

110.2/1
Consiglio Regionale del Piemonte

PRI



I00G19647/PD2060-03 26/05/17 CR



Ill.mo Presidente del
Consiglio Regione
On Mauro Laus

Ill.mo Presidente della
Giunta Regionale
On Sergio Chiamparino

**OGGETTO: proposta di modifiche alla vigente legge regionale n.50 del
9 dicembre 1981 (Istituzione dell'ufficio del Difensore civico).**

La presente relazione viene effettuata ai sensi del terzo comma dell'articolo 8 della Legge regionale 50/81 che consente al Difensore civico di trasmettere al Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta, anche oltre i termini preveduti dal primo comma, relazioni straordinarie su questioni specifiche in casi di particolare importanza e comunque meritevoli di urgente considerazione ed è volta a completare, con la proposta di una "novella" della vigente Legge regionale di disciplina della Difesa civica, il quadro delle riflessioni svolte nella sezione V della relazione dedicata all'attività svolta nell'anno 2016 e nella parte seconda, capitolo 10, della relazione dedicata all'attività svolta nell'anno 2015

Come si è già segnalato in quei capitoli la disciplina regionale dedicata all'istituto della Difesa civica, risalente all'anno 1981, pare meritevole di un aggiornamento sia in considerazione del mutato assetto dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione conseguente alle diverse riforme che in quasi quarant'anni si sono nel tempo succedute con lo scopo (per la verità non sempre raggiunto) di riconoscere al cittadino lo status di soggetto del sistema politico e giuridico anziché di oggetto di atti d'imperio, sia sulla scorta



delle indicazioni provenienti da organismi sovranazionali¹, sia in ragione delle concrete esperienze maturate nei numerosi anni di attività degli uffici dei Difensori civici regionali, con riferimento ad un assai numeroso e variegato ventaglio di casi affrontati.

L'esperienza pluriennale della Difesa civica in Italia, pur tenuto conto di qualche differenza rinvenibile nelle diverse discipline regionali, consente di collocare l'istituto, sia se osservato in una prospettiva socio - politologica, sia se studiato in una prospettiva giuridica, in una dimensione unitaria che lo differenzia dalle Autorità amministrative indipendenti (autorità garanti ed autorità regolative). Mentre queste paiono più vicine al potere esecutivo, quasi espressione di una democrazia che procede dall'alto verso il basso, il Difensore civico è un soggetto terzo rispetto al binomio amministrazione cittadini e fonda la sua legittimazione nel percorso inverso, dal basso verso l'alto². *Il Difensore civico è preposto alle urgenze esistenziali, egli risale ai comportamenti della pubblica amministrazione partendo dal contrastato o ritardato soddisfacimento dei bisogni reali delle persone e delle comunità umane*³

A differenza delle amministrazioni indipendenti, inoltre, l'istituzione del Difensore civico non comporta l'attribuzione di poteri decisionali diretti ma si avvale di strumenti di pungolo, di controllo e di richiamo nei confronti delle Amministrazioni che rimangono protagoniste e responsabili delle loro decisioni. Questo certamente appare costituire il punto debole dell'esperienza italiana dell'Ombudsman, così come sviluppatasi nella quasi totalità delle Regioni, ma su di esso non sarebbe possibile intervenire se non nel contesto di quella proposta di legge quadro sulla Difesa civica Nazionale più volte presentata in Parlamento ma fino ad oggi rimasta senza esito.

Le innovazioni che di seguito si elencano sono invece finalizzate ad aggiornare lo spettro delle funzioni, delle competenze e dei poteri della Difesa civica, accentuandone il più possibile l'effettività di intervento, in un necessitato contesto di compatibilità della fonte regionale di disciplina dell'istituto con l'assetto delineato nel titolo V della Costituzione .

