legittimi.

Così anche è avvenuto con riguardo al danno da ritardo, fattispecie molto frequente venuta all'attenzione del Difensore civico.

Danno da ritardo ricorrente nei seguenti casi, oggetto di interventi nell'anno 2010:

iniziale (illegittimo) diniego di rilascio del provvedimento e successivo rilascio del provvedimento favorevole (o in sede di autotutela o su impulso di una decisione del Giudice);

omessa conclusione del procedimento;

ritardo nell'adozione del provvedimento (legittimo) e favorevole;

ritardo nell'adozione del provvedimento (legittimo) e sfavorevole (Consiglio di Stato citato).

### **La materia ambientale: strumenti di sollecitazione**

Il Difensore civico ha svolto numerosi interventi in materia ambientale, di cui si dà ulteriore conto nel corpo della Relazione.

Si è sviluppato un intenso rapporto di collaborazione con l'ARPA (Agenzia regionale protezione Ambiente); mentre in confronto con le Amministrazioni si è fatto perno sul

riconoscimento dei diritti di partecipazione, di tutti i cittadini, titolari del diritto all'informazione ambientale, riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità (Consiglio di Stato 14.2.2003 n.216 ex multis).

Ancora, si è richiamato il diritto del cittadino europeo al risarcimento del danno derivante da inquinamento ambientale ovvero del traffico veicolare, conseguente all'ipotizzabile violazione dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, per cui il cittadino ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, nei termini riconosciuti e ribaditi dalla Corte Europea (CEDU, *Dee's V. Ungheria*, 9.12.2010, *Tatar V. Romania*, 27.01.2009).

In occasione della costituzione della "Rete Europea dei Difensori civici", di cui si dà conto nel corpo della Relazione, è stato realizzato un canale che indirizza nella materia l'azione del Difensore civico, tramite il Mediatore europeo, con il possibile coinvolgimento della Commissione europea, anche a fini di prevenzione e risoluzione di potenziali conflitti giurisdizionali dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione, con più ampio coinvolgimento dei cittadini del Piemonte a fini di informazione, trasparenza, partecipazione e denuncia.



### **3.8 La Rete europea dei Difensori civici - la Convenzione con l'Università – Rapporti con la stampa – Sinergie con le Authorities – Intese e rapporti con altri Organismi**

Il 7 novembre del 2010, in occasione di un Seminario organizzato dal Mediatore Europeo e dal Parlamento Regionale del Tirolo, al quale hanno partecipato 37 difensori civici provenienti da diversi Stati e Regioni europee (Austria, Belgio, Germania Federale, Spagna, Regno Unito, Svizzera, Vallonia, Fiandre, Italia) è nata la **“Rete europea dei Difensori civici”**, a cui fanno capo tutte le strutture dei Difensori civico regionali presenti in 32 Paesi, coordinandosi con la Struttura, l'Ufficio e la persona del Mediatore Europeo, Istituzione di riferimento riconosciuta e costituita dal Trattato di Lisbona.

Finalità della “Rete” è il miglioramento della conoscenza e dell'applicazione del Diritto europeo, con la partecipazione dei cittadini europei, le cui istanze, provenienti dai territori si coordineranno con le strutture esistenti in Europa, al fine di contribuire e migliorare l'azione amministrativa, tutelando attese e diritti dei cittadini.

Con la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino è stata stipulata un'importante Convenzione, di cui si dà conto analitico nel corpo della Relazione, che costituisce modalità di organizzazione, affinamento e miglioramento, sul piano scientifico e nel coinvolgimento degli studenti universitari, dell'azione del Difensore civico. Al Difensore civico la legislazione regionale attribuisce il diritto – dovere di informare la collettività anche attraverso gli organi di informazione (art. 9 l.r. 9.12.1981 n. 50).

Si dà conto nel corpo della Relazione di diversi interventi degli organi di stampa, anche a diffusione nazionale, circa l'attività del Difensore civico. Nei rapporti con la stampa quotidiana e periodica, il Difensore civico ha sempre coinvolto l'Ufficio stampa del Consiglio regionale del Piemonte, e i comunicati stampa sono stati regolarmente pubblicati sul sito *web* del Difensore civico.

La comunicazione ha cercato di indirizzarsi nella direzione innanzitutto dell'informazione circa le funzioni del Difensore civico, in termini di pertinenza ai casi affrontati, ma anche di pubblica sollecitazione con riguardo ad un processo di generalizzazione riferito a criticità e a problemi e a questioni di cui si è in tal modo cercato di sollecitare la definizione a vantaggio della Comunità.

Con le *Authorities* (in specie il Garante della Concorrenza e del Mercato, il Garante della *Privacy*, il Garante dell'Energia e delle Telecomunicazioni) il Difensore civico si è confrontato nel senso di indirizzare alle stesse segnalazioni e richieste di intervento, di competenza, in funzione di problemi di carattere generale, come nelle ipotesi molto ricorrenti di "contratti " telefonici a distanza sconosciuti da ignari cittadini, di cui sono piene le cronache.

### **La "moltiplicazione" delle Authorities: il problema di un maggiore coordinamento**

Permane peraltro il senso di una grande confusione nella proliferazione di tali Istituzioni, ferma restando la loro necessità che deve coniugarsi con il principio di effettività della tutela.

La Relazione del Difensore civico è l'occasione di un invito a meglio circoscrivere e coordinare, evitando qualunque duplicazione, le funzioni delle stesse, anche nella direzione dell'economicità e

dell'effettiva trasparenza. Ma soprattutto a realizzarne concretamente i fini apparenti, a vantaggio effettivo dei cittadini.

Spesso il Difensore civico si è visto costretto sollecitare interventi delle *Authorities* che paiono impliciti nelle funzioni di vigilanza, anche ex officio, delle stesse, ricevendone risposte talora "interlocutorie", non sempre anch'esse chiare e univoche.

Non mancherà lo sforzo del Difensore civico nella direzione di un più concreto e fattivo coordinamento delle attività di indagine e di intervento, in direzione di risultati tangibili. Analogamente, sono state realizzate intese con Associazioni dei Consumatori, nell'ambito delle rispettive competenze, in particolare allo scopo di attivare un canale informativo che possa coinvolgere il Difensore civico a fronte di casi sistemici di cattiva amministrazione.

Con la consigliera di parità regionale è stata stipulata un Protocollo d'Intesa, finalizzato anch'esso ad un corretto scambio informativo, in corso anche con l'Ufficio del Garante del Contribuente e con l'Agenzia delle Dogane, nei limiti delle rispettive competenze e nella direzione del miglioramento dell'Amministrazione, di cui si da conto nel corpo della Relazione.

## **4. Risultati degli interventi (cosa intendere per risultato)**

Secondo il comune buon senso, per risultato si intende che il cittadino abbia ottenuto soddisfazione da una Amministrazione che neghi il diritto e non lo riconosca o ne ritardi la realizzazione, ritardo sempre colpevole.

Il risultato ottenuto dal Difensore civico non appare tuttavia compiutamente soddisfacente in numerosi casi, sia pure a fronte di un numero rilevante, in misura percentuale pari al 22,8%, di questioni che si sono risolte con pieno riconoscimento del diritto del cittadino.

E tuttavia, in particolare in ambito socio –assistenziale, di cui si dà conto nel corpo della Relazione più analiticamente, in specie con riguardo al grande problema delle “liste di attesa” per anziani non autosufficienti e persone diversamente abili, sempre più frequentemente non solo l’avente diritto è costretto a ricorrere al Difensore civico per ottenere il riconoscimento del diritto. Ma anche, sempre più frequentemente, l’Amministrazione pur riconoscendo formalmente l’esistenza del diritto, di fatto ne ritarda l’attuazione, attraverso comunicazioni sempre più frequenti che informano unicamente il Difensore civico circa il fatto che l’interessato è utilmente collocato in lista d’attesa, senza che venga specificato quando e dove egli verrà finalmente avviato in concreto a godere del “Percorso di Continuità Assistenziale” conseguente alla dimissione ospedaliera.

Si tratta di comunicazioni defatiganti e frustranti e talora è tristemente avvenuto che l’interessato sia deceduto in attesa che la lista si concretasse in una concreta chiamata. Anche in tal caso l’uso di una risposta “formale” e burocratica, se per un verso potrebbe

apparire esaustiva del dovere apparente del funzionario, per altro verso non è in grado di realizzare un risultato concreto che raggiunga la persona. Problematiche sono state le successive sollecitazioni del Difensore civico, intese a razionalizzare e rendere effettivo il percorso, nelle sue modalità anche temporali. Abbondano ancora risposte interlocutorie e generiche, elusive delle problematiche.

### **Il risultato “interlocutorio” della trasparenza ( parziale e nella generalità dei casi non soddisfacente)**

Nei prospetti statistici contenuti nel corpo della Relazione si dà atto di risultati “interlocutori” in percentuale pari al 44,1% del totale. Per “interlocutorie” si intendono le risposte dell’Amministrazione che si limitano ad esplicitare, non sempre univocamente, la posizione dell’Amministrazione stessa.

La barriera tra cittadino e Amministrazione permane e così pure l’insoddisfazione di chi si senta, in ipotesi, negato quanto gli spetta di diritto. E’ stato comunque realizzato il risultato (parziale) della trasparenza, che consente ad un Difensore civico anch’egli non soddisfatto di chiudere la posizione, mentre al cittadino resta la delusione o il ricorso all’Autorità giudiziaria.

Ne deriva l’esigenza, avvertita peraltro da tutti i Difensori civici operanti in Italia, del rafforzamento delle funzioni sollecitatorie del Difensore civico che “costringa” l’Amministrazione in direzione di un processo di più intensa, anche sofferta, ma doverosa “autoresponsabilizzazione”, sostanziale e non formale. Ne deriva l’esigenza che l’Autorità politica si faccia carico dell’insoddisfazione dei cittadini e del mondo delle imprese che

reclamano a gran voce efficienza, riduzione dei costi della burocrazia, snellimento e funzionalità delle Amministrazioni, come emerge dalle quotidiane giaculatorie di Enti, Associazioni di impresa, privati cittadini, Ordini professionali, Associazioni sindacali.

## **5. Suggerimenti per il miglioramento dell'azione del Difensore civico**

Il Difensore civico chiede al Consiglio regionale del Piemonte di poter lavorare più efficacemente.

E' venuta l'ora dei suggerimenti, intendendosi per tali l'adozione di rimedi, anche di ordine legislativo, che il Difensore civico ipotizza per rendere più presente la funzione sull'intero territorio del Piemonte e migliorare l'efficacia di suoi interventi, e quindi il grado di soddisfazione dei cittadini piemontesi, ma anche la fiducia nell'Amministrazione, consentendo a quest'ultima di potersi al meglio e in permanenza autocorreggere e di migliorare la sua efficienza: ciò che comporta sicuramente anche riduzione dei costi della burocrazia e incremento della competitività del sistema economico .

## **5.1. Rimedi organizzativi – la struttura**

L'esponenziale incremento degli interventi, la soppressione del Difensore civico comunale e l'assenza del Difensore civico in importanti province del Piemonte (Alessandria, Cuneo, Verbano-Cusio – Ossola) configgono con l'attuale organizzazione dell'Ufficio che va necessariamente potenziato onde consentire a tutti i Piemontesi, in una visione non solo "Torinocentrica" di utilizzare il servizio e di conoscerlo meglio nelle sue potenzialità.

A tale fine, è necessaria un 'attività di sostegno dell'Ente Regione capace di qualificare e migliorare anche l'immagine dell'Istituzione, che si indica nelle seguenti direzioni:

mantenimento iniziale, con piena e permanente costituzione di fatto dell'intera pianta organica e previsione, in tempi brevi, di implementazione di non meno di una unità funzionariale, con conseguenti riconoscimenti di professionalità, che è molto elevata, in capo ai funzionari, in particolare, per garantire effettività e continuità di presenza sui territori, presso gli Uffici di Relazione con il Pubblico dislocati nelle Province, a fronte di una domanda crescente dei cittadini di poter contattare anche personalmente il Difensore civico e i suoi ausiliari;

predisposizione di misure idonee alla digitalizzazione dell'Ufficio, anche per implementare il raccordo con i territori e con i diversi Comuni che sempre più fanno riferimento al Difensore civico regionale, quale risorsa di prossimità;

dotazione di mezzi proporzionati, anche in termini non monetari, ma in termini di assoluta autonomia di espressione anche organizzativa, onde organizzare in locali della Regione su tutto il territorio piemontese eventi pubblici e conferenze, rivolti alle

Scuole, alle Imprese, agli Ordini professionali, alle Organizzazioni e ai cittadini, per far conoscere e far crescere la cultura della difesa civica e l'uso dello strumento;

dotazione di mezzi proporzionati per la migliore attuazione della Convenzione con la Facoltà dei Giurisprudenza dell'Università di Torino a cui sta per aggiungersi altra Convenzione con la Facoltà di Scienze Politiche rivolta all'approfondimento dei rapporti tra la Difesa civica e la "Comunicazione sociale", in specie al fine di consentire l'attivazione di stages per studenti della Facoltà presso il Difensore civico, finalizzati a tesi di laurea e approfondimenti a livello di *Masters*, nei termini stabiliti dalla Convenzione;

concorso del Difensore civico nella determinazione e misurazione del piano triennale della *performance* dell'Amministrazione regionale, nel senso di prevedere la partecipazione del Difensore civico ai fini della misurazione in questione, di cui la Regione Piemonte dovrà dotarsi ai sensi del D.Lgs 150/2009, secondo le linee guida predisposte dalla Civit nel giugno 2010.

In particolare il Difensore civico potrà contribuire a determinare, sia pure a campione, comunque significativo, il grado di soddisfazione del cittadino destinatario dei servizi resi dall'Amministrazione, ma soprattutto titolare ultimo, quale concreto beneficiario, della "sovranità".



## **5.2 Rimedi normativi**

Come si è visto e come si ricava dai dati che si pubblicano, riassuntivi del numero degli interventi della loro tipologia e dei risultati, è necessario potenziare l'effettività e concretezza dell'azione del Difensore civico.

Si tratta di una necessità impellente, che in quasi tutti i Paesi europei ha dato luogo da tempo a discipline rigorose e intense, che non consentono in particolare a nessuna Amministrazione di eludere una risposta motivata, specifica e pertinente rispetto alle indicazioni e pareri del Difensore civico e non solo alle richieste di chiarimenti.

Raccogliendo le indicazioni emerse nel corso del Convegno "Per una giustizia di prossimità" e in tal senso richiamando i suggerimenti dei Professori Adolfo Angeletti e Marco Sica e del Dr. Paolo Lotti, magistrato del TAR del Piemonte (i quali hanno dato la piena disponibilità per ogni ulteriore approfondimento), si ipotizzano e si caldeggiavano alcuni interventi legislativi, derivanti dall'importante esempio del Mediatore Europeo.

Infatti, nell'ambito del potere di autoregolamentazione derivante dal Regolamento interno del Parlamento europeo nell'edizione aggiornata al 1° dicembre 2009, il Mediatore europeo ha emanato il proprio Regolamento.

L'art. 8 del Regolamento esecutivo in oggetto fissa il potere del Mediatore Europeo di formulare "raccomandazioni" all'Istituzione interessata, nel caso in cui sia possibile per l'Istituzione stessa eliminare il caso di cattiva amministrazione ovvero se il caso di cattiva amministrazione ha implicazioni generali.

Pur non essendo la raccomandazione dotata di efficacia diretta e dell'effetto del primato, la stessa raccomandazione obbliga l'Amministrazione a tenerne conto, dovendo quest'ultima, dimostrare in specifico, con idonea motivazione, le ragioni per cui ritenga di discostarsi dal contenuto della predetta "raccomandazione".

### **Proposte normative del Difensore civico**

1. Stante quanto sopra precede e fermo restando ogni potere di autoregolamentazione dell'Ufficio, si ipotizza di emanare un norma integrativa dell'art. 4 l.r. 9.12.1981 n. 50, per cui:

"Ferme restando modalità e procedura di intervento stabilite dall'art. 4 il Difensore civico può formulare raccomandazioni e suggerimenti a conclusione dell'intervento, sforniti in sé di efficacia diretta, in relazione a diritti e interessi che trovino protezione nell'Ordinamento.

Entro il termine fissato dal Difensore civico, comunque non inferiore a giorni 15, il funzionario coordinatore, o il responsabile del servizio sono tenuti a dimostrare, con idonea motivazione le ragioni per cui ritengono di discostarsi dalle predette raccomandazioni e suggerimenti".

2. Ulteriore ipotesi di intervento legislativo, rafforzativo delle funzioni sollecitatorie del Difensore civico, sempre nel senso dell'autoresponsabilizzazione dell'Amministrazione, può essere costituita da una norma integrativa della l.r. 9.12.1981 n. 50, per cui, sempre restando ferme modalità e procedure d'intervento in vigore:

“Il Difensore civico, a seguito dell’intervento svolto, può formulare un parere indirizzato alla Giunta regionale, indicando alla stessa rimedi e suggerimenti con riguardo a comportamenti e provvedimenti dell’Amministrazione, ferma restando la discrezionalità dell’Organo esecutivo”.

In tal modo, potrebbe migliorare la qualità del rapporto con i cittadini, nella relazione con i Governanti, nel pieno rispetto dell’autonomia dell’organo politico, ma consentendo di poter meglio gestire e definire ogni potenziale conflitto tra cittadini e Amministrazioni, attraverso ogni più opportuna, congrua e conseguenziale valutazione e determinazione di esclusiva competenza dell’Amministrazione e ferma restando l’autonomia politica dell’Ente: **dando soddisfazione al cittadino.**

In conclusione della Relazione, mi mantengo a completa disposizione anche ai fini della discussione della stessa Relazione da parte del Consiglio regionale.

Vogliate gradire i sensi della mia profonda stima.

Torino, 28 gennaio 2011

IL DIFENSORE CIVICO  
Avv. Antonio CAPUTO  


## **SEZIONE I**

# **L'ATTIVITÀ DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NELL'ANNO 2010**

## **TITOLO 1.**

### **PANORAMICA DELL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2010**

Nel corso dell'anno 2010 gli utenti che si sono rivolti al Difensore Civico regionale per richiedere un intervento ammontano a 1195.

Tale numero non è tuttavia esaustivo di tutti i contatti e i rapporti intervenuti con l'utenza, in quanto in numerosi casi sono state fornite informazioni telefoniche, utili ad orientare la suddetta, in tempo reale, verso l'ufficio o l'ente in grado di risolvere la situazione lamentata, non trattandosi di materie di competenza del Difensore Civico.

In un rilevante numero di casi, specie per quanto concerne la materia socio-assistenziale, la richiesta di intervento è stata presentata da un congiunto per conto dell'interessato (in molti casi un paziente non autosufficiente); per tale motivo il numero di soggetti, sui quali vi è stata una ricaduta delle problematiche lamentate, è pertanto ancora maggiore di quello sopra indicato.

Nella presente Relazione si è dato conto specifico del complesso di attività svolte, sia con riguardo alle pratiche concluse nel corso dell'anno 2010, sia con riferimento a quelle ancora in corso, delle quali si è analizzata la situazione per quanto già definito.

Le indagini espletate dal Difensore Civico nel corso dell'anno 2010 concernono, nella maggior parte delle richieste, casi di cattiva amministrazione (ovvero mancanza o carenza di amministrazione), tra i quali si possono citare l'omissione di atti obbligatori per legge, le irregolarità amministrative, l'ingiustizia, la discriminazione,

l'abuso di potere, la mancanza di risposta, il rifiuto di accesso all'informazione ed il ritardo ingiustificato.

Le aree nelle quali è stata spiegata l'attività dell'Ufficio possono essere sinteticamente indicate in:

### **Sanita', assistenza e servizi alla persona:**

- ◆ Interventi a tutela di cittadini disabili gravi e di anziani non autosufficienti (ad es. Percorso di Continuità Assistenziale );
- ◆ Interventi a favore delle categorie protette (ad es. disabili) in materia di collocamento obbligatorio al lavoro;
- ◆ Interventi a garanzia del sostegno scolastico a favore di disabili gravi;
- ◆ Interventi in materia di fornitura di ausili e/o strumenti didattici a favore di studenti affetti da dislessia;
- ◆ Interventi a tutela della libertà religiosa, per la libertà di insegnamento nella scuola, anche nel corso della prevista "ora alternativa";
- ◆ Interventi di sostegno al reddito a favore di lavoratori licenziati e/o cassaintegrati, per quanto concerne i criteri di distribuzione dei sussidi.

### **Trasporto ferroviario locale e interregionale:**

- ◆ Ritardi, disservizi, sicurezza e manutenzione del materiale rotabile;
- ◆ Mancati rinnovi di abbonamento per i pendolari (carta tuttotreno);
- ◆ Inquinamento acustico da treni alta velocità.

### **Interventi in materia ambientale:**

- ◆ Tutela dei lavoratori esposti all'amianto;
- ◆ Elettromagnetismo;
- ◆ Danni derivanti da dissesto idrogeologico (esondazioni e frane - rapporti con Regione, Arpa e Comuni);
- ◆ Tutela dell'ambiente in generale.

### **Interventi in materia fiscale:**

- ◆ Bollo auto;
- ◆ Tassa rifiuti solidi urbani e/o Tariffa igiene ambientale, Tassa o canone per l'occupazione di suolo pubblico (passi carrai, intercapedini e griglie).

### **Interventi di sollecitazione alla trasparenza e al buon andamento dell'azione amministrativa di istituti previdenziali (Inps, Inpdap):**

- ◆ Pensioni;
- ◆ Liquidazioni;
- ◆ Invalidità.

### **Interventi nei confronti di gestori di utenze telefoniche, idriche, elettriche, gas:**

- ◆ Telecom, Vodafone, Wind, Tim, Tre, Infostrada;
- ◆ Smat;
- ◆ Eni Gas and Power, Enel, Iride.

**Accesso alla documentazione amministrativa (art. 25 l. 241/1990 e s.m.i.)**

**Diritti e doveri delle minoranze consiliari all'interno delle assemblee rappresentative degli enti locali**

**Problematiche con enti gestori in materia di edilizia residenziale pubblica**

◆ Rapporti con Agenzia Territoriale per la Casa, Comuni e Consorzi.

**Richieste di nomina di Commissari ad acta (art. 136 t.u.e.l.)**

Tutti i cittadini, anche stranieri, se regolarmente soggiornanti, possono presentare una richiesta di intervento all'Ufficio. Inoltre possono richiedere l'intervento dell'Ufficio anche le Associazioni, i Comitati (anche spontanei) e gli altri Enti rappresentativi di interessi diffusi. Infine si può rivolgere al Difensore Civico qualsiasi pubblica Amministrazione (operante sul territorio regionale).

L'intervento può essere richiesto con varie modalità, ovvero scrivendo all'Ufficio, anche attraverso l'apposito modulo reperibile sul sito web o presso le sedi degli Uffici Relazione con il Pubblico della Regione nei capoluoghi di Provincia, oppure telefonando alla segreteria dell'Ufficio per fissare la data di un colloquio finalizzato all'esposizione del problema lamentato.



Sono previsti, inoltre, colloqui mensili presso gli Uffici Relazioni con il Pubblico regionali dei capoluoghi di Provincia piemontesi. Infine si può inviare un fax o una *e-mail* contenenti la descrizione dei problemi lamentati.

L'Ufficio del Difensore Civico della Regione Piemonte ha sede in Torino, al primo piano di Via Francesco Dellala n. 8.

## **TITOLO 2.**

### **FOCUS SU ALCUNE TIPOLOGIE DI INTERVENTO**

#### **FOCUS: AREA SANITARIA, SOCIO- ASSISTENZIALE E DELL'INTEGRAZIONE SOCIALE PER ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI E PERSONE DIVERSAMENTE ABILI <sup>2</sup>**

#### **INDICE**

##### ***PARTE I. Premessa***

Attività del Difensore civico.

Problematiche: numeri, statistiche ed entità.

Informazioni sull'attività del Difensore civico regionale in ambito sanitario: comunicato per il pubblico.

##### ***PARTE II. Specifiche problematiche a valenza generale***

#### **A) Descrizione delle problematiche segnalate nel corso del 2010 da cittadini ed associazioni**

- a) Relative ad anziani non autosufficienti
- b) Relative a persone disabili
- c) Relative a comportamenti di malpractice (malasanità)
- d) Relative alla assistenza alle donne in stato di gravidanza

#### **B) Disamina generale del contesto normativo.**

---

<sup>2</sup> Il presente "Focus" è stato realizzato dal Difensore civico e coordinato dal Dott. Flavio Mazzucco con la collaborazione della Dott.ssa Emanuela Borzi.

- a) Disamina generale del contesto normativo relativo all'ambito dei servizi socio-assistenziali per anziani non autosufficienti.
- b) Disamina generale del contesto normativo relativo all'ambito dei servizi socio-assistenziali per persone disabili.
- c) Disamina generale del contesto normativo relativo a comportamenti di *malpractice*.

**C) Interventi svolti, rimedi e suggerimenti prospettati**

a) Interventi svolti a seguito di segnalazioni relative a problematiche concernenti anziani non autosufficienti e persone disabili

1. Gli interventi svolti a fronte delle singole segnalazioni di cittadini ed associazioni relative ad anziani non autosufficienti
2. Gli interventi svolti a fronte delle singole segnalazioni di cittadini ed associazioni relative a persone disabili
3. Interventi sistemici nei confronti di Aziende sanitarie Locali e Gestori di Servizi socio sanitari

Lettera dell'8.06.2010

Lettera dell' 1.10.2010

- b) interventi relativi a comportamenti di malpractice
- c) Interventi relativi alla assistenza delle donne in stato di gravidanza

***PARTE III. I rapporti con gli Ordini professionali***

***PARTE IV. I rapporti con il Consiglio e la Giunta regionale del Piemonte: relazioni periodiche***

***PARTE V. Riassunto degli interventi richiesti al Difensore civico: fonti e contenuti***

***FOCUS SU AREA SANITARIA E SOCIO-ASSISTENZIALE E  
DELL'INTEGRAZIONE SOCIALE PER ANZIANI NON  
AUTOSUFFICIENTI E PERSONE DIVERSAMENTE ABILI***

***PARTE I. Premessa***

**Attività del Difensore civico**

L'Ufficio del Difensore civico regionale è quotidianamente investito da segnalazioni, esposti, reclami di cittadini ed Associazioni, relativi a criticità connesse alle attività di assistenza sanitaria e socio-assistenziale, che riguardano, in maggior parte, la popolazione anziana non autosufficiente e i disabili, nonché cittadini svantaggiati economicamente.

Come è noto, il Difensore civico regionale, in forza della legge regionale 09.12.1981, n.50 e s.m.i. (Istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico), e della legge regionale 24.04.1985, n.47 (estensiva della competenze del Difensore civico alle strutture amministrative del Servizio Sanitario e delle ASL operanti nel territorio regionale), ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione regionale, dagli Enti regionali, dagli Enti Locali (Province e Comuni), dai Consorzi Intercomunali gestori di servizi socio -assistenziali, nonché dalle Aziende Sanitarie Locali e dalle Aziende Ospedaliere, quanto gli spetta di diritto.

Nell'esercizio di tale attività, l'intervento del Difensore civico, disciplinato dalla predetta normativa regionale, comporta, in parallelo alle indagini svolte in relazione ai singoli casi, il potere-dovere di formulare relazioni su questioni specifiche meritevoli di urgente considerazione, rivolte agli Organi regionali e agli Enti

competenti: in tal modo realizzando interventi a carattere sistemico, intesi a stimolare imparzialità, buon andamento, trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa.

Nel rispetto di tali criteri si è quindi svolta l'attività dell'Ufficio nel corso dell'anno 2010 anche nell'ambito sanitario e socio-assistenziale, tenuto conto del rilevante numero delle segnalazioni e richieste di intervento provenienti non solo da singoli cittadini, ma anche da Associazioni di volontariato e, negli ultimi mesi dello scorso anno, da Consorzi Intercomunali gestori di servizi socio-assistenziali.

### **Problematiche: numeri, statistiche ed entità.**

Nel corso dell'anno 2010 sono pervenute 554 richieste di intervento riguardanti l'area tematica della "Sanità, Assistenza, Disabilità", e 50 richieste, nello specifico riguardanti "opposizioni alle dimissioni" di pazienti da strutture sanitarie e socio – sanitarie, per un totale di 604 casi.

Tali cifre possono essere significativamente confrontate con le richieste di intervento 2009 relative alla più ampia area tematica dei "Servizi alla persona" (che, così come individuata nelle statistiche espone nella relazione 2009, ricomprendeva non solo casi inerenti sanità, assistenza, disabilità, ma anche previdenza, pubblica istruzione, utenze ecc.); posizioni che ammontavano ad un numero complessivo di 367 .

Da una prima valutazione statistica su tali cifre emerge, un incremento di almeno il 65% dei casi; il che da conto del progressivo aumento delle situazioni di criticità relative al sistema delle prestazioni socio-sanitarie e trova anche rispondenza, nella sua dinamica temporale, nella successiva descrizione delle

problematiche sottoposte all'attenzione dell'Ufficio del Difensore civico.

Informazione sull'attività del Difensore civico regionale in ambito sanitario: comunicato per il pubblico

L'Ufficio del Difensore civico regionale, con nota del 12 aprile dello scorso anno 2010, ha messo a disposizione dei cittadini piemontesi, tramite i presidi e le strutture ospedaliere operanti sul territorio, nonché attraverso i portali Internet degli stessi, una comunicazione illustrativa che riassume modi e termini dell'intervento del Difensore civico, a supporto degli Uffici Relazioni con il Pubblico degli stessi presidi e strutture e a difesa dei diritti fondamentali dei cittadini.

## ***Parte II. Specifiche problematiche a valenza generale***

### **Descrizione delle problematiche segnalate nel corso del 2010 da cittadini ed Associazioni**

a) relative ad anziani non autosufficienti.

Nel corso del 2010 si è delineata una progressiva situazione di deterioramento concernente il sistema delle prestazioni socio-sanitarie previste non solo a favore degli anziani non autosufficienti, ma di tutte le “persone non autosufficienti”, così come definite dall'art.2 della legge regionale 18.02.2010, n.10 ( “le persone in varie condizioni o età che soffrono di una perdita permanente, parziale o totale, dell'autonomia fisica, psichica o sensoriale con la conseguente incapacità di compiere atti essenziali della vita quotidiana senza l'aiuto rilevante di altre persona”); situazione che trova rispondenza nel seguente elenco di

problematiche, indicate anche tenendo conto della progressione temporale delle stesse, ovvero:

- criticità nell'accesso al "Percorso di Continuità Assistenziale" e nella concordanza dello stesso con l'evoluzione dei bisogni socio-sanitari della persona;
- opposizione alle dimissioni " da strutture ospedaliere o da strutture socio-sanitarie, formulate dai ricoverati o dai loro congiunti nei confronti dell'ASL competente e del Comune di residenza;
- utilizzo di cure domiciliari nella fase di lungoassistenza per casi in cui risulterebbe occorrere il ricovero in struttura residenziale;
- incremento dei tempi di attesa per il ricovero in strutture residenziali e denunciata mancata trasparenza in ordine ai criteri di formazione delle liste d'attesa ;
- inadeguatezza informativa in ordine ai diritti degli ospiti ricoverati, con particolare attenzione a modalità e tempi di erogazione dei servizi stessi;
- problemi di ordine burocratico – fiscale relativi alla lungodegenza in residenze socio-sanitarie;
- richieste di sottoscrizione, al momento del ricovero dell'anziano in case di cura o strutture socio-sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario, di "contratti di ospitalità" contenenti clausole di cui si afferma il contrasto con la normativa vigente in materia;
- richieste ai ricoverati in residenze socio-sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario, di corrispondere somme aggiuntive alla quota

alberghiera della retta di ricovero, in relazione a: prestazione alberghiere aggiuntive ( spesso non motivate e specificate),spese di carattere sanitario ( farmaci, trasferimenti in autoambulanza per prestazioni diagnostiche e specialistiche);

- mancata o incompleta realizzazione sul territorio regionale delle funzioni socio - assistenziali in attuazione e secondo i criteri dettati dalla legge regionale 08/01/2004 n.1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento);
- segnalazioni di riduzioni nei servizi socio-sanitari, in particolar modo erogate da Consorzi intercomunali gestori dei servizi stessi.

b) Relative a persone disabili

- Chiusura centri diurni che accolgono persone con handicap intellettuale in situazione di gravità
- Partecipazione degli utenti, portatori di handicap grave, al costo delle spese di trasporto e di mensa
- Ammissione di persona disabile al 100% a progetto di vita indipendente
- Attivazione di terapie per bambino affetto da autismo
- Fornitura di ausili specifici per bambino affetto da Disturbo Specifico di Apprendimento (dislessia)
- Assegnazione di insegnanti di sostegno in favore di alunni affetti da disabilità grave
- Turismo accessibile in favore delle persone in condizioni di disabilità



- c) Relative a comportamenti di *malpractice*
- Comportamenti negligenti riscontrati in occasione di intervento neuro-chirurgico praticato presso ospedale pubblico

d) Relative alla assistenza di donne in gravidanza

Indagine e intervento del Difensore civico: circa una deliberazione della Regione Piemonte in materia di interruzione volontaria di gravidanza.

## **B) Disamina generale del contesto normativo**

a) Disamina generale del contesto normativo relativo all'ambito dei servizi socio-assistenziali per anziani non autosufficienti.

Al riguardo, non intendendo rappresentare una elencazione esaustiva della normativa di rango primario e secondario in materia, ma, semmai indicare quella più rilevante in relazione alle problematiche proposte a questo Ufficio, si rammenta primariamente che, così come recita l'art.32, 1° comma della Costituzione, "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti".

In ossequio a tale principio la legge 23.12.1978, n.833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, all'articolo 2, comma 2, prevede che "Il servizio sanitario nazionale nell'ambito delle sue competenze persegue: ...f) la tutela della salute degli anziani, anche al fine di prevenire e di rimuovere le condizioni che possono concorrere alla loro emarginazione":

Rilevante in materia è la legge 08.11.2000, n.328 (“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”) e, conseguentemente, la disciplina delle prestazioni inerenti all’”area dell’integrazione socio-sanitaria” a favore di “minori, donne, famiglia, anziani, disabili, pazienti psichiatrici, persone con dipendenza da alcool, droghe e farmaci, malati terminali, persone con patologie da HIV” quale individuate nel D.P.C.M. 29/11/2001 (“Definizione dei livelli essenziali di assistenza”- LEA), allegato 1, punto 1 C, che vincola non solo le Aziende Sanitarie Locali ma anche gli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali a garantire le prestazioni individuate su tutto il territorio regionale.

Quanto sopra con l’individuazione di “Macro – livelli” di Assistenza, quali:

l’”Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare”,  
l’”Assistenza territoriale semi-residenziale”, l’”Assistenza territoriale residenziale”.

In tale ambito si pone il dettato della legge regionale 8 gennaio 2004, n.1 (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento), che, tra l’altro, all’art.19 (livelli essenziali e omogenei delle prestazioni), nel prevedere che “la Giunta regionale, sulla base di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia, recepisce ... i livelli essenziali e omogenei delle prestazioni”, al comma 2 del predetto articolo, dispone che “i livelli essenziali ...costituiscono la risposta minima ed omogenea che i comuni tramite gli enti gestori istituzionali sono tenuti a garantire su tutto il territorio piemontese”.

Conformemente a tali disposizioni, va necessariamente evidenziata, tra le altre, la deliberazione n.51 –11389 del

23.12.2003, mediante la quale la Giunta regionale del Piemonte ha disposto che “le Aziende Sanitarie Locali e gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali applichino i Livelli Essenziali di Assistenza relativi all’area socio-sanitaria a decorrere dall’1/1/2004” sulla base dei principi, degli indirizzi ed entri i termini previsti nell’accordo raggiunto nell’ambito del “Tavolo congiunto Regione – Territorio per l’applicazione dei L.E.A. sull’area socio-sanitaria”.

In attuazione dei “Macro-livelli” di Assistenza individuati nel D.P.C.M. 29/11/2001 (“Definizione dei livelli essenziali di assistenza”- LEA), allegato 1, punto 1C, occorre rammentare quanto disposto dalla legge regionale 18.02.2010, n.10, in ordine ai “Servizi domiciliari per persone non autosufficienti” che, all’art.2 individua una definizione di “non autosufficienza” a carattere onnicomprensivo, indicando come “non autosufficienti” “le persone in varie condizioni o età che soffrono di una perdita permanente, parziale o totale, dell’autonomia fisica, psichica o sensoriale con la conseguente incapacità di compiere atti essenziali della vita quotidiana senza l’aiuto rilevante di altre persona”.

Nello specifico delle norme regolamentari adottate dalla Giunta regionale del Piemonte per quanto concerne la presa in carico da parte di Aziende Sanitarie Locali e Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, di cittadini “anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti”, oltremodo rilevante è la previsione di “Percorso di Continuità Assistenziale”, quale definito nel suo sviluppo e nelle modalità di accesso dalla D.G.R. 20 dicembre 2004, n.72-14420.

“Percorso di Continuità” che, mediante lo strumento costituito dall’Unità di Valutazione Geriatrica, finalizzato ad accertare le condizioni dei pazienti che hanno avuto accesso al “Percorso” tramite Pronto Soccorso o Reparto ospedaliero e definire le

modalità di prosecuzione dello stesso, si pone come obiettivo l'”appropriatezza” rispetto ai bisogni dell’anziano accertati, con la previsione del “ricorso ad uno o più tipi di intervento” (in strutture riabilitative o di lungo degenza, in strutture residenziali, mediante cure domiciliari) a carico del Servizio Sanitario Regionale in un lasso di tempo massimo di 60 giorni.

Termine oltre il quale, “ove necessari”, il “Percorso” “potrà trovare continuità attraverso l'utilizzo di altre risposte socio-sanitarie appropriate e disponibili quali:

- Cure Domiciliari in Lungoassistenza,
- Interventi economici a sostegno della domiciliarità,
- Semiresidenzialità,
- Residenzialità”.

Per quanto riguarda, in specie, le prestazioni domiciliari in lungoassistenza, l'identificazione delle caratteristiche delle prestazioni stesse e la specificazioni delle strutture a cui compete la loro attuazione, nonché la previsione di apposito contributo economico, norma di riferimento è la D.G.R. 6 aprile 2009, n.39-11190 “Riordino delle prestazioni di assistenza tutelare socio-sanitaria ed istituzione del contributo economico a sostegno della domiciliarità per la lungoassistenza di anziani non autosufficienti”.

Per quanto concerne, invece, l'assistenza socio-sanitaria prestata a favore di persone anziane non autosufficienti con ricovero in strutture residenziali e delle relative quote tariffarie di ricovero, sono risultate determinanti per l'istruttoria dei casi segnalati a questo Ufficio, la D.G.R. 30/03/05 n.17-15226 “Il nuovo modello integrato di assistenza residenziale socio-sanitaria a favore delle persone anziane non autosufficienti”, la D.G.R. 30/03/05 n.18-15227 “Criteri e modalità di convenzionamento delle strutture residenziali per anziani non autosufficienti con le Aziende

Sanitarie Locali e i soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali in attuazione dell'art.3 della L.R. 08/01/2004, n.1 “, la D.G.R. 01/08/08 n.39-9365 “Assistenza residenziale a favore di persone anziane non autosufficienti. Piano conclusivo per l’omogenea applicazione del modello assistenziale e tariffario di cui alla D.G.R. n.17 -15226 del 30 marzo 2005. Modifiche ed integrazioni alla D.G.R. n.2-3520 del 31luglio 2006”, la D.G.R. 20/10/2008 n.25-9852 “ Attuazione art.8-quinquies D.Lgs.502/1992 e s.m.i. – Approvazione schema di contratto per i soggetti erogatori di prestazioni sanitarie”, D.G.R. 14/09/2009 n.25-12129 “Requisiti e procedure per l’accreditamento istituzionale delle strutture socio sanitarie”.

In ultimo, ma non per rilevanza delle questioni proposte dai cittadini a questo Ufficio, si pone la definizione dell’entità della compartecipazione dell’utente anziano non autosufficiente alla quota assistenziale del costo delle prestazioni, siano esse domiciliari ovvero residenziali.

In ordine alla questione relativa alle componenti della situazione economica dell’avente diritto alla prestazione, la Regione Piemonte, con successive Deliberazioni (D.G.R.. n. 37-6500 del 23.07.2007, n. 64 – 9390 del 01.08.08, n. 39-11190 del 06.04.09, D.G.R. 56-13332 del 15.02.2010 ), ha inteso progressivamente delineare un sistema compiuto ed omogeneo di criteri di compartecipazione alle prestazioni sociali residenziali, domiciliari e semi- residenziali.

