

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**

n. **37**

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE (Anno 2011)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della Regione Piemonte

Trasmessa alla Presidenza il 16 marzo 2012

PAGINA BIANCA

Relazione al Consiglio regionale sull'attività svolta dal Difensore civico nell'anno 2011

(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)

***Relazione annuale realizzata dal Difensore Civico regionale:
Avv. Antonio Caputo.***

Elaborazione dei testi e delle statistiche:

Marco Audino, Emanuela Borzi, Isabella Comini, Antonio De Lucia, Marina
Massimino, Flavio Mazzucco, Alda Mignosi

Realizzazione grafica e coordinamento dei testi:

Marina Massimino, Marco Audino, Antonio De Lucia

Supporto tecnico:

Gerarda Daquino, Silvia Marengo, Domenica Maria Montrone,

La Relazione annuale è pubblicata sul sito del Difensore civico regionale
all'indirizzo: www.consiglioregionale.piemonte.it

La normativa di riferimento è reperibile sul sito web del Difensore civico regionale
all'indirizzo: 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@cr.piemonte.it

PAGINA BIANCA



Indice

	Sintesi del Difensore civico, statistiche degli interventi e risultati ottenuti	11
	Nel trentennale della Difesa civica piemontese:	11
	numeri, statistiche, attività, risultati	
	Analisi statistica degli interventi	16
	Una strategia per gli anni a venire	27
	Ombudsman, Difensore civico, Defensor del pueblo, Mediateur, Defenseur des droits	32
	Suggerimenti e indicazioni per radicare la Difesa Civica istituzionale in Piemonte e in Italia	42
	Riflessioni, con qualche considerazione finale	43
	Sfida infinita agli eccessi di burocrazia. La giungla dei rimedi dalla legge n. 15 del 1968 alla legge di stabilità del 2012 (governo Monti). Se non ora quando?	47
1	Denunce e indagini. Casistiche e spunti di analisi	51
1.1	Diritto all'accesso documentale. Riesame di determinazione di diniego opposte da Pubblica amministrazione e attività di Difesa civica.	51
	Principi e norme di riferimento	51
	Casi significativi: richieste di riesame del diniego di accesso documentale ex art.25 l.241/90 e reclami riguardanti il diritto di accesso.	53
1.2	Diritto alla salute. L'azione della Difesa civica	67
	Diritto di accesso a prestazioni sanitarie a favore di persone anziane non autosufficienti	67
	Opposizione alle dimissioni	67
	Liste di attesa	68
	Presa in carico del cittadino	69
	Ricovero, con retta a proprio totale carico, in case di cura o strutture socio sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario	70
	Conclusioni: azioni positive proposte dal Difensore civico regionale	70
	Accesso alle prestazioni assistenziali a favore di persone con handicap grave	71
	Compartecipazione ai costi delle prestazioni sociali agevolate, erogate in favore di cittadino con handicap grave	71
	Accesso alle prestazioni a favore di invalidi civili	74



	Nuove competenze per l'Inps per l'accertamento dell'invalidità	
	La lentezza delle procedure per l'accertamento dell'invalidità civile	75
	La soluzione di un "paradosso previdenziale"	76
	Un intervento volto a migliorare i rapporti di cittadini con l'Agenzia delle Entrate	78
	Abbattimento barriere architettoniche	79
	Accesso al luogo di lavoro	80
	Accesso delle persone diversamente abili ai teatri, cinema, musei e luoghi di esposizione nella Regione Piemonte	82
	Permessi nominativi di posteggio	84
	Iniziative significative promosse o partecipate dal Difensore civico attinenti la facilitazione all'accesso alle strutture sanitarie	86
	Difficoltà di contattare l'ospedale	86
	Intervento del Difensore civico a favore dei cittadini-utenti riguardante procedura di appalto relativa a gestione di camere mortuarie ospedaliere e gestione di attività connesse al trattamento farmacologico di tossicodipendenti	87
	Tutela dell'ambiente. L'azione della Difesa civica	89
1.3	Le direttive comunitarie	90
	Inquinamento dell'aria e dell'ambiente in Piemonte: l'intervento del Difensore civico	91
	Le risultanze dell'intervento. La procedura di infrazione contro l'Italia	91
	Cooperazione del Mediatore Europeo all'indagine del Difensore civico	92
	Sollecitazioni e interrogativi del Difensore civico	92
	Il depuratore a cinque metri da casa: l'intervento del Difensore civico	93
	La normativa di riferimento	93
	Le sollecitazioni del Difensore civico	93
	Sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale	94
	La direttiva comunitaria e il D. Lgs. 195/2005	94
	Diritto di accesso alle informazioni ambientali	95
	Diritti e cittadinanza. L'azione della Difesa civica	96
1.4	Iniziative significative promosse o partecipate dal Difensore attinenti la tutela dei diritti fondamentali della persona	96
	Libertà di circolazione e soggiorno	96
	Diritto al mantenimento e all'istruzione dei figli e doveri correlati dei genitori	96
	Tutela della salute	98



	Diritto al lavoro	100
	Accesso all'abitazione	105
	Iniziative significative promosse o partecipate dal Difensore attinenti la facilitazione all'accesso alla cittadinanza italiana	106
	Riconoscimento della cittadinanza iure sanguinis	106
	Riconoscimento della cittadinanza ad un rifugiato politico	106
	Rilascio di certificati e difficoltà di comunicazione	107
	Il rimpatrio volontario assistito	108
	La disciplina comunitaria	108
	Il progetto NIRVA	108
	Incontri del Difensore civico con la Rete NIRVA	109
	Gestori e concessionari di pubblici servizi ovvero di pubblica utilità: interventi del Difensore civico	111
1.5	La liberalizzazione dei mercati. Principio di parità di accesso e correttezza dello svolgimento dell'attività di fornitura del servizio	111
	La "Carta europea dei consumatori di energia"	112
	Le disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas	112
	L'attività del Difensore civico	113
	Coordinamento dell'Authority gas energia elettrica - Sportello per il consumatore	116
	Registro delle opposizioni al telemarketing	118
	Coordinamento con le associazioni dei consumatori	118
	Casistiche varie	119
1.6	Emergenza abitativa: un caso di particolare disagio economico e sociale	119
	Limite di altezza al concorso pubblico per un posto di agente di polizia municipale.	119
	Comune di Torino. Problematica riferita a segnaletica stradale	120
	La revisione e l'aggiornamento della tabella degli enti di rilievo regionale, nell'ambito dei contributi erogati per attività culturali ed istituzionali.	122
2	Incontri con organismi, istituzioni ed enti, protocolli di intesa e comunicati del Difensore civico	125
3	Partecipazione a seminari, convegni e interventi del Difensore civico	139
4	Appendice	173

PAGINA BIANCA



***Avv. Antonio Caputo, Difensore civico
della Regione Piemonte dal 9 dicembre 2009***

PAGINA BIANCA

Sintesi del Difensore civico, statistiche degli interventi e risultati ottenuti

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

sono lieto di presentare la Relazione annuale in una nuova veste grafica, mutuata dalla Relazione del Mediatore Europeo, della cui Rete l'Ufficio del Difensore civico del Piemonte fa parte.

Mi auguro che la Relazione e la sua sintesi diano il senso di un'attività istituzionale finalizzata a sfruttare al meglio le risorse, per fornire a cittadini, imprese e organizzazioni un servizio che intende promuovere e incoraggiare trasparenza e legalità dell'azione amministrativa, mirando a incrementare, attraverso il dialogo con le Istituzioni, la fiducia dei cittadini nella forza della Legge.