¹ C.f.r. particolarmente alla Raccomandazione 309 del 27 settembre 2011 del Consiglio d'Europa intitolata: "La funzione dell'Ombudsman e i poteri locali e regionali" ed alla Risoluzione 1959 del 4 ottobre 2013, intitolata "Rafforzare l'istituzione del Difensore civico - Ombudsman in Europa"

² c.f.r. G. Amato, Autorità semi indipendenti ed autorità di garanzia, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1997, pag 645

³ Così in Marco La Bella, , Cultura istituzionale e strumenti di accountability. Il contributo dell'Ombudsman alla qualità della democrazia, Milano 2012, pag 45

Si propone anzitutto di conformare il contenuto dell'**articolo 2**, riguardante le funzioni del Difensore civico, alle previsioni dello Statuto della nostra Regione ed anche ad un'esigenza di tutela dei diritti civili (in primis della dignità della persona), su di un terreno di rilevanza collettiva prima ancora che individuale.

Nel testo dell'articolo 2 si propone altresì di introdurre una disposizione volta a disciplinare la funzione di "Garante della salute" che la Legge 24 approvata in Parlamento lo scorso 8 marzo (avente ad oggetto modifiche alla responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie e misure di prevenzione del c.d. rischio clinico). prevede possa essere attribuita da ciascuna Regione al proprio Difensore civico regionale.

Nel tentativo di specificare quali debbano essere le prerogative di questa nuova figura di garanzia il legislatore nazionale ha stabilito che al Difensore civico i cittadini possano rivolgersi "*per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria*". Dizione che parrebbe voler configurare una ampia sfera di intervento estesa alla tutela di un interesse collettivo alla qualità, alla efficienza, ed al buon funzionamento dei servizi erogati dal sistema sanitario: dunque un controllo non solo della legittimità dell'attività posta in essere dall'Amministrazione regionale ma anche della qualità dei servizi erogati ai cittadini.

Anche sulla scorta dell'esperienza già maturata dall'ufficio si propone dunque al Consiglio regionale di affidare al "Garante della salute" una potestà di intervento non solo nelle ipotesi, già considerate dall'articolo 14, comma 5, del Decreto Legislativo 502/92 di "*atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria*" ma anche una facoltà di controllo avente ad oggetto la funzionalità, l'organizzazione, l'efficienza delle strutture e dei presidi sanitari e socio sanitari; ed infine una facoltà ispettiva con riferimento a tutte quelle violazioni della dignità del cittadino utente che possano verificarsi in occasione della fruizione di prestazioni sanitarie.

La modifica del testo dell'**articolo 3** (Diritto di iniziativa) risponde alla necessità di applicare compiutamente le disposizioni dell'articolo 90 dello Statuto regionale.

Il vigente testo è infatti frutto di una concezione dell'attività di Difesa civica direttamente conseguente a reclami prospettati da singoli cittadini, riguardanti problematiche inerenti Pubbliche Amministrazioni, senza espressa menzione delle richieste di iniziativa, per lo più di valenza generale, rivolte all'Ufficio da persone giuridiche, enti, associazioni, comitati.

Nel testo che si propone vengono poi introdotte, in consonanza con quanto previsto per altri ambiti di garanzia (si prenda ad esempio il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale), funzioni ispettive, in specie per quanto attiene l'ambito sanitario e socio-sanitario, per rendere più incisive le funzioni di vigilanza del Difensore civico su possibili violazioni del diritto alla salute dei cittadini ricoverati, nel segno della tutela della dignità della persona .

Con la proposta di novella dell' **articolo 4** si suggerisce di rivisitare le disposizioni attinenti le modalità di intervento ed i poteri di accertamento del Difensore civico, innanzitutto declinando puntualmente le varie fasi nelle quali si dispiega l'attività di Difesa civica e definendone, più accuratamente, i poteri istruttori.

In tale contesto, si propone altresì di dare riscontro, per quanto riguarda la materia sanitaria e socio-sanitaria, all'esigenza di approfondimento tecnico che l'esperienza quotidiana del lavoro di Difesa civica ha palesato negli anni, prevedendo la possibilità di avvalersi di competenze specialistiche idonee a fornire supporto alla deliberazione di fondatezza delle richieste d'intervento pervenute.

Con la novella dell'**articolo 7** (Conclusioni del Difensore civico al termine della procedura d'intervento), si suggerisce di porre in adeguata luce e meglio definire la sfera dei poteri caratterizzanti l'attività del Difensore civico svolta a conclusione delle procedure di istruttoria, trattazione e intervento.