A tal fine, va rammentato che l’art.3, comma 2 del Decreto Legislativo 109/1998, così come modificato dal Decreto Legislativo 04.05.2000, n.130 prevede che, limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell’ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, (erogate a domicilio oppure in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo), la normativa

di attuazione deve evidenziare la situazione economica del solo assistito. Ed In quest'ottica le D.G.R. 1.08.2008 n. 64-9390 e 6.04.2009, n. 39-11190 hanno ribadito la necessità di considerare esclusivamente il reddito ed il patrimonio dell'interessato.

b) Disamina generale del contesto normativo relativo all'ambito dei servizi socio-assistenziali e dell'integrazione sociale per persone diversamente abili

La Costituzione italiana riconosce valore fondamentale alla persona come individuo ponendo a carico della collettività un obbligo di solidarietà (art. 2); avendo tutti i cittadini pari dignità sociale, a prescindere dalle condizioni personali, si impone quindi alle istituzioni il compito di rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3).

La tutela delle persone portatrici di disabili si realizza necessariamente in ambito sanitario, sociale ed economico, trovando quindi riconoscimento, da un lato nel diritto alla salute "come fondamentale diritto dell'individuo e della collettività" e nel divieto di trattamenti sanitari obbligatori, previsti nel Titolo II della Costituzione all'art. 32 primo e secondo comma; dall'altro nel diritto della persona inabile al lavoro e, se sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, nel diritto al mantenimento e all'assistenza sociale e nel diritto all'educazione e all'avviamento professionale, sanciti nel Titolo III all'art. 38 terzo comma.

L'area dell'integrazione socio-sanitaria delle persone disabili si é venuta concretamente sviluppando attraverso la definizione di Livelli Essenziali di Assistenza (L.E.A.) che vincolano non solo le Aziende sanitarie ma anche gli Enti gestori dei servizi socio-

assistenziali a garantire prestazioni individuate su tutto il territorio regionale.

In tale ambito la legislazione regionale piemontese ( legge 1/2004 “Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento”) nell’obiettivo, tra gli altri, di raggiungere la piena integrazione dei soggetti disabili ha individuato l’assistenza residenziale e semiresidenziale tra i servizi essenziali per assicurare risposte adeguate; attribuendo alla Giunta regionale (art. 19 della l.r. 1/2004) il compito di recepire i livelli essenziali ed omogenei delle prestazioni, che costituiscono la risposta minima ed omogenea che i comuni tramite gli enti gestori istituzionali sono tenuti a garantire.

A tale riguardo la Giunta regionale con Deliberazione del 23.12.2003 n. 51-11389 ha stabilito gli standard organizzativo-gestionali degli Enti gestori i quali hanno il compito attraverso regolamenti di definire in concreto l’accessibilità delle prestazioni; in altre parole, rendere esigibile le prestazioni ed i servizi individuati, attuando il diritto fondamentale delle persone disabili all’assistenza socio-sanitaria.

Tale normativa deve contenere, inoltre, i criteri di partecipazione degli utenti al costo delle spese di trasporto e mensa secondo le indicazioni della Giunta regionale.

In merito, la Regione Piemonte, con successive Deliberazioni (D.G.R. n. 37-6500 del 23.07.10,. n. 64-9390 del 1.08.08, n. 39-11190 del 6.04.09) ha inteso progressivamente delineare un sistema, basato sulla valutazione delle componenti della situazione economica dell’avente diritto alla prestazione, compiuto ed omogeneo di criteri di compartecipazione alle prestazioni sociali

residenziali, domiciliari e semi-residenziali, che deve essere rispettato dagli Enti gestori delle attività socio-assistenziali.

A tali regole dovendosi, in ogni caso, aggiungere quelle derivanti dalla normativa statale e, tra le altre, quelle inerenti alla documentazione amministrativa e alla riservatezza dei dati personali raccolti.

D'altro canto, sul versante dell'assistenza sociale, la legge 5 febbraio 1992, n. 104 ("Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate") ha stabilito, tra le altre finalità, di:

- Garantire il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e promuoverne la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società;
- Prevenire e rimuovere le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali
- Perseguire il recupero funzionale e sociale della persona affetta da minorazione e assicurare i servizi e le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione

A livello internazionale la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a Parigi il 10 dicembre 1948) il Protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (adottato a Parigi il 20 marzo 1952), la Carta sociale europea (adottata a Strasburgo il 3 maggio 1996), la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006), la



Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione a Nizza il 7 dicembre 2000), il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (firmato a Roma il 29 ottobre 2004), appaiono univocamente orientati ad assicurare ai disabili una tutela effettiva e non meramente teorica, nell'ottica della piena integrazione della persona disabile

In particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla disabilità approvata dalle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 costituisce una rilevante novità a seguito della ratifica a cui lo Stato italiano ha provveduto con la legge n. 18 del 2009.

Si tratta del primo trattato sui diritti umani del XXI secolo che rappresenta, per circa 650 milioni di persone disabili in tutto il mondo, come ha detto il segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan "l'alba di una nuova era- un'era in cui le persone disabili non dovranno più sopportare pratiche discriminatorie e comportamenti che è stato permesso prevalessero per troppo tempo".

Scopo dichiarato dalla Convenzione è quello di promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità e promuovere il rispetto per loro intrinseca dignità.

Tra i principi, sanciti dalla Convenzione, il rispetto per la dignità umana, l'autonomia individuale, la non discriminazione, la piena ed effettiva partecipazione e l'inclusione nella società, nel settore del lavoro, il rispetto delle differenze, le pari opportunità, l'accessibilità, l'uguaglianza tra uomini e donne e il pieno godimento di tutti i diritti umani da parte dei bambini.

Tra gli strumenti individuati dalla Convenzione, di cui l'Ufficio ha con forza evidenziato la rilevanza nell'attuare l'integrazione delle persone disabili, vanno evidenziati:

- i progetti di Vita indipendente ed inclusione nella società (art. 19) per cui si riconosce il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone e si afferma l'impegno, assunto dagli Stati parti della Convenzione, ad adottare misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società, assicurando, tra le altre, l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e servizi e strutture sociali adattate ai loro bisogni;
- il diritto delle persone con disabilità all'istruzione (art. 24) che deve essere garantito, anche attraverso la predisposizione di accomodamenti ragionevoli, al fine di "andare incontro alle esigenze individuali" del disabile (lett. c)

Dal quadro normativo descritto emerge che i diritti delle persone disabili si configurano come diritti fondamentali e, come affermato dalla Corte Costituzionale con la recente decisione 26.02.2010, n. 80 "la discrezionalità del legislatore nell'individuazione delle misure necessarie alla tutela dei diritti delle persone disabili non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati".

Ne è conseguito quindi un rilevante cambiamento nel rapporto della persona disabile rispetto all'erogazione dei servizi da parte dell'Amministrazione, annotando quindi il passaggio, per quest'ultimo, dalla posizione di utente, creditore di prestazioni individuate e quindi "somministrate" dai servizi socio-assistenziali, nel vincolo delle risorse finanziarie concretamente disponibili, a

quella di “soggetto titolare di diritti pieni, non suscettibili di affievolimento neanche di fronte alle esigenze di bilancio dello Stato” (Consiglio di Stato 21.04.2010, n. 2231)

Inoltre, dalla legislazione interna ed internazionale si trae un'altra importante e significativa considerazione: la disabilità non individua un gruppo omogeneo di menomazioni, poiché vi sono forme diverse e per ognuna di esse è necessario individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona.

Peraltro, tali principi hanno costituito per la Regione Piemonte con la D.G.R. 32-6868 del 5 agosto 2002, base per avviare la sperimentazione di progetti di “Vita indipendente”, le cui linee guida sono state poi successivamente modificate con la D.G.R. 21 luglio 2008, n. 48-9266 (“Approvazione linee guida per la predisposizione dei progetti di Vita indipendente”), nonché, all'interno del programma di governo clinico per i disturbi neuropsichiatrici in età evolutiva, per costituire il “Coordinamento regionale per l'autismo”, quale organismo individuato per garantire l'equità di accesso e trattamento di tali forme di disabilità, sul presupposto che “interventi precoci ed intensivi, basati su metodiche validate dalla ricerca internazionale, consentono importanti miglioramenti e significativa riduzione della disabilità” (vedasi Determinazione Dirigenziale del Settore Assistenza Specialistica e Ospedaliera n. 205 del 4.04.2009)

Orbene, la Difesa civica, cogliendo appieno la radicalità del mutamento introdotto con la ratifica della Convenzione ONU e dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, ha sollecitato le Amministrazioni ad attivare comportamenti idonei a garantire alle persone disabili l'autonomia individuale, compresa la libertà di

compiere le proprie scelte e l'indipendenza delle persone disabili, il diritto all'istruzione e alla fornitura di ausili destinati ad aiutare sul piano psico-fisico-educativo in particolari forme di disabilità. La trattazione delle questioni concernenti i diritti fondamentali delle persone disabili si é quindi sviluppata non per svolgere un'attività di mero controllo o verifica dell'operato degli uffici, ma prioritariamente, per sollecitare le amministrazioni coinvolte a porre in essere ogni iniziativa doverosa per dare attuazione ai diritti di autonomia, l'indipendenza e l'integrazione della persona disabile.

c) Disamina generale del contesto normativo relativo ai comportamenti di malpractice (malasanità)

Ai sensi della legge regionale 24 aprile 1985, n. 47 il Difensore civico regionale può intervenire, nell'ambito della funzione di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa attribuita con la legge 50/1981, anche per tutelare il cittadino nei confronti degli organi amministrativi del Servizio sanitario e delle Aziende sanitarie Locali operanti nella regione.

Ai fini di realizzare tale funzione di garanzia il Difensore civico di fronte ad irregolarità, negligenze o ritardi, interviene nei confronti degli Uffici del servizio sanitario Regionale e delle Aziende sanitarie Locali.

In tale contesto la malpractice, ovvero la negligenza professionale dei medici e degli operatori sanitari, si colloca in quanto fatto attraverso il quale possono essere appurati casi di cattiva amministrazione per i quali l'intervento del Difensore civico costituisce strumento per stimolare comportamenti idonei a garantire la trasparenza, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità

dell'azione amministrativa in funzione della tutela del diritto alla salute, secondo la definizione di interesse collettivo sancita dall'art. 32 della Costituzione.

L'intervento della Difesa civica, in nessun caso di negligenza professionale costituisce, per contro, il mezzo per affermare pretese risarcitorie a carattere individuale, per le quali il cittadino dovrà sempre e comunque rivolgersi alle autorità giurisdizionali competenti

### **C) Interventi svolti, rimedi e suggerimenti prospettati.**

a) Interventi svolti a seguito di segnalazioni di problematiche relative ad anziani non autosufficienti

1. Gli interventi svolti a fronte delle singole segnalazioni di cittadini e Associazioni

L'attività svolta dall'Ufficio della Difesa civica nel corso dell'anno 2010 in relazione ai singoli casi relativi ad anziani non autosufficienti, quali sopra descritti nella loro complessità, si è, innanzitutto, sostanziata in distinti interventi nei confronti delle Aziende sanitarie e degli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, non intesi a porre in essere un'attività di mero controllo o verifica dell'operato degli Enti coinvolti, ma, prioritariamente, ad acquisire una compiuta e trasparente informazione in merito ai casi sottoposti all'attenzione dell'Ufficio, in modo tale da poter valutare la fondatezza dei reclami pervenuti, e, ove necessario, tutelare i cittadini utenti dei servizi socio-sanitari, sollecitando le Amministrazioni coinvolte a porre in essere ogni iniziativa doverosa per dare soluzione alle questioni segnalate.

A fronte di tali singoli interventi, si sono, nella quasi totalità dei casi, ottenuti soddisfacenti risultati soprattutto in ordine alla trasparenza dell'azione amministrativa e delle motivazioni dei provvedimenti adottati, consentendo quindi ai cittadini, mediante il Difensore civico, di conoscere tempi e modi di sviluppo dei progetti di assistenza socio-sanitaria previsti a loro favore.

Per quanto riguarda, invece, l'effettiva risoluzione dei casi prospettati dai cittadini non autosufficienti a riscontro di accertati bisogni, nel corso dell'anno si è passati da una iniziale notevole predominanza di concreti esiti positivi ad una progressiva situazione di blocco o, quanto meno, di criticità nell'attivazione e nello sviluppo delle prestazioni socio-sanitarie, che si è tradotta, per lo più, in comunicazioni relative al posizionamento del cittadino in liste di attesa, che vanno man mano dilatandosi nella loro consistenza numerica, ovvero nell'aumento della compartecipazione al costo dei servizi erogati.

Tutto ciò, nel contesto di intervenute misure di contenimento della spesa pubblica adottate dalle competenti Amministrazioni finalizzate ad un miglioramento della scelta allocativa e ad una più efficiente gestione delle risorse, non accompagnate, tuttavia, da una espressa riformulazione dei livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie.

2. Interventi svolti a seguito di segnalazione di problematiche relative a persone disabili

- *Chiusura centri diurni che accolgono persone con handicap intellettuale*

Alcune associazioni hanno segnalato all'Ufficio del Difensore civico di essere venute a conoscenza che un Ente gestore di servizi socio-assistenziali, al quale fanno capo diversi Comuni della Provincia di Torino, aveva disposto la chiusura dei centri diurni, che accolgono persone con handicap intellettuale in situazione di gravità dal 24 dicembre 2010 al 7 gennaio 2011.

Al riguardo l'Ufficio del Difensore civico, nel richiamare la normativa nazionale e regionale che pone in capo agli enti gestori dei servizi socio-assistenziali specifici obblighi in ordine alle prestazioni che debbono essere garantite ai cittadini, ha chiesto di chiarire con doverosa sollecitudine se tale notizia rispondesse al vero e quale ne fossero le eventuali ragioni di fatto e di diritto; facendo presente nel caso di confermata chiusura che, seppur temporanea, essa poteva apparire lesiva di diritti fondamentali della persona (quali il diritto alla salute), in specie di categorie deboli che, senz'altro, hanno necessità di un continuo supporto capace anche di aiutare i loro familiari nell'attività di sostegno.

A tale stregua, l'interruzione del servizio in un arco temporale che, obiettivamente, non era occasionale e non poteva definirsi breve ed episodico, poteva ingenerare situazioni lesive di diritti fondamentali, tanto più in ambito feriale, ovvero in un ambito temporale che, secondo il notorio, spesso aveva visto in passato la recrudescenza e l'ingravescenza di patologie come quelle da cui sono afflitti i soggetti in questione.

Nel rammentare gli obblighi nascenti dall'adempimento di un servizio pubblico, è stato quindi sollecitato ogni tempestivo intervento utile, affinché si desse corso a tutte le misure necessarie, che apparivano non eludibili e non differibili, idonee alla protezione delle persona disabili con handicap intellettuale in

situazione di gravità che facevano riferimento all'Ente gestore in questione.

Dell'avviato intervento é stata data comunicazione, unitamente agli allegati, al Procuratore della Repubblica.

Al riguardo, l'Ente gestore rispondeva con una nota che confermava la chiusura dei centri diurni testualmente riportando: "il funzionario preposto ha personalmente sentito le famiglie che, sulla base delle sue conoscenze presentavano situazioni sociali e personali più critiche per eventualmente intervenire, in caso di loro richiesta, con un supporto di tipo domiciliare nei giorni...coincidenti con la chiusura dei centri Diurni. Nessuna delle famiglie sentite ha richiesto tale servizio" e che "Nessuna delle famiglie ha lamentato situazioni di particolare necessità"

A fronte della riferita risposta il Difensore civico ha rappresentato l'intuitiva evidenza del fatto che le "situazioni di particolare necessità" avrebbero potuto occorrere proprio nel periodo di chiusura dei centri, privando della doverosa protezione le persone disabili; così come una o più telefonate effettuate da "funzionario preposto...sulla base delle sue conoscenze", intuitivamente non poteva sopperire ad esigenze di intervento che si manifestino in concreto dal 24/12/10. Quanto all'ulteriore fatto, riferito con la nota inviata dall'Ente gestore, secondo cui: "un'educatrice incaricata dal preposto funzionario" avesse "sentito telefonicamente ...tranne una...tutte le famiglie di un Centro Diurno (dunque non anche le famiglie di tutti gli altri Centri)... per ricordare il periodo di chiusura e fare gli auguri", non è intuitivamente anch'esso suscettibile di soddisfare esigenze di sostegno degli utenti interessati, che si manifestassero dal 24/12/10 al 07/01/11.



Anche la suddetta comunicazione é stata indirizzata al Sig. Procuratore della Repubblica.

- *Partecipazione degli utenti, portatori di handicap grave al costo delle spese di trasporto e mensa*

Sono pervenute all'ufficio n. 6 richieste di intervento provenienti da cittadini e Associazioni, aventi tra gli scopi statuari la difesa di persone affette da handicap grave, con le quali sono state evidenziate questioni concernenti il "regolamento e procedure dei centri diurni disabili" adottato da un consorzio di servizi socio-assistenziali.

In particolare i ricorrenti hanno lamentato che:

- la ricomprensione della pensione o dell'assegno di invalidità tra le componenti della situazione economica dell'avente diritto alla prestazione da valutare ai fini della contribuzione dell'utente- portatore di handicap permanente grave- al costo delle prestazioni di mensa e trasporto;

- la non conformità della richiesta formulata dal Consorzio all'utente di fornire dati personali ed economico-reddituali relativi al nucleo familiare di appartenenza, rispetto al dettato normativo di cui all'art. 3, comma 2 ter del D.Lgs 109/1998 che prevede la necessità di evidenziare la situazione economica del solo assistito

In merito, il Difensore civico ha evidenziato, in primo luogo, che la valutazione della situazione reddituale deve assumere quale base di riferimento la c. detta franchigia (determinata in euro 597,41 mensili, pari a 7.766, 33 euro annui per l'anno 2010), secondo quanto esplicitamente previsto dalla normativa statale e regionale; la D.G.R. 56-13332 del 15.02.2010, infatti, ribadendo che l'utente deve contribuire alla componente sociale del costo delle

prestazioni con l'ammontare delle indennità concesse a titolo di minorazione dall'INPS ha chiarito che "l'utilizzo delle suddette indennità deve comunque lasciare nella disponibilità dell'utente una somma pari alla franchigia maggiorata dell'importo utilizzato per l'eventuale canone di locazione".

Per quanto concerne la seconda questione , relativa alla richiesta formulata agli utenti di fornire, mediante certificazione ISEE, dati economico -reddituali concernenti i componenti del nucleo familiare di appartenenza, il Difensore civico ha escluso fosse necessaria la certificazione ISEE concernente i componenti del nucleo familiare, essendo sufficiente una autocertificazione dell'avente diritto.

Il Difensore civico ha osservato che la richiesta di produrre certificazione ISEE non é conforme alle disposizioni contenute nel D.Lgs 109/1998 che impone alla normativa di attuazione in materia di prestazioni sociali agevolate rivolte a persone con handicap grave, di evidenziare la situazione economica del solo assistito.

A tale riguardo la Regione Piemonte, con successive Deliberazioni (D. G. R. n. 37-6500 del 23.07.10, n. 64-9390 del 1.08.08, n. 39-11190 del 6.04.09) ha inteso progressivamente delineare un sistema compiuto ed omogeneo di criteri di compartecipazione alle prestazioni sociali residenziali, domiciliari e semi-residenziali, che deve essere rispettato dagli Enti gestori delle attività socio-assistenziali; tali provvedimenti ribadendo la necessità di considerare esclusivamente il reddito ed il patrimonio dell'utente interessato alla prestazione sociale.

Inoltre, a tali regole devono in ogni caso aggiungersi quelle derivanti dalla normativa statale e, tra le altre, quelle inerenti alla documentazione amministrativa e sulla riservatezza dei dati personali raccolti.

In merito, il Difensore civico ha rilevato che la richiesta di formulare dati personali ed economico-reddituali relativi al nucleo familiare non era coerente con la normativa sulla riservatezza dei dati personali che all'art. 11 del Codice sulla Privacy dispone che i dati personali oggetto di trattamento devono essere pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti; in ogni caso, avendo tutti i cittadini la facoltà di produrre autocertificazioni, per fornire i suddetti dati reddituali e non potendo le Amministrazioni richiedere ulteriori documenti per la presentazione di istanze.

Il Difensore civico, quindi, ha sollecitato il consorzio socio-assistenziale coinvolto a modificare la normativa contenuta nel regolamento dei centri diurni nel senso di adeguare e correggere le disposizioni relative alla valutazione dei criteri di partecipazione alle spese di mensa e trasporto e alle comunicazioni relative alla situazione economica degli interessati. La normativa concernente la partecipazione degli utenti al costo delle spese di trasporto e mensa è basata sulla valutazione delle componenti della situazione economica dell'avente diritto alla prestazione.

La trattazione della questione, si è quindi sviluppata sul presupposto che le prestazioni sociali in questione costituiscono diritti fondamentali, di cui deve essere garantita l'erogazione secondo criteri di uniformità di trattamento sul territorio piemontese e di accessibilità; non dovendosi richiedere adempimenti particolarmente gravosi per l'esercizio del diritto alla prestazione a persone che versano in situazioni di menomazione fisica e/o psichica.

In conclusione, i consorzi socio-assistenziali devono dare applicazione alle seguenti disposizioni normative:

- D.G.R. 1.08.2008 n. 643-9390 e 6.04.2009, n. 39-11190 che hanno ribadito la necessità di considerare esclusivamente il reddito ed il patrimonio dell'utente interessato alla prestazione sociale

- D.G.R. 56-1332 del 15.02.2010 nella parte in cui stabilisce che l'utilizzo delle indennità concesse a titolo di minorazione "deve comunque lasciare nella disponibilità dell'utente una somma pari alla franchigia maggiorata dell'importo utilizzato per l'eventuale canone di locazione";

- art.11. Codice della Privacy (D.Lgs. 196/2003) che impone la pertinenza e la non eccedenza dei dati personali rispetto alla finalità per la quale sono stati raccolti;

- artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000 che prevedono la possibilità di comprovare mediante dichiarazioni prodotte in sostituzione delle normali certificazioni sottoscritte dall'interessato ed anche contestuali all'istanza, la situazione reddituale o economica.

Pertanto, il Difensore civico ha osservato che l'attività degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali deve, in ogni caso, connotarsi per coerenza e conformità alla normativa statale e regionale vigente, in quanto presupposti imprescindibili per garantire un'omogenea applicazione ed erogazione sul territorio delle prestazioni sociali e dei connessi benefici economici; essendo preclusa ai consorzi l'introduzione di norme a carattere innovativo che possano modificare le posizioni soggettive degli utenti rispetto al quadro di riferimento.

- *Ammissione di persona disabile al 100% a progetto di vita indipendente*

L'intervento della Difesa civica ha mirato ad evidenziare le incongruenze che le persone disabili avevano lamentato nell'attuazione dei programmi di assistenza: ovvero, limitazioni derivanti dall'attivazione di programmi di assistenza e incidenti sul patrimonio e sulla vita professionale della persona disabile e della sua famiglia.

In particolare, l'Ufficio ha avuto modo di sollecitare le amministrazioni a dare ascolto, nel rispetto del principio di legalità, ai bisogni e alle esigenze prospettate, avendo presente che l'autonomia ed l'indipendenza, elementi indispensabili per una piena integrazione sociale delle persone disabili, si realizzano innanzitutto con un coinvolgimento della persona disabile, ricercando un consenso reale ed effettivo alle prestazioni e alle modalità in cui viene erogato il servizio di assistenza e cura al fine di stimolare da parte di quest'ultimo adesione e condivisione ai programmi di assistenza.

Attraverso l'interlocuzione avviata con gli uffici competenti è stato evidenziato come l'assenza di uno spazio di autodeterminazione nell'ambito dei progetti di assistenza sociale rischia di collocare la persona disabile in un ruolo passivo, poiché egli diviene bisognoso non solo per le cure, bensì anche per la gestione della propria esistenza dalle strutture che gli forniscono aiuto e che tali conseguenze negative possono ripercuotersi anche sui familiari; tutto ciò in netto contrasto con i diritti riconosciuti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili.

Inoltre l'Ufficio, ha suggerito ai servizi socio-assistenziali l'attivazione di un progetto di vita indipendente, secondo quanto disposto dalla D.G.R. 21 luglio 2008, n. 48-9266 che, richiamando i principi stabiliti dalla Convenzione delle nazioni Unite delle persone con disabilità, ha previsto la possibilità per le persone disabili, pur inabili al lavoro, di accedere al progetto per l'esercizio delle responsabilità genitoriali

La vicenda da cui ha tratto origine l'intervento della Difesa civica concerneva una persona disabile al 100%, genitore con una figlia minore, per il quale da diversi anni il Comune di residenza aveva attivato interventi, tra cui un progetto di assistenza domiciliare e l'erogazione di un assegno di cura.

In riferimento alla realizzazione di tale programma di assistenza il cittadino lamentava una situazione che, a prescindere dalla correttezza delle procedure utilizzate, appariva in concreto poco coerente e mirata alla realizzazione dell'autonomia e dell'indipendenza della Sua persona e poco attenta alle necessità e alle legittime aspettative della Sua famiglia.

Infatti, il progetto di assistenza domiciliare che trovava il coinvolgimento anche della moglie, imponeva a quest'ultima di non svolgere alcuna attività lavorativa; per contro, le regole relative all'erogazione dell'assegno di cura richiedevano alla donna l'iscrizione al Centro per l'impiego proprio per evitare la decadenza dal beneficio economico.

Tale situazione, come evidenziato dal cittadino, rendeva impossibile alla donna di acquisire una qualifica professionale, nonché una copertura previdenziale, anche nell'interesse della figlia minore.

Inoltre, il Comune aveva attivato una procedura per il recupero di somme di denaro erogate per l'assegno di cura durante

l'anno 2008, poiché il cittadino in quell'anno, a proprie spese, aveva fruito di un servizio di assistenza notturna, all'epoca non individuato dal Comune; pur avendo successivamente riconosciuta la possibilità di accedere a tale prestazione, il Comune domandava la restituzione dell'assegno di cura in quanto il servizio di assistenza notturna per l'anno 2008 non era stato individuato dai competenti uffici.

Tali incongruenze, che determinavano una discrasia tra gli obiettivi prefissati, piena autonomia ed integrazione nella famiglia, e la situazione di fatto come concretamente si è venuta sviluppando, contribuivano a rendere poco razionale e comprensibile il modo in cui si intendesse realizzare un'assistenza a favore del cittadino disabile; viceversa, palesando la difficoltà, in cui si trovava la persona disabile con la sua famiglia di progettare la propria autonomia ed indipendenza nel prossimo futuro.

Tale vicenda ha, quindi, dato modo all'Ufficio della Difesa civica di rilevare, per superarli, i limiti intrinseci che possono presentarsi nella realizzazione dei progetti di assistenza domiciliare e di prestazioni economiche aggiuntive e, perciò, di chiedere ai competenti uffici l'attivazione per il cittadino disabile di accedere al progetto di vita indipendente come delineato dalla Deliberazione della Regione Piemonte 21 luglio 2008, n. 48-9266 "con riferimento all'esercizio delle responsabilità genitoriali", dando modo di fruire di un'assistenza autogestita per esercitare e farsi carico dei doveri familiari nei confronti dei figli minori e realizzare un'autonomia gestionale nel complesso del proprio nucleo familiare.

Il Comune, accogliendo i suggerimenti del Difensore civico, ha ammesso il cittadino al progetto Vita indipendente.

- *Attivazione di terapie per bambino affetto da autismo*

Si rivolgeva a questo Ufficio la mamma di un bambino autistico per avere informazioni sui metodi di cura, sulle terapie riabilitative e sui trattamenti erogati e/o erogabili a favore dei bambini autistici di età inferiore ai 6 anni.

La cittadina non risultava adeguatamente informata in ordine ai diritti riconosciuti al figlio e, in particolare, al monte ore settimanale di trattamenti che potevano spettare al bambino.

La medesima, inoltre, evidenziava che il Servizio Sociale del Comune di residenza non aveva previsto un protocollo specifico di intervento rispetto ai disturbi dello spettro autistico (come era peraltro confermato nella documentazione esibita all'Ufficio).

A seguito di tale reclamo, il Difensore Civico interveniva chiedendo informazioni e sollecitando gli Enti competenti, nella specie Comune, ASL e Direzione Regionale Sanità, affinché al bambino fosse garantita la necessaria terapia, al fine di evitare un aggravamento dello stato psico-fisico del medesimo; i disturbi dello spettro autistico essendo una patologia dello sviluppo psicologico altamente invalidante, che nella quasi totalità dei casi perdura anche in età adulta e il cui decorso dipende in buona parte dalla precocità e specificità degli interventi abilitativi attivati in età evolutiva.

La Legge 104/1992, che tutela i diritti delle persone diversamente abili, afferma, all'art. 3, comma 2, che la persona diversamente abile "ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative".



In materia di autismo, la Regione Piemonte ha adottato la determinazione dirigenziale n.205 del 04/05/2009 (Nomina del Coordinamento regionale per l'Autismo), il cui obiettivo è "l'applicazione della raccomandazione su tutto il territorio regionale per garantire l'equità di accesso e trattamento alla popolazione interessata"

Nella determinazione regionale si legge che "è stato dimostrato che interventi precoci e intensivi, basati su metodiche validate dalla ricerca internazionale, consentono importanti miglioramenti e significativa riduzione della disabilità".

Alla luce della suddetta normativa, l'Ufficio ha chiesto agli Enti competenti di mettere non solo la cittadina esponente, ma tutti i cittadini che si trovassero ad affrontare il medesimo problema, nella condizione di poter conoscere con precisione i diritti spettanti ai soggetti autistici e i trattamenti abilitativi attivabili al fine di ridurre, attraverso interventi precoci, la disabilità.

Per quanto concerne il caso specifico sottoposto all'attenzione dell'Ufficio, è stato chiesto di fornire informazioni in ordine agli interventi in concreto attuati e/o attuabili a favore del minore, in ottemperanza alla citata determinazione regionale e nel rispetto del principio della continuità assistenziale, al fine di garantire al bambino le cure necessarie e favorire lo sviluppo dell'autonomia comunicativa e operativa.

A seguito della segnalazione del Difensore Civico, l'Amministrazione comunale ha comunicato che la Commissione Tecnica Handicap aveva approvato un progetto integrato individualizzato di educativa territoriale a valenza socio-riabilitativa a favore dei minori, da effettuare tramite operatori specializzati; in merito alle raccomandazioni di ordine più generale, il Comune si impegnava, tramite educatori professionali e assistenti

sociali di comprovata professionalità e competenza, a dare ad ogni avente diritto la massima e più completa informazione sulle prestazioni esigibili.

Inoltre, l'Azienda sanitaria Locale interpellata forniva delucidazioni in merito ai trattamenti per l'autismo effettuabili e sugli interventi praticati in favore del bambino in questione.

La Direzione Regionale Sanità ha informato questo Ufficio circa gli esiti di un monitoraggio sui percorsi assistenziali e sugli interventi formativi posti in essere da parte delle ASL a favore dei minori con disturbi pervasivi dello sviluppo; da cui è emerso che non sempre i servizi territoriali riescono a garantire trattamenti per mancanza di risorse e/o per assenza di formazione.

Pertanto, il Coordinamento regionale Autismo si è impegnato ad affrontare la questione della formazione degli operatori dei servizi della Regione, tramite l'attivazione di corsi professionali specifici; predisponendo, al fine di verificare lo stato dell'arte sull'attuazione del Programma Autismo da parte dei Servizi della Regione, un secondo monitoraggio che consentirà di ottenere ulteriori informazioni sulle modalità attraverso cui le singole Aziende sanitarie organizzano e gestiscono i progetti integrati a favore dei bambini autistici.

- *Fornitura di ausili per bambino in età scolare affetto da Disturbo Specifico di Apprendimento (dislessia).*

Il Difensore civico, a fronte di segnalazione dei genitori, è intervenuto nei confronti di un' Azienda Sanitaria Locale in merito ad una questione connessa al riconoscimento, a favore di una ragazza minorenni, dell'invalidità conseguente al Disturbo Specifico di Apprendimento; con particolare riferimento alla

mancata informazione in ordine alla fornitura di ausili, presumibilmente didattici, ottenibili a seguito del riconoscimento di tale forma di invalidità.

Preso atto della risposta fornita dall'Azienda Sanitaria, con la quale si segnalava che era stato corrisposto ai cittadini un contributo economico mensile finalizzato al sostegno dell'inserimento scolastico della figlia, presumibilmente "sufficiente a garantirle l'acquisizione dei supporti informatici che dovessero rendersi necessari", è emerso che la normativa di riferimento non prevede alcuna possibilità per i soggetti dislessici, anche a fronte di un riconoscimento di invalidità, di ottenere la fornitura di computer o software specifico, con l'eccezione della possibilità di ottenere un contributo "per l'acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati" solo per chi abbia visto riconosciuta una disabilità grave, in base alla legge 104/92.

Il Difensore civico ha, pertanto, ritenuto di segnalare la questione all'Amministrazione regionale, sottolineando la necessità di tutelare i soggetti che si trovino in tale stato di invalidità e chiedendo di valutare la possibilità di eventuali interventi, di carattere sistematico, diretti a:

- rimuovere la situazione di "confusione" a cui vanno incontro le famiglie dei minori affetti da dislessia, consistente nella previsione di ausili (genericamente indicati nella nota di trasmissione del verbale di riconoscimento di invalidità tra i benefici conseguenti al riconoscimento di invalidità), alla quale non fa tuttavia seguito la fornitura degli ausili medesimi in favore dei soggetti indotti, in buona fede, a richiederli;

- verificare l'opportunità di scindere la previsione di concessione di contributi economici dalla previsione relativa alla fornitura di ausili, tenutosi conto che, di norma, i benefici economici vengono destinati al soddisfacimento di bisogni primari (in ipotesi, anche di interi nuclei familiari e con ricaduta sull'I.S.E.E.), laddove l'ausilio materiale ovvero strumentale è destinato per sua natura ad aiutare sul piano psico-fisico-educativo il soggetto dislessico;

- verificare se, compatibilmente alla normativa in materia, sia possibile estendere la fornitura di ausili, in particolare supporti informatici, a tutti i soggetti dislessici, in quanto mezzi idonei a migliorare la qualità della vita, mediante l'accrescimento della loro autonomia e della loro integrazione scolastica.

Dal riscontro pervenuto dalla Direzione regionale Sanità ha, tra l'altro, trovato conferma la "problematica relativa all'assenza di normativa specifica per la fornitura di ausili ai dislessici".

Il Difensore civico ha poi rimesso alla valutazione degli Organi politici e della Giunta della regione Piemonte le problematiche quali sopra evidenziate con i riscontri pervenuti, e, in seguito, è stato informato dalla Presidenza del Consiglio regionale dell'avvenuta trasmissione delle segnalazioni formulate dalla Difesa civica alla competente Commissione consiliare.

In tal modo, realizzandosi un primo momento di effettiva interlocuzione, in uno spirito di leale collaborazione, con gli Organi regionali rappresentativi, preposti alla regolamentazione, nonché alla legiferazione in materia.

Ed ancora, in tale spirito di leale collaborazione, il Difensore civico ha recentemente trasmesso agli Organi regionali, al fine di conoscere le iniziative che gli Organi stessi vorranno assumere,

copia della sopravvenuta legge 8 ottobre 2010, n.170 (Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico), che riconosce la dislessia, la disgrafia, la disortografia e la discalculia quali disturbi specifici di apprendimento, perseguendo precipue finalità di garanzia del diritto all'istruzione degli studenti affetti da tali disturbi.

- *Assegnazione di insegnanti di sostegno in favore di alunni affetti da disabilità grave.*

Il Difensore civico, nel corso dell'anno 2010, è intervenuto nei confronti dell'Ufficio Scolastico regionale per il Piemonte, in relazione alla segnalazione di problemi concernenti l'assegnazione "inferiore a quanto stabilito come soglia minima dalla vigente normativa in materia" ad un Istituto scolastico Comprensivo di personale organico di sostegno, nonché la mancata assegnazione di insegnante di sostegno per un' allieva di Scuola dell'infanzia, affetta da handicap in situazione di gravità, per un orario non comprensivo dell'intero monte ore di frequenza dell'alunna.

Al riguardo, si premette che in entrambi i casi l'attività della Difesa civica ha condotto alla positiva adozione da parte dell'Ufficio Scolastico regionale di concrete misure volte alla risoluzione dei problemi esposti dai cittadini.

In particolare, questo Ufficio, nell'intervenire sulle questioni prospettate dai cittadini, ha svolto una preliminare, approfondita analisi delle normative e della giurisprudenza più aggiornata in materia, evidenziando agli Uffici scolastici che:

- in conformità a quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 34 della Costituzione in ordine all'effettività del diritto allo studio, la legge 05/02/1992 n. 104, nel garantire all'art. 12 comma 1 "il diritto all'educazione e all'istruzione" della persona disabile "nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado", individua l'attività di sostegno agli alunni disabili quale specifica modalità per realizzare l'integrazione scolastica degli alunni medesimi (vedasi art. 13 comma 3 legge 104/92);
- la normativa in materia di consistenza organica dei posti di sostegno risulta informata al principio dell'"individuazione di organici corrispondenti alle effettive esigenze rilevate" ( art. 1 comma 605 legge 27/12/2006 n. 296);
- per quanto concerne, in particolare, limiti e criteri per la determinazione dell'organico degli insegnanti di sostegno, la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 80 del 22/02/10, ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art.2, comma 413 della legge 24 dicembre 2007, n. 244..., nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno" e, altresì, "l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 414, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui esclude la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla vigente normativa";
- per quanto riguarda, la questione relativa alla mancata assegnazione di sostegno scolastico per l'intero orario di frequenza, il Consiglio di Stato, alla luce della sopra indicata pronuncia in materia della Corte costituzionale, con sentenza n. 2231 del 21/04/2010, nel premettere che "il diritto all'istruzione, all'educazione e all'integrazione scolastica è un diritto pieno, non

suscettibile di affievolimento neanche di fronte alle esigenze di organico e di bilancio dello Stato, non sussistendo perciò potere amministrativo discrezionale al riguardo...”, ribadendo “a) la qualificazione del diritto all’istruzione del disabile, e in particolare del disabile grave, quale diritto fondamentale; b) l’individuazione in questo ambito di un “nucleo indefettibile” di garanzie perché tale diritto sia realizzato, pur stante la discrezionalità del legislatore nella individuazione delle relative misure; c) per cui obiettivo primario è quello della massima tutela possibile del diritto del disabile grave all’istruzione ed all’integrazione nella classe e nel gruppo, fino alla previsione di un’ora di sostegno per ogni ora di frequenza..” , ha precisato che “dalla accertata situazione di gravità del disabile può o meno conseguire la determinazione di un numero di ore di sostegno pari a quello delle ore di frequenza ma che, comunque, la scelta deve essere orientata verso la più ampia ipotesi possibile di sostegno nelle condizioni date” ;

- in tale ambito, vigente la previsione della facoltà di assunzioni in deroga di cui all’art. 40, comma 1, della l. 449/1997, secondo il Consiglio di Stato, “l’assegnazione dell’insegnante “in deroga” deve essere volta a volta commisurata alle specifiche difficoltà riscontrate nell’area dell’apprendimento...” con una “valutazione il più possibile individualizzata e congruamente motivata”, per cui (sempre secondo quanto emerge dalla sentenza del Consiglio di Stato, n. 2231 del 21/04/2010) qualora venga “riscontrata...la situazione di gravità del disabile e asseverata l’insufficienza dell’intervento deciso, ne consegue che l’Amministrazione, che ha operato nel quadro dei citati commi 413 e 414 dell’art. 2 della legge n. 244 del 2007, deve, alla luce dei principi e della normativa vigenti come risultanti per la pronuncia della Corte costituzionale ...., riconsiderare il numero delle ore di sostegno assegnate al fine

di una diversa determinazione che, valutata la specificità della situazione, eventualmente anche alla luce di un rinnovato accertamento sanitario presso struttura pubblica, ma anche considerati gli ulteriori strumenti di tutela che siano previsti ( come il servizio socio-educativo), può giungere o meno alla individuazione di un numero pari a quello delle ore di frequenza,...nella misura motivatamente necessaria per perseguire al meglio l'obiettivo dell'integrazione del disabile nelle condizioni date, con l'eventuale ricorso anche ad assunzione "in deroga".