Nel trentennale della Difesa civica piemontese: numeri, statistiche, attività, risultati

1208 interventi
attivati nell'anno
2011: conferma
di un trend
ascendente

Nel 2011 il Difensore civico del Piemonte ha celebrato il suo trentesimo anniversario a far tempo dalla legge istitutiva del 1981. Attraverso la trattazione di denunce, reclami, segnalazioni comunque pervenute, il Difensore civico ha avuto modo di prendere visione di casi e tendenze della cattiva amministrazione, di problemi sistemici, di debolezze strutturali, sempre partendo dallo specifico, concreto caso evidenziato dal cittadino. Ciascun intervento, ciascuna indagine ha riguardato intere

categorie di cittadini, pluralità di casi analoghi, posto che l'obiettivo della "buona amministrazione" perseguito trascende sistemicamente la specifica vicenda oggetto dell'indagine, riguardando la generalità di casi analoghi e, più in generale, ma anche in concreto relativamente allo specifico caso, la migliore efficienza, efficacia ed equità dell'azione amministrativa. Gli interventi attivati nell'anno 2011 sono stati in numero di 1208, confermandosi il trend ascendente del 2010.

Con il supporto delle informazioni raccolte, il Difensore civico ha cercato di fare ciò che molti cittadini auspicano: assicurare che quanto è successo a loro non si ripeta in futuro.

Nel nostro impegno quotidiano nei confronti delle Istituzioni, abbiamo sempre cercato di garantire che le Amministrazioni, gli Enti, i gestori coinvolti, possano trarre i più ampi insegnamenti dalla trattazione delle denunce.

Al riguardo, segnalo in particolare le plurime istanze rivolte ad ottenere l'ostensione di atti e documenti di cui era stato negato l'accesso.

In tutti i casi trattati, le Amministrazioni coinvolte, ma anche i cittadini, hanno mostrato di condividere il "parere" espresso ex lege dal Difensore civico, dando corso, quanto alle Amministrazioni ad una politica finalizzata ad un più ampio accesso alla documentazione, in ossequio al principio di trasparenza.

Segnalo ancora, come paradigma, i plurimi interventi che hanno inteso impedire o, quantomeno, limitare, il noto fenomeno delle telefonate di gestori e venditori nel c.d. "telemarketing", con riguardo allo speciale Registro delle opposizioni, all'uopo istituito.

L'intervento del Difensore civico, meglio dettagliato nel corpo della Relazione, ha coinvolto il Garante per la protezione dei dati personali, nel senso della più ampia cooperazione, ferma restando la diversità di funzioni tra Autorità Garanti di regolazione e Difesa civica istituzionale.

Segnalo ancora, come meglio specificato nel corpo della Relazione, la problematica

dolorosa delle lunghe liste d'attesa, in particolare a carico di anziani non autosufficienti e persone affette da grave disabilità e così anche le difficoltà di rapporto e le problematiche nella relazione tra strutture sanitarie ed enti gestori di servizi socio-assistenziali.

L'attività del Difensore civico ha inteso tutelare i fondamentali diritti delle persone, in raccordo con Associazione ed Enti del volontariato privato - sociale, con i quali si è intrattenuta una relazione assidua, tanto a fini di monitoraggio che con riguardo agli interventi, finalizzati a provocare la presa in carico della persona, rimuovendo il più possibile ostacoli burocratici, ma anche sollecitandosi in capo agli operatori la corretta e tempestiva applicazione della normativa di riferimento.

Segnalo ancora le diverse vicende che hanno coinvolto Amministrazioni comunali, Enti territoriali e Pubbliche Amministrazioni tutte, in materia di tutela dell'ambiente ed anche con riguardo a problematiche in materia fiscale, ovvero connessa alla circolazione stradale, o ancora alla corretta gestione di servizi pubblici ovvero di pubblica utilità.

Risultati per i denunciati nel 2011: 8 cittadini su 10 hanno ottenuto un risultato

E' sempre preferibile che il Difensore civico non debba formulare osservazioni critiche o procedere all'elaborazione di progetti di raccomandazione per garantire miglioramenti e "buona amministrazione".

L'ipotesi migliore è che il caso possa essere risolto dall'Istituzione stessa, dall'Amministrazione, dall'Ufficio e che si possa giungere ad una definizione spontanea.

Con esclusione di reclami/esposti/istanze manifestamente infondati, e tuttavia

In tutti i casi trattati, in materia di accesso documentale, le Amministrazioni e i cittadini coinvolti, hanno mostrato di condividere il "parere" espresso del Difensore civico

indici di un disagio personale e anche sociale (come in numerosi casi di indigenti che si sono rivolti al Difensore civico, "armati" della sola loro povertà, che sempre il Difensore civico e i suoi funzionari hanno ascoltato, interessando ove possibile i Servizi Sociali competenti e sollecitando questi ultimi a farsi carico di un monitoraggio e di una presa in carico di tali situazioni), per i quali in ogni caso si è anche fatta chiarezza, comunque orientando il cittadino e rendendolo consapevole, in ipotesi, dei suoi doveri oltre che dei suoi diritti, relativamente ai casi di "cattiva amministrazione" trattati, divisi per tipologie secondo le tabelle che seguono (mancanza di trasparenza o carente informazione; procedure insoddisfacenti; carenze nell'attuazione di diritti fondamentali delle persone; ritardi ingiustificati; discriminazione) pari all'81,1 % del totale delle indagini avviate, 8 cittadini su 10 hanno ottenuto un risultato soddisfacente, come documenta la tabella 6.

Ciò è avvenuto, in primis - ed è il risultato più rilevante che riguarda il 22,1% dei casi trattati (1 cittadino su 4), quando l'Amministrazione ha adempiuto spontaneamente alla sollecitazione del Difensore civico, conseguente al reclamo già proposto dall'interessato in precedenza, riconoscendo espressamente i diritti vantati dal cittadino, precedentemente negati.

Ma anche quando ciò non è avvenuto, ovvero per 3 cittadini su 4, il cittadino è comunque riuscito, tramite il Difensore civico, a realizzare un compiuto contraddittorio con l'Amministrazione, venendo

orientato in funzione della piena trasparenza determinata dalla Difesa civica.

Il protocollo d'intesa con il Tribunale di Torino del 13 maggio 2011.

In tale dimensione si colloca il Protocollo d'intesa sottoscritto dal Difensore civico e dal Presidente del Tribunale di Torino, Dr. Luciano Panzani, che più analiticamente si documenta nel corpo della Relazione.

Scopo della collaborazione è di offrire ai cittadini un servizio di orientamento a 360 gradi: primo esperimento di tal genere in Italia, inteso a realizzare un sistema di "Giustizia di prossimità" non solo giurisdizionale, a supporto delle Pubbliche Amministrazioni e delle attese, bisogni e diritti dei cittadini, in specie le persone più svantaggiate.

L'attività di soft law, ma anche di interdizione, persuasione e sollecitazione del Difensore civico ha inteso porre le basi di un contraddittorio pieno, di una comunicazione effettiva tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni, senza di ché ogni diritto non potrebbe essere compiutamente esercitato.

Su questo fronte, il Difensore civico ha cercato di rendere concreto il principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e anche comunitaria, per cui il diritto dell'interessato al contraddittorio preventivo costituisce principio generale dell'ordinamento nel procedimento amministrativo, non essendo sufficiente la tutela rappresentata dall'impugnazione giurisdizionale successiva, in termini di "buona amministrazione".

In tal modo è stato anche perseguito l'obiettivo sistemico di deflazione del contenzioso giurisdizionale.

Protocollo
d'intesa: un
servizio di
orientamento al
cittadino a 360
gradi

Mediamente 90
giorni per
definire le
indagini in tutto
il Piemonte

D'altronde, in caso in cui ad un soggetto erano stati notificati atti tributari di dubbia efficacia, all'argomentazione dell'Amministrazione che una "notifica inutile" non avrebbe avuto alcuna efficacia lesiva degli interessi del privato, significativamente, la Corte di Cassazione rispose testualmente che restano fermi "gli effetti di danno che può comunque prodursi nella sfera giuridica del destinatario (la notifica asseritamente inutile), a prescindere dalle intenzioni dell'emittente (in un caso come quello in esame, ad esempio, è evidente che il destinatario degli atti ha la necessità di rivolgersi ad un professionista per verificare se e quali effetti possa produrre un atto definito innocuo dalla controparte, anche se poi in ipotesi l'atto si riveli effettivamente innocuo)" (Cass. 26/02/2009 n.4622).