In particolare si propone di espressamente menzionare il potere di raccomandazione che, sia nell'ordinamento comunitario che in quello interno, è normalmente assegnato alle Autorità indipendenti, in consonanza coi poteri di vigilanza e controllo loro affidati dalla legge, costituendo atto di impulso indirizzato all'adozione di una certa condotta.

Pur se non vincolante, la raccomandazione viene considerata, nel diritto internazionale, produttiva di un "effetto di liceità" nei confronti dei soggetti che ad essa si siano conformati, con conseguenti risvolti sulle responsabilità potenzialmente derivanti dall'attività svolta.

Inoltre, al fine di meglio individuare l'esito degli interventi attivati dal Difensore civico e garantirne l'effettività, si propone di prevedere la doverosità di una motivata risposta in capo ai soggetti destinatari dei rilievi. Su costoro incomberebbe infatti, in tale

prospettiva, l'onere di comunicare se intendono conformarsi alle conclusioni formulate dal Difensore civico e, in ipotesi negativa, le motivazioni di diritto e gli elementi di fatto posti a fondamento del diniego⁴.

Un rafforzamento dei poteri della Difesa civica non può che attuarsi, infatti, attraverso una correlata responsabilizzazione delle strutture delle Pubbliche Amministrazioni oggetto di intervento, nonché dei loro responsabili⁵.

La responsabilizzazione delle strutture amministrative, quale obiettivo rilevante dell'attività di Difesa civica attiene, peraltro, alla considerazione del Difensore civico (sull'esempio del Mediatore europeo) quale possibile strumento per realizzare una maggiore *accountability* della Pubblica Amministrazione: capace di consentire forme di partecipazione aggiuntive a quelle tradizionali.

La proposta di novella dell'**articolo 10** rinvia, al primo comma, al principio costituzionale di leale collaborazione.

In tal modo intendendo rafforzare e consolidare il concreto funzionamento dell'istituto della Difesa civica, anche per quanto attiene a quelle attività che comportino interlocuzioni nei confronti degli Enti Locali, alla luce del nuovo assetto ordinamentale derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Si propone inoltre, a tutela dell'autorevolezza del Difensore civico, di aggiornare le previsioni, già presenti nel testo vigente, in tema di facoltà di segnalazione all'Amministrazione a fini di eventuale avvio di procedimento disciplinare, aggiungendo ad essa una potestà di segnalazione ai fini della valutazione delle performance dei Dirigenti regionali.

Il testo che si propone all'attenzione del Consiglio regionale quale spunto per una rielaborazione della vigente disciplina sulla Difesa civica è dunque il seguente:

Articolo 1 immutato

⁴ In senso analogo si veda l'articolo 8 della proposta di legge presentata in Parlamento il 24 giugno 2008, nella XVI legislatura, intitolata "Norme in materia di Difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale"

⁵ Profilo, questo, evidenziato nell'ordine del giorno 9/02681/127 a firma dell'Onorevole Tabacci, presentato il 4.11.2014, su cui il Governo allora in carica aveva espresso parere favorevole

Il testo dell'articolo 2 si propone venga sostituito dal seguente:

Art 2

(Funzioni del Difensore civico)

- I) Il Difensore civico interviene a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, vigilando affinché atti, provvedimenti, operazioni e comportamenti pubblici siano ispirati al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia, non discriminazione. Interviene altresì per sollecitare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Vigila affinché, in occasione dell'erogazione di servizi ai cittadini, venga tutelata la dignità della persona. Si adopera affinché l'attività delle Amministrazioni si conformi all'obiettivo di favorire la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica.
- II) Il Difensore civico può intervenire nei confronti delle Amministrazioni con le modalità ed i poteri disciplinati dalla presente legge, a tutela di diritti, aspettative, interesse legittimi, interessi diffusi, interessi collettivi, con esclusione di pretese di natura risarcitoria
- III) Il Difensore civico interviene nei confronti degli uffici dell'Amministrazione regionale, degli Enti pubblici non territoriali soggetti alla vigilanza della Regione, delle aziende regionali, degli enti e delle aziende del Servizio sanitario regionale nonché dei soggetti che erogano servizi pubblici a livello regionale e locale.
- IV) Il Difensore civico ha inoltre facoltà di intervenire nei confronti dei Comuni, delle Comunità montane, delle Province e della Città metropolitana insistenti nel territorio regionale.
- V) Nell'esercizio della propria attività il Difensore civico svolge funzioni di accertamento e verifica, di sollecitazione, di impulso e di persuasione. Il Difensore civico regionale svolge ogni altra funzione a lui attribuita dalla legislazione regionale o dalla normativa comunitaria e statale.
- VI) Il Difensore civico non può interferire nell'espletamento dei compiti amministrativi, partecipando all'elaborazione di atti e provvedimenti.