A conclusione delle indagini svolte, in adempimento dei doveri propri dell'Ufficio della Difesa civica, alla quale compete ex lege il potere-dovere di prospettare all'Amministrazione ogni elemento di criticità rinvenuto nell'applicazione di norme primarie cogenti, anche suggerendo ogni ipotetica soluzione idonea a porre rimedio alle stesse criticità, comunque migliorando l'azione amministrativa e sempre mantenendo ferma l'autonomia amministrativa dell'Ente, con ogni conseguente responsabilità ad ogni effetto di legge e in ogni sede a carico dell'Ente coinvolto, il Difensore civico, tenuto conto di presumibili ritardi negli adempimenti richiesti alle diverse strutture pubbliche coinvolte nelle vicende, ha ritenuto di ulteriormente segnalare all'Ufficio scolastico regionale :

- la giurisprudenza che si va formando, con carattere di sistematicità, per la quale viene riconosciuto il diritto al risarcimento del danno tanto patrimoniale che extra patrimoniale, in caso di lesione di valori della persona umana costituzionalmente garantiti, ovvero di diritti costituzionalmente inviolabili;
- la recente conferma giurisprudenziale di siffatta eventualità, che si ricava, a titolo esemplificativo, da una recente e significativa



pronuncia del Giudice amministrativo ( Sentenza 11/11/2010, n. 2580 del T.A.R. Sardegna).

Il Difensore civico ha, infine, formulato specifici suggerimenti all'Ufficio scolastico regionale, ovvero di adottare ogni iniziativa conseguente e utile, al fine di :

- mettere i Dirigenti degli Istituti scolastici del Piemonte nella condizione di dare corso a tutti gli adempimenti necessari, nessuno escluso, per i fini che precedono, prima che l'anno scolastico abbia inizio;

- realizzare una efficace trasparenza informativa rivolta al pubblico, tramite gli stessi Istituti scolastici o con ogni altro mezzo idoneo, al fine di far conoscere a tutti i cittadini interessati i loro diritti relativamente ai bisogni di integrazione scolastica degli allievi disabili affetti da disabilità grave, per gli effetti del necessario sostegno, affinché i medesimi cittadini siano messi nella condizione, ulteriormente, di predisporre per tempo ogni documentazione utile e necessaria (ivi compresa quella medica) per consentire all'Amministrazione di classificare le domande e di predisporre, prima dell'inizio dell'anno scolastico, i relativi organici, in ipotesi anche in deroga a quelli di diritto, necessari.

- *Turismo accessibile” in favore delle persone in condizioni di disabilità – intervento del Difensore civico con riguardo alle azioni di promozione della persona programmate dalla Regione Piemonte.*

Il Difensore civico ho avuto modo di occuparsi della questione, a seguito di richieste di intervento e, ancor prima, dell' esame della normativa di riferimento e della sua attuazione.

In materia di “turismo accessibile”, intendendosi per tale l’offerta turistica e per il tempo libero accessibile alle persone che versano in condizioni di disabilità, l’intervento istituzionale del Difensore civico ha inteso tutelare i diritti fondamentali della persona.

Nella specie, rileva innanzitutto, la legge 05/02/1992, n. 104 (Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che garantisce il pieno rispetto della dignità e dei diritti di libertà e autonomia della persone in condizioni di disabilità.

Per quanto attiene alla problematica in materia di “turismo accessibile” rileva la “Convenzione sui diritti delle persone con disabilità” adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13/12/2006 e ratificata nel nostro Paese con legge 03/03/2009 n. 18.

Il Difensore civico, Garante del cittadino per una “buona amministrazione”, ai sensi dell’art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte, intervenendo in materia, ha inteso tutelare il principio di pari opportunità e, in generale, principi antidiscriminatori, la cui doverosa osservanza da parte dell’Amministrazione può realizzare una “buona”, equa Amministrazione.

All’Ufficio del Difensore civico, com’è noto, si sono rivolte, nel corso di tanti anni di attività iniziata nei primi anni ottanta, migliaia di persone in condizioni di disabilità ed è emersa una domanda di servizi che tutelino le pari opportunità di tali persone, anche relativamente al settore del turismo.

Pertanto, questo Ufficio ha intrapreso un’indagine sulla questione. Dopo una prima ed infruttuosa analisi dei siti istituzionali della Regione Piemonte, solo attraverso una più approfondita ricerca, che si è concretizzata nell’analisi delle “Banche dati” sulla normativa regionale e nell’utilizzo dei motori di ricerca, nonché

nell'assunzione di informazioni presso gli Uffici regionali, é emerso il seguente quadro di riferimento:

- gli atti relativi alla programmazione turistica piemontese evidenziano:

§ nel Programma turistico Operativo anno 2008, approvato con D.G.R. 49-8659 del 21.04.2008, l'individuazione del "turismo accessibile che si rivolge a persone diversamente abili o appartenenti a categorie con esigenze speciali (anziani autosufficienti, famiglie con bambini molto piccoli, persone colpite da allergie o infortuni temporanei)"... tra i "segmenti turistici di riferimento" con "notevoli potenzialità evolutive" nel " processo di rinnovamento di riorganizzazione turistica";

§§ nel Piano di interventi per lo sviluppo e la riqualificazione dell'offerta turistica, approvato con D.G.R. 67-9163 del 7.07.2008, l'individuazione "dell'accoglienza delle persone con esigenze speciali" tra "le attività di miglioramento dell'accoglienza turistica" con il rinvio a successive azioni da concretizzare in specifici progetti proposti "all'interno del tavolo tecnico di coordinamento dello sviluppo del turismo accessibile" istituito con D.G.R. n. 32-8237 del 18.02.2008

- il progetto di promozione e comunicazione turistica "Turismabile", in "partenariato" con la Consulta per le persone in difficoltà, (oggetto di impegno di spesa per gli anni 2008-2009-2010), che intende "promuovere il Turismo per tutti come una grande opportunità commerciale per tutti gli operatori del territorio" ponendosi quindi come "una sorta di brand che identifica tutte quelle realtà (strutture, iniziative, servizi, progetti ecc...) in grado di proporre un prodotto turistico di alta qualità, capace di coniugare le ragioni dell'impresa turistica con l'attenzione alle

esigenze di una domanda di ospitalità che richiede attenzione, dialogo e conoscenze tecniche.

Il progetto si propone nei confronti degli operatori del territorio come una sorte di “collettore” capace di integrare e connettere le diverse realtà al fine di creare un’offerta turistica strutturata capace di rispondere alle richieste della clientela”, nonché nei confronti del “turista come una sorta di “garante” di un buon livello di fruibilità e accoglienza da parte delle realtà che vi aderiscono.....”

Pertanto, il Difensore civico in ragione di quanto precede, ha rilevato che la realizzazione dei programmi, da cui si evince certamente come l’Ente regionale intenda meritoriamente farsi carico del problema, tuttavia , presuppone successive azioni che concretizzino i progetti stessi.

Alla luce delle richieste di intervento rivolte al Difensore civico, sia pure informalmente, occorre che l’Amministrazione, naturalmente nell’ambito delle risorse disponibili, se disponibili, concreti la sua azione con il coinvolgimento non solo di Associazioni ed Enti, anche di volontariato privato – sociale che sostengono la persona disabile. Il Difensore civico ha quindi richiamato l’attenzione degli uffici ad una duplice esigenza:

- Necessità di rimuovere l’asimmetria informativa che colpisce nella materia le persone disabili.

In considerazione della condizione personale in cui tali persone versano, che spesso si coniuga con condizioni economiche di debolezza e familiari di difficoltà, anche di altro genere; tenutosi conto della tendenziale “solitudine” della persona, si é ipotizzato che l’Amministrazione regionale possa dare corso ad un’attività rivolta alle persone disabili, allo scopo di metterle nella condizione

di conoscere le possibilità, ove esistenti, di fruire del così detto “turismo accessibile”, con specificazione di mezzi, modi e quant’altro; in tal modo riuscendo a garantire il diritto ad essere informati circa i modi con cui tutelare e far valere i propri diritti.

Il diritto all’informazione rende effettivo il diritto di cittadinanza, realizzando la congiunzione tra diritti fondamentali delle persone in condizioni di disabilità fissati a livello comunitario e il loro effettivo esercizio a livello locale.

In tal senso, l’informazione e la comunicazione sociale, di cui deve certamente farsi carico l’Ente regionale, costituiscono elemento fondamentale per la pianificazione di politiche sociali che contribuiscano alla promozione umana.

Il parametro di riferimento è costituito, in specie, dalle “Regole Standard” per l’uguaglianza di opportunità delle persone con disabilità, emanate dalle Nazioni Unite sin dal 1993.

Secondo queste Regole tutti devono avere accesso alle “differenti società e ai diversi ambienti così come ai servizi, alle attività, all’informazione e alla documentazione” e perciò “tutte le risorse vanno impegnate in modo tale da assicurare che ogni individuo abbia le stesse opportunità per partecipare”.

Al fine di garantire in modo vincolante i diritti dei disabili, nel 2006 é stata adottata la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che fa il paio con l’impegno della Comunità europea di cui alla Carta di Nizza, per cui “l’Unione riconosce e rispetta i diritti dei disabili di beneficiare di misure intese a garantire l’autonomia, l’inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della Comunità”.

Il Difensore civico ha inoltre sottolineato l’importanza di ricordare, per dare seguito ad un approfondimento da parte dei destinatari dell’ intervento, che il Fondo Sociale Europeo ha stanziato

significative somme per “integrating disadvantaged people into employment” tra le quali vi sono le persone con disabilità; il Fondo sociale Europeo, creato nel 1957, é uno dei Fondi strutturali dell’Unione Europea la cui somma totale stanziata per gli Stati membri ammonta a euro 9.980.404.979, 00 di cui euro 601.602.332, 00 per l’Italia.

- Effettività e concretezza delle azioni conseguenti alla programmazione ut supra.

Per tale profilo, che attiene anche alla doverosa trasparenza, il Difensore civico ha chiesto di dare conto in ordine alle azioni adottate in ambito regionale, al fine di concretare i progetti relativi e di rendere concreto ed effettivo l’esercizio di possibili diritti in favore degli interessati.

Ulteriormente, il Difensore civico ha rappresentato l’opportunità di una verifica in ordine alla possibilità di fare uso del Fondo Europeo destinato in favore delle persone in condizione di disabilità, rivolgendo alla Direzione regionale Politiche sociali e Politiche per la famiglia, richiesta di fornire informazioni in ordine e all’esistenza e all’uso di tali Fondi in favore delle persone disabili; potendo in questo modo realizzarsi opera di trasparenza che costituisce obiettivo cardine dell’intervento del Difensore civico, inteso a rafforzare la fiducia dei cittadini nell’Amministrazione.

In conclusione, richiamando l’art. 4 della legge regionale 09/12/1981 n. 50 e s.m.i, il Difensore civico ha invitato le amministrazioni destinatarie dell’intervento a fornire riscontro alle questioni evidenziate, ovvero al fine di specificare:

- quali azioni siano state intraprese,
- in che modo le persone interessate (diverse decine di migliaia nel nostro Piemonte) siano state informate,

- quali azioni si intendano in concreto promuovere, nel rispetto del vincolo di bilancio, ma tenutosi conto del fatto che la promozione umana in termini di offerta di servizi turistici può costituire anche strumento terapeutico in favore delle persone che versino in condizione di disabilità, ricorrendone, ovviamente, le soggettive condizioni.

### 3. Interventi sistemici nei confronti dei AA.SS.LL. e Enti gestori dei servizi socio-assistenziali

Tenuto conto, quindi, del progressivo incremento delle segnalazioni pervenute a questo Ufficio da cittadini e da Associazioni di volontariato connesse alle attività di assistenza sanitaria e socio-assistenziale, riguardanti la popolazione anziana non autosufficiente e del deterioramento del sistema delle prestazioni socio-sanitarie previste a favore delle persone non autosufficienti dalla normativa vigente, il Difensore civico in diverse occasioni, che si riassumono qui di seguito, ha provveduto ad indirizzare alle Aziende Sanitarie Locali, ai gestori dei servizi socio-assistenziali note di sollecitazione a carattere generale, volte non solo a sottoporre all'attenzione la casistica relativa alle problematiche segnalate all'Ufficio e a richiedere conto delle determinazioni adottate o adottande, ma anche a proporre rimedi e suggerimenti, cercando di promuovere un rapporto coordinato con gli Enti operanti sul territorio.

**Lettera del 08/06/2010 indirizzata ai Direttori generali e ai Direttori sanitari delle Aziende Sanitarie Locali piemontesi**

Detta nota ha preso spunto dal riscontro ad un intervento del Difensore civico trasmesso dal Direttore di struttura di ASL, competente per la “continuità delle cure”, in cui, tra l’altro, il medesimo espone considerazioni che traggono spunto dal frequente ricevimento da parte delle Aziende sanitarie di lettere di “opposizione alle dimissioni” da strutture ospedaliere o da case di cura o riabilitazione convenzionate, formulate da cittadini non autosufficienti ricoverati o da loro congiunti.

Le suddette considerazioni scaturiscono dalla applicazione che concretamente viene data alla normativa riguardante la presa in carico degli anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti da parte delle Aziende sanitarie e degli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali sia mediante l’inserimento diretto in strutture residenziali, sia, soprattutto, tramite specifico “Percorso di Continuità Assistenziale” di cui alla D.G.R 20/12/2004 n.72-14420.

Orbene, preso positivamente atto della considerazione conclusiva dello stesso Direttore, il quale, nel delineare, per quanto riguarda il rapporto tra ASL e cittadino, la possibile l’individuazione “di altre e più condivise strategie nella soluzione dei gravi problemi che quotidianamente si pongono”, indica nella figura “equanime” del Difensore Civico un punto di riferimento, mediante “una collaborazione aperta e fattiva”, in un’ottica di concretezza, al fine di fornire specifiche risposte rispetto all’evoluzione dei bisogni socio-sanitari dei pazienti anziani non autosufficienti, migliorando, nel contempo, i rapporti con le Amministrazioni coinvolte e le strutture ospedaliere, riabilitative e



residenziali, si è quindi proposto ai Direttori generali e sanitari di tutte le Aziende Sanitarie piemontesi quanto segue:

- di predisporre modelli organizzativi che conducano, in automatico, alla Valutazione Geriatrica dell'anziano che accede alle strutture socio-sanitarie o ospedaliere a motivo della propria situazione di presumibile non autosufficienza, garantendo che ciò accada senza eccezioni per tutti i casi;

- che, a fronte dell'avvenuta valutazione di non autosufficienza, vengano garantiti ai cittadini la presa in carico, in termini certi, da parte delle Aziende sanitarie e degli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, con la conseguente attivazione di percorsi di assistenza sanitaria e sociale non interrotti da dimissioni da strutture ospedaliere, riabilitative o socio-sanitarie;

- di garantire modalità di assistenza ai cittadini anziani non autosufficienti e ai loro congiunti nell'espletamento di adempimenti burocratici e nell'accesso ad informazioni riguardanti i servizi socio-sanitari previsti per fare fronte alle problematiche connesse allo stato di non autosufficienza ( ad es. compilazione ISEE ai fini di ottenere integrazioni della retta di ricovero, informazioni in ordine alla disponibilità, ai tempi di attesa per l'inserimento in strutture residenziali e alle spese a carico del ricoverato, ecc.).

- la creazione di strutture integrate fra le diverse Aziende sanitarie presenti sul territorio piemontese, al fine di realizzare positive interconnessioni fra i diversi servizi socio-sanitari attivati per fare fronte ai bisogni dei cittadini anziani non autosufficienti, con conseguenti economie di scala, e per implementare canali informativi e di confronto tra le diverse Aziende;

- in ogni caso, le strutture in indirizzo dovranno, comunque, farsi carico di valutare in tempi certi e solleciti le comunicazioni provenienti dagli interessati ovvero da strutture di sostegno e anche

dall'Ufficio del Difensore civico, intese a rivendicare i diritti degli utenti tanto mediante lo strumento della cosiddetta "opposizione alle dimissioni" che mediante ulteriori comunicazioni riferite a diversi ambiti di tutela.

Non in ultimo, quale necessario completamento delle sopra descritte proposte, tenuto conto delle frequenti segnalazioni provenienti dai cittadini relative a problemi in ordine alle prestazioni che debbono essere erogate dal Servizio Sanitario Regionale direttamente o tramite strutture riabilitative e residenziali convenzionate, si è altresì richiesto:

- Per quanto attiene all'assistenza farmaceutica, di indicare con chiarezza, nell'ambito delle diverse fasce farmacologiche e con i necessari aggiornamenti, i farmaci posti a carico del Servizio Sanitario, erogabili nelle diverse strutture socio-sanitarie; nonché di individuare (anche all'interno delle strutture) referenti ai quali i cittadini interessati si possano rivolgere per ottenere dettagliate informazioni sulla erogabilità dei diversi tipi di farmaci da parte delle strutture e in particolare sull'addebito dei relativi costi, senza doversi sobbarcare defatiganti richieste di precisazioni nelle più disparate sedi.

- Di predisporre, sulla scorta di quanto indicato in specifiche Deliberazioni della Giunta Regionale (vedasi, in particolare, D.G.R. 20/12/2004 n.72-14420 e D.G.R. 30/03/2005 n.17-15226), precise ed inequivocabili indicazioni per i pazienti anziani non autosufficienti e per i loro congiunti, a riguardo del sostenimento dei costi relativi ai trasferimenti in ambulanza, nelle diverse fasi del "Percorso di Continuità Assistenziale", ovvero nel caso di necessità di effettuare prestazioni diagnostiche, specialistiche, nonché valutazioni geriatriche al di fuori dell'ambito della struttura in cui il paziente è ricoverato.

Si è, infine, evidenziato come sia oltremodo necessario un monitoraggio continuo e coordinato da parte delle competenti Commissioni o strutture che fanno capo a codeste Aziende sanitarie o agli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, in ordine all'attività delle strutture che prestano servizi di natura socio-sanitaria a favore dei pazienti anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti o di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente.

Quanto sopra, comunicando periodicamente a questo Ufficio i risultati delle verifiche effettuate, in un ottica di trasparenza e di effettiva collaborazione finalizzata a predisporre soluzioni omogenee e condivise.

Tanto premesso, si è, quindi, ipotizzato di redigere un protocollo organizzativo che concreti un codice di comportamento da rendere pubblico per gli utenti e i cittadini, rappresentando la disponibilità del Difensore civico per un eventuale esame congiunto delle problematiche emerse.

Spiace evidenziare come a tale nota non abbiano fatto seguito significativi riscontri nel merito delle proposte così come organicamente evidenziate nella sopra esposta lettera, ma semmai singole risposte riguardanti specifici problemi ( ad es. farmaci posti a carico del Servizio Sanitario, erogabili nelle diverse strutture socio-sanitarie).

## **Lettera del 01/10/2010 indirizzata ai Presidenti dei Consorzi Intercomunali socio-assistenziali del Piemonte**

A fronte di allarmanti segnalazioni pervenute negli ultimi mesi del 2010 a questo Ufficio da associazioni di volontariato e, soprattutto, da cittadini utenti, riguardanti possibili riduzioni nei servizi socio-assistenziali da parte dei Consorzi intercomunali gestori dei servizi socio-assistenziali, il Difensore civico ha ritenuto, con nota del 01/10/2010, indirizzata a tutti i Consorzi piemontesi di dover richiamare la normativa nazionale e regionale che pone in capo agli enti gestori specifici obblighi in ordine alle prestazioni che debbono essere garantite ai cittadini.

Premesso il contesto normativo che attiene ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), mediante tale nota si è osservato che la possibile disattesa a tali obblighi primari, nei confronti di cittadini che, tra l'altro, appartengono a categorie particolarmente svantaggiate, rappresenta, con evidenza, un aggravio delle già pesanti difficoltà con le quali gli stessi cittadini si debbono quotidianamente confrontare; tutto ciò con conseguenti pregiudizi anche per l'immagine di tutte le Amministrazioni pubbliche coinvolte, in relazione ai diversi ambiti territoriali e secondo i vari livelli di competenza.

Tutto ciò, rammentando che eventuali misure di contenimento della spesa pubblica adottate dalle competenti Amministrazioni non potranno necessariamente prescindere dal rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, ma semmai essere finalizzate ad un miglioramento della scelta allocativa e ad una più efficiente gestione delle risorse; esse, in ogni caso, non potendo intaccare i livelli essenziali delle prestazioni socio- sanitarie .

Tale lettera si concludeva con la richiesta di conoscere la posizione dei Consorzi in ordine alle questioni, informando nel contempo l'Ufficio del Difensore civico sulle eventuali determinazioni misure adottate o adottande.

Diamo atto dell'avvenuto riscontro, ad oggi, da parte di 5 Consorzi Intercomunali (C.I.S.A.P. Collegno e Grugliasco, Con.I.S.A. Valle di Susa, C.I.S. Ciriè, C.I.S.S. Borgomanero, C.I.S.S. Pinerolo), che nel dare atto di "notevoli difficoltà di ordine finanziario" per l'anno 2010, con previsioni di aggravamento per il 2011(C.I.S.A.P. Collegno e Grugliasco), nonché, per quanto riguarda Il C.I.S.S. di Pinerolo, "che nel 2011, non potrà essere garantito lo stesso livello dei servizi perché le risorse sono diminuite", hanno in taluni casi (Con.I.S.A. Valle di Susa e soprattutto, C.I.S.A.P. Collegno e Grugliasco) auspicato l'intervento del Difensore civico nel sollecitare la completa applicazione della legge regionale 1/2004, in particolare, così come evidenziato dal Direttore generale del Consorzio di Collegno e Grugliasco, per fare in modo, tra l'altro che:

- "tutti gli Enti gestori recepiscano, con apposita delibera, le norme della legge regionale indicando le modalità di accesso ai servizi e definendo le prestazioni sociali di livello essenziale alle quali i cittadini hanno diritto con riferimento all'ambito di competenza (articoli 18 e 22);
- che le suddette deliberazioni ( ed i livelli in esse indicati) vengano, a loro volta, recepite dalla Giunta regionale con apposito provvedimento (articolo 19)"
- che la Giunta – con riferimento agli adempimenti di cui sopra – proceda, di concerto con i Comuni, all'individuazione della quota pro-capite (regionale e dei Comuni) necessaria per assicurare i livelli essenziali individuati ( articoli 35,comma 2) che

costituiscono “la risposta minima e omogenea” da fornire obbligatoriamente”.

**c) Interventi svolti a seguito di segnalazione di problematiche relative a comportamenti di *malpractice*.**

E' stato richiesto l'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico da parte di una cittadina, che ha ritenuto di essere stata oggetto di comportamenti non deontologicamente corretti, in occasione di un intervento neuro-chirurgico effettuato presso una struttura ospedaliera.

Nell'esposto vengono lamentati numerosi fatti, accaduti sia durante il ricovero ospedaliero della paziente, nonché in relazione all'intervento chirurgico a cui è stata sottoposta.

In particolare sono stati segnalati i seguenti fatti:

- La paziente non sarebbe stata esaurientemente informata in ordine ai rischi connessi all'intervento, in quanto il consenso informato sottoposto le sarebbe apparso vago e generico.
- Il mattino dell'intervento chirurgico, il personale infermieristico non si sarebbe presentato per coadiuvare la paziente nelle previste operazioni di igiene personale, come in precedenza comunicatole; la paziente sarebbe stata rimproverata da un'infermiera per il ritardo e quindi frettolosamente portata in sala operatoria senza la suddetta preparazione; la paziente, inoltre, avrebbe chiesto se fosse presente il suo neurochirurgo, ricevendo da un infermiere una risposta seccata ed evasiva.
- Il giorno dopo l'intervento la paziente, trasferita dalla Rianimazione alla Terapia Intensiva, si sarebbe trovata in uno stato di prostrazione e disperazione a causa di gravi disturbi e dolori

all'emivolto sinistro, di cui soffrirebbe tuttora, e dei quali nessun medico aveva fino ad allora fornito spiegazione.

In quell'occasione le fu riferita, la seguente frase: "Ormai l'ha fatto. Le avevano detto che poteva succedere questo. Ma tanto ha firmato". Alla richiesta di poter consultare il suo neurochirurgo, si sarebbe sentita rispondere la seguente frase: "Non sappiamo se l'ha operata lui".

- Il neurochirurgo, alla richiesta del marito della paziente in merito ai tempi di guarigione, avrebbe fornito una risposta sbrigativa, indicando in tre mesi il tempo necessario.

A proposito del periodo di degenza della paziente (8 giorni), nell'esposto sono stati puntualmente affermati i seguenti fatti:

- il grave disturbo arrecato ai pazienti da numerosi e rumorosi "visitatori", contemporaneamente presenti nelle camere fuori orario di visita, senza che il personale della struttura facesse alcun tentativo per allontanarli;

- la scarsa presenza e la mancanza di disponibilità del personale infermieristico;

- l'inosservanza di elementari norme igieniche, quali il lavaggio delle mani dei visitatori che accedevano alla Terapia Intensiva;

- l'inutilità dei tentativi della paziente e del marito per ottenere chiare informazioni, circa le cause dei suoi persistenti disturbi e in ordine alle concrete prospettive di guarigione. Tali fatti si sono ripercossi sulle condizioni di salute della malata, di per sé debole e sofferente, causandole insicurezza, angoscia e sfiducia.

Quanto agli esiti dell'intervento, la paziente ha lamentato i seguenti fatti:

- dalla cartella clinica ritirata emergerebbe che il nervo trigemino al termine dell'intervento appariva assottigliato e allargato, mentre nulla si direbbe circa le cause di tale stato, né il neurochirurgo

avrebbe mai dato spiegazioni, nemmeno alla prima visita di controllo.

- nel corso delle visite effettuate prima dell'intervento, a detta della paziente, il neurochirurgo non accennò al rischio riguardante il nervo trigemino. L'unico nervo dichiarato a rischio fu il facciale.

Con riferimento al caso in questione, l'Ufficio del Difensore Civico ha provveduto a dar corso alle attività di competenza, funzionali all'accertamento delle inadempienze e/o negligenze eventualmente intervenute nell'ambito del ricovero ospedaliero e del conseguente intervento chirurgico in questione, sotto i profili della correttezza e trasparenza e dell'efficiente e imparziale gestione dell'amministrazione sanitaria interessata, in primo luogo mediante richiesta di informazioni alla Direzione della struttura ospedaliera.

L'intervento di questo Ufficio è stato finalizzato ad ottenere:

- 1) la necessaria trasparenza in ordine alle modalità con le quali è stato richiesto il consenso informato alla paziente, tenutosi conto degli esiti dell'intervento ed eventuali risultanze di perizie medico-legali;
- 2) gli opportuni chiarimenti, sulle condotte tenute dal personale sanitario durante la degenza della paziente e in occasione delle successive visite di controllo presso la struttura ospedaliera;
- 3) un'adeguata informativa in ordine all'organizzazione del servizio presso la struttura ospedaliera in questione, finalizzata a stimolare efficienza, correttezza, diligenza professionale e qualità del servizio;
- 4) un'adeguata informativa circa il quadro clinico e la corretta informazione fornita alla paziente, a seguito dell'intervento, con riguardo all'evento lesivo affermato dalla suddetta, finalizzata oltre che alla trasparenza, anche a consentire all'Amministrazione, in via di ipotesi, di farsi carico delle affermate conseguenze lesive, e anche



del danno conseguente, in via di adempimento spontaneo, ovvero di autotutela.

A riscontro della richiesta del Difensore Civico, la Direzione generale dell'Azienda ospedaliera interessata ha assicurato l'apertura di un'indagine interna sui fatti evidenziati dalla paziente.

La Direzione generale dell'Azienda ha poi trasmesso al Difensore Civico e all'interessata copia delle relazioni redatte dal referente della struttura neurochirurgia, nonché del Coordinatore del personale infermieristico, nelle quali vengono analizzati i fatti che hanno interessato la paziente durante il ricovero ospedaliero.

Viene riconosciuto, nelle suddette relazioni, che il personale di assistenza non ha seguito personalmente la paziente nell'effettuazione di alcune delle previste misure igieniche, a causa del "notevole carico di lavoro per il personale infermieristico e di supporto" nelle prime ore del mattino. Si dà atto, inoltre, "che vi è un'affluenza di parenti anche al di fuori degli orari di visita, purtroppo dovuti alla logistica della struttura".

Per quanto riguarda il problema relativo al lavaggio delle mani all'ingresso dei parenti in terapia intensiva, viene comunicato che "ad oggi è stato installato un lavabo a questo scopo direttamente all'ingresso".

Come si evince dalle affermazioni sopra citate, emergerebbe un primo riconoscimento da parte della struttura, di disfunzioni, se non anche di "cattiva amministrazione", correlate ai fatti occorsi alla paziente. In particolare, si potrebbe parlare di carenze igieniche e organizzative, che in parte sarebbero già state sanate.

Vi è poi un secondo "versante" dell'intervento del Difensore Civico, finalizzato a orientare la paziente sulle modalità per il riconoscimento dell'eventuale danno residuo, conseguente all'intervento; dovendo, in ogni caso, ribadire che le valutazioni

inerenti le conseguenze lesive dell'intervento sono esclusivamente rimesse alla parte interessata, non potendo il Difensore Civico svolgere attività di consulenza personale, né di assistenza in giudizio della parte.

#### **d) Interventi relativi alla assistenza delle donne in stato di gravidanza**

Nelle ultime settimane del 2010 sono pervenute all'Ufficio del Difensore civico n. 412 richieste di intervento provenienti da cittadine, cittadini e Associazioni aventi tra i propri scopi statuari, tra l'altro, la promozione di iniziative e azioni a tutela delle "pari opportunità", dei diritti delle donne e ancora in favore dell'"autodeterminazione delle donne" e di politiche antidiscriminatorie in generale.

Tali richieste di intervento inerivano alla Deliberazione adottata dalla Giunta Regionale del Piemonte nello scorso mese di ottobre 2010, con cui é stato approvato un "Protocollo per il miglioramento assistenziale per la donna che richiede l'interruzione volontaria di gravidanza".

Con riguardo alla Deliberazione, i ricorrenti hanno richiesto, testualmente, che il Difensore civico intervenisse presso gli Organi competenti "affinché si ponga rimedio, nel rispetto dell'imparziale andamento e della correttezza delle pubbliche amministrazioni", ad ipotizzate "violazioni degli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione italiana, della Legge 194/1978 – Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria di gravidanza, della Legge 405/75 – Istituzione dei Consultori familiari, della conseguente Legge della Regione Piemonte 39/76 e del decreto legislativo 30.06.2003 n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali".

I ricorrenti hanno, inoltre, lamentato l'inappropriata ed indebita attribuzione alle sole Associazioni di volontariato e di privato sociale che prevedano nel proprio Statuto "finalità di tutela della vita fin dal concepimento", di funzioni mediante l'improprio e contra legem inserimento delle stesse Associazioni, a supporto e anche in sostituzione della figura centrale del consultorio e del medico, in particolare nella fase dell'accoglienza della donna che intenda interrompere la gravidanza per i motivi riconosciuti dalla legge vigente; affermando al riguardo, il pregiudizio della libertà e del principio di autodeterminazione.

A premessa dell'intervento nei confronti dell'Amministrazione regionale, il Difensore civico ha prioritariamente precisato l'ambito e i presupposti dell'indagine: in tal senso evidenziando come momento e principio cardine sul quale si fonda l'attività del Difensore civico, "Garante" del rapporto tra amministratori e amministrati, quello di "trasparenza", il fine di rendere chiaro e inequivoco e, in ipotesi, condiviso il processo attraverso il quale si prendono le decisioni, rafforzando in tal modo la natura democratica delle Istituzioni e la pubblica fiducia nell'Amministrazione.

Si è dato quindi corso ad attività di "mediazione" istituzionale e, ad un tempo, di sollecitazione e tutela dei diritti delle persone: primi fra tutti i diritti fondamentali, riconosciuti dall'Ordinamento interno ed internazionale, a quest'ultimo riguardo richiamando le Risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 18.12.12008 e 25.10.2010, intese a rafforzare autonomia e indipendenza dell'Ombudsman – Difensore civico .

L'intervento del Difensore civico, facendo necessariamente salve responsabilità e autonomia politica dell'Amministrazione, è stato finalizzato:

- Innanzitutto, a rendere trasparenti azione amministrativa e motivazioni dei provvedimenti adottati, a fini di informazione e di civile confronto (“controllo”) con le richieste dei cittadini nell'ottica della condivisione e del rafforzamento della pubblica fiducia nell'Amministrazione;

- A consentire all'Amministrazione di potere verificare, nella specie, la coerenza della deliberazione adottata con la legislazione di riferimento e i principi dell'Ordinamento, attraverso la disamina dei riferimenti normativi, tali da disvelare possibile contrasto, ovvero non compatibilità, con il mezzo adottato dall'Amministrazione;

- A sollecitare, e in ipotesi determinare, un percorso “virtuoso”, tale da ripristinare, se violata o elusa, la legalità, ponendo in essere ogni attività di competenza dell'Amministrazione regionale e, in ipotesi anche correttiva ovvero modificativa; realizzando il risultato di una “buona Amministrazione”, garante dei diritti dei cittadini e del “principio supremo” di laicità dello Stato e delle Istituzioni, riconosciuto dalla Corte Costituzionale italiana.

Nel perseguimento delle suddette finalità sono stati prospettati all'Amministrazione i seguenti quesiti.

Le domande del Difensore civico

§ Se l'Ente regionale, ed entro quali limiti, possa fissare e più ampiamente intervenire, come nella specie, con meri atti amministrativi, per disciplinare l'applicazione della legge nazionale in materia di interruzione di gravidanza, i cui principi e linee guida, per costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, hanno “contenuto costituzionalmente vincolato”, da ritenersi uniforme

sull'intero territorio dello Stato, a garanzia di principi fondamentali attinenti a diritti civili e della persona (legge 22 maggio 1978 n. 194 sull'interruzione volontaria di gravidanza );

§§ Se risultino coerenti e compatibili con ruolo e funzioni dei Consulenti, come disciplinati dalla legislazione nazionale e, per quanto riguarda la normativa di dettaglio, regionale, per la programmazione, gestione e controllo dei servizi consultoriali, e con la tutela di diritti riconosciuti dalla legislazione alla donna in stato di gravidanza, le facoltà, i compiti e le attribuzioni conferiti dalla deliberazione, alle "Organizzazioni di volontariato e Associazioni di privato sociale";

§§§ Se la previsione di cui alla delibera, per cui l'iscrizione nell'elenco delle Organizzazioni di volontariato e delle Associazioni di privato sociale in convenzione con le Aziende Sanitarie Locali risulta limitata unicamente a quelle che prevedano nel proprio Statuto "finalità di tutela della vita fin dal concepimento", sia compatibile con la legislazione di riferimento, ovvero introduca un elemento "ultroneo", non necessario e, in ipotesi, discriminatorio nei riguardi di altri Enti, ovvero in contrasto con il principio di laicità, che esige "che siano escluse dalle regole del gioco la filosofia di Stato, la verità di Stato e, naturalmente, la religione di Stato "( per usare un'espressione di Arturo Carlo Jemolo).

§§§§ Se la delibera risulti coerente con la legislazione che disciplina la protezione dei dati personali (Privacy), con i relativi parametri individuati dalla Corte Costituzionale e con la stessa normativa di cui alla "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", che tutela, ex art.8, la vita privata, come riconosciuto dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella Sentenza 16/12/2010 in materia di interruzione volontaria di gravidanza (ricorso n.25579/05, A.B. e C. c. Irlanda).

L'indagine ha, inoltre, coinvolto pubblici Organismi elettivi, di rappresentanza e di tutela della condizione femminile, operanti sul territorio e altresì l'Assemblea regionale.

Dell'intervento espletato, anche questo caso si dà atto dell'avvenuto ricevimento da parte del Presidente del Consiglio regionale, Dr. Valerio Cattaneo, di comunicazioni relative all'avvenuta trasmissione della nota del Difensore civico alla competente IV Commissione consiliare.

Allo stato attuale, l'intervento è in attesa di definizione.

### ***PARTE III. I rapporti con gli Ordini professionali***

I diritti fondamentali, garantiti dalla Costituzione, alla salute e all'assistenza sociale, all'integrazione e alla partecipazione delle persone anziane non autosufficienti e delle persone diversamente abili, trovano attuazione non soltanto attraverso l'erogazione di cure e servizi da parte di servizi sanitari e socio-assistenziali, bensì anche attraverso il corretto esercizio della professione da parte di tutti gli operatori coinvolti dal sistema di cure sanitarie e aiuti alla persona.

Il livello qualitativo dell'attività svolta dai professionisti diviene quindi criterio per misurare la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione svolta dalla rete dei servizi offerti alle persone anziane non autosufficienti e disabili e alle relative famiglie.

In tale ottica, il Difensore civico ha avviato nel corso dell'anno 2010 una proficua interlocuzione con gli Ordini professionali che, quali enti pubblici a carattere associativo, sono titolari della funzione di autogoverno e di vigilanza sull'attività professionale svolta dagli

iscritti al fine di assicurare e garantire il corretto esercizio della professione.

In particolare, il dialogo avviato ha avuto l'obiettivo di attivare e sistematizzare un canale di informazione e collaborazione con gli ordini professionali al fine di concorrere alla risoluzione delle criticità emerse, in quanto il versante etico-deontologico che riguarda sicuramente gli operatori sanitari, coinvolge anche le strutture mediche e socio-assistenziali nei termini di miglioramento delle prestazioni e del servizio offerto ai cittadini e di garanzia di uniformità di trattamento.

In tutti i casi che sono stati affrontati gli ordini professionali hanno condiviso le osservazioni formulate e positivamente accolto le proposte ed i suggerimenti del Difensore civico; dando in questo modo prova di sensibilità e attenzione alle problematiche inerenti le categorie di persone "fragili" quali gli anziani ed i disabili e, ancora, di vicinanza e di prossimità della professione alle reali sofferenze della popolazione residente sul territorio.

### **Interventi svolti, rimedi e suggerimenti prospettati**

- *“Percorso di Continuità Assistenziale” : Dimissioni di pazienti cronici non autosufficienti da case di cura convenzionate – interlocuzione con Ordine dei Medici chirurghi e degli odontoiatri.*

In riferimento ad una vicenda segnalata al Difensore civico da un'Associazione di volontariato sociale, riguardante un'anziana non autosufficiente ricoverata presso casa di cura convenzionata, nell'ambito di “Percorso di Continuità Assistenziale”, la cui

“opposizione alle dimissioni” aveva provocato segnalazione alla Procura della Repubblica, da parte della Direzione sanitaria della medesima casa di cura, questo Ufficio ha provveduto a sollecitare l'intervento dell'Ordine dei Medici, quale Ente pubblico la cui azione di controllo è finalizzata al controllo deontologico degli iscritti, a prescindere da ulteriori problematiche di competenza, in ipotesi, dell'Autorità giudiziaria .

Il Difensore civico ha, infatti, ritenuto di richiedere al Presidente di detto Ordine di fornire informazioni su detta vicenda con riguardo al profilo deontologico, rivestendo la questione valenza di carattere generale in quanto l'osservanza di definite regole comportamentali è capace di valorizzare e qualificare in positivo l'attività medica nel rapporto con pazienti non autosufficienti.

In tal senso, stante la pluralità di situazioni che vedono anziani non autosufficienti e, comunque, persone non autosufficienti in rapporto con esercenti l'attività medica, il Difensore civico ha suggerito un' indicazione prescrittiva da parte dell'Ordine dei Medici, che potrà avere effetti più in generale, tali da generare modalità comportamentali positive nell'interesse dell'utenza e dell'immagine dell'Ordine medico nel suo complesso; mettendosi a disposizione dell'Ordine stesso al fine di specificare un eventuale “decalogo comportamentale”, che potrà essere utilizzato dagli iscritti.

A tale intervento ha fatto seguito il positivo riscontro del Presidente del predetto Ordine, che ha dato conto dell'azione di coordinamento delle Direzioni Sanitarie delle AA.SS.LL. e delle Case di cura convenzionate, intrapresa “per individuare linee di condotta condivise sulla problematica segnalata” con l'attivazione di specifico “tavolo di confronto”.



Tutto ciò, ha costituito oggetto di segnalazione al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte, in ossequio alle funzioni di coordinamento proprie di questo Ufficio, affinché possa essere attivato e sistematizzato un canale di informazione e collaborazione con il predetto Ordine, al fine di concorrere alla risoluzione delle criticità emerse, inerenti il rapporto tra medici, persone non autosufficienti e loro congiunti nell'ambito dei percorsi socio-sanitari previsti per l'assistenza di tale tipologia di pazienti, in quanto il versante etico-deontologico riguarda sicuramente gli operatori sanitari, ma coinvolge anche le strutture mediche e socio-assistenziali.

D'altro canto, così come riferito al Presidente del Consiglio regionale, l'elaborazione di un "codice" uniforme di comportamento può certamente aiutare a migliorare la vita dei soggetti coinvolti e nel contempo l'immagine dell'istituzione regionale, che, anche per il tramite del Difensore civico, può cooperare a tale scopo nei modi ritenuti più opportuni, in simbiosi con l'Ordine professionale.