Il diritto di difesa è d'altro canto un principio fondamentale comunitario anche nella fase del procedimento amministrativo, implicando il diritto del soggetto i cui interessi possano essere pregiudicati dall'azione amministrativa, non solo di esporre preventivamente le proprie ragioni, ma anche di ottenere dall'Ufficio, affinché si realizzi un effettivo contraddittorio, un esame effettivo delle proprie doglianze, giacché è anche in gioco l'interesse dell'Amministrazione all'efficienza e qualità dell'azione amministrativa, oltre all'interesse del cittadino (CGUE, 18 dicembre 2008, C-2349/07) .

Tempi di definizione delle indagini e degli interventi.

In funzione di criteri di tempestività ed efficienza, che

pure devono presiedere all'attività dell'Ufficio del Difensore civico, dotato di un autonomo Regolamento di procedura (pubblicato sul "Tascabile", per i tipi di Palazzo Lascaris, "Il Difensore civico", a disposizione del pubblico), i tempi di definizione degli interventi, che necessariamente si confrontano con i tempi di risposta degli Uffici e delle Amministrazioni interessate, mediamente, non hanno superato i 90 giorni a far tempo dall'apertura dell'indagine, che è contestuale alla ricezione di istanze, esposti/reclami.

Raramente, si tratta dell'1,4 % dei casi trattati, non sono pervenuti riscontri da parte delle Amministrazioni in tempi da rapportarsi, di norma, ai 15 giorni indicati dalla legge regionale istitutiva della Difesa civica.

In molti casi è stata necessaria più di una interlocuzione e comunque deve affermarsi che anche nei casi di mancato riscontro evidenziati dalla tabella che segue, il Difensore civico non ha chiuso l'indagine che è ancora in corso, sempre mantenendo aperta la comunicazione con il cittadino .

In conclusione, non vi sono arretrati, nonostante che l'organico dell'Ufficio a tutt'oggi non sia integrato appieno, come necessario per una compiuta operatività che si sviluppa istituzionalmente anche attraverso la continuità della presenza in tutte le Province Piemontesi, secondo il pubblico calendario che struttura tali presenze presso gli Uffici regionali di Relazioni con il Pubblico presenti in ogni Provincia (U.R.P.) .

Si deve in proposito aggiungere che, nel corso dell'anno, si è dato corso ad iniziative "itineranti" in ambito regionale, concertate con la Presidenza del Consiglio regionale e con Enti territoriali.

Si colloca in tale dimensione, anche istituzionale, il pubblico incontro con la cittadinanza del 23 novembre 2011 organizzato a Cuneo presso la Provincia di Cuneo, unitamente al Presidente dell'Ente in questione. Ancora, ci riferiamo all'incontro, anch'esso finalizzato a far

meglio conoscere la funzione del Difensore civico, del 21 dicembre 2011, tenutosi nel Municipio di Bra, con il Sindaco della Città, Vice - Presidente del CAL Piemonte e la partecipazione dei Sindaci dei Comuni appartenenti al Consorzio INTESA.

Analisi statistica degli interventi

TABELLA 1 / GRAFICO 1

Richieste di intervento pervenute negli anni 2009-2011. Stato delle pratiche.

TABELLA 2 / GRAFICO 2

Richieste di intervento 2011.
Distribuzione per area tematica.

TABELLA 3 / GRAFICO 3

Richieste di intervento 2011. Tipologia di azioni effettuate.

TABELLA 4 / GRAFICO 4

Richieste di intervento 2011.
di cattiva amministrazione riscontrati.

TABELLA 5 / GRAFICO 5

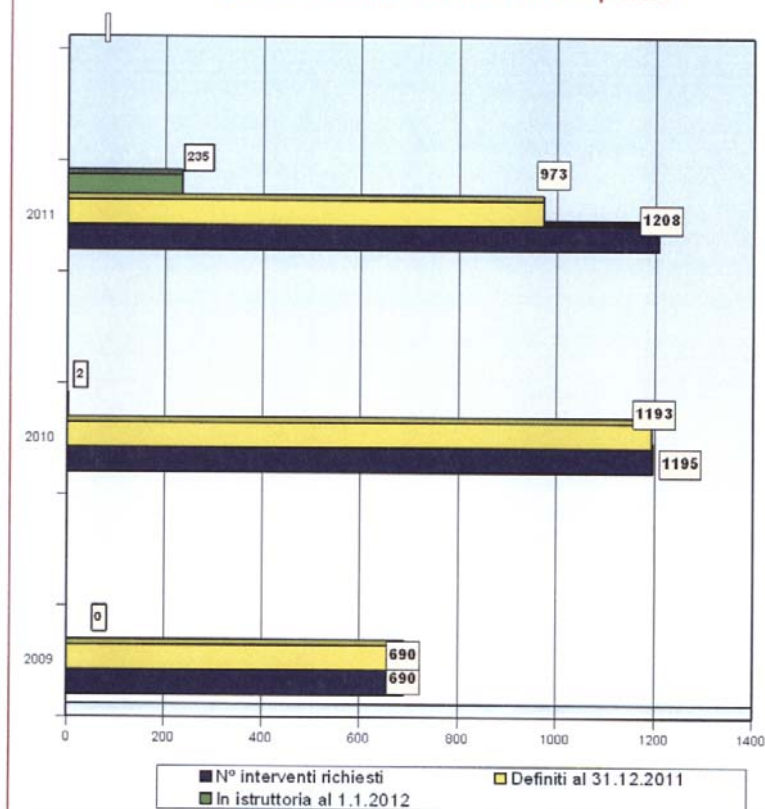
Richieste di intervento 2011.
Enti destinatari dell'intervento.

TABELLA 6 / GRAFICO 6

Richieste di intervento 2011. Risultati ottenuti.

TABELLA 1 - Richieste di intervento pervenute negli anni 2009-2011 e relativo stato delle pratiche

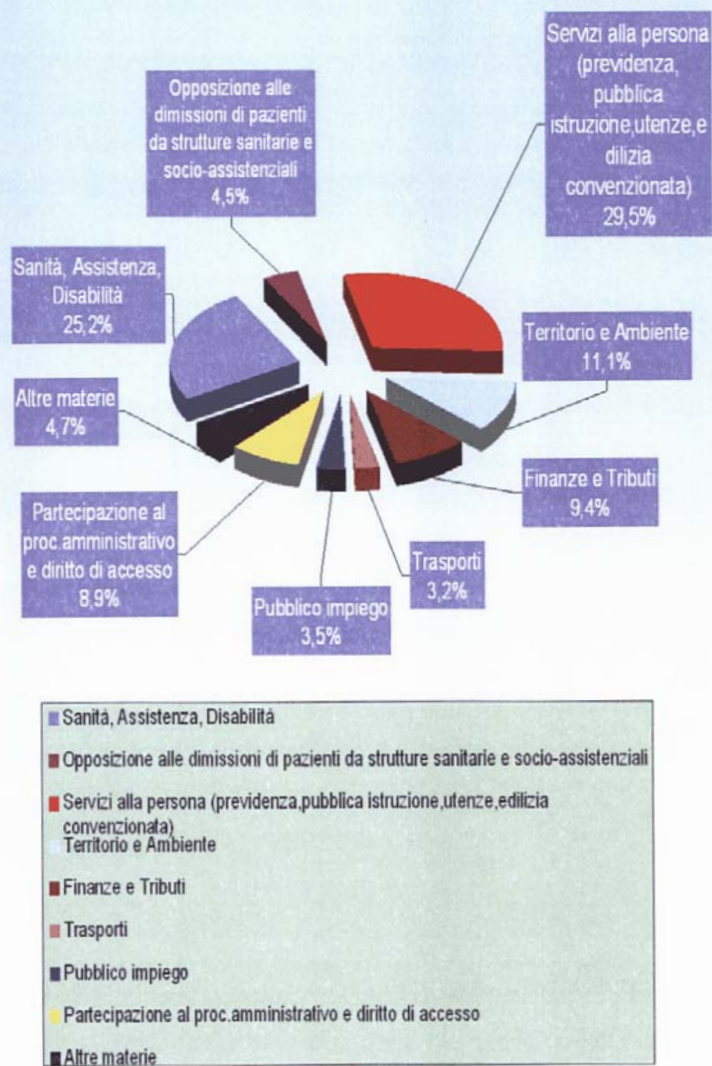
ANNO	N° interventi	Definiti al 31.12.2011 /	n istruttoria all'1.1.2012
2009	690	690	0
2010	1195	1193	2
2011	1208	973	235