- VII) In applicazione di quanto stabilito nell'articolo 2 della Legge 8 marzo 2017 numero 24 è affidata al Difensore civico la funzione di "Garante per il diritto alla salute", in occasione del cui svolgimento egli è chiamato a verificare che venga soddisfatto dall'Amministrazione l'interesse alla qualità, all'efficienza ed al buon funzionamento dei servizi apprestati dal sistema sanitario regionale, ivi compresi quelli erogati da privati in regime di convenzione. Il Difensore civico può altresì intervenire, con le modalità ed i poteri disciplinati dalla presente dalla legge, a tutela di diritti, di aspettative o di interessi legittimi in materia sanitaria o socio sanitaria qualora un atto o un provvedimento dell'Amministrazione neghi o limiti la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria o socio sanitaria.

Il testo dell'articolo 3 si propone venga sostituito dal seguente:

Art 3

(Diritto di Iniziativa)

- I) Ogni persona fisica o giuridica, associazione riconosciuta o non, può sollecitare l'intervento del Difensore civico a tutela dei principi indicati nell'articolo 2, comma I, sia che abbia un interesse diretto, collegato ad un proprio diritto, interesse legittimo od aspettativa, sia che intenda richiedere un intervento a tutela di interessi diffusi.
- II) Il Difensore civico può intervenire anche di propria iniziativa con riferimento a problematiche di rilievo generale, eventualmente svolgendo attività ispettiva, per accertare disfunzioni nell'erogazione di servizi od anche irregolarità, negligenze o ritardi in comportamenti od atti della pubblica amministrazione.
- III) In materia sanitaria il Difensore Civico ha facoltà di visita senza preavviso nelle strutture sanitarie afferenti al Servizio Sanitario Nazionale insistenti nel territorio regionale con lo scopo di vigilare su di eventuali violazioni della dignità della persona con riferimento a soggetti ivi ricoverati

Il testo dell'articolo 4 si propone venga sostituito dal seguente:

art 4

(Modalità di intervento e poteri di accertamento del Difensore civico)

- I) Quando sia pervenuta una richiesta di iniziativa il Difensore civico verifica se siano stati previamente interpellati gli uffici competenti e valuta la non manifesta infondatezza della richiesta, la rilevanza della stessa ai fini del corretto dispiegarsi dell'attività amministrativa nel rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione. Al sussistere di tutte e tre le condizioni, apre una procedura rivolta ad accertare la situazione di fatto e di diritto cui la richiesta si riferisce.
- II) A tale scopo, anche nel caso in cui la pratica sia stata aperta di propria iniziativa, il Difensore civico provvede a svolgere attività istruttoria richiedendo agli Uffici delle Amministrazioni competenti ed ai soggetti interessati di fornire le informazioni ed i chiarimenti ritenuti necessari.
- III) Gli uffici interpellati hanno obbligo di consegnare immediatamente, anche digitalmente, gli atti e i documenti oggetto della segnalazione pervenuta o dell'intervento operato d'ufficio, ed il Difensore civico ha facoltà di convocare il responsabile della struttura all'ambito delle cui responsabilità si riferisce la questione trattata, per procedere congiuntamente all'esame della pratica entro il termine che provvederà ad indicare unitamente alla convocazione.
- IV) Il Difensore civico ha inoltre facoltà di compiere sopralluoghi finalizzati ad una migliore valutazione della questione oggetto di esame e accedere a qualsiasi sede od ufficio dei soggetti destinatari dell'intervento. Nessun diniego e nessun segreto di ufficio può essere opposto alle richieste del Difensore civico.
- V) In materia sanitaria e socio sanitaria il Difensore civico può avvalersi della collaborazione tecnico professionale di operatori sanitari di propria scelta dipendenti da Aziende sanitarie o dall'Amministrazione regionale. Tali soggetti hanno obbligo di collaborare con il Difensore civico a sua semplice richiesta, impegnandosi al segreto sulle questioni trattate ed al rispetto delle regole deontologiche dell'Ufficio del Difensore civico.