- *Mancata risposta in ordine all'esito di procedimento disciplinare avviato nei confronti di medico di base- Interlocuzione con Ordine dei Medici chirurghi e degli odontoiatri.*

Una cittadina si è rivolta al Difensore civico segnalando di avere presentato reclamo all'Ordine dei Medici nei confronti del proprio medico di base per omessa visita e comportamenti scorretti commessi da quest'ultimo; di avere ricevuto notizia di avvio del procedimento disciplinare, ma di non avere all'epoca ancora conosciuto l'esito dell'avviato procedimento.

Il Difensore civico, dopo avere informato la cittadina sulle funzioni attribuite al Difensore civico regionale, a garanzia di interessi

collettivi all'imparzialità e al buon andamento dell'Amministrazione, ha comunicato a quest'ultima l'attivazione, in tale ambito di competenza, di un'indagine volta ad acquisire le informazioni necessarie sulla definizione del procedimento disciplinare; evidenziando, in ogni caso, alla cittadina l'autonoma possibilità di intraprendere ulteriori azioni giurisdizionali, in ipotesi, attraverso la nomina di consulenti di fiducia.

Il Difensore civico si è quindi rivolto all'Ordine dei medici evidenziando l'interesse giuridicamente rilevante della cittadina a conoscere le determinazioni assunte in ordine al procedimento avviato nei confronti del proprio medico di base per i comportamenti scorretti dalla medesima lamentati.

Il diritto fondamentale alla salute, infatti, deve trovare garanzia non solo nell'erogazione delle prestazioni mediche, bensì anche nella "buona" amministrazione da parte dei medici, degli operatori del Servizio Sanitario Regionale, nonché degli ordini professionali, titolari della funzione di autogoverno della professione, ai quali è devoluto il compito di tutelare la qualità dello svolgimento dell'attività svolta dai professionisti.

Tale aspetto ha quindi costituito base per avviare un intervento a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa che si è declinato nello stimolare da parte dell'Ordine dei Medici comportamenti conformi, tra gli altri, al principio di trasparenza dei procedimenti amministrativi; chiedendo, quindi, di rendere conoscibili le determinazioni assunte in merito al reclamo presentato e, in definitiva, alla valutazione operata dall'ordine professionale sull'omessa visita e sul comportamento scorretto tenuti dal medico di base.

In ottemperanza a quanto richiesto dal Difensore civico il Consiglio dell'Ordine dei Medici ha trasmesso estratto di verbale della

Commissione, con il quale quest'ultima, ha dato conto dell'istruttoria eseguita sui fatti segnalati e dei chiarimenti formulati dal medico di base e delle ragioni di diritto in base alle quali ha definito il procedimento disciplinare.

- *Barriere architettoniche per accedere ad una farmacia*  
*Il Difensore civico interviene nei confronti dell'Ordine dei Farmacisti*

Una cittadina si è rivolta al Difensore civico segnalando che per poter accedere ad una Farmacia comunale occorre salire tre gradini, cosa che per un anziano o un disabile risulta assai difficoltosa se non impossibile.

Il Difensore civico si è rivolto all'Ordine dei Farmacisti, al Comune, nonché al titolare della farmacia, evidenziando che tale esercizio commerciale, per quanto privato, costituisce a tutti gli effetti un luogo aperto al pubblico che svolge una attività di pubblica necessità, con connotazione di carattere pubblicistico, rivolta a specifiche categorie di utenza che possono presentare situazioni di fragilità, quali malati, anziani, disabili .

La normativa inerente all'accessibilità degli edifici e spazi pubblici trova una prima origine nella legge 3.03.1971 n. 118, il cui art. 27 prevede che l'accesso ai luoghi pubblici o aperti al pubblico non può essere vietato ai disabili.

In materia di eliminazione e superamento delle barriere architettoniche è poi intervenuta anche la legge 5.02.1992 n. 104 "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", prevedendo in particolare all'art. 24 che tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al

pubblico devono conformarsi alla normativa vigente in materia di eliminazione delle barriere architettoniche.

In seguito all'intervento dell'Ufficio il titolare della farmacia ha reso noto di aver provveduto alla messa in opera di un mancorrente di sostegno per accedere alla Farmacia.

Il Difensore civico si è pertanto ulteriormente rivolto all'Ordine dei Farmacisti sottolineando che tale intervento costituiva l'adempimento di un onere a carico dell'esercente un pubblico esercizio, il quale deve porre in essere tutte le misure necessarie a consentirne l'accessibilità ai disabili, ed auspicando che tale attività venisse sistematicamente adottata da tutte le farmacie.

A tal fine il Difensore civico ha chiesto all'Ordine dei Farmacisti di farsi parte diligente nell'inviare a tutti gli iscritti una specifica informativa in materia di eliminazione delle barriere architettoniche.

#### ***PARTE IV.***

#### ***I rapporti con il Consiglio e la Giunta regionale del Piemonte: relazioni periodiche***

Rientra tra i compiti fondamentali del Difensore civico, al fine di stimolare l'Amministrazione regionale ad individuare soluzioni a problematiche di carattere generale, rimettere, in uno spirito di leale collaborazione, alla valutazione degli Organi politici e giuntali, preposti alla regolamentazione nonché alla legiferazione in materia, le problematiche medesime.

Tutto ciò confidando nell'attivazione di fattive interlocuzioni in merito alle questioni emerse, agli eventuali suggerimenti

proposti da cittadini, da Associazioni di volontariato e anche da Enti coinvolti, e a possibili rimedi realizzabili così come prospettati dal Difensore civico; in tal modo stimolando una corretta considerazione del servizio di Difesa civica, quale “risorsa” dell’Amministrazione regionale.

In questo contesto si pongono le relazioni e segnalazioni periodiche, inviate alla Giunta e al Consiglio regionale del Piemonte, in materia sanitaria e socio-assistenziale, di cui qui di seguito si da conto, mediante esempi più significativi.

**Relazione del 23/04/10 su “problematiche sanitarie e socio-assistenziali, ai sensi dell’art 8, comma 3, legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50, nonché ex art. 3 legge regionale 24 aprile 1985, n. 47”(vedasi allegato).**

Con questa relazione indirizzata al Presidente della Giunta regionale, così come al Presidente del Consiglio regionale e all’Assessore regionale alla Tutela della salute e sanità, politiche sociali e politiche per la famiglia, il Difensore civico, quotidianamente investito da segnalazioni, esposti, reclami di cittadini e Associazioni di volontariato da cui sono emerse criticità connesse alle attività di assistenza sanitaria e socio-assistenziale, ha inteso, in forma schematica e riepilogativa, esporre la casistica relativa alle predette criticità emerse, trattata per tipologia di questione.

In sintesi sono state evidenziate le seguenti tipologie di questioni:

“Opposizione alle dimissioni” – cure domiciliari;

Strutture residenziali ovvero convenzionate-tempi di attesa e informativa;

Strutture residenziali ovvero convenzionate – Integrazioni economiche aggiuntive ;

Realizzazione ed integrazione sul territorio regionale delle funzioni socio - assistenziali secondo il criterio dettato dalla l.r. 1/04.

Il Difensore ha espresso, infine, la propria completa disponibilità ad eventuali approfondimenti e/o interlocuzioni, in attesa di conoscere le iniziative che verranno assunte.

**Nota 06/07/10 del Difensore civico a favore di utenti portatori di handicap permanente grave (partecipazione al costo delle prestazioni di mensa e trasporto e limiti; comunicazioni relative alla situazione economica degli interessati) – Necessità di adeguamento della normativa (vedasi allegato).**

In riferimento a specifica problematica concernente la compartecipazione di utenti portatori di handicap permanente grave al costo delle prestazioni di mensa e trasporto e le connesse comunicazioni relative alla situazione economica degli interessati, che ha condotto il Difensore civico a sviluppare una approfondita indagine nei confronti di Consorzio intercomunale per i servizi socio-assistenziali ( sopra descritta nella sezione...), questo Ufficio ha inviato al Presidente della Giunta regionale, così come al Presidente del Consiglio regionale e all'Assessore regionale alla Tutela della salute e sanità, politiche sociali e politiche per la famiglia, copia della nota trasmessa al Consorzio, per opportuna conoscenza.

Tale invio è stato motivato dallo spirito di leale collaborazione con gli Organi regionali, auspicando, tra l'altro, che gli stessi si facciano carico di stimolare ed accompagnare, nonché verificare, nei modi e nelle forme di legge, il rispetto della normativa di riferimento, che non pare essere stata adeguatamente recepita su tutto il territorio regionale dagli Enti interessati.

Quale positivo riscontro alla lettera sopra descritta, è pervenuta la comunicazione del Presidente del Consiglio regionale del Piemonte, Dr.Valerio Cattaneo, relativa all'avvenuta trasmissione della nota del Difensore civico alla competente IV Commissione consiliare (vedasi allegato).

**Nota del 21/09/2010 indirizzata al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte in relazione all'avviata interlocuzione con Ordine dei Medici chirurghi e degli odontoiatri per quanto concerne problematiche connesse alle dimissioni di pazienti cronici non autosufficienti da case di cura convenzionate. (vedasi allegato).**

Si rammenta qui la già descritta segnalazione al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte, finalizzata a possibile attivazione e sistematizzazione di canale di informazione e collaborazione con l' Ordine dei Medici chirurghi e degli odontoiatri, al fine di concorrere alla risoluzione di criticità inerenti il rapporto tra medici, persone non autosufficienti e loro congiunti nell'ambito dei percorsi socio-sanitari previsti per l'assistenza di tale topologia di pazienti.

**Nota del 01/10/2010 indirizzata ai Presidenti dei Consorzi Intercomunali socio-assistenziali del Piemonte e, per conoscenza, al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Giunta regionale e all'Assessore regionale alla Tutela della salute e sanità, politiche sociali e politiche per la famiglia (vedasi allegato).**

Il Difensore civico ha ritenuto di informare, per doverosa conoscenza istituzionale, gli Organi della Regione Piemonte preposti, in ordine all'intervento sopra descritto, attivato nei confronti di tutti i Consorzi Intercomunali socio-assistenziali del Piemonte, a fronte di allarmanti segnalazioni provenienti da Associazioni di volontariato e cittadini su possibili riduzioni dei servizi erogati dai Consorzi.

**Note del 01/04/10, del 05/08/10 e 02/11/10, indirizzate al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Giunta regionale, riguardanti questioni connesse al riconoscimento di invalidità a cittadini in età scolare affetti da Disturbo Specifico di Apprendimento (Dislessia) (vedasi allegati).**

Con dette note il Difensore civico ha, in particolare, rimesso alla valutazione degli Organi regionali le questioni connesse al riconoscimento di invalidità a cittadini in età scolare affetti da Dislessia, suggerendo, anche in ossequio a ragioni di appropriatezza e economicità della spesa pubblica, di scindere la concessione di contributi economici a favore dei cittadini affetti da tale tipologia di invalidità, che in concreto possono venire destinati a concorrere al



soddisfacimento di bisogni primari, dalle previsioni relative alla fornitura di ausili, in particolare supporti informatici, destinati per loro natura ad aiutare specificatamente sul piano psico-fisico-educativo i soggetti dislessici.

Anche in questo caso diamo atto, dell'avvenuto ricevimento da parte del Presidente del Consiglio regionale del Piemonte, Dr. Valerio Cattaneo, di comunicazioni relative all'avvenuta trasmissione della nota del Difensore civico alla competente IV Commissione consiliare (vedasi allegati).

**Nota del 5.01.2011 indirizzata al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte in relazione all'intervento concernente la Deliberazione della Giunta regionale 15.10.2010, n. 21-807 "Approvazione del Protocollo per il miglioramento del percorso assistenziale per la donna che richiede l'interruzione di gravidanza"**

Il Difensore civico ha informato il Presidente del Consiglio regionale dell'intervento sopra descritto, attivato a fronte dei n. 412 reclami pervenuti all'Ufficio provenienti da cittadini, cittadine ed Associazioni che hanno richiesto testualmente, che il Difensore civico intervenisse presso gli Organi competenti "affinché si ponga rimedio, nel rispetto dell'imparziale andamento e della correttezza delle pubbliche amministrazioni", ad ipotizzate "violazioni degli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione italiana, della Legge 194/1978 – Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria di gravidanza, della Legge 405/75 – Istituzione dei Consultori familiari, della conseguente Legge della Regione

Piemonte 39/76 e del decreto legislativo 30.06.2003 n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali”.

***PARTE V. Riassunto di interventi richiesti al Difensore civico: fonti e contenuti- il problema del “recepimento” della legge regionale 1/2004***

In sintesi, qui di seguito, si evidenziano alcune significative richieste d'intervento a valenza generale, relative all'area socio-sanitaria e tra loro connesse, pervenute al Difensore civico della Regione Piemonte da Associazioni ed Enti gestori dei servizi socio assistenziali:

**1) CSA – Coordinamento Sanità e Assistenza fra i movimenti di base, lettera allegata del 18.01.2010**, in cui “tenuto conto della notevole importanza del recepimento della legge regionale 1/2004” (Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento)...”da parte di tutti gli Enti gestori delle attività socio-assistenziali in modo da:

- definire l'accesso alle prestazioni di livello essenziale (artt.18, 19 e 22)
- prevedere le modalità di ricorso del cittadino in caso di diniego del servizio (art.22);
- assicurare corrette e tempestive informazioni sui servizi erogati (art.24);
- garantire il diritto di partecipazione degli utenti e loro rappresentanti alla verifica dei servizi (art.6)”,

si chiede al Difensore civico “di assumere i provvedimenti necessari per ottenere detto recepimento” ;

**2) Anfaa – Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie, lettera allegata del 01.02.2010**, in cui si sottolinea che “finora, purtroppo solo cinque Enti Gestori hanno approvato delibere in merito“ al “recepimento” della legge regionale 8.01.2004, n.1; legge di cui si sottolinea “l’estrema importanza per la fascia più debole della popolazione degli articoli 18, 22 e 23 in cui:

a) viene identificato “nel bisogno il criterio di accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali”;

b) è sancita la priorità di intervento a favore dei “soggetti in condizione di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico o psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro”, nonché dei “soggetti sottoposti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria che rendano necessari interventi assistenziali” e dei “minori, specie se in condizione di disagio familiare”;

c) è previsto che “la valutazione del bisogno si conclude con la predisposizione di un progetto personalizzato, concordato con la persona e la sua famiglia, finalizzato ad indicare la natura del bisogno, la complessità e l’intensità dell’intervento, la sua durata e i relativi costi”;

d) è consentita ai cittadini la presentazione di ricorsi “contro l’eventuale motivato diniego” delle prestazioni richieste”.

Quanto sopra, richiedendo, pertanto uno specifico intervento al Difensore civico regionale.

**3) C.I.S.A.P. – Consorzio Intercomunale dei servizi alla persona Comuni di Collegno e Grugliasco, lettera allegata del 24/12/2010**, in cui, tra l'altro “si auspica che l'Ufficio del Difensore Civico possa adoperarsi per sollecitare la piena applicazione della legge regionale 1/2004 ed in particolare:

- che tutti gli Enti gestori recepiscano, con apposita delibera, le norme della legge regionale indicando le modalità di accesso ai servizi e definendo le prestazioni sociali di livello essenziale alle quali i cittadini hanno diritto con riferimento all'ambito di competenza (articoli 18 e 22);
- che le suddette deliberazioni ( ed i livelli in esse indicati) vengano, a loro volta, recepite dalla Giunta regionale con apposito provvedimento (articolo 19);
- che la Giunta – con riferimento agli adempimenti di cui sopra – proceda, di concerto con i Comuni, all'individuazione della quota pro-capite (regionale e dei Comuni) necessaria per assicurare i livelli essenziali individuati ( articoli 35, comma 2) che costituiscono “la risposta minima e omogenea” da fornire obbligatoriamente”.

Tali richieste di intervento, oltre che evidenziare in maniera più precisa gli ambiti problematici da cui traggono origine la maggior parte dei singoli casi sottoposti dai cittadini al Difensore civico, hanno concorso e concorrono alla realizzazione di interventi a valenza generale, a carattere sistemico, intesi a stimolare imparzialità, buon andamento, trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa quali interessi della collettività dei cittadini, che sempre più rappresentano una delle modalità tipiche di svolgimento dell'attività della Difesa civica.

## **FOCUS: SERVIZI ALLA PERSONA. <sup>3</sup>**

### ***Intervento del Difensore civico pwer l'attivazione dell'insegnamento dell'ora alternativa a quella della religione cattolica***

Si è rivolta all'Ufficio della Difesa civica la Consulta Torinese per la Laicità delle Istituzioni oltre ad altre numerose Associazioni, di insegnanti e genitori, che operano all'interno delle Istituzioni scolastiche, presentando un esposto relativo ad omesse informazioni, da parte delle istituzioni scolastiche, in merito all'esistenza di fondi, stanziati dal Ministero delle Finanze, per "le spese per l'insegnamento della religione cattolica e per le attività alternative all'insegnamento della religione cattolica" .

Le Associazioni esponenti hanno lamentato, in particolare, la mancanza di adeguate informazioni da parte dell'Ufficio Scolastico regionale e delle Direzioni Scolastiche in ordine all'esistenza di fondi disponibili a livello regionale, quale presupposto dell'attivazione dell'insegnamento in oggetto; mentre la sussistenza dei fondi è comprovata dagli stanziamenti per gli anni finanziari 2009 e 2010 che ammontano complessivamente a Euro 38.155.015 per l'esercizio finanziario 2009 e euro 41.073.440 per l'esercizio finanziario 2010, come riferito dalla Direzione Scolastica Regione del Piemonte.

Parallelamente è pervenuta al nostro Ufficio una segnalazione da parte di una genitrice esercente la potestà genitoriale, relativa alla

---

<sup>3</sup> Il presente "Focus" è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione del Dott. Mazzucco, della Dott.ssa Mignosi e della Dott.ssa Zito.

mancata attivazione dell'ora alternativa presso un Istituto scolastico piemontese.

A fronte di tali esposti il nostro Ufficio ha avviato una corrispondenza, con la Direzione territoriale dell'Economia e delle Finanze, con la Direzione dell'Ufficio Scolastico Regionale del Piemonte, e con la Direzione Didattica "A. Toscanini", al fine di ottenere una adeguata informativa in ordine ai fondi disponibili per l'attivazione dell'insegnamento della c.d. "ora alternativa", alla relativa utilizzazione e all'informativa fornita alle famiglie .

All'esito della stessa, la Difesa Civica ha rilevato che la corrispondenza intercorsa non aveva consentito di chiarire con la necessaria trasparenza i percorsi da attivare per l'assegnazione e la gestione dei fondi, nonché per permettere a Soggetti portatori di interessi collettivi diffusi e titolari di connessi diritti costituzionali, di concorrere alla predisposizione di progetti formativi riferibili all'attivazione dell'ora alternativa.

Poiché il Difensore Civico Regionale ha quale compito istituzionale quello di promuovere la tutela di diritti fondamentali nel quadro di un corretto e imparziale andamento dell'attività amministrativa, l'Ufficio si è fatto parte attiva nel richiedere un chiarimento compiuto, nella specie finalizzato a esplicitare i criteri e i modi di utilizzazione dei fondi, destinati all'attivazione dell'insegnamento dell'"ora alternativa", se tali fondi siano stati utilizzati e in che termini; se le Direzioni Scolastiche piemontesi siano state effettivamente informate circa i modi per accedere e richiedere gli stanziamenti; se l'Amministrazione non ritenga di dare corso all'organizzazione sistematica e coordinata, in ambito regionale, dell'insegnamento della c.d. "ora alternativa", con particolare riguardo alle modalità attuative di possibili progetti di

formazione, allo scopo di rendere effettivo e concreto il diritto di quanti ne richiedano l'attivazione.

A tal fine la Difesa Civica ha sottolineato di ritenere che avrebbe potuto essere di massima utilità una specifica e dettagliata informativa espressamente rivolta alle Direzioni degli Istituti Scolastici.

A conclusione dell'intervento, il Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale del Piemonte ha emanato una circolare intesa a regolamentare in tutte le scuole del Piemonte il predetto insegnamento, informando adeguatamente tutte le scuole del Piemonte, di ogni ordine e grado, in merito alle modalità di attivazione dell'ora alternativa e di accesso ai fondi ad essa destinati.

La conclusione dell'indagine e la Circolare dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte sono stati pubblicati sul sito Internet della Difesa civica regionale, ai fini di una maggior diffusione dell'informativa in oggetto.

***Interventi monetari di sostegno al reddito di cui a bando  
Agenzia Piemonte Lavoro: indagine e intervento del  
Difensore civico.***

A seguito di segnalazioni pervenute a questo Ufficio, si è rilevata una problematica, presumibilmente specchio di situazione generalizzata, connessa a comunicazioni trasmesse dall'Agenzia Piemonte Lavoro (A.P.L.), ente strumentale della Regione Piemonte, a cittadini interessati, riguardanti l'esito delle domande dagli stessi presentate per l'erogazione di interventi monetari di sostegno al reddito.

Dalla disamina dei reclami pervenuti, della relativa documentazione, della normativa di settore e dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione regionale e dall'Agenzia, è emerso che l'A.P.L., esaurite le risorse stanziare, ha finanziato solo le domande presentate dalla data di apertura del relativo bando alla data del 10 febbraio 2010; tutto ciò, in quanto, successivamente alla pubblicazione del bando, che prevedeva come termine di consegna delle domande il 30/04/10, avrebbe di fatto adottato criteri del tutto estrinseci, non previsti nel bando e nella normativa, connessi alla data di consegna delle domande, erogando, di fatto, i predetti contributi a favore dei richiedenti che avevano presentato domanda tra la data di apertura del bando e data precedente (10/02/10) al previsto termine di consegna (30/04/10).

Quanto sopra in contrasto non solo con quanto previsto dalla legge regionale regolatrice della materia, che attribuisce alla Giunta regionale la competenza in ordine all'individuazione dei criteri di priorità nell'erogazione dei sussidi, ma anche a principi generali di razionalità, equità ed uniformità di trattamento che debbono informare i criteri di priorità per l'erogazione dei sussidi e che, generalmente, si traducono in criteri che attengono alla condizione personale economico-sociale degli interessati agli interventi di sostegno.

L'intervento è stato, pertanto, finalizzato a richiedere alla strutture regionali coinvolte un'operazione di trasparenza e di assunzione di responsabilità, in presenza di casi che possono concretare un esempio di "cattiva amministrazione".

A fronte dei successivi riscontri pervenuti dall'Agenzia Piemonte Lavoro e dell'Assessorato regionale al lavoro e alla



formazione professionale, mediante i quali sono state rappresentate le posizioni dei rispettivi Enti per quanto attiene alla problematica esposta e le ragioni di fatto e di diritto che hanno determinato l'attività amministrativa svolta, l'Assessore regionale al lavoro ha in seguito ( ottobre 2010) presentato nuove linee-guida relative agli interventi di sostegno al reddito per 2010-2011, gestiti dall'Agenzia Piemonte Lavoro, con la previsione di criteri di priorità e quindi di specifica graduatoria, per cui "il sostegno al reddito 2010-2011 non sarà più uno strumento senza controllo per l'amministrazione pubblica" (vedasi Regione Piemonte – Sito ufficiale, "Piemonte Informa" del 14 ottobre 2010)

### ***Disservizi relativi alla distribuzione della posta.***

Con esposto scritto, un Sindaco riferiva che, nel paese di cui era amministratore, continuavano a verificarsi continui ritardi nella distribuzione della posta da parte di Poste Italiane S.p.A..

#### *Problematiche emerse.*

In particolare, i continui ritardi riguardavano anche la consegna delle bollette, degli atti giudiziari e, in generale, di altri atti in cui il rispetto di termini certi è essenziale.

Avveniva di frequente, infatti, che, per esempio, le bollette consegnate e pagate in ritardo dagli utenti recavano come conseguenza l'applicazione degli interessi di mora in capo agli incolpevoli intestatari.

#### *Azioni effettuate.*

L'Ufficio del Difensore civico esaminava la normativa di riferimento, anche comunitaria, per la quale esistono, in sintesi,

degli standard di servizio non derogabili dal soggetto che svolge l'attività di accettazione, distribuzione e consegna della posta. In particolare, viene specificamente indicato il Ministero dello Sviluppo Economico quale ente preposto a sorvegliare il rispetto degli standard di servizio da parte di Poste Italiane, con la correlata facoltà di irrogare sanzioni economiche nel caso di violazione degli obblighi portati, in questa materia, dal d. lgs. 261/1999.

Pertanto, l'Ufficio scriveva sia alla Direzione regionale di Poste Italiane sia alla Direzione territoriale del citato Ministero, al fine di sottoporre loro la vicenda per quanto di competenza.

Entrambi gli Enti interpellati rispondevano affermando che si trattava di disservizi causati dalla successione dei contratti di lavoro con i "postini" e che tale circostanza non configurava un disservizio "sanzionabile".

Valutate come non esaurienti tali risposte, l'Ufficio riteneva di scrivere nuovamente ai due Enti, sottolineando come quello della distribuzione e consegna della posta fosse un servizio essenziale riferito alle comunicazioni e ai rapporti, anche a valenza economica, tra cittadini, imprese e operatori.

Ulteriormente, l'Ufficio rilevava come il disservizio postale è senz'altro fonte di conseguenze pesanti a carico degli utenti, mentre incombe sull'Ente erogatore del servizio il dovere di una buona amministrazione che non può conoscere deroghe.

#### *Obiettivi perseguiti.*

L'Ufficio sottolineava come il ripetersi dei disservizi avrebbe potuto nuocere anche alla stessa immagine delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte, oltre e causare, in capo ai destinatari,

un danno economicamente valutabile da fare valere, in ipotesi, nelle sedi competenti da parte dei soggetti a ciò legittimati.

A tali fini, l'Ufficio chiedeva al Direttore regionale di Poste Italiane non solo di spiegare esaurientemente le ragioni del disservizio, ma anche di specificare quali azioni positive fossero state poste in essere per evitare il ripetersi del fenomeno mediante idonee misure che impedissero l'insorgere di vicende analoghe anche in altri contesti.

*Risultati conseguiti.*

Con note tra loro successive, gli Enti interpellati rispondevano che avevano provveduto ad effettuare radicali interventi gestionali nelle strutture competenti al recapito della posta nel Comune di cui è questione, procedendo alla sostituzione del Responsabile e dell'addetto al Controllo Qualità.

**FOCUS: AMBIENTE – RUMORI, IMMISSIONI,  
PROPAGAZIONI, ESALAZIONI E DIRITTI  
FONDAMENTALI 4**

***Disamina generale del contesto normativo relativo  
all'inquinamento acustico***

L'inquinamento acustico provocato dal traffico, dall'industria e dalle attività ricreative costituisce uno dei principali problemi ambientali a livello locale nelle aree urbane e le sempre più numerosi reclami dei cittadini sono il sintomo di una preoccupazione crescente.

L'art. 2 della legge quadro 26 ottobre 1995, n. 447 stabilisce che l'inquinamento acustico è l'introduzione di rumore nell'ambiente esterno o abitativo tale da provocare:

- fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane,
- pericolo per la salute umana,
- deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi.

La legge quadro, infatti, volta al perseguimento di un interesse pubblico collettivo, è mirata a regolare la competenza legislativa, primaria e secondaria, ripartita tra Stato e Regioni, affidando a quest'ultime la fissazione, con apposita legge regionale, dei criteri per la classificazione comunale del territorio nelle zone acustiche, delle eventuali sanzioni in caso di inottemperanza da

---

<sup>4</sup> Il presente "Focus" è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione della Dott.ssa Borzi, della Dott.ssa Comini e della Dott.ssa Mignosi.

parte dei comuni, dei limiti più severi di livello sonoro ammesso nelle zone di interesse paesaggistico, della redazione dei piani di risanamento acustico, delle modalità per il rilascio di autorizzazioni comunali ad attività temporanee, dei criteri di priorità per le bonifiche, delle competenze da attribuire alle Province,.

Per effetto della previsione dell'art. 5 della L. 447/1995 le Province hanno il compito di svolgere le funzioni amministrative in materia di inquinamento acustico che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, quelle ad esse assegnate dalle leggi regionali, nonché esercitare il controllo e la vigilanza per l'attuazione della legge quadro, in ambiti territoriali ricadenti nel territorio di più Comuni ricompresi nella circoscrizione provinciale, a tal fine servendosi delle strutture delle Agenzie Regionali per la protezione dell'Ambiente.

Infine é prevista dall'art. 6 della L. 447/1995, un'importante parte nella tutela dell'ambiente dall'inquinamento acustico a carico dei Comuni, ai quali competono la classificazione del territorio comunale in zone acustiche omogenee, il coordinamento degli strumenti urbanistici già adottati con le determinazioni assunte in base a detta classificazione, l'adozione dei piani di risanamento acustico, il controllo sul rilascio delle concessioni edilizie relative a nuovi impianti adibiti alle attività produttive, sportive e ricreative, delle licenze di abitabilità, delle licenze commerciali e delle autorizzazioni alle attività produttive, sulle emissioni sonore prodotte dal traffico veicolare (fatte salve le disposizioni del Codice della strada), dalle sorgenti fisse e dalle macchine rumorose, nonché l'autorizzazione, anche in deroga ai valori limite fissati dalla legge quadro, per lo svolgimento di attività temporanee e di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico e per

spettacoli a carattere temporaneo ovvero mobile, nel rispetto delle prescrizioni indicate dal Comune stesso.

I Comuni devono altresì provvedere all'adozione di modifiche ai regolamenti di igiene e sanità o di polizia municipale, per introdurre apposite norme contro l'inquinamento acustico e nelle aree caratterizzate da rilevante interesse paesaggistico- ambientale e turistico, i Comuni possono dettare limiti di esposizione al rumore più restrittivi di quelli fissati in via generale dallo Stato.

Dal descritto quadro normativo emergono le funzioni ed i compiti attribuiti allo stato, alle Regioni e agli Enti Locali per prevenire e reprimere i comportamenti e le attività che provocano inquinamento acustico; potendo il singolo cittadino, in ogni caso, intraprendere azioni giurisdizionali nei confronti dell'autore della molestia e, in ipotesi, pretendere il risarcimento del danno subito (alla salute, alla proprietà privata etc....).

In merito alla tutela del singolo cittadino la recente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha offerto una nuova prospettiva di indagine delle vicende connesse all'inquinamento acustico.

Il caso affrontato dalla corte internazionale trae origine da un ricorso contro la Repubblica dell'Ungheria radicato da un cittadino ungherese il 6 gennaio 2006: l'introduzione di un pedaggio autostradale da parte di una società privata aveva infatti determinato un aumento del volume di traffico sulle strade limitrofe a cui molti mezzi di trasporto, anche pesanti, ricorrevano per evitare il pagamento del pedaggio e le misure introdotte dalle autorità pubbliche si erano rivelate insufficienti per evitare rumori, inquinamento e odori che avevano reso, praticamente inabitabile, la casa del cittadino ricorrente.

Al riguardo, è stata quindi lamentata la violazione dell'articolo 8 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali che stabilisce:

“Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisce una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

In merito la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali ha evidenziato che le violazioni del diritto al rispetto della casa non sono limitate alle violazioni concrete come l'ingresso non consentito nelle case private, ma include anche quelle “diffuse” come i rumori, le emissioni, gli odori o altre similari forme di disturbo, poiché sussiste una grave violazione nella lesione del diritto della persona al rispetto per la propria casa se gli viene impedito di apprezzare gli aspetti gradevoli della sua casa.

Inoltre, ha osservato la Corte, anche se l'oggetto dell'Articolo 8 è essenzialmente quello di proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie delle pubbliche autorità, esso comporta che le autorità adottino misure idonee ad assicurare il rispetto della vita privata e della casa anche nella sfera delle relazioni degli individui tra loro; osservando che lo Stato godeva di un certo margine di apprezzamento nel garantire la conformità alla convenzione quando ha regolamentato le misure predisposte per proteggere i diritti

sanciti dall'art. 8 e che tale considerazione vale anche per ciò che le autorità hanno fatto per impedire pregiudizi ai diritti dei terzi.

L'importanza della decisione si coglie quindi nell'individuazione di un obbligo per le pubbliche autorità di impedire la violazione del diritto alla vita privata, sancito dall'art. 8 della Convenzione, anche nel senso di quieto godimento della propria casa.

Le indagini svolte dal Difensore civico nel corso del 2010 hanno quindi tenuto in considerazione l'evoluzione della giurisprudenza della Corte Europea richiedendo agli uffici competenti (Arpa e Comuni interessati) l'attivazione di misure idonee al contenimento del rumore nei confronti di soggetti privati, concessionari di servizio pubblico (ad es: Trenitalia) e gestori di infrastrutture (Rete ferroviaria Italiana).

Inoltre, nella consapevolezza delle conseguenze derivanti dal traffico veicolare sull'inquinamento acustico e, più in generale, sull'ambiente, il Difensore civico ha svolto un'importante indagine nell'ambito delle grandi opere, strategiche di "preminente interesse nazionale"; l'affermata competenza statale in merito alla realizzazione dell'opera potendo contribuire a trascurare un'adeguata valutazione e ponderazione gli interessi delle comunità locali, con particolare riferimento ai potenziali pregiudizi per i diritti fondamentali dei singoli cittadini derivanti dall'aumento del traffico veicolare.

In questo modo, il Difensore civico ha avviato un'intercoluzione con gli uffici interessati mirata ad individuare i presupposti di fatto e di diritto che avevano condotto l'Amministrazione a qualificare l'infrastruttura opera strategica di preminente interesse nazionale.



## **Interventi svolti.**

- *“Per colpa dei Frecciarossa qui non si riesce a dormire”  
Treni troppo rumorosi, interviene il Difensore Civico*

A lamentarsi sono stati i residenti della zona dello scalo ferroviario del Lingotto, in particolare i condomini del Parco Bramante, che hanno segnalato l'intollerabilità dei rumori e delle propagazioni provenienti dai treni Frecciarossa che stazionano presso lo snodo ferroviario tutta la notte con motori elettrici e ventole di raffreddamento accesi.

Il Difensore Civico è sollecitamente intervenuto richiedendo all'ARPA di valutare la questione.

L'ARPA ha effettivamente riscontrato la presenza di valori che eccedono i limiti di legge, invitando, tra l'altro, il gestore ad individuare soluzioni di natura tecnica, organizzativa e procedurale atte ad eliminare o quantomeno, ridurre sensibilmente, le emissioni sonore prodotte dallo stazionamento dei locomotori.

La Direzione Regionale di TRENITALIA ha pertanto richiesto un incontro al Difensore Civico, nel corso del quale i funzionari di TRENITALIA hanno manifestato la volontà di farsi carico del problema lamentato dai cittadini.

Successivamente è pervenuta al Difensore Civico comunicazione di TRENITALIA che informa di avere programmato interventi finalizzati a contenere possibili immissioni acustiche, introducendo delle modifiche al software di gestione delle ventole di raffreddamento dei motori elettrici sull'intero parco rotabile ETR 500.

Ulteriormente, TRENITALIA ha reso noto di avere affidato al Politecnico di Torino la valutazione del clima acustico dell'area e la

predisposizione della mappatura acustica diurna e notturna della stessa area al fine di fotografare la situazione e di porre comunque rimedio ad ogni possibile situazione di disagio dei cittadini.

Il Difensore Civico ha a sua volta sollecitato nei confronti di TRENITALIA, di RFI, Rete Ferroviaria Italiana, quale gestore dell'infrastruttura ferroviaria interessata, nonché del Comune di Torino, preposto alla tutela della qualità dell'ambiente sul territorio della città, ogni intervento necessario e indifferibile per salvaguardare la salute dei cittadini torinesi, investendo l'ARPA in ordine ad ogni attività conseguente di monitoraggio e verifica.

**• *Inquinamento acustico derivanti dal traffico veicolare.***

Un cittadino aveva lamentato una situazione di inquinamento acustico causato dall'alta velocità delle automobili che transitavano lungo la via dove affacciava la camera da letto della sua abitazione; ciò gli impediva di prendere sonno, con possibili gravi conseguenze per la sua attività lavorativa (il cittadino svolgeva la professione di tranviere).

Il Difensore Civico ha provveduto a chiedere immediatamente chiarimenti all'Amministrazione comunale, alla luce di quanto previsto dal DPR 30 marzo 2004, n.142 (Disposizioni per il contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare, a norma dell'articolo 11 della L.26 ottobre 1995, n.447), che stabilisce le norme per la prevenzione ed il contenimento dell'inquinamento da rumore avente origine dall'esercizio delle infrastrutture stradali, nonché i valori limite di immissione.

A seguito della richiesta di informazioni del Difensore Civico, l'Amministrazione comunale ha comunicato che, già nel 2008, per scoraggiare gli eccessi di velocità, era stata emessa un'ordinanza dirigenziale con la quale erano stati previsti una serie di sistemi di riduzione della velocità dei veicoli, quali la realizzazione di rotatorie, attraversamenti pedonali e incroci, scarificazione del manto asfaltato, nonché sistemi di rallentamento ad effetto ottico mediante segnaletica orizzontale, così come indicato al comma 2 dell'art.179 del regolamento di esecuzione e attuazione del codice della strada (DPR 16 dicembre 1992, n.495).

Tali sistemi di riduzione della velocità, come affermato dall'Amministrazione comunale nel riscontro pervenuto, non erano più presenti alla data del riscontro, in quanto la via era stata interessata da lavori di manutenzione; tuttavia, alla luce della problematica evidenziata e in ragione dell'ordinanza suddetta, l'Amministrazione ha comunicato che sarebbero stati ripristinati.

Nel caso in questione, l'attività svolta dall'Ufficio del Difensore Civico regionale è stata soprattutto finalizzata a sollecitare la pubblica amministrazione interessata a farsi carico della problematica esposta dal cittadino e ad adottare i necessari provvedimenti, concernenti il ripristino dei sistemi di rallentamento sulla via con conseguente riduzione del rumore da traffico veicolare, e, nel contempo, a garantire la trasparenza dell'azione amministrativa svolta.

- *Le grandi opere, opere strategiche di preminente interesse nazionale*

La legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri

interventi per il rilancio delle attività produttive) ha conferito al Governo delega, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, per l'individuazione di infrastrutture pubbliche e private di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

Secondo la Legge 443/2001, il procedimento di individuazione delle opere di preminente interesse nazionale si sviluppa mediante programma predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con i Ministeri competenti e le regioni interessate, per essere inserito, previo parere del CIPE e della Conferenza unificata Stato-Regioni, nel Documento di programmazione economico-finanziario.

Le finalità che devono essere perseguite attraverso l'individuazione delle opere di interesse nazionale sono tra gli altri: il riequilibrio socio-economico fra aree del territorio nazionale, l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria delle infrastrutture e della gestione dei servizi pubblici locali di difesa dell'ambiente.

Gli interventi infrastrutturali strategici di preminente interesse nazionale vengono quindi, in quanto tali, attratti nell'ambito della sfera della programmazione economico-finanziaria dello Stato; siffatte caratteristiche, attribuite alla realizzanda infrastruttura, potendo consentire il superamento dell'autonomia decisionale degli enti locali territorialmente interessati dall'intervento, in vista del perseguimento delle finalità indicate nella legge delega.

Con Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (poi trasfuso nella sezione I del Capo IV del Codice degli appalti) il Governo ha dato attuazione alla delega conferita con la Legge 443/2001 prevedendo, tra le altre, norme speciali in materia di partecipazione dei cittadini al procedimento di realizzazione delle infrastrutture, con

particolare riferimento alla possibilità di presentare osservazioni al progetto infrastrutturale.

In questo modo, gli aspetti peculiari, in termini di deroghe all'autonomia degli enti locali, nonché alle regole sulla partecipazione al procedimento, imposti dalla normativa concernente la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, fanno emergere l'esigenza di rendere il più possibile lineare, comprensibile e, in definitiva, trasparente, il processo decisionale che riconduce alla realizzazione dell'opera infrastrutturale la natura "strategica di preminente interesse nazionale"; tale carattere non derivando, esclusivamente, dal formale inserimento nella Deliberazione del CIPE prevista dalla legge 433/2001, bensì dovendo apparire dalla coerenza dei presupposti progettuali, anche in termini economici, e normativi dell'intervento programmato.

La funzione di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni assegnata al Difensore civico si sostanzia quindi nella sollecitazione alla trasparenza, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa affinché gli uffici, a vari livelli coinvolti dalla realizzazione dell'infrastruttura, doverosamente forniscano chiarimenti alle osservazioni, in ipotesi, prospettate.