**Grafico 1 -
Richieste di intervento 2011 - Stato delle pratiche**

**TABELLA 2 - Richieste di intervento 2011 -
Distribuzione percentuale per area tematica**

Aree tematiche	% di casi	variazione anno precedente
Sanità, Assistenza, Disabilità	25,2	- 21,1 %
Opposizioni alle dimissioni di pazienti da strutture sanitarie	4,5	+ 0,3 %
Servizi alla persona (previdenza, pubblica istruzione, utenze, edilizia convenzionata)	29,5	+ 8,5 %
Territorio e Ambiente	11,1	+ 2,3 %
Finanze e Tributi	9,4	+ 5,4 %
Trasporti	3,2	+ 0,9 %
Pubblico impiego	3,5	+ 0,3 %
Partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso	8,9	- 1,1 %
Altre materie (problematiche amministrative con risvolti giurisdizionali; problemi di vicinato e condominiali nei rapporti con Enti pubblici, ecc.)	4,7	+ 4,5 %
Totale	100	

Grafico 2- Richieste di intervento 2011-
Distribuzione per area tematica

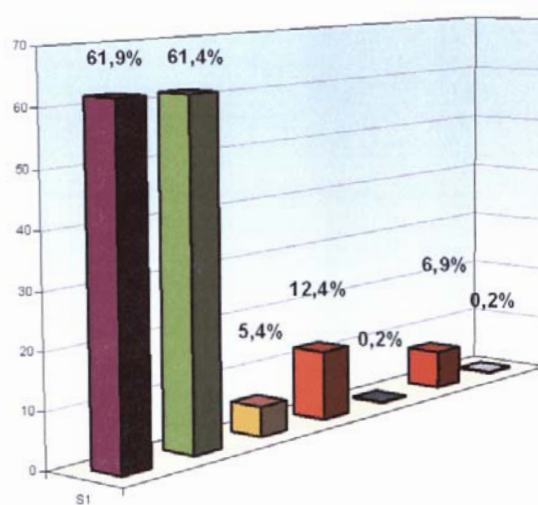


**TABELLA 3 - Richieste di intervento 2011 -
Tipologia di azioni effettuate**

Tipologia di intervento, azione e/o indagine	% di casi
Indagine nei confronti di p.a. o gestori servizi pubblici	61,9
Ascolto, informativa e Orientamento dell'utente e/o infondatezza del reclamo	61,4
Rapporti con Istituzioni e Authority (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Garante privacy,Antitrust,Garante del Contribuente, Agenzia Dogane)	12,4
Segnalazione di implicazioni Giurisdizionali	5,4
Rapporti con Ordini professionali	0,2
Riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa	6,9
Interventi del difensore civico in raccordo con il Mediatore Europeo	0,2

Nota: Per ciascun intervento sono state compiute anche più di un' azione tra quelle indicate, per cui il totale è superiore al 100% degli interventi espletati.

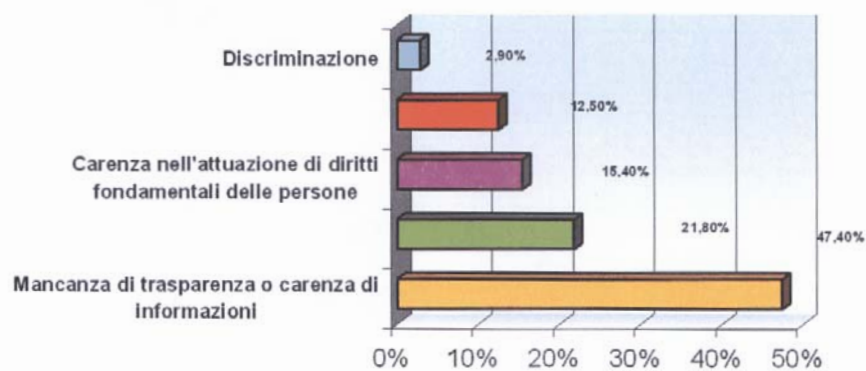
**Grafico 3 -
Richieste di intervento 2011 -
Tipologia di azioni effettuate**



- Indagini nei confronti di p.a. o gestori servizi pubblici
- Ascolto, informativa e orientamento dell'utente
- Segnalazione di implicazioni giurisdizionali
- Rapporti con Istituzioni, Authorities e Organi politici
- Interventi del difensore civico in raccordo con il Mediatore Europeo
- Riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa
- Rapporti con Ordini professionali

**TABELLA 4 - Richieste di intervento 2011 -
Casi di cattiva amministrazione riscontrati**

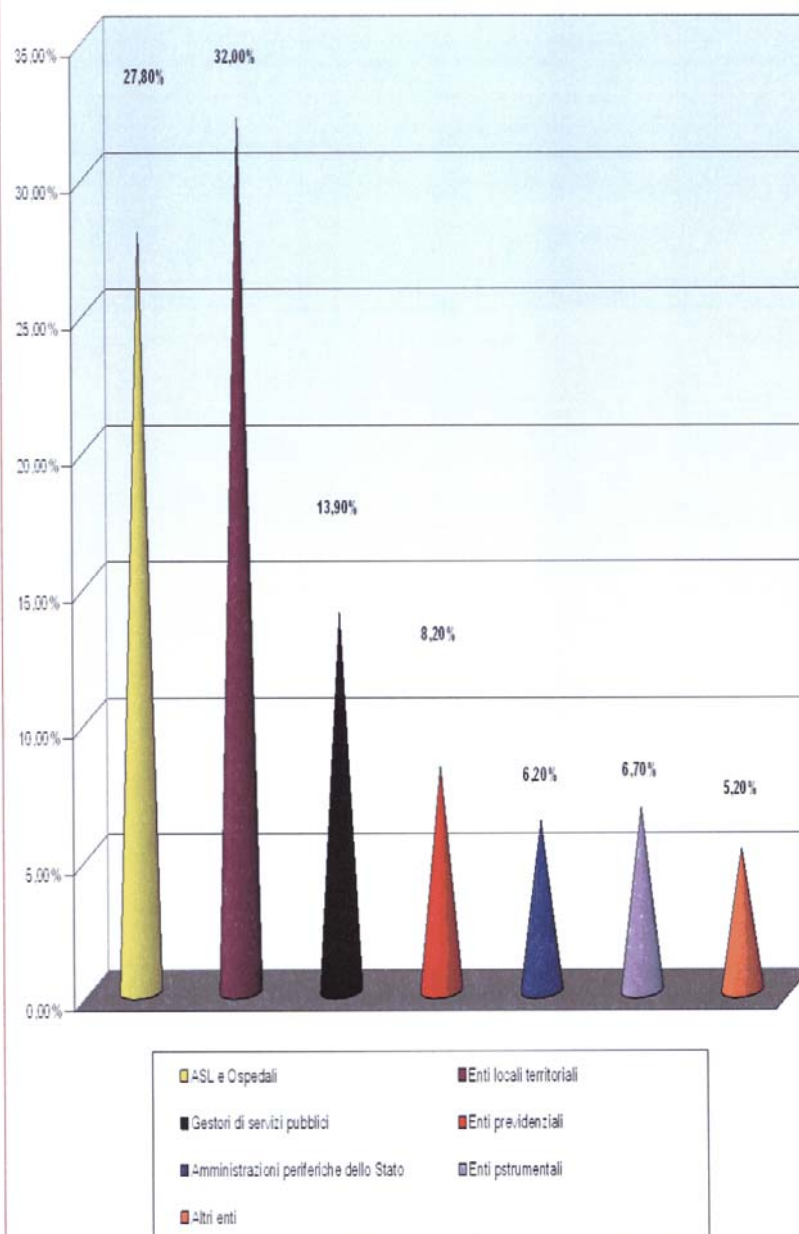
TIPOLOGIA	% di casi
Mancanza di trasparenza o carenza di informazioni	47,4
<i>Procedure insoddisfacenti</i>	21,8
<i>Carenza nell'attuazione di diritti umani fondamentali</i>	15,4
<i>Ritardo ingiustificato</i>	12,5
<i>Discriminazione</i>	2,9
TOTALE	100