Articoli 4 bis, 5, 6, 6 bis, 6 ter, immutati

L'articolo 7 si propone venga sostituito dal seguente:

Articolo 7

(Conclusioni del Difensore civico al termine della procedura d'intervento)

- I) Esaurita l'attività istruttoria il Difensore civico può formulare rilievi, suggerimenti e raccomandazioni nei confronti dei soggetti elencati nell'articolo 2, comma III. Tali soggetti devono comunicare entro congruo termine fissato dal Difensore civico se intendono conformarsi e, in ipotesi di diniego, sono tenuti ad illustrarne adeguatamente le ragioni con relazione scritta.
- II) Nell'ipotesi di riscontro di violazioni che investano problematiche di carattere generale le conclusioni ed i rilievi del Difensore Civico possono essere altresì comunicati ai Presidenti del Consiglio e della Giunta regionali.

L'articolo 8 si propone venga sostituito dal seguente:

Art 8

(Relazione annuale, rapporti con il Consiglio e la Giunta regionali)

- I) Il Difensore civico, entro il 31 marzo di ogni anno, invia al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Giunta regionale, ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati la relazione sull'attività svolta, contenente anche eventuali suggerimenti organizzativi e normativi di cui ritenga di segnalare la opportunità.
- II) La relazione è presentata oralmente al Consiglio regionale ed è successivamente sottoposta a discussione secondo le norme del Regolamento del Consiglio.

- III) In ogni momento, in casi di particolare rilevanza, il Difensore civico può inviare al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta regionale una relazione suppletiva avente riguardo questioni specifiche rilevate nell'ambito dell'attività dell'ufficio. Il Presidente del Consiglio regionale può deliberare che le questioni riferite nella relazione suppletiva vengano esposte dal Difensore civico in seduta consiliare.
- IV) Il Difensore civico ha diritto di essere ascoltato dalle Commissioni consiliari competenti al fine di riferire su aspetti generali della propria attività che investano la loro competenza.
- V) il Difensore civico può chiedere altresì di essere ascoltato dalla Giunta regionale con riferimento ad argomenti riguardanti le finalità istituzionali dell'ufficio, precisando nella richiesta quale sia l'oggetto della questione su cui intende relazionare. Sulla richiesta delibera il Presidente della Giunta. Se la richiesta viene accolta il Difensore civico viene convocato in una seduta della Giunta per relazionare.

Articolo 9 immutato

Il testo dell'articolo 10 si propone venga sostituito dal seguente:

Art 10

(Obblighi di collaborazione con il Difensore civico da parte delle amministrazioni, cooperazione con il Difensore civico da parte di soggetti estranei all'ufficio)

- I) Le amministrazioni nei cui confronti il Difensore civico promuove l'intervento sono tenute a prestargli leale collaborazione e ad agevolarne il compito per il raggiungimento delle finalità della presente legge
- II) In caso di mancata collaborazione da parte di responsabili della struttura all'ambito delle cui responsabilità si riferisce la questione trattata, il Difensore civico segnala il fatto all'amministrazione di appartenenza ai fini della

valutazione delle loro performance o dell'eventuale avvio del procedimento disciplinare.

- III) L'esito dei procedimenti disciplinari e di valutazione di cui al comma precedente è comunicato al Difensore civico.
- IV) Al fine di approfondire le questioni aventi prevalente contenuto specialistico, il Difensore civico può avvalersi della consulenza gratuita di esperti nella materia trattata, anche estranei all'Amministrazione regionale, da lui fiduciarmente scelti. Tali soggetti devono impegnarsi a rinunciare a qualsivoglia compenso, a mantenere il segreto sulle questioni trattate ed a rispettare le regole deontologiche dell'Ufficio del Difensore civico.

Articoli da 11 a 21 immutati

Con i più cordiali saluti.

IL DIFENSORE CIVICO
Avv. Augusto FIERRO