Nel corso dell'anno 2010 l'Ufficio ha avuto modo di occuparsi di una questione concernente il progetto dell'autostrada Asti-Cuneo, opera strategica di preminente interesse nazionale, con particolare riferimento al mancato riscontro, da parte delle Amministrazioni regionali e statali, alle osservazioni formulate da un cittadino ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale".

Tali osservazioni inerivano al carattere, alla consistenza e finalità dell'opera, ai carichi di traffico, all'impatto paesistico e alla tutela dei siti di Interesse Comunitario del progetto preliminare dell'autostrada Asti-Cuneo nella parte in cui aveva inserito la realizzazione della tangenziale Asti-Ovest.

In particolare, il ricorrente aveva rilevato alcuni aspetti che di fatto escludevano la possibilità che la tangenziale Asti-ovest assumesse caratteristiche di tronco autostradale e quindi di opera di interesse nazionale; tra cui lo sbocco dell'arteria sulla statale 10 tramite una rotatoria, l'obiettivo esplicitato di separare il traffico di scorrimento da quello locale, l'inserimento della tangenziale tra i progetti strategici della Città di Asti per risolvere i problemi di cogestione del centro storico, la richiesta formulata da parte della Regione Piemonte di stralciare il progetto da quello più generale della autostrada Asti-Cuneo.

Tali aspetti quindi, secondo il ricorrente, risultavano in aperta contraddizione con l'individuazione di un'opera con le caratteristiche costruttive di tipo autostradale per una lunghezza di cinque chilometri ed un costo di 75.000 euro al metro lineare, con prospettiva di cantieri aperti per sei- otto anni e la quasi paralisi delle principali arterie cittadine

Al riguardo, l'Ufficio ha richiesto agli uffici di esplicitare se, alla luce della previsione dell'opera "quale strada di collegamento extraurbano", fossero ancora presenti i presupposti per classificarla come "opera strategica di interesse nazionale" e di precisare in quali modi e forme si intendesse garantire la partecipazione dei cittadini al procedimento relativo alla progettazione dell'opera, specificandone e rendendo pubblici modi, tempi e costi inerenti.

In merito, la Regione Piemonte ha fornito una risposta con la quale ha fatto presente che il lotto in questione "pur non avendo nel

suo complesso delle caratteristiche tecniche prettamente autostradali, ha sempre fatto parte integrante del sistema autostradale Asti-Cuneo (e in questi termini è stata anche inserita nella convenzione di concessione stipulata tra ANAS S.p.A. e società Asti-Cuneo S.p.A) il quale è tra le opere strategiche a livello nazionale fin dalla prima Delibera CIPE 121/200 e di conseguenza soggetto alle procedure di legge obiettivo, oggi D. Lgs 163/2006 e s. m .i.”.

D’altro canto, il Ministero delle Infrastrutture e trasporti ha comunicato di avere preso atto delle osservazioni proposte dal ricorrente, riservandosi di valutarle nel prosieguo dell’iter procedimentale finalizzato alla realizzazione del progetto dell’autostrada Asti-Cuneo, nonché illustrato le regole sulla partecipazione previste dalla normativa sulla realizzazione delle opere di preminente interesse nazionale; senza fornire alcuna indicazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per classificare come “opera strategica di interesse nazionale” alla luce delle osservazioni formulate dal ricorrente.

Pertanto, l’Ufficio ha invitato il Ministero a fornire una risposta esaustiva, rammentando in proposito il dovere del nostro Ufficio di fornire risposte certe ed esaurienti alle istanze di cittadini volte a rivendicare la necessaria trasparenza al riguardo e sottolineando che ai sensi dell’art. 7 della l.r. 9.12.1981, n. 50 “nessun diniego e nessun segreto d’ufficio può essere opposto al Difensore civico”.

L’Ufficio ha quindi dato comunicazione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale per il Piemonte della Corte dei Conti e formulato i seguenti quesiti, in riferimento ai quali, peraltro, il Ministero non ha, a tutt’oggi, fornito alcun riscontro,:

1. che cosa si intende sul piano tecnico, sostanziale e normativo (intendendosi per “normativo” il riferimento a norme primarie) per

“opera strategica di interesse nazionale” essendo venuti meno i presupposti per la qualificazione della tratta in questione quale opera autostradale, trattandosi di “strada di collegamento extraurbano”;

2. quali sono i presupposti di fatto che hanno determinato la classificazione del tracciato della tangenziale quale opera strategica di interesse nazionale e, conseguentemente sottoposto la realizzazione del progetto alla disciplina della legge obiettivo;

3. se sia stata effettuata, e in che termini, la verifica del costo per la realizzazione dell’opera quale “strategica di interesse nazionale” a fronte di alternative possibilità capaci, in ipotesi, di realizzare economie, in funzione della qualificazione dell’opera quale strada di collegamento extra-urbana.



**FOCUS: PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO  
AMMINISTRATIVO - ACCESSO DOCUMENTALE,  
DIRITTI E PREROGATIVE DEI CONSIGLIERI DEGLI  
ENTI LOCALI, INFORMAZIONE AMBIENTALE. <sup>5</sup>**

*Modus operandi del Difensore civico nella trattazione  
delle richieste di riesame di diniego di accesso  
documentale.*

In materia di accesso documentale con l'art. 25 della L. 241/1990 e s.m.i. è stata attribuita al Difensore civico regionale, in alternativa al ricorso giurisdizionale dinanzi al T.A.R., la competenza a ricevere richieste di riesame nelle ipotesi in cui l'amministrazione abbia rifiutato espressamente o tacitamente la richiesta di accesso.

Il Difensore civico, preso atto delle richieste di riesame o, comunque degli esposti in materia di accesso documentale che pervengono costantemente all'indirizzo dell'Ufficio, si è posto innanzitutto il problema di individuare, nel rispetto della vigente normativa, modalità di trattazione delle relative pratiche quanto più efficaci e omogenee .

A tal fine è stata elaborato la circolare n.1/2010 (che si allega) indirizzata ai Funzionari del Difensore civico, laddove, dopo aver enunciato i "Principi di riferimento" che attengono a tale tipologia di attività, sono state enunciate le "modalità operative in tema di accesso", individuando tempi e modi dell' intervento richiesto dal

---

<sup>5</sup> Il presente "Focus" è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione del Dott. Mazzucco, del Dott. De Lucia e della Dott.ssa Zito.

cittadino ed è stato altresì approntato a favore dei cittadini un facsimile di ricorso per riesame di diniego di accesso.

### ***Interventi svolti***

Soffermandoci ora sulle tipologie principali di pratiche che hanno caratterizzato l'attività della Difesa civica nel 2010 in materia di partecipazione al procedimento amministrativo, possiamo evidenziare:

- a) le richieste di riesame delle determinazioni di diniego espresso o tacito o di differimento dell'accesso a documenti amministrativi opposte dalle Amministrazioni regionali e dagli Enti Locali, formulate da cittadini;
- b) gli esposti provenienti da Consiglieri comunali di minoranza, concernenti lesioni a diritti e prerogative loro attributi dalla legge, con particolare riferimento all'accesso ad atti e informazioni;
- c) questioni riguardanti l'accesso a informazioni in materia ambientale, esposte da singoli cittadini o Associazioni.

Per quanto concerne la tipologia sub a), si può affermare che il parere del Difensore civico in ordine alla legittimità/illegittimità del diniego di accesso, spesso accompagnato e preceduto da comunicazioni dell'Ufficio, anche informali, dirette a provocare chiarimenti a fronte di ipotetiche incomprensioni o esplicite comunicazioni intercorse tra le "parti", è stato recepito dalle Amministrazioni coinvolte nella totalità dei casi .

Per quanto attiene alla tipologia sub b), riguardante diritti e prerogative dei Consiglieri di minoranza, va innanzitutto chiarito che a fronte degli esposti pervenuti la Difesa civica ha ritenuto

utile e opportuno fornire informazioni generali, allo scopo di contribuire, nel segno delle competenze attribuite all'Ufficio del Difensore Civico regionale, a far sì che quanti siano investiti di una pubblica funzione possano svolgere le correlate attività nel modo più funzionale possibile, nonché allo scopo di fornire strumenti che, adeguatamente intesi, possano evitare eventuali situazioni di contenzioso.

Per quanto riguarda il quadro normativo di riferimento, gli organi del Comune (ma lo stesso discorso è valido anche per la Provincia) sono previsti e disciplinati agli artt. 36 e ss. Del d.Lgs. 18.08.2000 n. 267 e successive modifiche (c.d. Testo Unico Enti locali).

Più precisamente, le disposizioni che riguardano direttamente le prerogative del consigliere sono contenute agli artt. 43 e 44 T.U. che demandano, in parte, per la successiva concreta attuazione, allo Statuto e al regolamento comunale.

L'art. 43 T.U. rubricato "Diritti dei consiglieri reca : "i consiglieri comunali... [...] .hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio [...] .I consiglieri comunali ..[...] ..hanno diritto di ottenere dagli uffici ..[...] del Comune ...[...]..nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. Il Sindaco [...] o gli assessori [...] delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo Statuto e dal regolamento consiliare..[...]".

L'art. 44 T.U. rubricato : “Garanzie delle minoranze e controllo consiliare”, reca :“Lo statuto prevede le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze [...]”.

A tale proposito, meritano di essere citate alcune decisioni assunte dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione, in quanto chiarificatrici della portata e dell'estensione delle prerogative attribuite ai consiglieri comunali.

Innanzitutto è pacifico che i diritti previsti dall'art. 43 T.U. siano esercitabili sia dai consiglieri di minoranza che da quelli di maggioranza.

Con sentenza n. 4855/2006, il Consiglio di Stato statuisce espressamente che la funzione del Consigliere comunale di cui all'art. 43 T.U. “è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta municipale esercitino correttamente la loro funzione [...] e ancora: “l'accesso del consigliere comunale [...] è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune”.

Con la decisione n. 7900/2004 il Consiglio di Stato precisa ulteriormente che l'esercizio dei diritti posti all'art. 43 T.U. è diretto a “...consentire la valutazione della correttezza ed efficacia dell'operato dell'amministrazione...”

Pertanto nessun diniego può essere opposto al consigliere comunale, che ha il diritto di svolgere il c.d. “sindacato ispettivo” motivando le proprie richieste con “l'espletamento del proprio mandato”, senza che sia all'uopo necessaria un'ulteriore motivazione. Tale sindacato ispettivo può svolgersi, in relazione ai diversi procedimenti amministrativi, anche sui c.d. “atti interni”.

Anche la Cassazione è intervenuta sul punto, statuendo (tra le altre con sentenza n. 21163 del 2009), che la condotta del segretario comunale, il quale ometta di rispondere nei termini di legge alle richieste formulate dai consiglieri, integra il reato di omissione di atti d'ufficio, punito ai sensi dell'art. 328 del codice penale.

Per quanto riguarda le questioni di cui alla tipologia sub c), ovvero nella materia ambientale, anche alla luce delle recenti modifiche legislative introdotte dal D.Lgs.29 giugno 2010 n.128 al D.Lgs.152/2006, l'intervento della Difesa civica si è modulato nei singoli casi, tenuto conto che nella vigente normativa in materia viene riconosciuto l'accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio a "chiunque", escludendo l'onere di dimostrare la sussistenza di un qualunque più specifico interesse; in questo modo estendendo il principio, sancito dalla Convenzione di Aarhus, della massima trasparenza sullo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale anche alle procedure di valutazione di incidenza ambientale, quale vicenda che interessa di per sè tutti i cittadini.

### ***Un caso particolare riguardante richiesta di accesso a documentazione detenuta dall'Ufficio del Difensore civico***

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico lamentando un caso di disparità di trattamento da parte di un'agenzia per il lavoro per ragioni di nazionalità.

Esaminata la normativa di riferimento, l'Ufficio rileva la presunta violazione di una norma portata dal d. lgs. 276/2003 (c.d. "Riforma Biagi"), che, all'art. 10, vieta alle agenzie per il lavoro trattamenti discriminatori basati, tra l'altro, sull'origine nazionale dell'utente.

Pertanto, viene inviata una richiesta di chiarimenti alle PP.AA. competenti in materia e, per conoscenza, all'agenzia per il lavoro.

La ridetta agenzia riscontra la lettera dell'Ufficio chiedendo informazioni sulle generalità del cittadino reclamante, oltre alla copia dell'esposto presentato, allo scopo di tutelare le proprie ragioni.

Il Difensore civico risponde negando l'accesso alla documentazione richiesta e motivando tale diniego.

Più precisamente, il Difensore civico, dopo aver evidenziato la natura di terzietà e garanzia del proprio Ufficio, sottolinea come, trattandosi di "esposto – segnalazione" di un soggetto privato e non di "documento amministrativo", non sia applicabile alla fattispecie la disciplina prevista dalla legge 241/1990 sul procedimento.

Di conseguenza, è stato attuato un importante principio che, in coerenza con la normativa di riferimento e anche con le Regole Deontologiche dell'Ufficio del Difensore civico regionale (art. 2 "Principi ispiratori: Autonomia dell'Ufficio – Riservatezza"), impone all'Ufficio la tutela delle "fonti" da cui provengano informazioni potenzialmente lesive delle situazioni giuridiche di terzi, evitando così l'esposizione a rischi di controversie giudiziarie delle persone che si rivolgono al Difensore civico.

## **FOCUS: FISCO – BUROCRAZIE E CITTADINI <sup>6</sup>**

### ***Problemi di chiara leggibilità e trasparenza di “Avvisi di pagamento” di Canone Occupazione Spazi e Aree Pubbliche: indagine e risultati intervento.***

Sono pervenute a questo Ufficio nel mese di luglio 2010 segnalazioni e comunque notizie in ordine alla ricezione da parte dei cittadini torinesi di “Avviso di pagamento” di Canone Occupazione Spazi e Aree Pubbliche trasmesso per conto di codesto Comune dalla Società di riscossione Soris.

L'intervento conseguentemente svolto dal Difensore civico è derivato dalla necessità di rendere trasparente oltre che efficiente e razionale l'attività accertatrice ovvero impositiva, nell'interesse degli utenti, ma, in definitiva, nell'interesse più generale dello stesso Ente impositore, capace, in tal modo, di razionalizzare la propria azione, di evitare incomprensioni e/o contestazioni foriere di possibile contenzioso, ponendo l'utente nella condizione di conoscere chiaramente le ragioni della pretesa impositiva e le sue motivazioni, i modi di determinazione della pretesa e i mezzi per poter far valere eventuali, pretesi o presunti diritti nelle competenti sedi .

Tutto ciò, nell'ambito dei doveri propri dell'Ufficio della Difesa civica, alla quale compete *ex lege* il potere-dovere di prospettare all'Amministrazione ogni elemento di criticità rinvenuto nell'applicazione di norme primarie, anche suggerendo ogni

---

<sup>6</sup> Il presente “Focus” è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione del Dott. De Lucia, del Dott. Mazzucco e della Dott.ssa Mignosi.

ipotetica soluzione idonea a porre rimedio alle stesse criticità, comunque migliorando l'azione amministrativa.

Nel caso in questione, dalle segnalazioni e dall'indagine svolta è emerso un problema di chiara leggibilità e trasparenza degli atti in questione, in quanto non qualificati con precisione con riguardo alla loro natura e tipologia; non potendosi, tra l'altro, ricavare chiaramente dalla loro lettura la motivazione dell'imposizione, preso atto del solo riferimento a "Regolamento approvato dal Consiglio comunale in data 21.12.1998 e s.m.i.", senza che il cittadino, spesso poco avvezzo alla frequentazione di mezzi telematici, sia messo nella condizione di sapere dove poter leggere il Regolamento stesso.

In tale ambito, è stato ulteriormente rappresentato all'Amministrazione coinvolta l'aumento considerevole dell'importo addebitato rispetto all'annualità precedente, con modalità, secondo gli esponenti, non chiare, obiettive e trasparenti, senza che il sintetico riferimento al predetto Regolamento potesse effettivamente consentire la chiara ed esplicita percezione delle motivazioni dell'incremento e dell'entità stessa della tariffa praticata.

In proposito, il Difensore civico, oltre a richiedere all'Amministrazione comunale ed alla Società di riscossioni coinvolte informazioni e chiarimenti riguardo alle problematiche sopra descritte, ha suggerito agli Enti stessi di integrare le comunicazioni indirizzate ai cittadini, avvalendosi anche, in ipotesi di modalità di comunicazione pubbliche.

A significativo riscontro dell'intervento della Difesa civica, non solo riferito al caso in questione ma a valenza generale, finalizzato ad un'effettiva realizzazione, nell'ambito dei rapporti tributari e nel rispetto della normativa vigente, di un quadro quanto più chiaro e



trasparente sui diritti/doveri del contribuente e sulle prerogative dell'Ente impositore, il Presidente della Società di riscossioni SORIS, a conferma di una positiva comprensione dei contenuti e delle finalità proprie dell'attività svolta dal Difensore civico, ha confermato "in via immediata, comunque, che nella redazione dei prossimi avvisi, tenendo in considerazione i suggerimenti, verranno riportati maggiori dettagli e precisazioni per meglio comprendere le ragioni di quanto richiesto... In particolare verranno riportati gli estremi della deliberazione comunale che definisce le tariffe per l'anno di riferimento (e non solo quelli, già riportati, della deliberazione che ha approvato il regolamento COSAP)... valutando la possibilità di inviare, su ulteriore foglio allegato, una tabella riepilogativa dei dati di cui alla citata delibera annuale, da cui possa desumersi il criterio di determinazione della tariffa applicata dagli Uffici Comunali ”

***La sanatoria fiscale di tasse automobilistiche. Un caso di cattiva amministrazione.***

E' stato richiesto l'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico sulla materia del condono di tasse automobilistiche non regolarmente versate.

L'esponente ha evidenziato che, su invito dell'ente riscossore, aveva ritenuto di aderire, nell'anno 2003, alla facoltà prevista dall'art. 12 della Legge 27.12.2002, n. 289 (c.d. condono), ovvero quella di versare il 25% dell'importo iscritto a ruolo per il mancato pagamento della tassa automobilistica relativa all'anno 1996, che non era stata a suo tempo tempestivamente versata, a causa della situazione di precarietà economica e di salute dell'interessato.

Il versamento di tale somma, effettuato in data 30.09.2003, avrebbe estinto il debito in base alla disposizione del comma 1 dell'articolo 12 della citata legge 289/2002.

In proposito, si evidenzia che pur facendo capo la tassazione per l'anno 1996 all'Ente Regione, tuttavia l'accertamento e la riscossione erano rimessi ex lege all'Agenzia delle Entrate, in un regime transitorio che ha provocato più di un problema ai contribuenti e agli uffici. Solo dall'01.01.1999 accertamento e riscossione, ai sensi della L. n. 449/1997, sono stati attribuiti alle Regioni.

*Problematiche emerse nel corso dell'indagine.*

Certamente la vicenda appare poco coerente, senz'altro sotto il profilo temporale, con l'esigenza di garantire efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa.

L'Ufficio, a seguito di istruttoria, ha provveduto ad accertare che l'interessato, in data 30.09.2003, come egli stesso ha riferito, e come si ricava anche dal provvedimento dell'Agenzia delle Entrate notificato all'interessato l'8.03.2010, ha provveduto a pagare il 25% dell'importo iscritto a ruolo, ritenendo in buona fede, in tal modo, di potersi avvalere, a titolo esaustivo, del condono previsto dalla legge n. 289/2002.

Solo in data 08.03.2010, a distanza di circa 15 anni dalla violazione contestata, sarebbe a lui pervenuto il provvedimento emesso dalla locale Agenzia delle Entrate, che gli comunicava di aver "constatato l'assenza di uno dei requisiti previsti dalla disposizione agevolativa, per cui la relativa definizione non è valida ...", con richiesta di pagamento dell'intera somma iscritta a ruolo e relativi interessi di mora.

Ulteriormente, deve sottolinearsi che, medio tempore, con Legge Regione Piemonte 23 settembre 2003 n. 23, sul presupposto dell'intervenuta prescrizione relativa alle precedenti annualità, è stata introdotta la definizione agevolata della tassa automobilistica per gli anni 1999, 2000 e 2001.

Viceversa, ritenendo di potere fare perno sulla normativa precedente, in specie il D. Lgs. 504/'92, che regolava accertamento e riscossione della tassa, il cui gettito pure risultava già attribuito alle Regioni, l'Agenzia delle Entrate, e ulteriormente anche Equitalia Nomos s.p.a., (quest'ultima notificando il ruolo il 10 marzo u.s.), ha preteso di addebitare al Sig. Ferrino non solo gli importi tutti dovuti in eccedenza rispetto al 25% già corrisposto, ma ulteriormente anche interessi e spese di emissione del ruolo e di notifica.

L'Ufficio, nel caso in questione, ritiene la vicenda possa apparire quale espressione di cattiva amministrazione, consistente in particolare nella carente trasparenza e chiarezza nei riguardi dell'interessato, nonché nel ritardo ingiustificato relativo alla conclusione del procedimento.

*Tipologia di azioni effettuate. Rimedi suggeriti.*

1) Richiesta di riesame al competente Ufficio locale dell'Agenzia dell'Entrate

L'Ufficio del Difensore Civico, visto che il reclamo del Sig. F.C. risultava fondato, ha ritenuto di aprire un'indagine sulla questione, finalizzata a rendere chiara e trasparente la vicenda, ciò che rientra tra i compiti primari della funzione della Difesa Civica.

Il Difensore Civico, ha pertanto evidenziato alla locale Agenzia delle Entrate quanto segue:

A) il notevole lasso temporale (rilevante anche ai fini dell'efficiente andamento temporale del servizio), tra l'asserita violazione (1996) e la comunicazione dell'Agenzia delle Entrate e di Equitalia Nomos s.p.a. (marzo 2010), con conseguente ricaduta in ordine alla possibile decadenza degli Uffici in ordine all'azione accertatrice e di riscossione, tale da determinare eventualmente revoca dei provvedimenti stessi in via di autotutela;

B) l'obiettiva confusione derivata dalla successione temporale delle norme ed anche la buona fede apparente, allo stato degli atti, dell'interessato che avrebbe fatto affidamento (circostanza che parrebbe non smentita dall'Ufficio con atti concludenti), nel buon esito del pagamento effettuato in data 30.09.2003.

L'Ufficio, confidando in un attento riesame della posizione in questione, ha chiesto quindi alla competente Agenzia locale delle Entrate di intervenire su due livelli:

- rivalutare la posizione (ovviamente in aderenza alla normativa di legge, nel caso in cui ne ricorrano le condizioni), agendo in via di autotutela, in ipotesi anche in relazione all'incidenza di sanzioni, interessi e spese;
- approntare rimedi strutturali capaci di rendere più trasparente ed efficiente l'azione impositiva e di riscossione.

## 2) Segnalazione al Garante del Contribuente

Richiamando, per quanto d'uopo, lo Statuto dei diritti del Contribuente, il Difensore Civico ha investito del caso, per le opportune e conseguenti determinazioni di competenza, anche

l'illustrissimo Sig. Garante del Contribuente, con il quale è in corso un rapporto di reciproco scambio e collaborazione.

In particolare l'Ufficio ha richiamato la tutela dell'affidamento, principio sancito dallo Statuto del Contribuente, quale criterio per valutare la vicenda in questione, nella quale il comportamento dell'amministrazione, unito al ritardo nella definizione della posizione, concorrerebbero palesemente in senso sfavorevole per il contribuente.

Il Garante del Contribuente del Piemonte si è pronunciato sulla questione, confermando la posizione sostenuta dal Difensore Civico regionale e ritenendo che "al contribuente non potesse essere richiesto il pagamento di somme superiori e al di fuori del debito esistente al momento in cui lo stesso ha ricevuto dal Concessionario la comunicazione relativa alla facoltà di definizione dei carichi di ruolo pregressi".

3) Segnalazione all'Agenzia Centrale delle Entrate e al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il Difensore Civico, a seguito del riscontro della locale Agenzia delle Entrate, è venuto a conoscenza che erano pervenute nell'anno 2009, al suddetto Ufficio, liste selettive relative ai dinieghi del condono ex art. 12 L. 289/2002 da parte dell'Agenzia delle Entrate – Direzione Centrale Accertamento – Settore governo accertamento. Le posizioni interessavano circa 600 soggetti ai quali era stato debitamente notificato il relativo Provvedimento di diniego della facoltà di avvalersi del condono ex L. 289/2002.

Questo Ufficio ha ritenuto pertanto che ai problemi di trasparenza si aggiungessero, ulteriormente, quelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. A fronte di ciò, questo Ufficio ha

provveduto a segnalare la questione al Direttore dell'Agenzia centrale delle Entrate di Roma, nonché al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

### ***I cittadini devono pagare l'IVA sui rifiuti?***

La Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), la Tariffa di Igiene ambientale (TIA1) e la Tariffa integrata ambientale (TIA2) sono stati oggetto di numerosi interventi legislativi che hanno dato luogo, sia da parte del Ministero delle Finanze che della giurisprudenza, a numerose pronunce che, nel pervenire a conclusioni di segno opposto in ordine alla qualificazione giuridica della Tariffa (se trattasi cioè di tributo o meno) e della relativa assoggettabilità all'IVA, hanno evidenziato la necessità e l'urgenza di fare chiarezza sulle problematiche in questione.

Il Difensore Civico si è rivolto a tutti i Comuni Piemontesi, all'ANCI, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, al Garante del Contribuente e all'Agenzia delle Entrate, quale contraddittore necessario, segnalando l'esigenza di un approfondimento da parte dei Comuni interessati, al fine di specificare definitivamente :

- 1) Se i corrispettivi dovuti dai cittadini debbano o meno essere assoggettati all'IVA;
- 2) Quale sia la sorte del trattamento tributario pregresso, tenutosi conto delle istanze di rimborso dell'IVA che in ipotesi i contribuenti abbiano proposto ovvero intendano proporre;
- 3) Quale debba essere il regime contabile dell'entrata in oggetto, ai fini della predisposizione dei relativi bilanci.

L'intervento della Difesa Civica è stato determinato dalle finalità che la legge attribuisce in modo specifico al Difensore Civico,

dirette a favorire e stimolare una buona amministrazione, salvaguardando il principio di legalità in materia tributaria e impositiva ex art. 23 Cost., nonché certezza e uniformità dei rapporti giuridici.

E ciò al fine di contribuire ad una maggiore chiarezza e trasparenza di rapporti con i cittadini contribuenti, favorendo nel contempo il buon andamento dell'azione amministrativa di accertamento e corretta riscossione, anche prevenendo possibili contenziosi.

***Il Canone per l'occupazione di aree e suolo pubblico (COSAP). Un intervento mirato del Difensore civico.***

La funzione di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'Amministrazione mirata a sollecitare comportamenti idonei a garantire trasparenza, efficienza, efficacia e razionalità all'azione amministrativa, viene altresì svolta dal Difensore civico attraverso l'attività di mediazione, finalizzata a mettere concretamente a confronto le esigenze ed i bisogni dei cittadini e degli utenti con i contenuti ed i mezzi tipici dell'azione dei pubblici uffici.

In questo modo viene favorita l'emersione di strumenti e modi capaci di consentire il soddisfacimento delle attese dei cittadini, nel rispetto del principio di legalità.

Al riguardo, la Difesa civica regionale ha svolto un'importante iniziativa di mediazione su di una complessa questione inerente al Canone per l'Occupazione di Aree e Suolo Pubblico (COSAP) che vedeva, in merito all'esigibilità del suddetto canone, su posizioni antitetiche il Comune (ente impositore) e un'Associazione di proprietari.

Era pervenuto, infatti, all'Ufficio un reclamo trasmesso dalla sede Provinciale di Torino di un'Associazione di proprietari, concernente i presupposti di applicabilità del Canone per occupazione di spazi e aree pubbliche (c.o.s.a.p.) a griglie o intercapedini realizzate in aree circostanti il perimetro di edifici; sollecitando l'intervento del Difensore civico al fine di rendere trasparente e uniforme l'applicazione del canone.

La problematica riguardava un Comune capoluogo, ma anche il territorio regionale, in quanto le prassi adottate potevano costituire il presupposto di analoghe valutazioni da parte dei Comuni piemontesi ricadenti nelle altre Province.

A tale stregua, il Difensore civico, in un'ottica anche di prevenzione di conflitti giurisdizionali, ma precipuamente allo scopo di realizzare un quadro chiaro e trasparente in capo agli Enti Condominii interessati, si é fatto promotore di una richiesta di informazioni e di chiarimenti nei termini che di seguito vengono sintetizzati:

- Posto che il presupposto per la corresponsione del canone così detto ricognitivo per occupazione di suolo pubblico, avente valenza dominicale e natura non tributaria, ma accessiva a rapporto contrattuale o ad atto amministrativo, é individuabile nell'occupazione che comporti un'effettiva sottrazione della superficie all'uso pubblico, appare necessario specificare il presupposto per l'applicazione del relativo corrispettivo.
- Quanto sopra anche per consentire agli Enti – Comune – di rendere certo il gettito, razionalizzando nel senso della trasparenza (obiettivo primario dell'azione del Difensore civico) l'attività dell'Ente creditore e in definitiva la spontanea adesione dei soggetti – Condominii – obbligati passivamente.



- Sulla base della consolidata giurisprudenza della Cassazione, il protrarsi dell'occupazione, dopo l'acquisizione alla mano pubblica dell'area, integra il presupposto dell'applicazione del canone, a condizione che l'occupazione stessa non sia accompagnata da un altro titolo che la sottragga alla relativa pretesa dell'Ente (cfr. Cassazione Civile 06/08/09 n.18037).

- Si ricava dall'esposto dell'Associazione che i Comuni hanno inviato "a molti amministratori di condomini siti nel centro città degli inviti a presentare istanza di permesso a costruire in precario per occupazioni permanenti del suolo pubblico a mezzo di griglie o intercapedini, ovvero a presentare idonea documentazione attestante la legittimità degli esistenti manufatti"

- Si ricava ancora dall'esposto dell'Associazione Proprietà Edilizia che in taluni casi "l'opera venne realizzata su suolo privato, solo successivamente dismesso a favore del Comune o oggetto di servitù di uso pubblico "

- Si ricava altresì dall'esposto il riferimento a principio enunciato dalla Corte di Cassazione (Cass.civ.Sez.Unite, 25/01/2007, n.1611), per il quale verrebbe meno il presupposto impositivo in presenza di titolo tale da consentire il mantenimento del diritto all'occupazione o anche la proprietà dell'area in capo al titolare dell'area stessa ceduta al Comune.

- In tal caso l'area occupata risulterebbe destinata ab origine all'esercizio di un diritto privato.

Nel momento dell'applicazione di tali principi sono sorti dubbi applicativi che paiono riguardare le seguenti fattispecie:

§ la specificazione dei titoli o situazioni di fatto preesistenti capaci di far venir meno, in ipotesi, i presupposti dell'applicazione del canone

§§ se sia stata predisposta un'indagine storica sul momento di realizzazione delle opere, con ricerca del titolo edilizio riguardante la costruzione e l'area su cui insistono griglie o intercapedini;

§§§ in particolare, per situazioni risalenti nel tempo, anche oltre il secolo ovvero ab immemorabili, considerandosi l'obiettivo difficoltà di documentazione, in che modo sia possibile individuare e specificare, in ipotesi, il titolo capace di esonerare il condominio interessato dall'obbligo di pagamento.

Esaurita l'illustrazione della problematica e delle questioni ad essa sottese, il Difensore civico ha sollecitato i destinatari della comunicazione ad un chiarimento che al fine di rendere uniforme e trasparente l'applicazione del detto canone; rappresentando inoltre la disponibilità dell'Associazione esponente, su precisa richiesta del Difensore civico, ad un incontro con i rappresentanti del Comune interessato.

Da qui é seguito un colloquio tra i rappresentanti dell'Associazione e i funzionari del Comune, in occasione del quale é stata concordata la predisposizione di un decalogo, previamente sottoposto all'attenzione dell'Associazione esponente e al Difensore civico regionale, da diffondere agli utenti anche con il concorso della Difesa civica regionale e dei mezzi a disposizione dell'Ufficio.

## **FOCUS: TRASPARENZA AMMINISTRATIVA E COMUNICAZIONE ACCESSIBILE <sup>7</sup>**

### ***Rilascio del curriculum lavorativo per i lavoratori esposti ad amianto ex dipendenti di aziende fallite o cessate***

L'intervento del Difensore Civico della Regione Piemonte è stato sollecitato da alcuni lavoratori che hanno lamentato la difficoltà di ricostruire il proprio curriculum lavorativo, attestante l'esposizione all'amianto, a causa del fallimento o della cessione dell'azienda presso cui lavoravano.

Il possesso del curriculum costituiva infatti un requisito indispensabile per ottenere dall'INAIL la certificazione dell'avvenuta esposizione all'inalazione di polveri di amianto e, conseguentemente, i benefici previdenziali previsti dalla L. 257 del 1992, e cioè la moltiplicazione per il coefficiente di 1,5 dei periodi lavorativi di esposizione all'amianto.

La problematica nasceva pertanto dalla impossibilità, per tale tipologia di lavoratori, di reperire la documentazione necessaria ad ottenere i benefici previdenziali previsti dalla legge.

Gli stessi lavoratori, in passato, si erano già rivolti alla Direzione Provinciale del Lavoro, al fine di ottenere il rilascio del curriculum lavorativo che tenesse le veci di quello aziendale, ma le loro richieste non avevano avuto alcun riscontro.

---

<sup>7</sup> Il presente "Focus" è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione del Dott. Mazzucco, della Dott.ssa Mignosi, della Dott.ssa Zito e del Dott. Scabellone.

In un primo tempo, infatti, la Direzione Provinciale del Lavoro aveva ritenuto che per i periodi di lavoro soggetti all'assicurazione obbligatoria, tale adempimento spettasse all'INAIL, mentre riconosceva di propria competenza la redazione dei curriculum per i lavoratori non soggetti ad assicurazione obbligatoria.

In seguito all'intervento dell'Ufficio della Difesa Civica regionale, la Direzione Provinciale del Lavoro ha reso noto di aver dato seguito, da circa un anno, anche alle richieste di curriculum lavorativo per i lavoratori che sono stati esposti all'amianto per periodi lavorativi soggetti ad assicurazione obbligatoria.

Tale soluzione è stata individuata dalla Direzione Provinciale del Lavoro che, facendosi carico di soddisfare le numerose richieste pervenute, ha riconosciuto la necessità di evitare che sui lavoratori debbano ricadere svantaggi derivanti da disaccordi burocratici legati alla definizione delle competenze.

La Direzione Provinciale del Lavoro ha comunque precisato che, visto il gran numero di richieste pervenute, la cronica carenza di personale e la complessità delle indagini da svolgere per poter redigere il curriculum, le istanze verranno evase compatibilmente con le altre esigenze di servizio istituzionale.

Si tratta, in ogni caso, di un importante risultato volto sia ad agevolare lavoratori già sottoposti a condizioni di lavoro svantaggiate, che potranno ottenere i benefici previdenziali previsti dalla legge, sia ad evitare, attraverso la soluzione del problema in ambito amministrativo, un potenziale aumento di cause in sede civile.

Tale risultato evidenzia, tra l'altro, la concreta portata del ricorso al Difensore civico regionale, in grado di creare attenzione e di accendere i riflettori su problematiche di interesse collettivo, assai più difficili da risolvere a livello individuale.

Non può pertanto che accogliersi con soddisfazione un riscontro che contribuisce, attraverso un intervento di carattere amministrativo, alla tutela dei diritti fondamentali di soggetti già pesantemente provati da condizioni di lavoro insalubri.

A fronte di questa duplice vicenda la Difesa civica regionale confida che i tempi di smaltimento delle pratiche siano solleciti e che sui lavoratori interessati non debbano gravare adempimenti burocratici tali da ostacolare ovvero appesantire, attraverso ulteriori oneri a carico, la realizzazione dei propri diritti.

### ***Modulistica relativa alle provvidenze economiche a favore delle persone invalide.***

Una cittadina chiedeva un colloquio con l'Ufficio del Difensore civico per segnalare una questione che si era posta nell'ambito delle procedure amministrative gestite dall'I.N.P.S. e dirette ad erogare provvidenze economiche a favore delle persone invalide.

#### *Problematiche emerse.*

Più precisamente, la signora aveva presentato la domanda diretta ad ottenere il riconoscimento dell'invalidità e, nel corso della visita medica effettuata dalla Commissione medica competente, a causa dell'alto grado di invalidità certificato, veniva informata della possibilità di presentare un'apposita domanda diretta ad ottenere dall'I.N.P.S. un assegno mensile.

Con successivo atto formalizzato attraverso un apposito modulo prestampato, l'I.N.P.S. informava la cittadina, riconosciuta invalida al 90%, che l'Ufficio competente aveva accettato la domanda diretta

ad ottenere le provvidenze economiche previste dalla normativa a favore degli invalidi civili e che, ulteriormente, la stessa cittadina avrebbe dovuto presentare un'autocertificazione attestante i redditi percepiti "al fine di mettere in pagamento la prestazione".

Con lettera successiva, l'I.N.P.S. comunicava alla cittadina la reiezione della domanda di assegno mensile per il superamento del limite di reddito.

#### *Azioni effettuate.*

Alla luce della vicenda, l'Ufficio del Difensore civico, esaminata con attenzione la normativa di riferimento applicabile, verificava che per l'accoglimento della domanda di provvidenze economiche occorre sia un certo grado di invalidità sia un certo limite di reddito.

Il Difensore civico scriveva all'I.N.P.S. e, dopo aver esposto la vicenda, invitava l'Istituto a valutare l'opportunità di utilizzare forme di comunicazione che non inducessero in errore una persona comune, già in situazione di grande debolezza: in particolare, tali forme di comunicazione non dovevano mettere la persona nella condizione di poter ragionevolmente presumere che l'accoglimento della domanda da parte della Commissione medica comportasse automaticamente il riconoscimento del diritto ad ottenere provvidenze economiche.

#### *Obiettivo perseguito.*

Pertanto, il Difensore civico invitava testualmente l'I.N.P.S. a rivedere le forme di comunicazione utilizzate per rendere

comprensibile a chiunque che la pratica è ancora in istruttoria, in ossequio al principio di trasparenza che regge, tra gli altri, l'agire della Pubblica Amministrazione.

*Risultati conseguiti.*

A seguito della sollecitazione, l'I.N.P.S indirizzava al Difensore civico un'importante nota, preannunciando che avrebbe provveduto alla "revisione" del modello standard di comunicazione "al fine di realizzare una comunicazione ancora più semplice e chiara".

Con successiva mail, l'Istituto informava di aver provveduto alla modifica della modulistica in uso (allegandone una copia all'Ufficio) nella direzione di una maggiore chiarezza, in ossequio al principio di trasparenza dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni invocato dall'Ufficio del Difensore Civico.

***Il dovere di informazione agli utenti da parte della Pubblica Amministrazione quale presupposto di una buona amministrazione (Segnalazione dell'Associazione Nazionale Profughi Istriani, Fiumani e Dalmati concernente mancato riconoscimento, da parte dell'ATC, della possibilità di acquistare, a prezzo agevolato, gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica loro assegnati).***

Il dovere di fornire una risposta da parte delle Amministrazioni nei confronti di cittadini titolari di interessi giuridicamente rilevanti costituisce il principale obiettivo per realizzare la trasparenza dell'azione dei pubblici uffici; sussistendo

tale obbligo nelle ipotesi di accoglimento e di diniego delle istanze proposte.

Decidere, e quindi rendere conscibile da parte dei cittadini, l'esito e la definizione dei procedimenti che ineriscono le loro legittime aspettative, di fatto o di diritto, oltre che espressione di imparzialità e buon andamento costituisce altresì insostituibile strumento per assicurare efficacia ed efficienza, e in definitiva, razionalità all'attività amministrativa.

Troppo spesso infatti le Amministrazioni palesano "indecisioni", trasformando le vicende, che ineriscono pur sempre alla vita e all'esistenza dei cittadini, in questioni di competenza, di interpretazione giuridica; lasciando quindi ai cittadini il senso amaro di una incolmabile distanza dall'agire delle strutture pubbliche.

Al riguardo, è emblematica la segnalazione pervenuta da parte di un Comitato facente capo ad Associazione nazionale di profughi istriani, fiumani e dalmati concernente il mancato riconoscimento da parte dell'A.T.C., della possibilità di acquistare a prezzo agevolato gli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro assegnati. La segnalazione, costituente anche richiesta di intervento del Difensore civico, fa seguito a precedenti richieste degli interessati che già avevano dato luogo ad interventi da parte dei precedenti Difensori civici regionali, mediante note indirizzate alla Direzione Programmazione strategica, Politiche territoriali ed Edilizia, della Regione Piemonte.