**Grafico 4 - Richieste di intervento 2011 -
Casi di cattiva amministrazione riscontrati**

**TABELLA 5 - Richieste di intervento 2011 -
Enti destinatari dell'intervento**

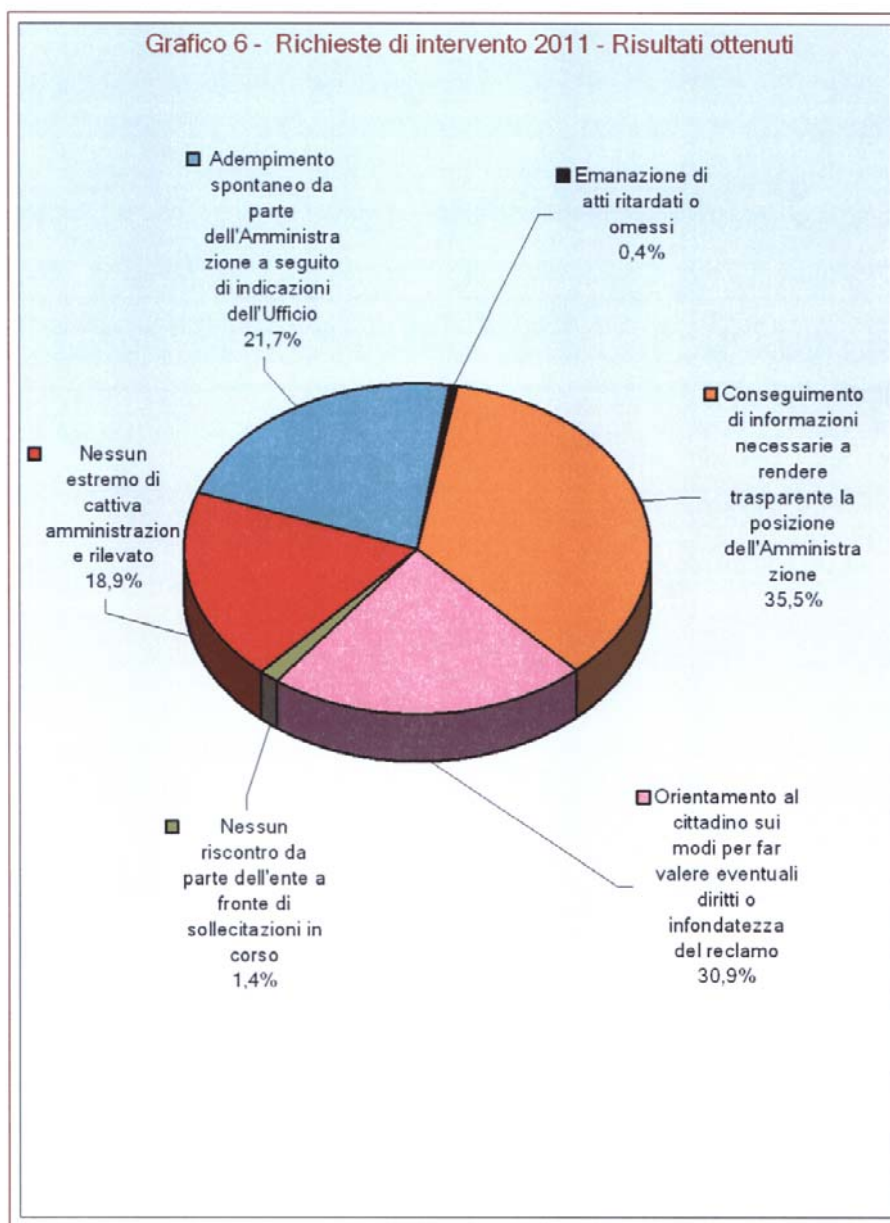
<i>Gruppi di enti</i>	<i>% di casi</i>
Aziende sanitarie locali	27,8
Enti locali territoriali (Regione, Province, Comuni, Comunità montane, Consorzi)	32,0
Gestori di servizi pubblici (Energia, telefonia, gas, acqua, Trenitalia, Poste)	13,9
Enti previdenziali (Inps, Inpdap, Inail)	8,2
Amministrazioni periferiche dello Stato (Uffici scolastici, scuole, Direzioni ministeriali)	6,2
Enti strumentali (Atc, Arpa, Aipo, A.P.L.)	6,7
Altri enti	5,2
TOTALE	100

**Grafico 5 - Richieste di intervento 2011 -
Enti destinatari dell'intervento**



**TABELLA 6 - Richieste di intervento 2011 -
Risultati ottenuti**

Tipo di risultato	% di casi
D) RISULTATI POSITIVI IN CASO DI “CATTIVA AMMINISTRAZIONE” (in quanto il cittadino e/o utente ha ottenuto “ciò che gli spetta di diritto”)	
<i>A) Adempimento spontaneo da parte dell'Amministrazione a seguito di indicazioni dell'Ufficio;</i>	21,7 %
<i>- mediante emanazione di atti ritardati o omessi</i>	0,4 %
Totale parziale	22,1 %
ID) RISULTATI POSITIVI (in quanto il cittadino e/o utente è stato messo nella condizione di realizzare un compiuto contraddittorio con le amministrazioni)	
<i>A) Conseguimento di informazioni necessarie a rendere trasparente la posizione dell'Amministrazione a conclusione dell'indagine</i>	35,5 %
<i>B) Orientamento del cittadino circa diritti e doveri e su modi per far valere eventuali diritti, anche in sede giurisdizionale</i>	22,1 %
TOTALE (ovvero nella totalità dei casi di cattiva amministrazione circa 8 cittadini su 10 hanno ottenuto soddisfazione)	79,7 %
NESSUN ESTREMO DI “CATTIVA AMMINISTRAZIONE” RILEVATO (Infondatezza del reclamo)	18,9 %
RISULTATI NEGATIVI - Nessun riscontro da parte dell'ente in tempi ragionevoli a fronte di sollecitazioni in corso	
	1,4 %
TEMPI MEDI DI DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI (Rapporti con le P.A. e informativa all'interessato)	90 giorni



Una strategia per gli anni a venire

Il Difensore civico del Piemonte eletto Presidente del Coordinamento

Il 21 febbraio 2011 il Difensore civico del Piemonte è stato unanimemente eletto dai Difensori civici in carica delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano Presidente del Coordinamento italiano dei Difensori civici. Si tratta di un Organismo che ha sede presso la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, istituzionalmente accreditato e facente parte della Rete europea degli Ombudsman che fa capo all'Ufficio del Mediatore Europeo.

L'Istituzione di un Organismo indipendente per i diritti umani in Italia e il ruolo del Coordinamento italiano dei Difensori Civici e del Difensore civico

Difensore
civico
nazionale:
presente in 26
Paesi
dell'Unione
europea:
Italia esclusa e
priva anche di
legge quadro

Analogamente alla Germania federale, in Italia non è presente, in quanto non istituito, un Difensore Civico Nazionale, la cui istituzione era stata preannunciata da una legge del 1997 e più volte raccomandata dalle Istituzioni internazionali.

Dopo la soppressione dei Difensori Civici comunali decretata da una legge del 2009, il sistema della Difesa civica italiana è istituzionalmente incentrato sulle figure dei Difensori Civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, nonché - per questioni che riguardino le amministrazioni delle Province nei rapporti con i cittadini - dai Difensori Civici "territoriali" che hanno sostituito quelli provinciali, nominati dalle Province.