La questione ha costituito oggetto di intervento anche del Difensore civico dell'ATC della Provincia di Torino e di disamina ad opera dell'Avvocatura regionale, in tal senso richiesta di un parere dalla Direzione regionale Programmazione strategica, Politiche territoriali ed Edilizia, nonché da parte del Prefetto di Torino, con



una nota indirizzata al Presidente dell'ATC e al Presidente della Giunta regionale.

Sulla base di tali premesse documentali, che comprovavano la persistenza dell'ormai annosa questione, è stato nuovamente richiesto al Difensore civico della Regione di svolgere un intervento sollecitatorio diretto a definire la questione.

Il Difensore civico ha quindi sottolineato con forza, con una nota diretta all'ATC ai Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale, all'Assessore regionale e al Direttore regionale alla Edilizia residenziale presidente del Consiglio regionale, la grande rilevanza della vicenda, sul terreno storico-sociale, in funzione della condizione di enorme disagio e sofferenza subita dalle popolazioni rappresentate dall'Associazione reclamante.

Siffatta condizione, d'altronde, mosse il legislatore a promuovere il riconoscimento del diritto primario all'abitazione, tanto più rilevante anche in ossequio ai principi costituzionali, in funzione della tragedia subita da quelle popolazioni, in particolare e innanzitutto private del tetto, costrette a subire lo status di "profugo".

A tale stregua, il Difensore civico ha rappresentato con forza l'iniustizia costituita, a distanza di troppi lustri, dal fatto che la questione non sia stata ancora definita a vantaggio delle attese degli interessati, frustrate da contrasti interpretativi riferibili alle diverse norme sopravvenute, ma soprattutto da ritardi che non appaiono tollerabili.

Nel merito della questione, il Difensore civico ha dato atto del dibattito interpretativo connesso alla vicenda, sottolineando che, con sentenza 22/03/2005 n.1176, il Consiglio di Stato parve senz'altro riconoscere in via generalizzata, pur essendo tale interpretazione anch'essa controversa (come traspare, tra l'altro,

dalla documentazione allegata), i diritti degli interessati a conseguire la proprietà degli immobili a prezzo agevolato; in ogni caso senza ignorare che la legge 24/12/2003 n.350 ha introdotto ulteriori profili di contrasto interpretativo, che attengono, peraltro, anche alla portata della norma in oggetto, ovvero alla sua qualifica di possibile norma di interpretazione autentica e, ulteriormente, ai diritti e alle aspettative degli interessati, in via di ipotesi tali da poter costituire, anche, diritti “quesiti”.

D’altro canto non rientrava, peraltro, istituzionalmente, tra i compiti del Difensore civico, com’è noto, fornire interpretazioni che in ogni caso non risulterebbero vincolanti per le Amministrazioni.

In ogni caso, costituendo, tra i compiti fondamentali della Difesa civica Difensore civico, quello di sollecitare le Amministrazioni interessate all’adozione di atti e comportamenti tempestivi e trasparenti, il Difensore civico ha appuntato come non tollerabile il troppo tempo trascorso senza che le Amministrazioni interessate abbiano dato corso agli adempimenti conseguenti a richieste e, comunque, ad aspettative degli interessati, molto risalenti nel tempo.

Pertanto, nell’ambito delle prerogative e delle responsabilità che fanno capo a ciascuno dei destinatari della nota trasmessa, è stato chiesto di dare corso ad ogni azione utile ed efficace per garantire, senz’altro indugio, ogni diritto degli interessati; richiamando quindi ad un pronto riscontro inteso a chiarire ogni aspetto della vicenda, le determinazioni conseguenti ed ogni altra azione che intendiate porre in essere, innanzitutto ai fini di necessaria trasparenza e certezza dei rapporti.

***Principio di buona fede ed attività amministrativa.  
Indagine su problema relativo alla modulistica di notifica  
della Polizia municipale***

A fronte di segnalazione il Difensore civico è intervenuto nei confronti del Corpo di Polizia Municipale per un problema relativo alla mancanza di chiarezza del documento di richiesta di accertamento e notifica delle conseguenze dovute all'infrazione commessa da un cittadino.

Infatti dalla lettura del verbale apposto sul parabrezza dell'auto, il cittadino aveva ritenuto di potersi recare presso il Comando del Corpo di Polizia Municipale per ricevere la notificazione della multa evitando così spese ulteriori. La comunicazione presente sul verbale rimaneva tuttavia vanificata dal momento che all'atto della notifica questa veniva gravata da una ulteriore spesa senza che ciò si potesse ricavare dal verbale apposto.

Il Difensore civico ha ritenuto di ravvisare in tale procedura un caso di mancanza di trasparenza e anche di equità, o di inopportunità, della condotta posta in essere dall'Amministrazione in quanto il cittadino può essere stato tratto effettivamente in inganno dalle modalità di formulazione delle informazioni presenti sul verbale.

Infatti la lettura del verbale fa intendere la possibilità di ottenere la notificazione evitando le spese di procedura di notifica recandosi al Corpo di Polizia Municipale "trascorsi 30 giorni e comunque non oltre 60 giorni dalla data ... indicata" per "ottenere la contestazione/notificazione ... evitando così spese di procedura e notifica"; mentre, in contrasto con quanto espresso nel verbale, la notifica per "Accertamento di violazione" avviene con addebito anche delle spese di notifica. Cosa che invece, dalla lettura del

verbale, sembra si sarebbe potuta evitare appunto recandosi al Corpo di Polizia Municipale nei tempi previsti. Da tali considerazioni, e in base anche a quanto ha dichiarato il cittadino, si è ricavata la conclusione che dalla fattispecie risulterebbe violata la normativa che disciplina della trasparenza, equità e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Il Difensore Civico ha pertanto invitato l'Amministrazione della città a valutare la posizione del cittadino e a verificare se sussistessero i presupposti per il rimborso dell'importo addebitato al cittadino per spese di notifica.

Inoltre il Difensore Civico ha invitato l'Amministrazione a valutare l'opportunità, se non la necessità, di correggere la modulistica rendendola più chiara per gli utenti allo scopo di evitare una confusione interpretativa a danno dello stesso Ente, anche in relazione a tutte le problematiche capaci di aggravare il lavoro degli uffici, e al possibile contenzioso che ne potrebbe nascere. Un invito quindi espresso nell'interesse dell'immagine dell'Ente, ma capace anche di facilitare e rendere migliore la vita dei cittadini.

L'Amministrazione ha dimostrato da parte sua sensibilità e tempestività nei confronti della problematica posta dal Difensore civico comunicando l'impegno di porre in essere una procedura di rimborso della spesa sostenuta dal cittadino e l'avvio di una revisione della modulistica per renderla più trasparente e maggiormente comprensibile.

## **FOCUS: TRASPORTO PUBBLICO: TRASPORTO FERROVIARIO E LOCALE (AUTOLINEE) <sup>8</sup>**

### ***Il trasporto ferroviario locale: problematiche inerenti il servizio, le infrastrutture e i rapporti tra il gestore del servizio e la Regione Piemonte.***

Nei primi mesi dell'anno 2010 è proseguita l'attività di "mediazione", posta in essere dal Difensore civico che si è messo a disposizione dei competenti uffici regionali e di Trenitalia, consentendo loro di interagire anche con incontri tra rappresentanti dei rispettivi Enti presso la sede dell'Ufficio della Difesa civica, discutendo su tutte le problematiche relative al trasporto ferroviario locale, al fine di contribuire a dare risposte ai bisogni degli utenti.

In particolare, le interlocuzioni hanno riguardato la regolamentazione dei rapporti tra Regione Piemonte e Trenitalia e la possibile reintroduzione dell'abbonamento "Carta Tutto Treno Piemonte" a favore degli utenti.

Nel mese di novembre 2010 sono state infine approvate dalla Giunta regionale del Piemonte le linee guida di un nuovo accordo, volto a regolamentare il rapporto dell'Amministrazione regionale con Trenitalia, con previsione di investimenti per l'acquisto di nuovo materiale rotabile e potenziamento dei servizi, nonché con reintroduzione della "Carta Tutto Treno" e dei bonus sui ritardi con retroattività a tutto il 2010.

---

<sup>8</sup> Il presente Focus è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione del Dott. Mazzucco.

Per quanto concerne i problemi infrastrutturali, si cita ad esempio dell'attività svolta in questo settore dal Difensore civico, l'intervento realizzato nei confronti di R.F.I. S.p.A. (Rete Ferroviaria Italiana) in ordine a problematiche segnalate da Comitato di pendolari riguardanti la stazione ferroviaria di Torino Lingotto, connesse al mancato funzionamento di una scala mobile, con disagio in specie per i passeggeri disabili, nonché al distacco di intonaco dal soffitto della stazione, con conseguenti possibili problemi di sicurezza.

A seguito dell'intervento sollecitatorio del Difensore civico la Direzione di Torino di RFI ha comunicato l'esecuzione di intervento manutentivo per quanto riguarda la scala mobile e l'avvenuta programmazione di lavori di ripristino del sottopasso, laddove si erano evidenziati i problemi di distacco dell'intonaco.

**FOCUS: IL COMMISSARIO AD ACTA E IL  
DIFENSORE CIVICO  
(ANALISI DI UN INTERVENTO) <sup>9</sup>**

Abbiamo ricevuto da Autorità Territoriale Ottimale (ATO), operante nel contesto dell'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, la richiesta di valutare la possibilità di attivare un intervento sostitutivo del Difensore civico regionale, ex art.136 Testo Unico Enti Locali, nei confronti di Comune rientrante nel proprio ambito, in riferimento a deliberazione adottata dal Consiglio comunale, mediante la quale è stata comunicato, seppur in modo non univoco, l'intento dell'Amministrazione comunale di recedere dalla gestione unica del servizio idrico integrato. Intento avvalorato da conseguenti comportamenti messi in atto dallo stesso Comune (sostituzione serrature degli impianti strumentali a infrastrutture acquedottistiche).

Al riguardo, preso atto della documentazione prodotta dall'ATO e tenuto conto altresì della normativa riguardante l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, con particolare riguardo alle disposizioni introdotte nella legge finanziaria 2010 dalla l.42/2010, il Difensore civico non ha ritenuto che nel caso in questione potesse essere individuata una fattispecie direttamente riconducibile a quella prevista dall'art.136 del Testo Unico per l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Difensore civico regionale nei confronti degli Enti Locali.

---

<sup>9</sup> Il presente Focus è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione del Dott. Mazzucco e del Dott. De Lucia.

Tutto ciò in quanto, pur considerandosi che, come evidenziato in parere di legale di fiducia citato nell'esposto dell'Autorità, "l'atto che è stato adottato, pur essendo un atto positivo, ha come risultato l'omissione dell'assunzione degli atti obbligatori e richiesti dalla convenzione, che costituisce una delle forme di attuazione del servizio idrico integrato previsto dalla legge", il caso in questione non si sostanzia inequivocabilmente nell'omissione di atti "la cui emanazione è prevista da una fonte normativa senza alcuno spazio di discrezionalità nell'"an" e nel "quando" e connotati da puntualità e specificità dell'oggetto", laddove, invece le predette "omissioni nelle assunzioni di atti obbligatori e richiesti dalla convenzione" investono "intere attività dell'amministrazione comunale", per cui un intervento sostitutivo del Difensore civico regionale apparirebbe "esorbitante rispetto ai limiti ad esso imposti dalla legge statale, limiti che costituiscono diretta espressione del ruolo degli enti locali nella nuova cornice costituzionale, all'interno del quale il Comune è ente autonomo e originario che si pone affianco allo Stato, alle Regioni, alle Province e alle Città metropolitane, quale elemento costitutivo della Repubblica"(vedasi TAR Campania, Napoli, I sezione, n.15612/07).

Quanto sopra considerandosi anche la prossima soppressione delle Autorità d'ambito territoriale per la gestione delle risorse idriche prevista dall'art.2, comma 186-bis della legge 23/12/2009, n.191 (legge finanziaria 2010), inserito dall'art.1, comma 1-quinquies della legge 26/03/2010, n.42.

Tanto premesso, il Difensore civico ha comunque ritenuto, nelle more dell'evoluzione della normativa di riferimento sopra citata, di indirizzare al Comune in questione una nota diretta a provocare la possibile rideterminazione delle condotte poste in essere dall'Amministrazione comunale stessa; intervento che ha dato modo



all'Amministrazione comunale di esporre, nel segno della trasparenza, le ragioni di fatto e di diritto enunciate a sostegno dei provvedimenti adottati e dei comportamenti posti in essere.

Nel contempo, questo Ufficio della Difesa civica ha provveduto a chiarire espressamente all'Autorità richiedente come, ove le determinazioni assunte dal Comune potessero ritenersi (dall'ATO stessa) adottate in difetto di attribuzioni proprie in capo al Comune e, pertanto, ne potesse essere rilevata la nullità, ovvero l'inesistenza, per difetto di attribuzione di poteri in capo all'Ente, rimane comunque in capo all'Autorità Territoriale Ottimale la prerogativa di autonomamente valutare la possibilità di adire la competente Autorità giurisdizionale nei termini previsti della legge processuale e anche, da ultimo, ex art.31 D.Lgs.02/07/2010 n.104 (nuovo codice del processo amministrativo), ferma restando ogni altra facoltà e ogni altra ipotetica azione in ogni altra competente sede.

## **TITOLO 3.**

### **RAPPORTI CON ALTRI ORGANISMI E ISTITUZIONI**

L'attività del Difensore civico si integra e si coordina con quelle di analoghe istituzioni operanti in ambito locale, nazionale ed europeo: come, tra le altre, il Mediatore europeo, il Garante del contribuente, il Consigliere di parità regionale e delle province del Piemonte, le Autorità preposte alla regolazione del mercato e dei servizi pubblici essenziali (luce, gas, telefono, ecc.), ovvero di soggetti che operano per la tutela di interessi collettivi e diffusi e di diritti facenti capo alle persone e alla Comunità, come le Associazioni di volontariato e le Associazioni dei consumatori, Enti e Comitati in genere, Istituzioni Universitarie e così, ulteriormente, le Istituzioni Giudiziarie.

In tale ottica sono stati siglati o sono in corso di studio e predisposizione vari **Protocolli di Intesa e rapporti di scambio con altre strutture:**

A) con la **Consigliera di Parità Regionale** si sono concordate modalità di collaborazione e scambio informativo fra i rispettivi Uffici, attraverso la reciproca segnalazione di ipotesi di discriminazione in ambito lavorativo connesse a situazioni lesive delle pari opportunità;

B) con la **Procura generale presso la Corte d'Appello** vige un Protocollo di Intesa per lo svolgimento di attività di supporto documentale e di individuazione di problematiche di specifico interesse della Difesa Civica;

C) di particolare rilievo poi, il Protocollo d'Intesa sottoscritto con **l'Università degli Studi di Torino**, ai fini della divulgazione presso gli studenti e la collettività della cultura della difesa civica, attraverso tesi di laurea aventi ad oggetto la difesa civica, stage per studenti universitari e laureati, attivazione di un corso di studi relativo alla difesa civica e di un master post-universitario sui mezzi di riduzione delle controversie in alternativa alla giurisdizione, tra cui la Difesa civica, organizzazione di convegni e seminari;

Come si legge nella stessa Convenzione, il tema della Difesa civica impegna trasversalmente molte delle discipline oggetto di insegnamento presso la Facoltà di Giurisprudenza, in relazione alle attività tipiche del Difensore civico regionale.

Inoltre, l'attività del Difensore civico "si inserisce nella più vasta tendenza a prevedere forme di mediazione alternative al contenzioso giurisdizionale, rappresentando una forma di tutela contro le discriminazioni sul luogo di lavoro, uno strumento per la realizzazione delle pari opportunità e può riguardare i procedimenti penali ( a fianco dei disabili) e l'esecuzione della pena".

La Convenzione intende arricchire l'offerta formativa della Facoltà attraverso un'attività di collaborazione con l'Ufficio del Difensore civico, senza che derivino oneri finanziari a carico delle parti, fatto salvo l'ottenimento di eventuali finanziamenti necessari da parte di soggetti pubblici e privati.

D) Nell'ambito delle politiche socio – assistenziali l'Ufficio del Difensore Civico ha ritenuto di creare un canale informativo finalizzato alla sottoscrizione di un protocollo organizzativo con il **Tribunale di Torino**.

In effetti, la materia degli interventi socio – assistenziali vede il coinvolgimento sul territorio di molteplici soggetti con diverse competenze: tali interventi, talvolta, risultano eccessivamente parcellizzati tanto da vanificare, in ipotesi, il perseguimento dei risultati attesi dall'utenza.

I disservizi o il mancato raggiungimento degli scopi possono portare alla cronicizzazione delle difficili situazioni in cui versano alcuni degli utenti, oltre ad una generale sfiducia nell'operato delle PP.AA. La creazione di un canale sistematico di collaborazione con gli Uffici Giudiziari a ciò preposti avrebbe come risultato una risposta completa e sollecita ai bisogni dell'utenza, anche sotto il profilo di una migliore informazione.

Il protocollo organizzativo con il Tribunale darà corso ad un'attività di collaborazione, intesa in particolare, ad ottenere per le persone coinvolte una tempestiva, efficiente e efficace informazione in merito ai diritti e ai bisogni degli interessati riconosciuti ex lege.

Il protocollo, in buona sostanza, nel venire incontro alle richieste segnalate dai competenti Uffici Giudiziari, mira ad ottimizzare il sistema già esistente e a creare, nel pieno rispetto delle competenze di ciascuno degli Enti coinvolti, atteggiamenti di maggiore attenzione nei confronti delle persone, anche al fine di prevenire ulteriori attività giurisdizionali.

Più precisamente, l'iniziativa riguarda la tutela, la curatela, l'amministrazione di sostegno e, in generale, le relazioni tra i soggetti coinvolti in tali vicende e ulteriormente quanti risultino

coinvolti nei procedimenti di separazione e divorzio e gli uffici pubblici.

L'iniziativa si realizzerà, in particolare, nell'ambito dei rapporti tra i soggetti interessati dalle vicende processuali sopra e le Pubbliche Amministrazioni preposte allo svolgimento delle attività di tutela, curatela, amministrazione di sostegno.

In concreto, l'Ufficio del Difensore civico potrà affiancare e supportare, tra le altre, le persone che versino in situazione di disagio socio – economico e culturale, ivi compresi i cittadini immigrati, con i pubblici Uffici, al fine di sollecitare il corretto andamento dell'azione amministrativa e il sollecito soddisfacimento di istanze motivate degli interessati.

Per realizzare tali fini, si darà luogo ad ogni opportuna informazione, anche tramite gli Ordini professionali ed ogni altro Ente interessato (quali, ad esempio, il Comune, l'A.S.L., i Consorzi socio – assistenziali, ecc.), in merito alla possibilità per le persone di rivolgersi al Difensore civico, nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dalla legge.

Ma il rapporto del Difensore civico della Regione con gli Uffici Giudiziari attiene anche, più in generale, alla mission stessa di questo Organo. In effetti, a ben vedere, ogni singolo intervento del Difensore civico è finalizzato al perseguimento di un obiettivo, si potrebbe dire, “immediato” e un obiettivo “di fondo” ma altrettanto fondamentale. L'obiettivo immediato consiste nel conseguimento, da parte dei cittadini, delle informazioni utili a rendere trasparente e legittimo l'operato delle PP.AA. con cui sono entrati in contatto.

L'obiettivo di fondo dell'attività svolta dal Difensore civico consiste nell'evitare e nel prevenire il ricorso all'Autorità Giudiziaria per la risoluzione delle controversie con gli Uffici pubblici, con

conseguente e ovvio risparmio di spese e per i cittadini e per l'Erario.

Valga per tutti l'esempio delle competenze attribuite dalla legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, che, all'art. 25, attribuisce al Difensore civico, in alternativa al T.A.R., la competenza a ricevere le richieste di riesame nelle ipotesi in cui l'Amministrazione abbia rifiutato espressamente o tacitamente la richiesta di accesso alla documentazione amministrativa.

In tale ipotesi, infatti, la facoltà di presentare reclamo al Difensore civico si presenta come strumento alternativo e deflativo del ricorso giurisdizionale nella materia dell'accesso documentale.

E) Rapporti della Difesa civica con le **Authorities**, in particolare con l'Autorità per l'Energia elettrica e il gas, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), l'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM), il Garante per la Protezione dei dati personali.

Il Difensore Civico regionale ha compiti di tutela amministrativa del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, in particolare al fine di garantire imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa, così come previsto dall'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte.

In forza di tale disposto, il Difensore Civico esercita la propria azione non solo nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, ma anche nei confronti di quegli Enti o società, anche di natura privata, che esercitano una funzione pubblica o un pubblico servizio, tra cui rilevano, in particolare, le società che erogano servizi pubblici quali l'elettricità, il gas, l'acqua, la telefonia, le comunicazioni, ecc..

Come “tutore” della regolarità dell’azione amministrativa, il Difensore Civico garantisce ai cittadini accesso, informazione e “controllo”, al fine di favorire, anche in questi settori, l’erogazione di servizi a favore della comunità, nel rispetto del principio di legalità.

In questa funzione di “mediazione” istituzionale e, ad un tempo, di sollecitazione e tutela dei diritti delle persone, l’intervento del Difensore civico promuove e sollecita il rispetto della legge e così i diritti dei cittadini anche allorquando questi ultimi vengano declinati nella specifica veste di “diritti dei consumatori” .

Secondo l’art. 2, comma “9 del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni, Codice del Consumo, “Ai consumatori ed agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti:

- a) alla tutela della salute;
- b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi;
- c) ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità;
- c-bis) all’esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà”
- d) all’educazione al consumo;
- e) alla correttezza, alla trasparenza ed all’equità nei rapporti contrattuali;
- f) alla promozione e allo sviluppo dell’associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti;
- g) all’erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.

Allorquando vengano sottoposti all’attenzione della Difesa Civica esposti di cittadini che lamentano situazioni riconducibili a presunte violazioni della sfera di tutela del consumatore, il

Difensore civico promuove azioni di sollecitazione nei confronti dei gestori di pubblici servizi interessati .

Ed è in tale ambito che la Difesa civica trova un interlocutore privilegiato nelle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, quali l'Autorità per l'Energia elettrica e il gas, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) L'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) , il Garante per la Protezione dei dati personali.

I poteri che la legge conferisce alle Autorità, quali i poteri ispettivi, di indagine e di intervento, e ancora i poteri di proposta, sollecitazione e infine sanzionatori di cui alla legge 14.11.1995 n. 481, rendono l'azione della Difesa civica ancora più incisiva nella tutela dei diritti del cittadino/consumatore, contribuendo in modo fattivo nell'opera di individuazione e vigilanza sulle pratiche commerciali scorrette e/o ingannevoli, ovvero aggressive, così come vengono definite e individuate dagli artt. 20 e segg. di cui al Capo II del Codice del Consumo.

L'azione della Difesa Civica è volta, in tali casi, a segnalare presunte situazioni di irregolarità ovvero di abusi, affinché le Autorità preposte possano valutare le condotte poste in essere dai gestori, ai fini di ogni determinazione consequenziale, ivi compresi potenziali provvedimenti, anche di ordine interdittivo ovvero prescrittivi, nell'interesse al buon funzionamento dei servizi di pubblica utilità.

Le numerose segnalazioni che la Difesa Civica ha rivolto ai Garanti nel corso del 2010 per casi di pratiche commerciali scorrette da parte di gestori di pubblici servizi ovvero per violazioni di altre norme poste a tutela del consumatore, anche in materia di protezione dei dati personali, hanno riguardato, a titolo esemplificativo :



- Segnalazioni di pratiche commerciali “ c.d. porta a porta”, tali da limitare e condizionare notevolmente la capacità del consumatore di assumere una scelta consapevole;
- La mancata erogazione di fornitura del gas, nonostante il decorso di oltre un anno dalla stipula del contratto;
- Segnalazioni di disservizi consistenti nell’invio di solleciti di pagamento di fatture già regolarmente saldate;
- Il mancato ricevimento della periodica fatturazione da parte dell’utenza;
- Presunto indebito condizionamento mediante minaccia di promuovere un’azione legale manifestamente temeraria e infondata;
- Violazione del regolamento recante disposizioni a tutela dell’utenza in materia di fornitura di servizi di comunicazione elettronica mediante contratti a distanza (Deliberazione AGCOM 664/06/CONS).

Le medesime hanno dato luogo all’avvio di indagini ispettive da parte delle Autorità nei confronti dei gestori interessati. Frequentemente inoltre, sono stati avviati, dalle Autorità, provvedimenti nei confronti delle medesime società, per violazioni della disciplina prevista dalla regolazione in vigore o dai contratti di fornitura.

Qualora poi venissero accertate le violazioni contestate, i procedimenti avviati potranno concludersi con l’irrogazione di una sanzione nei confronti delle società, con l’ordine alle medesime di cessare i comportamenti lesivi dei diritti degli utenti che dovessero risultare ancora in atto al momento in cui il procedimento verrà concluso.

In parecchi casi inoltre è stata verificata la sussistenza dei requisiti per l’erogazione di un indennizzo automatico a favore del

cliente/utente, qualora lo stesso sia previsto dalla regolamentazione posta alla base dei contratti di fornitura.

I proficui riscontri ottenuti in seguito a tali attività sinergiche, hanno rafforzato il proposito di proseguire, sviluppare ed incrementare il rapporto di collaborazione con le Autorità Garanti al fine di consentire una sempre maggior correttezza ed efficienza nella gestione dei servizi di pubblica utilità.

F) Sono in corso di predisposizione iniziative di coordinamento con le **Associazioni dei consumatori** iscritte nell'albo regionale, intese ad attivare lo strumento della Difesa civica quale mezzo per sollecitare e provocare comportamenti dei pubblici uffici coerenti con i diritti degli utenti.

Lo strumento della Difesa civica, intesa nei suoi obiettivi fondamentali di stimolo all'imparzialità, buon andamento, trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa, rappresenta una preziosa risorsa a disposizione dei cittadini, tanto che, nell'ambito di tali finalità, la Difesa civica può essere considerata come la frontiera avanzata di una vera e propria "giustizia di prossimità" anche per la sua capacità di raggiungere tutti i cittadini. Nell'alveo di tali considerazioni è obiettivo precipuo dell'ufficio del Difensore civico rendere ai cittadini quanto più agevole e comprensibile l'accesso allo strumento della Difesa civica anche in vista dell'evoluzione normativa che attribuisce nuove competenze agli enti locali nella tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti di servizi pubblici locali e nel controllo sulla garanzia di qualità, universalità, economicità delle relative prestazioni; indicazione, quest'ultima, peraltro recepita dalla Regione Piemonte nella nuova normativa in materia di tutela dei consumatori e degli utenti all'

art. 8 della legge regionale 26 ottobre 2009, n. 24 anche rispetto ai servizi pubblici gestiti o affidati dalla Regione.

Nel contempo, va evidenziata la specifica area di intervento delle Associazioni dei consumatori, anche con riguardo agli strumenti giurisdizionali c. detti di nuova generazione quali la Class Action disciplinata dall'art. 140 bis del Codice del Consumo e dal Decreto legislativo 189/2009 (Class action pubblica) con riguardo alla Direttiva ministeriale n. 4 del 25.02.2010 in ordine agli standard qualitativi ed economici delle pubbliche Amministrazioni.

Perciò, nel rispetto dell'autonomia e delle reciproche competenze che, per quanto riguarda il Difensore civico sono circoscritte all'attività dei pubblici uffici e dei gestori e concessionari pubblici, è stata considerata l'importanza rivestita dall'attivazione di intese con le associazioni dei consumatori per promuovere azioni sinergiche utile a migliorare l'efficacia e la tempestività degli interventi, contribuendo ad un miglioramento nella qualità delle relazioni tra cittadini, amministrazione e gestori dei servizi, con diffusi vantaggi e diminuzione dei disservizi, dunque a vantaggio dei consumatori.

La funzione di garanzia che il Difensore civico svolge per il rispetto dell'interesse generale all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa attraverso azioni dirette a contrastare casi di cattiva amministrazione, a tutelare i diritti fondamentali e a difendere i principi di pubblicità, trasparenza, economicità ed efficacia, a cui si deve ispirare l'attività amministrativa, contribuisce a connotare ulteriormente la cooperazione con le Associazioni dei consumatori; l'azione del Difensore civico costituisce infatti strumento attraverso il quale si conferisce carattere generale all'intervento a difesa dei diritti dei consumatori

e quindi si estende la dimensione dei reclami da quella puramente privatistica a quella pubblica.

La cooperazione con le associazioni dei consumatori diviene quindi un'interfaccia utile ed importante che arricchisce il novero degli strumenti a difesa dei diritti dei consumatori, i quali potranno trovare attraverso l'azione del Difensore civico una tutela mirata non solo a riparare la lesione di interessi particolari, bensì a stimolare la correzione dei comportamenti di cattiva amministrazione tenuti dei gestori dei servizi pubblici nell'ambito di un processo di miglioramento dell'azione amministrativa.

L'interlocuzione che il Difensore civico può avviare con gli uffici dei gestori e dei concessionari di servizio pubblico, per il rispetto dei diritti dei consumatori, può infatti stimolare comportamenti "virtuosi" attraverso suggerimenti in grado di soddisfare bisogni ed aspettative comuni a tutti gli utenti; evitando quindi che la tutela dei diritti dei consumatori sia limitata alla difesa di singole ed individuali vicende.

Pertanto, in quest'ottica nel corso dell'anno 2010 il Difensore civico della Regione Piemonte ha programmato incontri con le Associazioni dei consumatori e utenti operanti sul territorio piemontese e ha sottoscritto protocolli di intesa con il CO.DA.CONSUMATORI e la FEDERCONSUMATORI.

E' stata quindi riconosciuta l'opportunità di promuovere comuni iniziative di informazione, rivolte ai cittadini, per la conoscenza degli strumenti idonei all'esercizio e alla tutela dei diritti delle persone, tenutosi conto della peculiarità delle azioni facenti capo al Difensore civico regionale e alle Associazioni dei consumatori.

G) è stata, inoltre, avviata una interlocuzione con le **Aziende Sanitarie Locali del Piemonte**, anche su sollecitazione di talune Aziende, al fine di costruire nella Difesa civica regionale un punto di riferimento per la soluzione delle problematiche che scaturiscono dall'applicazione che concretamente viene data alla normativa riguardante la presa in carico, tramite lo strumento del "Percorso di Continuità Assistenziale", degli anziani ultrassessantacinquenni non autosufficienti da parte delle Aziende sanitarie e degli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali.

Problematiche che formano oggetto di un numero considerevole di segnalazioni a questo Ufficio e che trovano riflesso emblematico nelle lettere di "opposizione alle dimissioni" da strutture ospedaliere o da case di cura o riabilitazione convenzionate, formulate da cittadini non autosufficienti ricoverati o da loro familiari nei confronti delle strutture stesse e delle Aziende Sanitarie di riferimento;

H) è in corso un'interlocuzione con l'Ufficio del **Garante del contribuente per il Piemonte**, al fine di realizzare scambio di informazioni nell'ambito delle rispettive attribuzioni e nella direzione della trasparenza e correttezza dell'azione impositiva;

I) analogo canale e scambio informativo è in atto con la **Direzione Interregionale dell'Agenzia delle Dogane**.

L'intesa è stata raggiunta a seguito della collaborazione attivata in occasione di una richiesta di intervento.

A seguito di notizie apparse sulla stampa nazionale della chiusura nel giorno di sabato della Dogana merci dell'aeroporto di Torino e dei conseguenti disagi per gli utenti, soprattutto se provenienti dall'estero, il Difensore Civico ha avviato un intervento nei

confronti dell'Agenzia delle Dogane presso l'aeroporto di Caselle. All'esito del medesimo, si è tenuto un incontro, presso gli uffici della Direzione Interregionale delle Dogane per il Piemonte e la Valle d'Aosta, fra Il Difensore Civico e il Direttore Interregionale delle Dogane.

Nell'occasione il Direttore Interregionale dell'Agenzia delle Dogane ha illustrato i modi di organizzazione degli Uffici in ambito territoriale, nonché presso l'aeroporto di Caselle, evidenziando i diversi ambiti di intervento (dall'antiriciclaggio, alla lotta alla contraffazione e alle frodi in ambito fiscale, produttivo, distributivo e alimentare, ai mezzi di contrasto alla droga, al sistema di riscossione delle accise, nella prospettiva di un rapporto di leale collaborazione inteso a favorire bisogni e diritti degli utenti del servizio doganale e anche la conoscenza degli strumenti a disposizione dei medesimi, come ad esempio la possibilità di utilizzare il laboratorio dell'Agenzia per ogni opportuna analisi dei prodotti, allo scopo di verificarne la genuinità e la provenienza e di ovviare a ogni possibile adulterazione o contraffazione.

Nel quadro del consolidato rapporto di collaborazione con i cittadini e l'utenza e di informazione trasparente ed esauriente sull'operato dell'Agenzia delle Dogane, nonché di pubblicizzazione delle modalità di accesso ai servizi resi, sono in atto, presso la Direzione e gli Uffici dipendenti, iniziative di promozione di nuove relazioni fra gli operatori e i cittadini. A tale riguardo, l'Ufficio Comunicazione e Relazioni Esterne della Direzione Interregionale svolge la funzione di interfaccia tra gli utenti e il Servizio Comunicazione Centrale, facendosi portavoce delle esigenze e delle proposte provenienti dalle singole realtà locali, consentendo in tal modo di mettere a disposizione, tramite il portale internet, ogni informazione utile agli operatori ed ai cittadini utenti.

Con riferimento al problema relativo alle operazioni di sdoganamento di merci extra-U.E. presso l'Aeroporto di Caselle, a seguito di specifica richiesta del Difensore Civico regionale, il Direttore Interregionale delle Dogane ha confermato che da tempo è attivo un servizio efficiente e trasparente, attraverso la predisposizione di cartellonistica e di adeguata informativa mirante a comunicare e veicolare la possibilità di avvalersi, anche da parte dell'utenza non strutturata, del servizio stesso in modo gratuito dal lunedì al sabato;

L) Sono stati istituiti rapporti anche con gli Ordini Professionali tra i quali quello con **l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Torino.**

L'Ufficio ha ricevuto la richiesta di intervento di una cittadina, impiegata amministrativa presso l'Ordine degli Ingegneri, che lamentava una violazione delle disposizioni portate dal bando di concorso pubblico indetto dallo stesso Ordine, violazione da cui sarebbe derivata la sua esclusione dalla procedura concorsuale.

Letta la normativa di riferimento, ivi compreso il bando di concorso pubblico in questione, che, come noto, rappresenta la *lex specialis* applicabile alla fattispecie concreta, l'Ufficio ha chiesto chiarimenti sul punto all'Ordine degli Ingegneri, sottolineando la disposizione del bando rilevante (nella specie, si trattava della norma in materia di termini, modalità e forme delle comunicazioni con i candidati al concorso).

In prima battuta, l'Ordine degli Ingegneri risponde con una nota, ritenuta dal Difensore civico poco esaustiva, limitandosi ad allegare la documentazione già in possesso della cittadina e da questa consegnata in copia all'Ufficio. Pertanto, ad una seconda richiesta

di chiarimenti, l'Ordine risponde molto dettagliatamente, enucleando le ragioni di diritto sottese al proprio operato;

M) ulteriore rapporto di collaborazione e informativa, in particolare per le problematiche di carattere assistenziale, è inoltre in corso con la **Caritas Diocesana di Torino**.



## **TITOLO 4.**

### **CONVEGNI ED ATTIVITA' SEMINARIALI**

#### **I. Convegno di studi “Per una Giustizia di prossimità” (Torino, Sala Viglione del Consiglio Regionale, 29 novembre 2010)**

Il 29 novembre, nella Sala Viglione di Palazzo, si è svolto il convegno di studi “Per una Giustizia di prossimità”, promosso dal Consiglio regionale con l’Università di Torino e organizzato dall’Ufficio del Difensore Civico della Regione Piemonte.

Il convegno, oltre a fare il punto sullo stato dell’arte, è servito a presentare il Protocollo di intesa fra la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Torino e il Difensore Civico regionale, che si sono impegnati a collaborare nell’approfondimento delle funzioni e delle potenzialità del Difensore civico, nonché nella divulgazione presso gli studenti e la collettività della cultura della Difesa civica.

**Il Presidente del Consiglio Regionale, Valerio Cattaneo**, ha portato il saluto dell’Assemblea legislativa, ricordando “l’importante attività che il Difensore Civico, autorità indipendente ed insostituibile, sta svolgendo nel territorio, con grande competenza e dedizione, in sinergia con gli ombudsman delle otto province piemontesi”.



**L'intervento del Presidente del Consiglio Regionale Valerio Cattaneo**

**Il Vicepresidente Roberto Placido** ha affermato che “la maggioranza qualificata necessaria per l’elezione del Difensore Civico – organo previsto dallo Statuto – ne sottolinea il ruolo di garanzia. Un contraltare della debolezza privata nei confronti delle istituzioni pubbliche. La domanda di giustizia rapida e semplificata risulta evidente anche da fenomeni come il fortissimo incremento di richieste di conciliazione con i gestori della telefonia richiesta dai cittadini al Corecom”.

**Il Vicepresidente della Giunta Regionale, Ugo Cavallera**, ha espresso “l’intenzione dell’Esecutivo regionale di favorire la difesa civica garantendo la collaborazione con l’Assemblea legislativa, all’interno della dialettica democratica, alla ricerca di convergenze operative per collaborare a progetti di formazione”.

**Il Preside della Facoltà di Giurisprudenza di Torino, Gianmaria Ajani**, in merito alle motivazioni del protocollo d’intesa, ha spiegato che “l’Università è stata motivata dall’intenzione di fornire agli studenti ulteriori strumenti di

conoscenza per le varie aree professionali. Questa convenzione, come altre che stiamo stipulando, intende agevolare infatti i contatti tra le due istituzioni e agevolare uno sbocco professionale per i laureandi, poiché è di grande interesse per i giuristi ogni luogo dove si svolgono e si risolvono le controversie giuridiche”.

Dopo gli interventi istituzionali hanno preso la parola i relatori.

**Luciano Panzani, Presidente del Tribunale Ordinario di Torino**, riflettendo sull’intercorrelazione tra giustizia ordinaria e Difensore civico, ha evidenziato che quest’ultimo “in molti casi può intervenire meglio e più agilmente inserendosi prima del ricorso all’Autorità giudiziaria nella tutela del cittadino. Si muove in questa direzione anche la prossima creazione dell’Ufficio Relazioni con il Pubblico del Tribunale di Torino” .

**Adolfo Angeletti, Ordinario di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza a Torino**, ha focalizzato il suo intervento sull’importanza del rapporto tra istituzioni e pubblico ricordando che “per avere un’azione incisiva in questo campo è indispensabile un rafforzamento dei poteri del Difensore civico, organo indipendente di controllo amministrativo, non limitandoli solo a quelli di sollecitazione, impulso e vigilanza”.

**Sergio Chiarloni, Ordinario di Diritto processuale civile presso la Facoltà di Giurisprudenza a Torino**, ha affrontato il ruolo del Difensore Civico all’interno dei meccanismi alternativi di conciliazione e confrontando il caso italiano con quello svedese ha sottolineato che “la possibilità di esercitare l’azione penale e disciplinare, come accade in Svezia, significherebbe moltissimo per l’istituto del Difensore civico, soprattutto in termini di autorevolezza”.

“Per certi versi il Difensore civico viaggia in parallelo con il giudice amministrativo – ha ricordato **Paolo Lotti, Consigliere del TAR del Piemonte** - ma alcune importanti sentenze amministrative hanno concorso nel delinearne la figura, soprattutto in riferimento alla stessa configurazione dell’istituto in termini di autorità indipendente”. E’ questa l’accezione dell’importante figura del Difensore civico europeo, cioè il mediatore europeo, carica attualmente ricoperta da P. Nikiforos Diamandouros.

**Piero Floreani, Procuratore della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale regionale del Piemonte**, si è augurato che “l’ufficio del Difensore civico diventi organo denunciante in ambito di illeciti amministrativi. Peraltro la stessa Corte dei Conti quando giudica un contenzioso amministrativo concorre in modo indiretto alla difesa del cittadino”.

**Marco Sica, Ordinario di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Insubria**, ha rilevato che “in una fase come quella attuale, che sta portando verso il federalismo, è chiaro che il Difensore civico aumenta la propria importanza per cui andrebbero riviste ed ampliate le sue competenze, ipotizzando una competenza preventiva all’emanazione dei provvedimenti, al fine di evitare il contenzioso”.

**Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte**, ha espresso grande soddisfazione per la riuscita del convegno sottolineando che: “La difesa civica deve essere uno strumento a difesa di tutti i cittadini piemontesi che rivendicano una buona, equa ed efficiente amministrazione”.

**II. Quarto Seminario di studi sulla Tradizione  
Repubblicana Romana, organizzato dal Consiglio Nazionale  
delle Ricerche – Unita’ di ricerca “Giorgio La Pira”, dal  
Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Universita’ di  
Roma, dal Dipartimento Identita’ culturali del C.N.R., dal  
Dipartimento della Pubblica Istruzione del M.I.U.R.**

**(Campidoglio - Roma 16/17/dicembre 2010)**

L’importante Convegno internazionale, organizzato nell’anniversario del giuramento della plebe a Monte Sacro, sulla base della deliberazione del Consiglio Comunale di Roma del 15/11/2007, si è tenuto in Campidoglio a Roma. Le sessioni sono state presiedute dal Dott. Cesare Mirabelli, Presidente emerito della Corte Costituzionale e dal Prof. Giovanni Conso, Presidente emerito della Corte Costituzionale, già Presidente della Conferenza delle Nazioni Unite sulla istituzione della Corte Penale Internazionale.

La sessione “Dai Tribuni della plebe ai Difensori del popolo” è stata introdotta dal Difensore civico della Regione Piemonte , Avv. Antonio Caputo. La relazione del Difensore civico, che si è intrattenuto sul rapporto fra tradizione e modernità, con riguardo ai modelli di difesa civica, è consultabile nella sezione Appendici.

## **TITOLO 5.**

### **RAPPORTI CON IL MEDIATORE EUROPEO**

Nel corso del **Seminario tenutosi a Innsbruck dal 7 al 9 novembre 2010**, organizzato dall'Ufficio del Mediatore Europeo e dal Consiglio Regionale del Tirolo, è stata costituita la rete dei Difensori Civici dell'Unione europea.

Alla rete hanno aderito i Difensori civici regionali italiani e, tra questi, l'Avv. Caputo, Difensore Civico della Regione Piemonte.

Al Seminario hanno partecipato 37 Difensori civici, oltre a numerosi funzionari dei rispettivi Uffici provenienti da diversi Stati e Regioni dell'Europa, Austria, Belgio, Germania Federale, Spagna, Regno Unito, Svizzera, Vallonia, Fiandre.

La delegazione è stata accolta nel Salone dell'Assemblea legislativa del Tirolo dal Signor **Presidente del Parlamento regionale del Tirolo dott. Herwig van Staa** che ha svolto anche funzioni di "anfitrione" nel guidarci all'interno del Palazzo Regionale, aprendo il Seminario, unitamente al **Difensore civico del Tirolo Dott. Josef Hauser**, al **Mediatore europeo Prof. Nikiforos Diamandouros** e al **Governatore del Tirolo Gunther Platter**.

Nell'incontro seminariale è stato presentato e licenziato il progetto di costituzione, anche in via formale, della Rete Europea dei Difensori Civici, con l'adozione di un logo che farà capo a tutte le strutture dei Difensori Civici regionali in Europa.

La "Rete" si attuerà e articolerà attraverso lo scambio di informazioni e la messa in campo di strumenti, mediante costituzione di un "network", al quale faranno capo gli Uffici dei

Difensori Civici d'Europa presenti in 32 Paesi, relazionandosi e coordinandosi con la Struttura, l'Ufficio e la persona del Mediatore Europeo, quale Istituzione di riferimento individuata dal Trattato di Lisbona.



**Foto di gruppo dei Difensori civili, regionali e nazionali, dell'Unione Europea.**

Finalità della “Rete” è il miglioramento della conoscenza del Diritto Europeo, ad un tempo raccogliendo e rappresentando le istanze dei cittadini, ovvero provenienti dai territori, con attribuzione ai Difensori Civici di funzioni di mediazione, collegamento e stimolo per una corretta interpretazione e applicazione della legislazione di riferimento, in definitiva anche contribuendo a migliorare qualità, efficienza ed efficacia dell'azione Amministrativa, a tutela delle attese e dei diritti del cittadino.



Al Seminario ha partecipato anche, quale Relatore principale, il **Direttore Generale per l'Ambiente della Commissione europea, dott. Karl Falkenberg**. Nella giornata dedicata alla sua relazione, egli ha individuato nei Difensori Civici dell'Europa lo strumento finalizzato ad "avvicinare" la Commissione Europea ai cittadini, in particolare con riguardo al tema dell'Ambiente, anticipando una comunicazione della Commissione intesa ad identificare nei Difensori Civici il mezzo per rafforzare la conoscenza e l'applicazione della normativa europea, in particolare mediante coordinamento con le Istituzione e le Strutture, anche amministrative, operanti sul territorio, e anche a fini di prevenzione e risoluzione di potenziali conflitti giurisdizionali dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione, con più ampio coinvolgimento, anche a fini di informazione, trasparenza e partecipazione, dei cittadini.



## **TITOLO 6.**

### **LA SOPPRESSIONE DEI DIFENSORI CIVICI COMUNALI. CONSEGUENZE E RICADUTE IN PIEMONTE.**

Nell'accezione contemporanea, il Difensore civico ha assunto la funzione di mezzo di tutela degli amministrati, intervenendo negli ambiti in cui è impegnata la Pubblica Amministrazione (economia, fiscalità, mezzi di comunicazione di massa, lavoro, salute, ambiente, tutela del territorio, welfare, servizi pubblici ovvero di pubblica utilità, trasporti, scuola, ecc.).

La funzione della Difesa civica diviene, pertanto, un mezzo fondamentale, innanzitutto, per la conoscenza dei diritti, ma soprattutto al fine di poterne garantire l'effettivo esercizio, mettendo le Amministrazioni nella condizione di "servire" il cittadino, con trasparenza e nel segno dell'imparzialità: coerentemente con le modalità di espressione tipiche, che dovrebbero caratterizzare una buona amministrazione.

La Difesa civica è funzione fondamentale dello Stato democratico di diritto, in quanto:

- a) costituisce mezzo di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento internazionale e dalla Carta Costituzionale in favore della persona e nei riguardi delle pubbliche amministrazioni in genere;
- b) realizza la difesa dei diritti dei cittadini e il controllo sulle Pubbliche Amministrazioni nel segno della trasparenza, intervenendo nei casi di mancanza o carenza di amministrazione;

- c) costituisce anche strumento “antiburocratico” per eccellenza, attraverso un’attività intesa a determinare trasparenza, semplificazione e concretezza dell’azione amministrativa ;
- d) costituisce mezzo diretto a stimolare il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, migliorandone efficienza, qualità, ma anche immagine e in definitiva “umanizzando” l’attività amministrativa;
- e) svolge ulteriormente attività di “mediazione”, nel senso di mettere a confronto le esigenze e i bisogni dei cittadini e degli utenti con i contenuti ed i mezzi tipici, a volte rigidi, dell’azione propria dei pubblici uffici;
- f) si pone come strumento alternativo a quelli giurisdizionali tipici, tanto in sede amministrativa che ordinaria;
- g) interagisce con l’Ufficio del Mediatore europeo, previsto dal Trattato di Lisbona, nell’ambito della rete europea dei Difensori civici regionali, per la trattazione di questioni connesse alle Istituzioni comunitarie.

Come è stato detto, cosa un Ombudsman fa e cosa un Ombudsman è dipende da cosa il particolare Paese, la cultura e il sistema di governo vogliono o hanno bisogno che l’Istituto faccia. Le competenze del Difensore civico regionale disciplinate per legge concernono il rapporto con :

- Amministrazioni periferiche dello Stato e Concessionari e Gestori di servizi pubblici ovvero di pubblica utilità “sino all’istituzione del Difensore civico nazionale”(art. 16 l. 127/1997);
- Amministrazioni regionali e Enti locali (legge regionale 50/1981);
- Aziende Sanitarie Locali (legge regionale 47/1985).

Concernono, altresì, il riesame di determinazioni di rifiuto ovvero diniego in ordine al diritto di accesso documentale, ai sensi dell’art.

25 della legge 241/1990 e successive modificazioni; nonché la tutela delle persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale (l.104/92), che dà luogo alla costituzione di parte civile a fianco della persona interessata vittima di reati di natura sessuale o connessi alla tutela dell'integrità della persona in generale (sfruttamento prostituzione, rapina , circonvenzione di persone incapaci, ecc.).

L'art.11 del Testo Unico degli Enti Locali del 2000 prevede che, nei limiti degli Statuti dei rispettivi Enti, il Difensore civico provinciale ovvero comunale svolge "compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini".

Così, gli Statuti della Provincia e della Città di Torino limitano le funzioni dei Difensori civici al rapporto tra il cittadino e le Amministrazioni provinciale e comunale, ivi compresi enti strumentali o partecipati.

La soppressione del Difensore civico comunale certamente comporta disagio per il cittadino al quale viene sottratto uno spazio di prossimità, peraltro, in ambito piemontese attivato in 11 Comuni su un numero complessivo di 1.206 Comuni .

Tenutosi conto dell'ampiezza e generalità delle sue competenze, Il Difensore civico regionale, ha sempre svolto in Piemonte attività in favore di tutti i cittadini ed enti presenti nella Regione, anche presso le sedi decentrate in ciascuna Provincia ( gli Uffici Relazioni con il Pubblico – U.R.P.), garantendo continuità di presenza, anche in via telematica.

In forza della l.r.17/2000 "lo svolgimento delle funzioni da parte del Difensore civico può avere luogo in sedi regionali

decentrate ovvero presso capoluoghi di Provincia o Enti Locali previa intesa con i medesimi”.

Attualmente il Difensore civico regionale ha in carico mediamente circa 1.000 fascicoli su base annua, che riguardano istanze, diritti, interessi, facenti capo a diverse migliaia di soggetti, tenutosi conto del contenuto “strutturale” e razionalizzatore del suo intervento.

Il maggior flusso derivante dalla soppressione del Difensore civico comunale, posto che la Difesa civica comunale è stata istituita a Torino, Pinerolo, San Mauro Torinese, Piossasco, Busca, Biella, Verbania, Omegna, Novara, Galliate, Inverigo, può essere stimato in numero non inferiore a 1.300 fascicoli.

Si aggiunge che le Province di Torino e di Novara prevedono nei loro Statuti che il Difensore civico provinciale possa stipulare apposite “convenzioni” in favore di altri Enti locali per la trattazione di affari di competenza del Difensore civico comunale. 20 Comuni del Torinese e 8 del Novarese si sono convenzionati con il corrispettivo Difensore civico provinciale, ferma restando la generale attività del Difensore civico regionale che riguarda anche i cittadini di tali comuni.

Le Province di Cuneo, Alessandria, Verbano-Cusio-Ossola non hanno nominato il Difensore civico, viceversa istituito e nominato nelle Province di Torino, Asti, Biella, Novara e Vercelli.

Tutti i Comuni del Piemonte, nonché le Province sono state opportunamente informate dell’attuale situazione, come da Comunicazione a firma congiunta del Difensore civico regionale, della Provincia di Torino e del Comune di Torino, pubblicata sul sito.

Molti Comuni del Piemonte hanno stabilito un collegamento telematico del loro sito con quello del Difensore civico regionale,

per consentire ai cittadini di attingere all'Ufficio del Difensore civico della Regione.

In conclusione, il sistema consente tuttora di utilizzare senza soluzione di continuità la risorsa della Difesa civica. Certamente il venir meno del Difensore civico comunale comporta obiettivo disagio e depotenziamento dei diritti del cittadino e parallelamente un incremento esponenziale dell'attività del Difensore civico regionale, che ha doverosamente offerto totale disponibilità per gestire sui territori ogni ulteriore attività (rapporti tra cittadino e Comune), quale espressione di justice de proximité.

## TITOLO 7.

### PUBBLICAZIONI <sup>10</sup>

Il Consiglio regionale del Piemonte, che tra i primi storicamente nel 1981 istituì la figura del Difensore civico, ne sta valorizzando l'opera e l'attività, da ultimo mediante pubblicazione, per “**I Tascabili di Palazzo Lascaris**”, di un volumetto con la prefazione del Presidente del Consiglio Valerio Cattaneo, che qualifica come “fondamentale “ il lavoro svolto dal Difensore civico, “che agisce in stretta sintonia con il Consiglio regionale e che rappresenta una garanzia di pluralismo e di attuazione della democrazia nel nostro sistema amministrativo e politico” quale “importante istituzione per la tutela dei cittadini e per assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione”.

L'Ufficio del Difensore civico ha provveduto inoltre a realizzare, nei primi mesi dell'anno, un **pieghevole informativo** per illustrare in modo chiaro e sintetico competenze e modalità di intervento dell'istituto. Il pieghevole è stato distribuito presso tutte le Asl e le strutture ospedaliere piemontesi, nonché inviato a tutte le Amministrazioni comunali della Regione.

---

<sup>10</sup> Copia delle pubblicazioni in appresso indicate sono reperibili sul sito web del Difensore civico.

## **SEZIONE II**

### **APPENDICI<sup>11</sup>**

---

<sup>11</sup> Per la lettura degli atti omessi si rinvia al sito web del Difensore Civico regionale.

**1.**  
**ATTI ISTITUZIONALI E RELAZIONI CON ALTRI  
ENTI E ORGANISMI.**

***CARTA ETICA.REGOLE DEONTOLOGICHE DELL'UFFICIO  
DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE***

**PREAMBOLO**

(Presupposti e finalità)

Presupposto fondante delle regole deontologiche dell'Ufficio del Difensore civico è costituito dai principi costituzionali stabiliti negli articoli 97 e 98 della Costituzione della Repubblica.

Finalità prima delle regole consiste nello sforzo di contribuire affinché vengano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione pubblica e tutelati i diritti fondamentali della persona e dei cittadini.

Le regole si applicano a tutti i funzionari e impiegati assegnati all'Ufficio del Difensore civico.

Le regole stabiliscono i principi ai quali intende ispirarsi l'azione del Difensore civico.

Restano ferme tutte le norme, anche di livello contrattuale, che disciplinano i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità, qualificanti il corretto adempimento delle prestazioni lavorative rese dai dipendenti dell'Ufficio.



## Articolo 1

(Principi di riferimento)

I dipendenti assegnati all'Ufficio del Difensore Civico si uniformano al codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni.

Essi si uniformano altresì al Codice europeo di buona condotta amministrativa approvato con Risoluzione del Parlamento europeo il 6 settembre 2001. L'Ufficio del Difensore civico, richiamandosi alla Raccomandazione 92/131 CEE sulla tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro, garantisce a tutti coloro che lavorano nell'Ufficio un ambiente sereno in cui i rapporti interpersonali siano improntati alla correttezza, all'eguaglianza e al reciproco rispetto della libertà e della dignità della persona.

Garantisce altresì il diritto alla tutela da qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole o che discrimini, anche in via indiretta, le lavoratrici o i lavoratori.

## Articolo 2

(Principi ispiratori: Autonomia dell'Ufficio - Riservatezza)

Il Difensore civico è Autorità indipendente della Regione Piemonte preposta alla tutela dei cittadini nei riguardi delle Pubbliche Amministrazioni e dei concessionari e gestori di servizi pubblici ovvero di pubblica utilità.

I dipendenti assegnati all'Ufficio uniformano il loro comportamento, nel rigoroso rispetto del principio di autonomia e indipendenza dell'attività del Difensore civico, che ne motiveranno e ispireranno le condotte, con particolare riguardo ai doveri di riservatezza e di rispetto del segreto d'ufficio, in aderenza anche alle vigenti disposizioni di legge in tema di privacy ai sensi del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196 e successive modificazioni.

## REGOLE DI COMPORTAMENTO

### Articolo 3

(Indipendenza e Imparzialità)

I dipendenti assegnati all'Ufficio devono in ogni momento agire in modo imparziale, cercando altresì di apparire imparziali nei rapporti con i cittadini e con le Pubbliche Amministrazioni, a tutela dei principi di trasparenza, equità, economicità, efficienza, efficacia dell'azione amministrativa e a difesa dei diritti del cittadino.

### Articolo 4

(Assenza di discriminazione)

I dipendenti assegnati all'Ufficio evitano qualunque discriminazione tra i cittadini utenti del servizio, basata su sesso, razza, nazionalità, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche, condizione personale e sociale, handicap, età, orientamento sessuale.

### Articolo 5

(Correttezza e lealtà - Doveri di collaborazione)

I dipendenti assegnati all'Ufficio tengono un comportamento corretto e leale, coordinandosi tra di loro nello svolgimento puntuale delle attività preparatorie e istruttorie coordinate e dirette dal Difensore civico.

### Articolo 6

(Professionalità e operosità)

I dipendenti assegnati all'Ufficio assolvono i compiti a loro affidati con diligenza, sollecitudine e professionalità, riservando alle questioni trattate l'attenzione e il tempo necessari.

Essi curano la formazione continua e l'aggiornamento nelle materie attinenti agli affari trattati.

#### Articolo 7

(Legalità e obiettività)

I dipendenti assegnati all'Ufficio agiscono secondo la legge e applicano le norme e le procedure previste dalla legislazione che disciplina l'attività del Difensore civico.

Essi vigilano e si adoperano in particolare affinché gli interventi su diritti e interessi dei cittadini abbiano un fondamento di legge e il loro contenuto sia conforme alla legge, anche orientando il cittadino.

#### Articolo 8

(Proporzionalità, assenza di abuso di potere)

I dipendenti assegnati all'Ufficio assicurano che le misure adottate nello svolgimento dell'attività siano proporzionali all'obiettivo voluto, nel rispetto dei diritti dei cittadini e dell'equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico. Le competenze dell'Ufficio sono esercitate unicamente per il perseguimento delle finalità proprie della difesa civica, nei limiti della normativa e nel rispetto dell'interesse generale.

#### Articolo 9

(Trattazione delle pratiche: equità e cortesia)

I dipendenti assegnati all'Ufficio operano in modo equo e ragionevole, accogliendo il pubblico in tempi celeri, con spirito disponibile e mostrando cortesia. Nei rapporti con i cittadini utenti

del servizio di difesa civica, dimostrano spirito di servizio, correttezza e disponibilità.

Essi devono sempre rispondere in tempi ragionevoli alla corrispondenza e a chiamate telefoniche e per posta elettronica, rendendosi utili e disponibili e cercando di offrire riscontri attenti e motivati nel modo più completo, se del caso anche indirizzando ed orientando il cittadino, spiegandogli modi, contenuti e finalità dell'azione di difesa civica.

In caso di errore che leda i diritti o gli interessi di un cittadino, essi sono tenuti a scusarsi, sforzandosi di correggere nel modo più celere e opportuno gli effetti negativi derivanti dall'errore, comunque informando il cittadino tempestivamente, affinché lo stesso possa comunque esercitare ogni suo eventuale diritto.

#### Articolo 10

(Informazione circa possibilità alternative)

Nel caso in cui risulti necessario e comunque possibile il ricorso all'Autorità giudiziaria per la tutela di ipotetici diritti e interessi del cittadino, quest'ultimo verrà tempestivamente informato in ordine a tale facoltà, senza in alcun modo impegnare il Difensore civico a fornire pareri e interpretazioni, peraltro non vincolanti, che non sono di sua competenza.

I dipendenti assegnati all'Ufficio hanno comunque cura di informare con chiarezza il cittadino in ordine alle attribuzioni e competenze del Difensore civico e al contenuto e finalità dell'azione di difesa civica, anche quale mezzo alternativo a quelli giurisdizionali tipici.

## Articolo 11

(Diritto di essere ascoltati)

Ogni cittadino ha il diritto di presentare sue osservazioni e commenti ai funzionari e impiegati dell'Ufficio, anche oralmente, preferibilmente avvalendosi dei moduli messi a sua disposizione dall'Ufficio.

I dipendenti assegnati all'Ufficio sono tenuti ad ascoltare il cittadino nel rispetto dell'organizzazione data al lavoro, relazionandosi con gli utenti con tempestività e assiduità.

Resta ferma l'assoluta e piena autonomia di valutazione del Difensore civico circa mezzi e contenuto del suo intervento, dispiegato a tutela della Comunità, per il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni.

## Articolo 12

(Richiesta di accesso a documenti)

Le richieste di accesso ai documenti dell'Ufficio vengono trattate in conformità

ai principi generali e ai limiti enunciati nel regolamento CE n. 1049/2001, comunque nel rispetto rigoroso della privacy facente capo a terzi e nei limiti della pertinenza e continenza dettati dalla vigente normativa in materia di accesso. Resta ferma l'autonomia funzionale dell'attività del Difensore civico nei rapporti con i pubblici uffici, in considerazione della peculiarità dell'intervento dello stesso Difensore civico.

Se non è possibile ottemperare ad una richiesta orale di accesso a documenti, il cittadino viene invitato a formulare tale richiesta per iscritto.

### Articolo 13

(Termine ragionevole per la conclusione dell'intervento)

Nel rispetto dell'organizzazione del lavoro dell'Ufficio, i dipendenti assegnati all'Ufficio si adoperano per dare sollecito corso alla trattazione delle pratiche assegnate, da trattare e concludere in tempi ragionevoli, avendo riguardo alla specificità di ciascun caso trattato, in ogni modo informandone puntualmente e costantemente i cittadini con le modalità ritenute più opportune.

***ACCESSO DOCUMENTALE. IL REGOLAMENTO  
DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE<sup>12</sup>.***

***(omissis)***

---

<sup>12</sup> Per la lettura del relativo regolamento si rinvia al sito web del Difensore civico regionale.

**NOTA DI COMMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE  
COSTITUZIONALE 19/10-17/11/2010, N.326 (SOPPRESSIONE  
DEL DIFENSORE CIVICO COMUNALE)**

Premessa:

a) L'incidente di costituzionalità sollevato dalla Regione Toscana (art.2, comma 186, lettere a) ed e), legge 191/2009)

La Regione Toscana, con ricorso notificato il 26.02.2010 e depositato il successivo 03.03.10, ha impugnato avanti la Corte Costituzionale l'art.2, comma 186, lettere a) ed e), della legge 191/2009, nel testo precedente la modifica disposta dal D.L. 2/2010, convertito nella l.42/2010.

E' stato eccepito che lo Stato non potrebbe sopprimere una figura la cui disciplina è rimessa alla potestà statutaria e regolamentare degli Enti Locali, con conseguente violazione dell'autonomia di detti Enti, sancita dall'art.114 della Costituzione.

E' stato inoltre eccepito che la norma in esame lederebbe anche la potestà legislativa regionale residuale in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche locali.

L'Avvocatura dello Stato ha chiesto il rigetto della questione con atto di costituzione in giudizio del 06.04.2010, in quanto :

1) la soppressione del Difensore civico è volta a garantire il contenimento della spesa pubblica nel concorso degli Enti territoriali, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, derivandone l'infondatezza della questione;

2) le norme impugnate sono state modificate dal D.L. 2/2010, convertito nella legge 42/2010, derivandone l'inammissibilità della questione.

b) La Sentenza 326/2010 della Corte Costituzionale.



Con Sentenza n.326/2010, depositata il 17.11.2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in quanto lo ius superveniens, ovvero la modifica della norma contestata, di cui al D.L. 2/2010 convertito nella l.42/2010, ha inciso sull'originaria norma al punto da determinare, in mancanza di una nuova impugnazione, il sopravvenire di "difetto di interesse" a proseguire nel giudizio.

Il sostanziale mutamento deriva, ad avviso della Corte, dal fatto che:

- il comma 186, dell'art.2 della l.23.12.2009 n.191 , prescriveva, nell'originario testo, che i Comuni debbano adottare la misura della "soppressione della figura del difensore civico" comunale (comma 186 lettera a));
- per converso, la modifica di cui al D.L. 2/2010, convertito nella l.42/2010, ferma restando la soppressione del Difensore civico comunale "come soggetto incardinato nella struttura organizzativa del Comune", prevede che le sue funzioni "possono essere attribuite mediante apposita convenzione tra più Comuni, al Difensore civico della Provincia nel cui territorio rientrano i relativi Comuni, che assume la denominazione di "difensore civico territoriale";
- per effetto della modifica "si è inciso soltanto sulla titolarità della funzione di difensore civico comunale, prevedendosi che queste siano esercitate ad un livello territoriale più ampio, vale a dire quello provinciale; di qui anche la modifica della formale denominazione del soggetto che è incaricato di svolgerle ....in "difensore civico territoriale";

Sotto l'aspetto definitorio, la Sentenza della Corte Costituzionale afferma, incidentalmente, che il Difensore civico ha "la titolarità di funzioni non politiche, di tutela della legalità e della regolarità

amministrativa “ (richiamate le Sentenze della stessa Corte n.167/2005 e n.313/2003).

Le conseguenze ordinamentali

Nel quadro normativo vigente si deve, pertanto, affermare quanto segue:

a) come si ricava anche dalla Sentenza della Corte Costituzionale, il principio di prossimità è proprio dell’istituto del Difensore civico, tant’è che la Corte ha ritenuto che la più recente modifica legislativa abbia inciso sulla titolarità delle funzioni, ferma restando la figura del “difensore civico territoriale” , dunque di prossimità; in tal modo ritenendo implicitamente non violati principi costituzionali che attribuiscono autonomia di organizzazione agli Enti Locali;

b) le funzioni del Difensore civico comunale, nei limiti di quelle previste dallo Statuto comunale ( ai sensi dell’art.11 D.Lgs.267/2000, per cui lo Statuto dell’Ente disciplina l’elezione, le prerogative e i mezzi del Difensore civico), possono essere devolute al “difensore civico territoriale”, nuova denominazione del Difensore civico provinciale, previa apposita convenzione;

c) in ambito regionale piemontese restano ferme tutte le attribuzioni e competenze, molto estese, proprie del Difensore civico regionale.

La Difesa civica regionale, infatti, opera nei diversi ambiti individuati dalla normativa nazionale e regionale, e in particolare:

- dallo Statuto della Regione Piemonte

Art.90 che definisce l’Ufficio del Difensore civico regionale quale Autorità indipendente della Regione, che “agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano una funzione pubblica o di

interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa”;

- dalla legge regionale 09.12.1981 , n.50 istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico, che, tra l'altro ,

all'art.2 afferma che “Il Difensore civico ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione regionale quanto gli spetta di diritto” e che “può intervenire nei confronti degli uffici dell'Amministrazione regionale, degli Enti pubblici regionali e di tutte le Amministrazioni pubbliche che esercitino deleghe regionali, limitatamente al contenuto di tali deleghe”

- dalla legge regionale 24.04.1985, n.47, che estende le “competenze del Difensore civico alle strutture amministrative del Servizio Sanitario e delle U.S.L. operanti sul territorio regionale”;

- dalla legge 07.08.1990, n.241 e successive modificazioni, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, che

all'art.25 , prevede che “In caso di diniego all'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ....il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ...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” e che “Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore”;

- dalla legge 05.02.1992, n.104, “Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”, che

all'art.36 , prevede la possibilità che il Difensore civico si costituisca parte civile, nei procedimenti penali per i “reati di cui agli art.527 del codice penale, i delitti non colposi di cui al titolo

XII e XIII del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n.75” qualora “commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale”;

- dalla legge 15.05.1997, n.127 “Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”, che

all’art.16, prevede che “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”;

- dal D.Lgs. 18.08.2000, n.267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, che

all’art. 136, prevede che “Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o mettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale...”.

\*\*\*\*\*

Sulla base di quanto sopra precede, va, inoltre, considerata la valenza dell’attività del Difensore civico regionale quale espressione che si articola sul territorio di riferimento (la Regione Piemonte) in

attuazione del principio di sussidiarietà, che si coniuga con il più generale principio di prossimità.

Il principio di prossimità, inteso come relazione dell'Ufficio del Difensore civico, la più vicina possibile al cittadino, è affermato dall'art.25 della legge 241/1990 e successive modificazioni, nonché dalla legge 15.05.1997, n.127.

Si tratta di un principio di sistema, che intende concedere al cittadino lo strumento della Difesa civica quale momento di garanzia e anche mezzo di partecipazione.

In virtù del principio di sussidiarietà, parimenti riconosciuto sul piano sistematico dalla citata normativa quale articolazione concreta del principio di prossimità, il Difensore civico regionale interviene in ogni caso in cui non sia stato istituito ovvero non nominato il Difensore civico territoriale, ovvero provinciale, per tutti gli ambiti che riguardano quest'ultimo, nonché le funzioni del soppresso Difensore civico comunale, ove non devolute a quello territoriale, previa apposita convenzione:

D'altronde, quale momento di razionalizzazione del sistema, l'art.1 l.r. 17/2000 ha precisato che "Lo svolgimento delle funzioni da parte del Difensore civico può avere luogo in sedi regionali decentrate ovvero presso capoluoghi di Provincia o Enti locali previa intesa con i medesimi".

***LETTERA AI COMUNI SU TARSU (tassa smaltimento rifiuti solidi urbani), TIA (tariffa di igiene ambientale) e IVA (imposta sul valore aggiunto)<sup>13</sup>.***

***(omissis)***

---

<sup>13</sup> Per la lettura del relativo documento si rinvia al sito web del Difensore civico regionale.

***INCONTRO CON PRESIDENTE ASSOCIAZIONE  
D.I.A.P.S.I.(Associazione Difesa Ammalati Psicici  
Onlus)<sup>14</sup>***

***(omissis)***

---

<sup>14</sup> Per la lettura del relativo documento si rinvia al sito web del Difensore civico regionale.

***VERBALE DI INCONTRO CON PRESIDENTE REGIONALE  
FEDERCONSUMATORI<sup>15</sup>***

***(omissis)***

---

<sup>15</sup> Per la lettura del relativo documento si rinvia al sito web del Difensore civico regionale.



**VERBALE DI INCONTRO CON PRESIDENTE REGIONALE  
CODACONS<sup>16</sup>**

***(omissis)***

---

<sup>16</sup> Per la lettura del relativo documento si rinvia al sito web del Difensore civico regionale.

**2.**  
**PROTOCOLLI DI INTESA CON ALTRE**  
**ISTITUZIONI <sup>17</sup>**

---

<sup>17</sup> Per la lettura dei relativi documenti si rinvia al sito web del Difensore civico regionale.

### 3.

## ATTI DI CONVEGNI ED ATTIVITA' SEMINARIALI

### *A) Convegno di Studi "Per una Giustizia di prossimità"<sup>18</sup>*

#### *Relazione del Consigliere del Tribunale Amministrativo*

#### *Regionale per il Piemonte*

*Dott. Paolo Lotti*

Difensore civico e giurisdizione amministrativa

1 -- Introduzione.

Il giudice amministrativo si è occupato soltanto marginalmente del difensore civico, poiché la sua funzione, per certi versi, concorre con quella giurisdizionale ad assicurare la tutela del cittadino, ponendo rimedio e gli episodi di cattiva amministrazione.

Laddove se ne è occupato, tuttavia, l'ha fatto con sentenze significative, individuando alcuni principi basilari che contribuiscono a delinearne la figura.

Le aree di rilevanza della giurisprudenza amministrativa ai riguardo sono sostanzialmente quattro e possono essere indicati in questo modo:

- nomina del difensore civico e conseguente carattere del relativo provvedimento;
- ricorso per l'accesso al difensore civico e rapporti con il ricorso giurisdizionale;
- possibilità di attribuire poteri atipici al difensore civico, in particolare poteri sostitutivi;

---

<sup>18</sup> Le registrazioni audio degli interventi di tutti i relatori del Convegno "Per una Giustizia di prossimità" sono disponibili sul sito web del Difensore civico regionale.

- più in generale, ruolo del difensore civico.

Comincerei da quest'ultima area, attesa l'indubbia valenza caratterizzante che alcune sentenze del Tar riconoscono al difensore civico, valenza descritta in termini di autorità indipendente.

2 - Difensore civico quale autorità indipendente.

Secondo il T.A.R. Veneto, sez. I, 25 giugno 1998, n. 1178, la natura dell'istituto del difensore civico è di autorità indipendente, atteso che esso è figura soggettiva pubblica "ultra" dal Comune da cui trae origine, e conseguentemente ne è distinto sotto i profili dell'attività, delle procedure, delle strutture, dei mezzi.

Nella fattispecie la natura giuridica era basilare per sciogliere un interrogativo in ordine al legittimato passivo della domanda di accesso.

Sulla base della premessa, il diritto di accesso, ai sensi della l. n. 241 del 1990, agli atti del difensore civico deve essere esercitato non nei confronti del Comune ma del difensore civico stesso.

Altra pronuncia, di ampio respiro (T.A.R. Lazio. Roma, sez. 11, 14 gennaio 2009. n. 139) sottolinea che i compiti attribuiti alla figura del Difensore Civico attengono prevalentemente a quelli di una figura *super partes*, anche nei confronti di chi lo propone e lo nomina, e sono decisamente orientati verso gli alti indirizzi di garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, quasi fosse il custode degli strumenti di applicazione dei principi contenuti nell'art. 97 Cost. nei riguardi delle Regioni e degli Enti Locali.

Evocando direttamente la figura dell'autorità indipendente, tale pronuncia affronta la

questione dell'assimilabilità del Difensore civico (nella specie, comunale) ad un organo della Pubblica amministrazione, chiamato a

svolgere una funzione di controllo interno, oppure alla sua descrizione in termini di istituto autonomo imparziale e indipendente, di tutela del cittadino contro atti lesivi da parte della stessa Pubblica amministrazione.

Con un'ampia e ammirevole ricostruzione storica, il TAR, in questa sentenza, ricorda che il Difensore civico trae le proprie origini dalla figura del *defensor civitatis* sorta nel IV secolo d.C. nell'ordinamento giuridico romano per difendere la plebe dalle prevaricazioni dei funzionari imperiali. Soltanto nel 1809 la Costituzione svedese ha avuto il merito di rielaborare tale figura per sottoporre a controllo l'attività discrezionale della Pubblica amministrazione.

L'istituto dell'ombudsman, letteralmente "colui che fa da tramite", nasce come organo monocratico, eletto e revocato dal Parlamento, con una funzione ispettiva e di controllo sugli atti del Governo: tale istituto ha ispirato Costituzioni di altri Paesi come, ad esempio la Finlandia nel 1919, la Norvegia nel 1952, la Danimarca nel 1953, la Repubblica Federale Tedesca nel 1956, la Nuova Zelanda nel 1961, il Regno Unito nel 1967, la Francia (*Médiateur*) nel 1973 e la Spagna nel 1978.

La figura tratteggiata, sempre secondo la pronuncia del Tar del Lazio citata, sarebbe definibile secondo tre diversi modelli:

- 1) rappresentante del Parlamento con funzioni di controllo sull'Amministrazione, in particolare sui singoli ministri e sugli uffici amministrativi;
- 2) organo di controllo amministrativo, ma non parlamentare;
- 3) garante del cittadino contro gli abusi della Pubblica amministrazione per assicurare un'esecuzione rapida delle istanze

dei cittadini. contribuendo in questo modo al buon andamento della P.A.

La tendenza della legislazione europea sembra orientata ad abbandonare la figura originaria dell'ombudsman nella versione svedese, sostituendolo con una figura che abbia un ruolo di mediazione tra cittadini e Pubblica amministrazione, secondo il modello francese del Médiateur, convertendo, così, un istituto di natura contenziosa, quale era l'ombudsman svedese, in un istituto di partecipazione con carattere dissuasivo-persuasivo di tutela non giurisdizionale nei confronti della Pubblica amministrazione.

In particolare, ancora con le parole del TAR capitolino, si afferma che (anche se la dottrina è ancora molto incerta) si potrebbe assimilare la natura giuridica del Difensore civico alla categoria delle Autorità amministrative indipendenti (authorities).

### 3 - Quale tipologia di autorità indipendente?

Si può ora osservare che quando si fa riferimento alla nozione di autorità indipendente, bisogna innanzitutto intendersi sul concetto di base.

Come è noto, i modelli ispiratori delle autorità amministrative indipendenti sono due: uno costituzionale e uno funzionale.

La scoperta del modello costituzionale (weimeriano) viene fatta risalire alla famosa conferenza tenuta nel 1930 alla Camera di commercio di Berlino da Carl Schmitt, nella quale si sosteneva che la banca centrale tedesca ma anche altri organismi tecnici come le Ferrovie, erano organi di governo dell'economia neutri rispetto all'indirizzo politico governativo.

Lo Stato dei partiti, con il suo mutevole e contingente indirizzo politico, va neutralizzato in settori nei quali l'indirizzo politico, a

causa dei suoi condizionamenti elettorali, contrasterebbe con la natura delle cose: in primis con il governo della moneta, in sistemi economici nei quali la moneta legale manovrata ha sostituito il gold standard, e, in genere, con le esigenze strutturali dell'economia.

Sotto il profilo funzionale, invece, il modello ispiratore viene invece indicato nelle Independent regulatory commissions statunitensi e nella successiva "traduzione inglese" di

tali istituzioni, cioè in enti preposti alla tutela della concorrenza nel mercato o alla regolazione di determinati settori economici nei quali non si realizza spontaneamente la concorrenza. La peculiarità del modello statunitense, si evince, in particolare, in relazione all'indagine svolta di recente sulla natura della attività delle Agenzie americane che, sulle orme della SEC, si sono sviluppate negli Stati Uniti d'America a partire dagli anni '30 e sul Federal Administrative Procedure Act del 1946 che ne disciplina i profili procedurali.

È utile indicare, sinteticamente, la disciplina del rulemaking power e della adjudication contenuta negli artt. 6 ss. del Federal Administrative Procedure Act emanato l'11 giugno 1946, nell'ambito del quale è utile distinguere nettamente le norme relative all'attività di rulemaking power e le norme relative all'attività di adjudication.

In sintesi, l'adjudication costituisce un processo amministrativo non giurisdizionale tipico dell'ordinamento americano e affidato non al potere giurisdizionale, ma alle autorità indipendenti, non più, dunque, regolatorie, ma decisorie (sui singoli casi).

Solo quest'ultimo potrebbe essere il modello cui avvicinare la figura del difensore civico nel nostro ordinamento, peraltro osservandosi che, per poter completamente riscontrare la predetta assimilazione sarebbe necessario che il Mediatore nel nostro sistema giuridico

fosse dotato di poteri, ancorché minimali di adjudication, appunto, poteri di cui, invece, il difensore civico è assolutamente sfornito.

La prospettiva artistica con l'istituto dell'autorità indipendente, nel senso sopra precisato, è dunque una mera prospettiva e de iure condendo, priva di qualsivoglia attualità e praticabilità nel quadro normativo esistente.

#### 4 - Difensore civico e Mediatore europeo.

Un possibile recupero del modello autorità indipendente per descrivere l'istituto del difensore civico potrebbe essere rappresentato dal collegamento che quest'ultimo ha con la figura del difensore civico comunitario.

Tale figura è prevista dall'articolo 228 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ex articolo 195 del Trattato di Roma, come modificato dopo il Trattato di Amsterdam (TCE).

Secondo tale norma, il Parlamento europeo nomina un Mediatore europeo, tale è la configurazione dell'istituto in ambito comunitario, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisico giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle Istituzioni.

L'unica Istituzione comunitaria che rimane al di fuori di questa forma di controllo esterno affidata al Mediatore europeo, a tutela della legalità, è la Corte di Giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Questa esclusione è significativa perché indica che il difensore civico europeo, rectius il Mediatore europeo, è configurato come un autorità para-giurisdizionale indipendente, quindi un autorità



molto vicina al modello di autorità indipendente quale da ultimo si è fatto riferimento.

Il regolamento interno del Parlamento europeo, nell'edizione aggiornata al 1° dicembre del 2009, regolamento approvato il 9 marzo del 1994 e successivamente modificato, disciplina l'esercizio delle funzioni del Mediatore, che può anche agire di propria iniziativa e che deve poter disporre di tutti gli elementi necessari all'esercizio delle sue funzioni, con conseguente obbligo di tutte le Istituzioni e di tutti gli organi comunitari di fornire al Mediatore, su richiesta, le informazioni che gli chiede loro, naturalmente fermo restando l'obbligo del Mediatore di non divulgarle.

Viene inoltre prevista, con un'articolata disciplina, la procedura da seguire allorché le indagini del Mediatore riguardino casi di cattiva amministrazione, con possibilità di avviare una cooperazione tra il Mediatore e le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, nel rispetto della legislazione nazionale pertinenti.

Bisogna ricordare, al riguardo, la Rete europea dei Mediatori che, sulla base di tale previsione del regolamento del Parlamento europeo, è stata istituita nel 2009, anniversario celebrativo dei 200 anni della figura del difensore civico svedese.

Il regolamento specifica che il Mediatore esercita le proprie funzioni nella più completa indipendenza, impegnandosi solennemente dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea a svolgere in tale veste questo incarico.