Allo stato, 14 Regioni hanno istituito e nominato il Difensore Civico e 29 Province su 110 hanno il loro Difensore Civico "territoriale". In tale contesto e in forza dei principi di prossimità e

sussidiarietà, i Difensori Civici Regionali, salva la competenza limitata alla materia statutaria provinciale dei Difensori territoriali se istituiti e ove nominati, assolvono il compito di rango costituzionale derivante dalla normativa europea, dai Principi di Parigi del 1991 e dalla Costituzione italiana, di garantire il servizio e la funzione di Difesa Civica sui territori e, attraverso il Coordinamento nazionale dei Difensori Civici, anche su tutto il territorio della Repubblica, nei confronti di ogni pubblico Ufficio e Pubblica Amministrazione, nonché di gestori e concessionari di pubblici servizi o di pubblica utilità, affinché venga tutelato il diritto dei cittadini ad una "buona amministrazione" e al rispetto dei diritti fondamentali dell'Uomo e delle persone.

Compito e ruolo del Coordinamento, la cui funzione è stata riconosciuta dal Mediatore Europeo e, da ultimo, dal

Protocolli
d'intesa, incontri
e seminari con
Organismi,
Istituzioni, Enti

Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, con la Risoluzione n. 327 del 18-20 ottobre 2011 e la Raccomandazione CG(21)6 del 27 settembre 2011, sta nel rappresentare, attraverso il suo Presidente, la Difesa Civica italiana, anche nei rapporti con Organismi pubblici e privati, con il Mediatore europeo e le Istituzioni internazionali di tutela dei diritti umani, dandole forza capillare su tutti i territori, armonizzandone le strutture e le metodologie di intervento e favorendo la diffusione della sua cultura.

A differenza che in altri 26 Paesi dell'Unione Europea, in Italia manca tanto un Difensore civico nazionale che una normativa uniforme sui territori, legge - quadro diretta a garantire la capillarità della funzione, come in Spagna o in Germania, ove pure a fronte della carenza di un Difensore civico nazionale, trattandosi di Paesi a struttura regionale ovvero federale, il Defensor del Pueblo ovvero l'Ombudsman è ben presente e radicato in tutte le Regioni e in tutti i Land, dotato di forti poteri di sollecitazione e anche interdittivi, in concreto ampiamente utilizzati e dalle Amministrazioni e da cittadini e imprese, per una maggiore efficienza del sistema, misurabile anche in termini economici e di deflazione del carico giurisdizionale, oltre che del conflitto sociale.

Tutto ciò, nonostante le plurime Raccomandazioni e Risoluzioni e dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite - ONU- , per ampliare gli spazi di partecipazione democratica, ad un tempo favorendo e creando le premesse capaci di rendere concreto il dritto ad una "buona amministrazione" e ancor prima la tutela e promozione dei diritti fondamentali dell'uomo e delle persone.

Protocollo
d'intesa tra il
Coordinamento
italiano dei
Difensori civici e
l'Unione Province
Italiane

La rete
europea dei
Difensori civici

In Italia, il Difensore civico, presente e ben operante in 14 Regioni e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, oltre che nelle 29 Province che si sono dotate di un Difensore civico territoriale, quanto ai Difensori civici regionali e al Coordinamento, ha attivamente partecipato al Seminario della Rete europea dei Difensori civici regionali tenuto dal Mediatore Europeo nel 2010 in Austria e quest'anno, quanto ai Difensori civici nazionali, in Danimarca.

A Copenaghen, il Coordinamento italiano è stato formalmente accreditato nella Rete nazionale dei Difensori civici.

Al fine di superare le difficoltà italiane di rendere capillare ed effettiva la funzione, come si documenta nel corpo della Relazione, il Coordinamento ha stipulato un Protocollo d'intesa con l'Unione delle Province Italiane, inteso a rendere strutturale la funzione, secondo il sistema delle Convenzioni tra Difesa civica regionale, Comuni, Province, Unioni tra Comuni, Consorzi.

Quanto sopra, con il plauso e l'approvazione, documentata nel corpo della Relazione, del Mediatore Europeo, per evidenti fini di semplificazione e maggiore efficienza della macchina amministrativa, ma anche per tutelare i diritti dei cittadini nel rapporto con i Pubblici Uffici, incrementandone produttività ed efficienza, trasparenza e legalità e anche definendo situazione di potenziale conflitto, prevenendo e definendo, per vie non giurisdizionali il contenzioso.

Si pensi al riguardo all'importante materia dell'accesso documentale e all'intervento dei Difensori civici in sede di riesame del diniego di cui all'art.25 legge 241/90, che statisticamente ha costantemente portato a definire

Il Seminario latino americano di La Plata	stragiudizialmente le ragioni di possibile conflitto. Senonché, in non tutte le Regioni italiane e nella quasi totalità delle Province non è presente un Difensore civico, per cui in materia che pare attenere ai livelli essenziali dei diritti civili da garantire su tutto il territorio della Repubblica, tanti cittadini si sono visti costretti a ricorrere in quelle Regioni, al TAR, intasandone i ruoli e subendo ingiusti esborsi per spese di giustizia e onorario di Avvocato.	argentina, sul tema : "El Defensor del pueblo. Un instrumento para afianzar el derecho y la democracia".
Il Seminario eurasiatico sui Diritti Umani Dushambe - Tagikistan	Si pensi ancora al Progetto CIVIT per l'efficienza delle Amministrazioni e al rapporto costituito in Piemonte, documentato nel corpo della Relazione, con l'INPDAP, ora INPS regionale, inteso all'inserimento sistemico della funzione del Difensore civico regionale quale elemento di equilibrio e mediazione istituzionale nei riguardi degli "stakeholders" (portatori d'interesse). Il Difensore civico, che nell'anno 2011 ha stipulato un importante Protocollo d'intesa con la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino, che si documenta nel corpo della Relazione, ha partecipato a diversi eventi di approfondimento e scambio con altri Ombudsman, in diversi contesti geografici, dall'America latina, all'Europa, all'Asia.	Ancora il Difensore civico ha partecipato, come si documenta nel corpo della Relazione, al I Seminario Euro-Asiatico di diritto romano, in qualità di relatore principale, ospite della Presidenza della Corte Costituzionale del Tagikistan che, unitamente all'Università di Roma - Centro Giorgio La Pira, del C.N.R., ha organizzato l'evento tenutosi a Dushambe, a cui hanno dato vita Ombudsman di una vasta area geografica che va dalla Grecia, ai Balcani, alla Turchia, alla Federazione Russa, alle Repubbliche del Centro Asia, sul tema "Repubblica e difesa dei diritti dell'uomo e del cittadino - recezione e insegnamento del diritto romano", con la partecipazione attiva di oltre 40 docenti di diritto romano provenienti dall'area centro asiatica, dall'Europa, dal Sud-America e dalla Cina.
Copenaghen: il Seminario del Mediatore europeo	Come si documenta nel corpo della Relazione, il Difensore civico del Piemonte ha preso parte ad evento seminariale organizzato dall'Istituto latino-americano dell'Ombudsman e dalla Provincia Autonoma di Buenos Aires, quale rappresentante della Difesa civica in Europa, con la presenza e la partecipazione di tutti i Defensor del pueblo del Sud America, per celebrare il duecentesimo anniversario dell'indipendenza	Inoltre, in adempimento di doveri istituzionali propri della funzione, quale Presidente del Coordinamento, nonché Difensore civico del Piemonte, il Difensore civico ha partecipato attivamente all'8° Seminario della Rete Europea dei Difensori civici, organizzato a Copenaghen dal Parlamento danese, dall'Ombudsman della Danimarca, sotto l'egida del Mediatore Europeo, che ne è stato il coordinatore. Il tema dibattuto, "Colmare il fossato tra i cittadini e l'Unione Europea" rappresenta icasticamente una problematica di particolare attualità, che, nel corpo della Relazione, si documenta attraverso la corrispondenza che il Difensore civico ha indirizzato al Consiglio regionale del Piemonte.