Lo stesso articolo 6 del regolamento in esame stabilisce, al paragrafo 2, che il Mediatore è scelto tra personalità che siano cittadini dell'Unione in pieno possesso dei diritti civili e politici e che offrono, soprattutto, piena garanzia di indipendenza, soddisfacendo le condizioni

richieste nel loro Stato per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali: a conferma che la figura è paragonabile a quella di un giudice, seppure collocato in una posizione di indipendenza rispetto al potere giudiziario\_ rimanendo comunque adesso sottoposto, secondo il modello tipico dell'autorità indipendente di adjudication.

L'8 luglio del 2002 il Mediatore europeo ha adottato le disposizioni di esecuzione del predetto regolamento, specificando i poteri di cui dispone.

Tra questi poteri, nell'articolo 8 della predetta decisione, vi è anche il potere di formulare raccomandazioni all'Istituzione interessata, nel caso in cui sia possibile per l'Istituzione stessa eliminare il caso di cattiva amministrazione ovvero se il caso di cattiva amministrazione ha implicazioni generali.

Tale raccomandazione, pur non avendo natura giuridica vincolante, come tutte le raccomandazioni previste a livello di diritto comunitario, non è affatto priva di rilevanza giuridica. soprattutto in relazione agli atti amministrativi adottati dagli Stati membri e riguardanti posizioni giuridiche soggettive protette dal diritto comunitario.

Infatti, secondo il giudice amministrativo italiano la raccomandazione, pur non dotata dell'efficacia diretta e dell'effetto del primato, che invece è proprio degli atti normativi comunitari, comunque incide sulla legittimità dell'atto amministrativo, in quanto le pubbliche amministrazioni, sempre in relazione, come ricordato, a diritti e interessi che trovano protezione anche sul piano comunitario. sono obbligate a tenerne conto, dovendo dimostrare in specifico, con idonea di motivazione, le ragioni per cui ritengono di discostarsi dal contenuto delle predette raccomandazioni.

In assenza di adeguata motivazione o di ragioni sostanziali per disallinearsi da quanto disposto nella raccomandazione, l'atto amministrativo difforme può ritenersi affetto dal vizio di eccesso di potere e, conseguentemente, illegittimo. quindi annullabile del giudice amministrativo.

5 - Nomina del difensore civico e conseguente carattere del relativo provvedimento.

Discusse sono anche le caratteristiche del provvedimento di nomina.

Secondo il T.A.R. Piemonte. sez. I, 12 ottobre 2005, n. 2902, il provvedimento di nomina del difensore civico (nella specie, provinciale) si fonda su un rapporto di tipo fiduciario. La natura fiduciaria del rapporto, però, non dispensa l'amministrazione procedente dall'obbligo di esplicitare, nella parte motiva del provvedimento di nomina, le ragioni che l'hanno indotta a privilegiare, tra più candidati ritenuti idonei, un aspirante all'incarico rispetto agli altri, ciò anche alla stregua dei principi sia di buon andamento e di imparzialità cui deve informarsi l'azione amministrativa ex art. 97 Cost., sia di trasparenza quale disciplinato dall'art. I della recente legge n. 15 del 2005, benché l'assolvimento dell'obbligo di motivazione non comporti, peraltro, che l'amministrazione debba procedere a una rigorosa comparazione tra i requisiti dei singoli candidati, come si imporrebbe nel caso di un procedimento di tipo concorsuale.

Anche per il T.A.R. Trentino Alto Adige, Balzano, sez. I. 14 dicembre 2009, n. 400, la nomina del difensore civico è connotata da un carattere di fiduciarità rispetto al Consiglio che provvede alla sua elezione.

In specifico, secondo tale seconda pronuncia, pur nella difficoltà di inquadramento, stante la particolarità della figura giuridica, l'atto

di nomina può rientrare negli atti di alta amministrazione, per cui sussiste un'ampia discrezionalità nella scelta, ma va rigorosamente rispettata la procedura prevista e, anche in mancanza di una tipizzazione normativa specifica per tale procedura. vanno osservati i canoni amministrativi di cui all'art. 97 Cost., necessita svolgere un'istruttoria di cui i consiglieri siano resi partecipi ed infine occorre una motivazione che esteri le ragioni giustificative della scelta in esito all'istruttoria.

Diversa, invece, l'impostazione dei TAR siciliani, sia quello catanese, sia quello palermitano.

Secondo T.A.R. Sicilia. Palermo, sez. I, 25 ottobre 2007, n. 2306, infatti, la nomina del difensore civico costituisce un atto latamente politico dell'intera assemblea, alla quale non trovano applicazione le regole proprie delle procedure e dei provvedimenti di tipo concorsuale, cosicché la correlazione tra l'uno e l'altro dei soggetti non può essere effettuata in termini di maggiori o minori titoli (culturali e professionali), ma di gradimento e fiducia che il nominativo ha riscosso nell'assemblea.

Secondo il T.A.R. Sicilia. Catania. sez. 111, 17 marzo 2010. n. 697, l'atto di nomina del difensore civico, in quanto espressione della fiducia dell'Assemblea consiliare (ovvero della maggioranza di essa), non deve essere motivato se non attraverso la regolare manifestazione

del voto, con i soli limiti tassativi fissati dalle norme statutarie; infatti il possesso di determinati requisiti tecnici assume rilevanza al solo fine di comprovare l'idoneità a ricoprire l'incarico, ma non costituisce criterio selettivo fra più aspiranti ai quali detta idoneità sia stata riconosciuta, atteso che la scelta fra di essi è affidata ad una preferenza da parte dell'organo consiliare di tipo elettivo ed

espressa a voto segreto che, in quanto tale, non richiede alcuna motivazione.

La tesi, sposata dal giudice siciliano, secondo cui l'atto di nomina del difensore civico sarebbe un atto politico, quindi un atto completamente insindacabile, in quanto proveniente da un organo di rilievo costituzionale di governo in posizione di indipendenza garantita dalla costituzione (elemento soggettivo) e quindi libero nel fine, non essendo legato ad alcun parametro giuridico di riferimento (elemento oggettivo), si colloca entro il perimetro normativo descritto dall'articolo 31 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato del 1924 che scaturiva espressamente l'insindacabilità dell'atto politico da parte del giudice amministrativo.

peraltro si deve osservare che in base all'articolo sette, comma uno, ultimo periodo, del decreto legislativo 104 del 2010, recante il cosiddetto lo codice del processo amministrativo, l'atto politico insindacabile e tale solo se, espressamente, proviene dal governo; in questo modo il legislatore pare aver circoscritto lo, sotto il profilo soggettivo, il novero delle pubbliche amministrazioni abilitate ad emanare atti politici fra le quali, dunque, non rientra nella regione, nella provincia, né il comune, nemmeno quando la si è espressione dell'organo assembleare costituito secondo il principio della rappresentanza politica.

pertanto, alla luce della riforma legislativa, la giurisprudenza siciliana, cui si tratta di fatto riferimento, non appare più sostenibile, salvo ritenere la norma di cui all'articolo sette predetto affetto da incostituzionalità.

La tesi dell'atto di alta amministrazione, vale a dire di un atto immediatamente esecutivo dell'indirizzo politico, posto quindi in posizione direttamente subordinata all'atto politico insindacabile,

implica il riconoscimento di un atto ha ridotta sindacabilità, in cui cioè il controllo del giudice è circoscritto, il sindacato nell'intenso, la motivazione è più semplice.

anche questa posizione non convince del tutto, soprattutto alla luce dei recenti arresti del giudice costituzionale e si è occupato della motivazione del provvedimento amministrativo, sottolineandone l'importanza della centralità nell'ambito dell'azione amministrativa e affermandone la rilevanza costituzionale.

In particolare, si può citare emblematicamente la recente sentenza pronunciata dalla Corte Costituzionale, 5 novembre 2010, n. 310. che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14. comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. nella parte in cui, stabilendo che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, rende non applicabile a tali provvedimenti l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, di detta legge, consentendo così all'organo o ufficio procedente di non indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione. in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Secondo la consulta, in questo modo, resterebbero elusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa\_ ai quali va riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.).

Resterebbe, altresì, vanificata l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa (sul principio di pubblicità, sentenza n. 104 del

2006, punto 3.2 del Considerato in diritto), anch'essa intrinseca ai principi di buon andamento e d'imparzialità, esigenza che si realizza proprio attraverso la motivazione, in quanto strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa.

Pertanto, vi sta l'indubbia valenza costituzionale della motivazione, risulta difficile ritenere che l'atto di nomina ben che assuma le forme di una delibera consiliare, quindi di un atto collegiale, possa prescindere completamente dalla motivazione o presentare una motivazione eccessivamente sintetica che, sostanzialmente, non faccia comprendere le ragioni specifiche della scelta.

6 – Le due ultime aree: ricorso per l'accesso difensore civico e rapporti con il ricorso giurisdizionale e possibilità di attribuire poteri atipici al difensore civico, in particolare poteri sostitutivi.

In ultimo, si può citare la giurisprudenza che si è occupata del difensore civico in una prospettiva particolare, relativamente a due materie circoscritte, pur di grande importanza: il diritto d'accesso e il potere di sostituzione nel caso di inadempimenti imputabili all'amministrazione.

Sotto il primo profilo (diritto d'accesso), si osserva che secondo la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila. sez. 1, 2 novembre 2009. n. 452), la decisione resa dal difensore civico investito da un ricorso in materia di accesso ai sensi dell'art. 25 comma 4. 1. 7 agosto 1990, n. 241, è assimilabile ad un caso di decisione gerarchica impropria del difensore civico regionale, quindi confermativa del diniego di accesso dell'amministrazione tenuta, in ipotesi, a consentire l'accesso ai documenti amministrativi richiesti.

11 difensore civico, in questo specifico ambito. assume le qualità di autorità decidente e, quindi, di rimedio giustiziale a disposizione del cittadino per far valere le ipotesi di mal amministrazione nel campo del diritto d'accesso.

Ci si colloca, quindi, nella prospettiva di ricorsi amministrativi che sono disciplinati, nel nostro ordinamento, dal d.p.r. 1199 del 1971.

Il giudice amministrativo, sulla base di tale qualificazione, ha ritenuto di conseguenza inammissibile per difetto di contraddittorio il ricorso notificato alla sola autorità che ha deciso il ricorso gerarchico improprio (difensore civico) e non anche alla P.A. che ha adottato il diniego di accesso: ovvero, riconoscere all'interessato la possibilità di convertire il ricorso pendente dinanzi alla Commissione per l'accesso (o al difensore civico) in ricorso giurisdizionale, senza dovere attendere necessariamente la previa definizione della procedura amministrativa, ovvero di agire in giudizio anche pendente la procedura stessa dinanzi agli organi amministrativi facendo venire meno il proprio interesse alla trattazione della medesima istanza dinanzi alla Commissione per l'accesso (o al difensore civico) (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 novembre 2009, n. 10747).

Sotto il secondo profilo (poteri sostitutivi), si può osservare che la Corte costituzionale, con sentenza 29 aprile 2005, n. 167. ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 11. reg. Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 che disponeva l'esercizio di poteri sostitutivi in capo al difensore civico, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente.

Secondo il giudice della legge, l'art. 120 comma 2 cost. non preclude, in linea di principio, tale possibilità alla legge regionale, nel disciplinare materie di propria competenza, sempre che tali ipotesi siano eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni



amministrative e sempre che l'esercizio del potere sostitutivo sia affidato in ogni caso ad un organo di governo della Regione o almeno sia attuato sulla base di una decisione di questi. Pertanto, è stato ritenuto che la disposizione regionale impugnata violasse i principi che regolano i poteri sostitutivi delle regioni nei confronti degli enti locali, giacché disciplina il potere sostitutivo regionale affidandone l'esercizio al difensore civico regionale, e cioè ad un organo titolare soltanto di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa, al quale non può essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale.

***Relazione del Procuratore della Corte dei Conti presso la  
Sezione Giurisdizionale Regionale del Piemonte  
Dott. Piero Floreani***

DIFENSORE CIVICO E GIURISDIZIONE CONTABILE

Grazie avvocato Caputo per avermi offerto l'opportunità di intervenire a questo interessantissimo convegno.

Mi sorprende il fatto che nonostante la variazione della scaletta degli interventi io non mi trovi a parlare per ultimo; cosa che corrisponderebbe anche ad una – per così dire – tradizione didattica che vede trattati gli argomenti inerenti alla giurisdizione contabile negli ultimi capitoli dei manuali di diritto amministrativo e che, un tempo un po' trascurati, oggi non ci si può permettere di tralasciare. In ogni caso, il fatto che avrei dovuto precedere i colleghi della giurisdizione ordinaria ed amministrativa mi ha indotto a ricercare una possibile risposta positiva in ordine al problema dei rapporti tra difensore civico e giurisdizione contabile che invece, seguendo un percorso meramente ricognitivo dei compiti attribuiti al primo ed alla Corte dei conti, avrebbe probabilmente comportato una risposta sostanzialmente negativa. Il problema è quello di vedere se la giurisdizione contabile possa, o meno, concorrere a realizzare la tutela del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, o se il difensore civico possa, in qualche misura, cooperare con la Corte dei conti in vista del raggiungimento delle finalità di protezione del patrimonio pubblico che le sono proprie. Devo rilevare anche che nel corso della mia attività di rappresentante del Pubblico Ministero non mi sono mai imbattuto in denunce promananti dal difensore civico, né mi sono

trovato nella condizione di dover valutare atti o anche semplici note interlocutorie provenienti da difensori civici. Pertanto, se dovessi limitarmi a considerare le radicalmente diverse attribuzioni riservate agli organi che si considerano, con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di processo contabile, nel quale – per essere chiari - è escluso che il difensore civico possa prender parte, nemmeno come semplice interventore, non c'è dubbio che esaurirei questo mio intervento in pochi istanti.

Per dare un senso al problema dei rapporti tra la sfera di attribuzioni di questi due organi sono costretto a muovermi su un terreno diverso.

Non c'è dubbio che la finalità primigenia del difensore civico è quella di attuare – sia pure attraverso molteplici ed elastici strumenti – la tutela del cittadino nei confronti dell'Amministrazione, finalità che rende quella tutela contigua a quella prestata dal giudice amministrativo. Al riguardo propendo per la tesi sostenuta dal prof. Allegretti e sono incline a ritenere che il difensore potrà occupare quegli spazi di tutela del cittadino nell'amministrazione tradizionalmente riservati ai ricorsi amministrativi.

Finalità della giurisdizione contabile è quella di realizzare la tutela dell'erario a fronte dei comportamenti illeciti del funzionario infedele che abbiano generato un danno all'amministrazione alla quale appartiene, ovvero – in senso più ampio - con la quale intrattenga o abbia intrattenuto un rapporto di servizio. Tradizionalmente la responsabilità amministrativa, principale area di giurisdizione riservata alla Corte, è definita risarcitoria, in quanto mette capo ad una sentenza di condanna al risarcimento dei danni causati dal funzionario. In tempi più recenti, a fronte dell'allargamento delle aree di cognizione della Corte sotto il profilo

del danno prodotto - fino a considerare, tra l'altro, il danno all'economia nazionale, quello conseguente alla lesione di interessi indifferenziati della comunità, il danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione -, si è parlato di responsabilità sanzionatoria, volendosi in tal modo in sostanza affermare che la finalità della giurisdizione contabile risiede non tanto nell'esigenza di reintegrare il patrimonio della Pubblica Amministrazione depauperato per effetto dell'illecito amministrativo, quanto - piuttosto - in quella di tracciare un percorso per l'Amministrazione, e per il funzionario, indicativo delle modalità più acconce e adeguate per perseguire i compiti che le sono propri.

La terminologia utilizzata - responsabilità amministrativa sanzionatoria - non è, a mio avviso, condivisibile, non tanto per ragioni meramente terminologiche, stante il rilievo secondo cui la sanzione dell'illecito amministrativo è - ed è soltanto - il risarcimento del danno -, e questo parallelamente a quanto avviene in diritto civile, laddove il risarcimento del danno è la sanzione dell'illecito civile; quanto, piuttosto, perché l'esigenza per così dire didascalica, ed il fatto che la responsabilità amministrativa divenga strumento per la prevenzione dell'illecito, è comunque coerente con la definizione tradizionale della responsabilità amministrativa risarcitoria, che non solo non l'ha mai esclusa, ma che si trova anzi esplicitamente affermata nella tradizione giurisprudenziale.

Mutuando dall'esperienza del giudice amministrativo un percorso logico attinente alle concrete modalità di tutela che si realizzano attraverso l'accertamento giurisdizionale, laddove quel giudice ripercorre sostanzialmente i tratti dell'attività amministrativa incisa e segnata dall'atto impugnato, in modo da realizzare un'effettiva tutela delle posizioni dei privati coinvolti nel procedimento, potremmo affermare che analogamente il giudice

contabile, quando accerta l'illecito contabile ed individua attraverso un giudizio prognostico - ex ante – la violazione di concreti obblighi di servizio in capo al funzionario infedele, realizza una funzione preziosa per lo stesso esercizio dell'azione amministrativa, atteso che la pronuncia giudiziaria si presta ad essere utilizzata come strumento propedeutico per la correzione di indirizzi, prassi e modalità operative dell'amministrazione, la quale uniformerà la sua azione anche ai precedenti della Corte in materia di responsabilità amministrativa. Ed è in questa prospettiva che può cogliersi, sosterrai, il vasto interesse che le pronunce rese in sede di giurisdizione contabile riscuotono.

Se consideriamo come queste finalità rivelino più punti di coincidenza con quelle che presiedono ai compiti del difensore civico, organo proteso non tanto e non solo ad ottenere una tutela spasmodica delle posizioni individuali del cittadino tout court, ma orientato, diremmo teleologicamente – in quanto parte dello stesso apparato da cui promanano le attività avverso le quali il privato reagisce per ottenere soddisfazione e tutela - dunque verso un costante miglioramento della funzione amministrativa, allora possiamo tranquillamente affermare come sia questo nesso finalistico l'elemento che dà consistenza ai rapporti tra difensore civico e giurisdizione contabile.

In ogni caso, va considerato che l'azione del Pubblico Ministero contabile è stimolata da notizie di danno erariale – denunce – specifiche e concrete provenienti da chicchessia, anche semplici cittadini, molte volte pregiudicati in ordine ad interessi egoistici, ma anche, più spesso, animati dall'intento di collaborare al raggiungimento di una giustizia sostanziale sul fronte dell'operato dei pubblici poteri. E' comune l'idea che la Corte dei conti realizzi, in sostanza, una giustizia obiettiva, nell'interesse della legge. Da

questo punto di vista, non c'è dubbio che vada auspicata un'attenzione maggiore agli istituti della responsabilità amministrativa e che il difensore civico possa efficacemente interloquire attraverso la trasmissione di denunce di danno con il Pubblico Ministero contabile, atteso che la particolare qualificazione professionale di quest'organo e del suo apparato - in una con l'inevitabile avvedutezza in ordine ai casi concreti derivante dalla privilegiata informazione e dal possesso di documentazione probatoria - gli consentono di efficacemente cooperare al raggiungimento dei fini di giustizia ai quali la Corte dei conti è preposta.

***B) IV Seminario di studi sulla Tradizione Repubblicana  
Romana (Campidoglio, Roma 16/17 dicembre 2010)***

***Relazione del Difensore civico regionale***

***Avv. Antonio Caputo***

Il concetto di “Tribunato”, che risale al diritto pubblico romano costituì elemento essenziale della costituzione repubblicana, ed è stato definito da J.J. Rousseau come quel “potere negativo”, che “non potendo fare nulla può tutto impedire “ (IV libro del *contrat social*).

Oggi affiora la tendenza a giustificare e in qualche misura a nobilitare le moderne istituzioni, con il richiamo all’antico Tribunato, il cui fascino si può dire che non si sia mai sopito nello sviluppo della civiltà pubblica europea e delle Americhe.

Come è stato detto, il potere tribunizio si è riproposto in un certo modo spontaneamente e attraverso due istituzioni che hanno acquisito nel Novecento, entrambe, dimensioni e importanza straordinarie: il sindacato dei lavoratori e il Defensor del pueblo (l’Ombudsman, il Mèdiateur, il Difensore civico).

Per entrambe le istituzioni si continua a scoprire il nesso con l’antico Tribunato Plebeo (si vedano, sul sindacato, gli scritti di Daniel De Leon e di Giuseppe Grosso).

L’odierna crisi dello Stato, con la richiesta, e anzi la fame di “Costituzione” accelera, come è stato detto, i tempi di una presa di coscienza del fascino e dell’attualità di quelle antiche forme. Sopravvengono alcune domande:

- Quali modelli di difesa civica possono evocare le antiche forme?
- Quale eco il Tribunato porta nel mondo contemporaneo?

- La crisi dello Stato moderno, la fame di “Costituzione” possono dare luogo alla reviviscenza dello spirito del Tribunato?

Come scriveva magistralmente Giuseppe Grosso nelle sue non dimenticate “Lezioni di diritto Romano”, “il terreno di comparazione e il filo unitario tra le diverse magistrature, dopo la secessione della plebe sul Monte Sacro del 494 a.c. e il giuramento che diede luogo all’istituzione del Tribunato della plebe, è dato dalla *intercessio*, sulla base della *par maiorve potestas*; ed a quella si può collegare lo schema generale della collegialità romana, entro il quale operano i vari temperamenti concreti della cooperazione, del turno, della sorte e della divisione dei compiti in date funzioni.

L’accoglimento, nell’assetto costituzionale, dei Tribuni della plebe, dall’origine rivoluzionaria che questi avevano avuto, fece sì che la loro potestà venisse poi ad estrinsecarsi in primo piano nell’*intercessio* contro tutti gli atti di governo e contro tutti i magistrati, senza che però ciò si inserisse nel quadro delle Magistrature e nella graduazione della *maior* o *minor potestas*.

La potestas dei Tribuni si arrestava nella cerchia cittadina e dai campi di guerra l’*intercessio* tribunizia era senz’altro esclusa”. Nello Stato patrizio- plebeo, nato dal superamento del conflitto tra i due ordini, l’*intercessio* rappresentava dunque, da un lato, termine ultimo della coesistenza e del coordinamento delle Magistrature e dei magistrati, e, dall’altro, lo strumento di opposizione istituzionale, incarnato in una magistratura, naturalmente destinata ad essere la voce delle lotte di classe.

L’*intercessio* doveva essere opposta all’atto cui voleva togliere effetto e quindi essere legata anche da una connessione temporale; ciò da una parte non escludeva anche l’esistenza di un limitato intervallo di tempo, che comunque doveva adeguarsi al vario



carattere e allo sviluppo degli atti a cui l'intercessio si opponeva ed al limite che per taluni opponevano certi risultati; dall'altra parte, mescolandosi nell'intercessio un effetto rescissorio e un effetto proibitivo, per la normale successione e consequenzialità dei vari atti tra cui si inseriva, l'intercessio si distingueva da una semplice proibizione preventiva, in quanto si opponeva almeno di fronte ad atti iniziali o preparatori, e doveva essere opposta in presenza.

Con il Tribunato della Plebe, sorse una Magistratura-contro-Magistratura (dotata di un potere-contropotere), perno della res pubblica del popolo romano.

La sacrosanta potestas dei tribuni plebei è garante della libertà dei singoli cives, dinanzi al potere di governo dei magistrati patrizi, e, al contempo, indissolubilmente garante dell'obbedienza dei magistrati patrizi alla volontà del popolo (leges publicae).

In questa dimensione armonica, la libertà repubblicana degli antichi costituisce un'eco lontano, ma anche presente, nel senso di realizzare la proiezione di una attesa, di una istanza, di un sogno che tuttora vive, anche in fase latente, nella mente e nel cuore dei cittadini.

Ma le aporie del mondo moderno, a fronte di quel modello, sono evidenti. E' sufficiente, in proposito, porre mente, al quadro attuale della Difesa civica in Italia e in Europa.

In particolare, in Italia non esiste una legge quadro sulla difesa civica, e nemmeno, a differenza di molti altri Stati europei, è stato istituito il Difensore civico nazionale, pur preannunciato in una ormai lontana legge 1997; mentre dal 2010, progressivamente, è stato eliminato il Difensore civico del comune, prima risorsa di prossimità a disposizione del cittadino.

La stessa definizione, la stessa natura del Difensore civico, non hanno basi normative uniformi, a fronte di vari interventi legislativi

ovvero amministrativi, in ambito regionale e provinciale, che ne hanno definito i caratteri e le funzioni, in modo tutt'altro che uniforme e armonico.

A fronte della moltiplicazione delle c.d. Autorità indipendenti, tra cui (forse) il Difensore civico, emerge l'istanza e l'esigenza di una disciplina uniforme.

Viceversa, allo stato normativo, emerge un quadro disordinato che ha generato una potenziale e anche reale sovrapposizione di attività, e addirittura una competizione tra "Autorità" diverse.

Non ha perso valore, a questo proposito, l'insegnamento di Adam Smith della Teoria dei Sentimenti morali.

Secondo quella teoria, l'economia di mercato è vitale soltanto se etica e diritto, imponendo il rispetto dell'interesse altrui, contemperino l'egoismo individuale, in sé insostituibile. L'etica è un grado di inseguire questo fondamentale obiettivo soltanto in presenza di un corpo sociale coeso.

Se la coesione di quest'ultimo si indebolisce, l'etica, le convenzioni, gli usi diventano insufficienti. Vanno integrate dalle regole giuridiche. L'applicazione di quelle regole, a sua volta, richiede adeguati congegni istituzionali.

Mosso dall'intento di salvaguardare le libertà, Montesquieu attribuì preminente rilievo non soltanto alla necessità di evitare improprie commistioni tra il legiferare, l'amministrare, il giudicare, ma prima ancora alla necessità ed esigenza della contrapposizione tra i poteri. L'ipotesi che queste linee di riflessione suggeriscono è che le moderne Autorità possano meglio contribuire, con gli altri strumenti e rimedi approntati dagli ordinamenti giuridici della nostra epoca, a salvaguardare i diritti dei singoli se, oltre ad essere configurate come autonome rispetto alla Politica, e alle forze del

mercato, agiscano in modo, al tempo stesso, complementare e concorrenziale.

In tale proiezione vitale per la Repubblica, è decisiva, tuttora, come per i Tribuni plebis, la caratterizzazione di “indipendenza” per le funzioni della fondamentale figura del Difensore civico, quale estensione e in parte superamento della tradizionale teoria dello Stato di diritto, a garanzia del potere dei cittadini e della sovranità popolare.

Ne viene dedotta una precisa inferenza, in termini di politica del diritto, se non di politica tout court, che sia ineludibile e urgente un riassetto che stabilisca adeguate regole generali, a presidio dell'autonomia e indipendenza nell'esercizio delle funzioni.

Temi come l'indipendenza e l'autonomia; la competenza e l'efficacia degli interventi, andrebbero affrontati con aperto spirito di concretezza e approccio sistematico e funzionale.

In particolare, quanto al procedimento di nomina del Difensore civico può dirsi che:

- se nominato dal potere esecutivo, ad analogia del “defensor civitatis”, ne potrebbe venire automaticamente imprigionata e limitata autonomia e capacità di iniziativa;
- se nominato con pubblico concorso, non ne verrebbe sicuramente garantita, anche in caso di vincita del concorso, rappresentatività e responsabilità. Egli, antiburocrate per eccellenza, finirebbe per essere e comunque apparire “super burocrate”;
- se elettivo, ne potrebbe derivare una “caccia” al voto, nella logica personalistica e anche scambistica tipica di sistemi elettorali partitizzati, a possibile detrimento delle garanzie di indipendenza, competenza e terzietà.

Come è stato detto, non si tratta di eleggere un novello Masaniello e neanche uno sceriffo.

E' senz'altro preferibile, forse, l'elezione mediata a carico delle assemblee elette dal popolo ( consigli comunale, provinciale, regionale) come avviene nel Piemonte.

Ma anche l'elezione indiretta, ovvero mediata, andrebbe senz'altro condizionata da opportune regole, quali:

- la caratterizzazione delle candidature, che potrebbero essere dichiarate ammissibili, previa valutazione di un Organo terzo ovvero del TAR competente per territorio;
- la previsione di criteri di qualificazione, quali preparazione scientifica, qualificata da titoli, con provata esperienza, appartenenza a determinate categorie riferibili a libere professioni, all'insegnamento, a quadri alti dell'Amministrazione, alle Magistrature;
- la non cumulabilità delle funzioni con altre attività, a garanzia dell'indipendenza e imparzialità, la non immediata rinnovabilità, ovvero la temporaneità della carica; l'autonomia finanziaria della struttura.

Occorrerebbe, ancora, rafforzare i poteri di intervento.

Al di là delle moral suasion e delle metodologie di soft law che ne determinano oggi l'area metodologica di azione, si potrebbe ipotizzare di concedergli, in via sistematica, ad analogia del Tribunus plebis, un particolare "diritto di richiesta di prova preventiva ( se vogliamo di "veto")", il quale, se pure non valga ad impedire l'atto vietato, tuttavia valga ad introdurre l'obbligo, per chi lo compie, di dimostrarne in tempi certi e perentori la fondatezza e la giustificatezza, prima di procedere alla sua esecuzione.

E' questo, in parte, quanto avviene nell'Unione Europea in materia ambientale, a seguito dell'introduzione del procedimento di valutazione ambientale che peraltro è spesso aggirato.

In particolare, in ambito europeo, il Regolamento interno del Parlamento europeo, nell'edizione aggiornata al 1 dicembre 2009, disciplina l'esercizio delle funzioni del Mediatore europeo e delle indagini che egli avvia in casi di cattiva amministrazione.

Sulla base di tale Regolamento (art. 6- paragrafo 2), il Mediatore ha adottato autonomamente le relative disposizioni di esecuzione, specificando i poteri di cui egli può disporre.

Tra i poteri, vi è quello di formulare raccomandazioni all'istituzione interessata. Tale raccomandazione, pur non avendo natura giuridica vincolante, come tutte le raccomandazioni previste a livello comunitario, non è affatto priva di rilevanza giuridica, soprattutto in relazione agli atti amministrativi adottati dagli Stati membri e riguardanti posizioni giuridiche soggettive protette dal diritto comunitario (si pensi all'ambiente o alla concorrenza).

Secondo il Giudice amministrativo italiano, la raccomandazione, pur non dotata di efficacia diretta e dell'effetto del primato, che è invece proprio degli atti normativi comunitari, comunque incide sulla legittimità dell'atto amministrativo, in quanto le Pubbliche amministrazioni, in relazione a diritti e interessi che trovano protezione sul piano comunitario, sono obbligate a tenerne conto, dovendo dimostrare in specifico, con idonea motivazione, le ragioni per cui ritengono di discostarsi dal contenuto delle predette raccomandazioni.

Ma come è stato detto, cosa un Ombusman fa e cosa un Ombusman è dipende da cosa il particolare Paese, la cultura e il sistema di governo vogliono o hanno bisogno che l'Istituto faccia. E il cammino è ancora lungo e impervio. Uno spiraglio di luce pare

aprirsi con riferimento alla giurisprudenza amministrativa formatasi in Italia sul tema della nomina del Difensore civico e del conseguente carattere del relativo provvedimento.

E così, secondo il T.A.R. Veneto, sez. I, 25 giugno 1998, n. 1178, la natura dell'istituto del Difensore civico è di Autorità indipendente, atteso che esso è figura soggettiva pubblica "ultra" dal comune da cui trae origine, e conseguentemente ne è distinto sotto i profili dell'attività, delle procedure, delle strutture, dei mezzi.

Nella fattispecie, la natura giuridica era basilare per sciogliere un interrogativo in ordine al legittimato passivo della domanda di accesso.

Sulla base della premessa, il diritto di accesso, ai sensi della l. n. 241 del 1990, agli atti del Difensore civico deve essere esercitato non nei confronti del Comune, ma nei confronti del Difensore civico stesso.

Altra pronuncia, di ampio respiro (T.A.R.) Lazio, Roma, sez. II, 14 gennaio 2009, n. 139) sottolinea che i compiti attribuiti alla figura del Difensore Civico attengono prevalentemente a quelli di una figura *super partes*, anche nei confronti di chi lo propone e lo nomina, e sono decisamente orientati verso gli alti indirizzi di garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, quasi fosse il custode degli strumenti di applicazione dei principi contenuti nell'art. 97 Cost. nei riguardi delle Regioni e degli Enti Locali.

Evocando direttamente la figura dell'Autorità indipendente, tale pronuncia affronta la questione dell'assimilabilità del Difensore civico (nella specie, comunale) ad un organo della Pubblica Amministrazione, chiamato a svolgere una funzione di controllo interno, oppure alla sua descrizione in termini di Istituto autonomo

imparziale e indipendente, di tutela del cittadino contro atti lesivi da parte della stessa Pubblica Amministrazione.

Con un'ampia e ammirevole ricostruzione storica, il TAR, in questa sentenza, ricorda che il Difensore civico trae le proprie origini dalla figura del *Defensor civitatis* sorta nel IV secolo d.C. nell'ordinamento giuridico romano per difendere la plebe dalle prevaricazioni dei funzionari imperiali. Soltanto nel 1809 la Costituzione svedese ha avuto il merito di rielaborare tale figura per sottoporre a controllo l'attività discrezionale della Pubblica amministrazione.

L'istituto dell'Ombudsman, letteralmente "colui che fa da tramite", nasce come organo monocratico, eletto e revocato dal Parlamento con una funzione ispettiva e di controllo sugli atti del Governo; tale istituto ha ispirato Costituzioni di altri Paesi come, ad esempio, la Finlandia nel 1919, la Norvegia nel 1952, la Danimarca nel 1953, la Repubblica Federale Tedesca nel 1956, la Nuova Zelanda nel 1961, il Regno Unito nel 1967, la Francia (*Médiateur*) nel 1973 e la Spagna nel 1978.

La figura tratteggiata, sempre secondo la pronuncia del TAR del Lazio citata, sarebbe definibile secondo tre diversi modelli:

- 1) rappresentante del Parlamento con funzioni di controllo sull'Amministrazione, in particolare sui singoli ministri e sugli uffici amministrativi;
- 2) organo di controllo amministrativo, ma non parlamentare;
- 3) garante del cittadino contro gli abusi della Pubblica amministrazione per assicurare un'esecuzione rapida delle istanze dei cittadini, contribuendo in questo modo al buon andamento della P.A. La tendenza della legislazione europea sembra orientata ad abbandonare la figura originaria dell'Ombudsman nella versione svedese, sostituendolo con una figura che abbia un ruolo di

mediazione tra i cittadini e Pubblica amministrazione, secondo il modello francese del Médiateur, convertendo, così, un Istituto di natura contenziosa, quale era l'Ombudsman svedese, in un Istituto di partecipazione con carattere dissuasivo-persuasivo di tutela non giurisdizionale nei confronti della Pubblica amministrazione.

In particolare, ancora con le parole del TAR capitolino, si afferma che (anche se la dottrina è ancora molto incerta) si potrebbe assimilare la natura giuridica del Difensore civico alla categoria delle Autorità amministrative indipendenti (authorities).

Ma quale tipologia di autorità indipendente? Si può ora osservare che quando si fa riferimento alla nozione di autorità indipendente, bisogna innanzitutto intendersi sul concetto di base.

Come è noto, i modelli ispiratori delle autorità amministrative indipendenti sono due: uno costituzionale e uno funzionale. La scoperta del modello costituzionale (weimeriano) viene fatta risalire alla famosa conferenza tenuta nel 1930 alla Camera di commercio di Berlino da Carl Schmitt, nella quale si sosteneva che la banca centrale tedesca, ma anche gli altri organismi tecnici come le Ferrovie, erano organi di governo dell'economia neutri rispetto all'indirizzo politico governativo.

Lo Stato dei partiti, con il suo mutevole e contingente indirizzo politico, va neutralizzato in settori nei quali l'indirizzo politico, a causa dei suoi condizionamenti elettorali, contrasterebbe con la natura delle cose: in primis con il governo della moneta, in sistemi economici nei quali la moneta legale manovrata ha sostituito il gold standard, e, in genere, con le esigenze strutturali dell'economia.

Sotto il profilo funzionale, invece, il modello ispiratore viene indicato nelle Independent regulatory commissions statunitense e nella successiva "traduzione inglese" di tali istituzioni, cioè in enti preposti alla tutela della concorrenza nel mercato o alla regolazione



di determinati settori economici nei quali non si realizza spontaneamente la concorrenza.

La peculiarità del modello statunitense, si evince, in particolare, in relazione all'indagine svolta di recente sulla natura dell'attività delle Agenzie americane che, sulle norme della SEC, si sono sviluppate negli Stati Uniti d'America a partire dagli anni '30 e sul Federal Administrative Procedure Act del 1946 che ne disciplina i profili procedurali. È utile indicare, sinteticamente, la disciplina del rulemaking power e della adjudication contenuta negli artt. 6 ss. del Federal Administrative Procedure Act emanato l'11 giugno 1946, nell'ambito del quale è utile distinguere nettamente le norme relative all'attività di rulemaking power e le norme relative all'attività di adjudication.

In sintesi, l'adjudication costituisce un processo amministrativo non giurisdizionale tipico dell'ordinamento americano e affidato non al potere giurisdizionale ma alle autorità indipendenti, non più, dunque, regolatorie, ma decisorie (sui singoli casi).

Solo quest'ultimo potrebbe essere il modello cui avvicinare la figura del difensore civico nel nostro ordinamento, peraltro osservandosi che, per poter completamente riscontrare la predetta assimilazione sarebbe necessario che il Mediatore nel nostro sistema giuridico fosse dotato di poteri, ancorché minimali di adjudication, appunto, poteri di cui, invece, il difensore civico è assolutamente sfornito.

La prospettiva artistica con l'istituto dell'autorità indipendente, nel senso sopra precisato, e dunque una mera prospettiva e de iure condendo grava anche di praticabilità nel quadro normativo esistente

E' proprio vero allora che il cammino è ancora lungo e anche incerto. Ma l'occasione di questo Seminario offre lo spunto per prospettare l'inquadramento sistematico delle funzioni della Difesa

civica, nel corpo dell'ordinamento giuridico, quale Potere negativo indissolubilmente connesso alla stessa struttura repubblicana e alla concreta rappresentazione ed espressione delle libertà di tutti i cittadini, maxime dei cittadini senza potere.

**4.**  
**LA STAMPA PARLA DEL DIFENSORE CIVICO <sup>19</sup>**

*(omissis)*

---

<sup>19</sup> Per la lettura dei relativi articoli si rinvia al sito web del Difensore civico regionale.

## 5.

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO SULLA DIFESA CIVICA <sup>20</sup>**

- > Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 228);
- > Decisione del Parlamento europeo concernente lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore europeo;
- > Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 41 e 43);
- > Costituzione della Repubblica Italiana (art. 51, art. 97 e Titolo V);
- > Statuto della Regione Piemonte (art. 90);
- > L.r. 9.12.81, n.50, Istituzione dell'Ufficio del Difensore Civico (modificata da L.r. 6.3.00, n. 17 e dalla L.r. 04.02.2008, n.4 );
- > L.r. 24.4.85, n. 47 - Norme relative all'estensione delle competenze del Difensore Civico alle strutture amministrative del Servizio Sanitario e delle U.S.L. operanti nel territorio regionale;
- > L.R. 12 novembre 1986, n.46 e Legge 10-04-1991, n. 125 – Il fronte delle Pari Opportunità’;
- > L. 7 agosto 1990, n.241 (art.25) - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (modificata dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15);
- > L. 05.2.92, n. 104 (art. 36) - Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i doveri delle persone handicappate (La costituzione di parte civile del Difensore Civico);
- > L. 14-11-1995 n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità);
- > L. 15.5.97, n. 127 (art. 16) - Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo;

---

<sup>20</sup> La normativa essenziale è reperibile sul sito web del Difensore civico regionale.

- > D.lgs. 18.8.00, n. 267 (artt. 3, 11, 127 e 136) - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;
- > D.lgs. 30-6-2003 n. 196 (artt. 20, 21 e 73) - Codice in materia di protezione dei dati personali;
- > Legge regionale 2 dicembre 2009, n. 28 - Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;
- > Legge regionale 9 dicembre 2009, n. 31 - Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- > Legge regionale 30 dicembre 2009, n. 37 - Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà;
- > Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (soppressione del difensore civico comunale);
- > Decreto Legislativo 20 dicembre 2009 , n. 198 (Class Action) Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici;
- > Decreto Legislativo 20 dicembre 2009 , n. 198 (Class Action) Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici;
- > Decreto Legge 25 gennaio 2010 , n. 2 (come sostituito dalla L. 26.03.2010, n.42) Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.



**© UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE  
VIA DELLALA, 8  
10121 TORINO  
TEL. 011.57.57.387 – 011.57.57.655  
FAX 011.57.57.386  
Sito internet: [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)  
E-MAIL: [difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it)**