Raccomandazioni
e Risoluzioni per
incoraggiare la
creazione di
coordinamenti
nazionali per la
funzione della
Difesa civica

Ulteriormente, il Difensore civico ha partecipato, quale relatore, all'importante Seminario di studi tenutosi a Roma in Campidoglio, per celebrare il giuramento della plebe al Monte Sacro, del 495 a.C., che diede luogo all'istituzione del Tribunato della plebe, organizzato dal Comune di Roma, dalla Provincia di Roma e dall'Università di Roma.

Ha da ultimo partecipato, quale relatore, all'Assemblea nazionale dei Presidenti di Consiglio delle Province italiane, sul tema "Garanzie democratiche e Difesa civica territoriale in Italia", come da intervento allegato alla Relazione. Provvediamo di seguito a riassumere schematicamente la documentazione normativa che definisce natura, funzioni e attribuzioni dell'Ombudsman in Europa e nel Mondo.

Il filo rosso che percorre la normativa internazionale è la caratterizzazione dell'Ombudsman quale "Magistratura naturale dei diritti umani", presente in 26 Paesi dell'Unione Europea, su tutti i territori di quei Paesi e, più in generale, in 140 Paesi del Mondo, la cui istituzione è stata ripetutamente raccomandata in tali documenti normativi che consentono di affermare:

- ✓ Cosa deve intendersi per Ombudsman, protettore dei diritti dell'uomo e garante dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini e utenti;
- ✓ Come debba essere scelto l'Ombudsman, garantendone terzietà e indipendenza di Autorità garante "evitando un'eccessiva proliferazione che potrebbe intralciare un sistema generale di protezione";
- ✓ Come egli debba operare a fronte della "cattiva

amministrazione", secondo una metodologia di "ascolto proattivo", che migliori la macchina amministrativa nel suo complesso.

Significativo in tale contesto documentale, è il riferimento contenuto nel Rapporto alla Risoluzione 327 (2011) e alla Raccomandazione 309 (2011) del Congresso dei poteri locali e regionali, al caso dell'Italia.

Ivi si legge che il Coordinatore, Presidente del Coordinamento, rappresenta l'Italia nella Rete europea dei Difensori civici.

Si legge ancora che la presenza dell'Ombudsman non capillare in Italia, in tutte le Regioni, "affievolisce la tutela non giurisdizionale dei diritti che l'Ombudsman può garantire alla gente".

D'altronde, la citata Raccomandazione 309 (2011), incoraggia la creazione di coordinamenti nazionali, anche allo scopo di evitare "ogni duplicazione di attività" ed evidente appare il riferimento al moltiplicarsi e sovrapporsi di figure di incerta qualificazione.

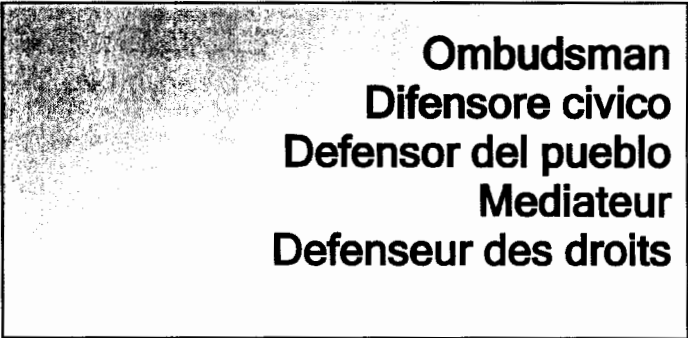
E' pur vero, per citare i soli casi di Svezia, Spagna, Germania, Francia, dunque anche di Nazioni (come la Spagna e la Germania) che non hanno un Difensore civico nazionale, ma diversi Ombudsman tuttavia distribuiti su tutti i territori regionali, ovvero locali, che la funzione è svolta unitariamente con riguardo alla tutela dei diritti delle persone e del diritto ad una "buona amministrazione".

In tutti i Paesi, ove è organizzata la funzione strutturalmente e sistemicamente, l'Ombudsman, naturalmente, si occupa anche dei diritti di ogni categoria di persone, in generale.

Ne fanno fede le schede che seguono, con riguardo alle

normative di riferimento e, ulteriormente, gli stessi termini che definiscono in Francia il Défenseur des droits, istituito nel 2011 in sostituzione del suo antenato Médiateur de la République,

garante e tutore dei diritti fondamentali di ogni persona e così anche di minori e di persone private della libertà personale.



**Ombudsman
Difensore civico
Defensor del pueblo
Mediateur
Defenseur des droits**

**Definizione, funzioni, attribuzioni, in Europa e nel mondo
Schede riepilogative della normativa di riferimento***

O.N.U.

Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 1993

"Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo":

in allegato reca "Principi concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo" (Principi di Parigi), del 1991

"Competenze e attribuzioni

...

2. Le istituzioni nazionali sono dotate di un mandato il più esteso possibile e chiaramente enunciato in un testo costituzionale o legislativo, che determina la loro composizione e i loro ambiti di competenza.

..

Composizione e garanzie d'indipendenza e pluralismo

...

Modalità di funzionamento

...

Principi complementari concernenti lo statuto delle istituzioni che hanno competenze a carattere quasi giurisdizionale

...

d) Rivolgere delle raccomandazioni alle autorità competenti, in particolare proponendo degli adattamenti o modificazioni di leggi, regolamenti e pratiche amministrative, specialmente allorquando queste sono all'origine delle difficoltà che provano gli autori delle richieste a far valere o loro diritti.

Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea generale (20 marzo 2009)

* Fonte: ONU, Consiglio d'Europa, Rete europea dei Difensori civici coordinata dal Mediatore Europeo, Svezia, Spagna, Germania, Francia.

“Il ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e la protezione dei diritti dell'uomo”.

“...Considerando il ruolo che possono svolgere l'ombudsman, il mediatore e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo per promuovere la buona amministrazione (gouvernance) nelle amministrazioni pubbliche oltre che per migliorare le loro relazioni con i cittadini e i servizi che loro forniscono, Considerando ugualmente il ruolo importante che rivestono, laddove

istituiti, l'ombudsman, il mediatore e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nell'instaurazione effettiva dello stato di diritto e del rispetto dei principi della giustizia e della legalità, Sottolineando che queste istituzioni, laddove istituite, possono rivestire un ruolo importante nel fornire dei consigli ai governi sui modi di conformare la loro legislazione e le loro pratiche nazionali ai loro obblighi internazionali relativi ai diritti dell'uomo...

Rapporto del Segretario generale su “Il ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e la protezione dei diritti dell'uomo” (Sessantacinquesima sessione dell'Assemblea generale - 1 settembre 2010).

Rapporto che fa seguito a quanto disposto nel paragrafo 3 della Risoluzione 63/169, laddove l'Assemblea generale ha pregato il Segretario generale di presentare Rapporto, per rendere conto all'Assemblea stessa dell'applicazione della predetta Risoluzione:

apporto fornito dall'Alto Commissariato ai diritti dell'uomo agli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo ; ruolo del Comitato Internazionale di Coordinamento (CIC) delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo.

.....
“II. Appoggio fornito dall'Alto Commissariato a ombudsman, mediatore e altre istituzioni di difesa dei diritti dell'uomo. ...

III. Cooperazione tra l'Alto Commissariato ai diritti dell'uomo, gli organismi e programmi delle Nazioni Unite, e le organizzazioni internazionali e regionali concernenti le istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo, le istituzioni di mediazioni e i mediatori...

IV. Appoggio fornito dall'Alto Commissariato alle istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo concernenti delle questioni tematiche....

V. Conclusioni

“... 101. Il Segretario generale prende atto dell'esistenza di diverse associazioni di ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo a livello nazionale, regionale, sotto regionale e internazionale. Al riguardo, egli incoraggia gli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali

di difesa dei diritti dell'uomo a cooperare al fine di rafforzare le loro capacità di promuovere e proteggere i diritti dell'uomo...

.... 104. Il Segretario generale incoraggia il CIC (Comitato Internazionale di Coordinamento delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo) a migliorare ancora la sua cooperazione con le associazioni di ombudsman, di mediatori e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti

dell'uomo al fine di promuovere la procedure d'accreditamento da parte dei membri di queste associazioni.

105. Il Segretario generale incoraggia fortemente le associazioni di ombudsman, di mediatori e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo a contribuire attivamente a fare comprendere e applicare più estesamente i Principi di Parigi dai loro membri".

Risoluzione 64/161 adottata dall'Assemblea generale (12 marzo 2010)

"Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo"

L'Assemblea generale, tra l'altro, incoraggia le istituzioni nazionali, ivi comprese le istituzioni di mediazione, a farsi accreditare

mediante il Comitato Internazionale di Coordinamento .

Consiglio dei diritti dell'uomo , sedicesima sessione (3 febbraio 2011)

"Procedura seguita attualmente dal Comitato internazionale di coordinamento delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo per accreditare le istituzioni nazionali conformemente ai Principi di Parigi"

Rapporto del Segretario generale

Non figurano nell'allegato al Rapporto istituzioni italiane accreditate o in fase di accreditamento al dicembre 2010.

CONSIGLIO D'EUROPA

Raccomandazione 757 (1975) dell'Assemblea parlamentare (Parigi 18-19 aprile 1974) (testo adottato dall'Assemblea il 29 gennaio 1975)

"relativa alle conclusioni della riunione della commissione delle questioni giuridiche dell'Assemblea con gli Ombudsman e i commissari parlamentari negli Stati membri del Consiglio d'Europa"

" 10. Raccomanda al Comitato dei Ministri d'invitare i governi degli Stati membri che non hanno ancora adottato questa istituzione di studiare la possibilità di designare tanto a livello nazionale che a livello

regionale e/o locale, delle persone che assumano le funzioni corrispondenti a quelle degli Ombudsman e commissari parlamentari esistenti."

Risoluzione (85) 8 del Comitato dei Ministri (adottato il 23 settembre 1985)

“sulla cooperazione tra gli ombudsmen degli Stati membri e tra di loro e il Consiglio d'Europa”

Raccomandazione R (85) 13 del Comitato dei Ministri agli Stati membri “relativa all'istituzione dell'Ombudsman” (adottata dal Comitato dei Ministri il 23 settembre 1985)

“Raccomanda ai governi degli Stati membri

b. di prevedere di abilitare l'Ombudsman, allorquando non sia ancora così, a prestare un'attenzione particolare nel quadro della sua competenza generale, alle questioni afferenti ai diritti dell'uomo sottoposte al suo esame e, se la legislazione nazionale lo permette, d'intraprendere delle indagini e di

formulare dei rilievi quando delle questioni attinenti ai diritti dell'uomo sono in gioco;

c. di prevedere di accrescere e di rafforzare per altri mezzi i poteri dell'Ombudsman, in maniera da incoraggiare il rispetto effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dell'amministrazione”.

Raccomandazione 61 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 17 giugno 1999)
“sul ruolo dei mediatori/ombudsman locali e regionali nella difesa dei diritti dei cittadini”

Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 17 giugno 1999)

Vedasi in Allegato i “Principi che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale”:

Preambolo

La diversità dei sistemi giuridici dei paesi europei, le differenti forme di decentramento, la varietà delle soluzioni adottate in ciò che concerne la messa in opera del mediatore a livello locale e regionale, militano tutte a favore della proposta di un modello che abbia caratteristiche generali, che potranno essere applicate nei differenti Stati membri del Consiglio d'Europa, in funzione delle specificità di ciascun sistema

contribuisce, da una parte, a rafforzare il sistema di protezione dei diritti dell'uomo e, d'altra parte, a migliorare i rapporti tra l'amministrazione pubblica e gli utenti.

...

7. Appare chiaramente che la prossimità tra mediatore e cittadino è vantaggiosa per quest'ultimo. Per realizzarla, la soluzione consistente nel creare dei mediatori competenti per ciascuna collettività locale o regionale che abbia una autonomia amministrativa e/o legislativa, è di lunga preferibile alla soluzione consistente nell'estendere la competenza del mediatore nazionale ad atti e comportamenti della collettività locale o regionale.

8. La configurazione del decentramento amministrativo

Basi giuridiche...

...

La nozione di mediatore.

3. L'istituzione del mediatore (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, ecc.)

esistente in qualche Stato potrà giustificare l'istituzione di un mediatore in ciascun comune. Tuttavia, al fine di evitare ogni eccessiva frammentazione, sarà preferibile procedere a dei raggruppamenti al fine di attribuire ad ogni mediatore una competenza territoriale e un numero di amministratori adeguati.

La scelta del mediatore

...

15. L'istituzione di mediatori che abbiano competenze specializzate per materia (salute, telecomunicazioni, ecc.) o per gruppi di persone da tutelare (disabili, gruppi socialmente sfavoriti, minori, immigrati, minoranze, ecc.) non costituisce una alternativa al mediatore avente competenza generale. Nulla si oppone, in termini di principio, all'istituzione di questi mediatori specializzati in aggiunta di altri mediatori. Tuttavia, è necessario evitare una eccessiva proliferazione che potrebbe intralciare il funzionamento di un

sistema generale di protezione dei diritti dell'uomo.

L'ufficio e i servizi del mediatore

...

..- il mediatore dovrà essere dotato di un personale adeguato, in numero e qualificazione, all'entità della sua competenza territoriale e al numero degli individui che potranno domandare i suoi servizi..

Le competenze e le funzioni del mediatore

...

III. Le limitazioni delle competenze concernenti gli atti e i comportamenti delle amministrazioni in funzione, per esempio, delle materie interessate (difesa nazionale, sicurezza pubblica, polizia, ecc.) dovranno essere ridotte all'indispensabile.

L'accesso al mediatore...

I mezzi d'azione del mediatore...

Raccomandazione 159 (2004) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 5 novembre 2004) sui mediatori regionali : un'istituzione al servizio dei diritti dei cittadini.

"Il Congresso..

...

11. Constatando che le autorità regionali assumono responsabilità multiple in ambiti quali la sicurezza sociale, l'educazione, l'edilizia, la salute, l'ambiente e che questi obblighi implicano una complessità giuridica e amministrativa che rende difficile la conoscenza e l'accesso dei cittadini ai loro diritti civili e sociali;

...

15. Valutando che, stante la loro prossimità ai cittadini e alle autorità regionali, i mediatori regionali contribuiscono a garantire efficacemente l'accesso ai diritti e

facilitano il dialogo tra amministrazione e amministratori;

....

18. Sottolineando che i mediatori regionali dovranno beneficiare di un mandato chiaro, nel quale siano precisate le loro relazioni con i poteri pubblici e con eventuali istituzioni di mediazione a livello nazionale e/o locale e **che i mediatori regionali possono coesistere con i mediatori nazionali o assolvere le funzioni di mediatore nazionale laddove questo non esista;**

..Invita il Consiglio d'Europa:

a facilitare la creazione di reti europee di mediatori regionali a livello nazionale e europeo allo

scopo di facilitare lo scambio di esperienze, la condivisione di informazioni e di buone pratiche....”

21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011

“La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali”

Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Relazione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011)

“Introduzione.

....

3. Al fine di facilitare la lettura del presente rapporto e del questionario sul quale lo stesso è basato, noi intendiamo per “ombudsman” una istituzione che riunisce la totalità o la maggior parte delle seguenti caratteristiche: un ombudsman interviene allorché un individuo è stato leso da un atto di cattiva amministrazione. Questo ultimo tema è estremamente vasto: esso include in particolare, ma senza limitarsi a questo, gli atti illegali e le violazioni dei diritti dell'uomo. Può trattarsi per esempio di un ritardo, della mancata comunicazione di informazioni, di un comportamento grossolano o insensibile; la cattiva amministrazione deve costituire il fatto di un organo pubblico, per esempio una autorità locale o regionale; per svolgere le sue indagini, l'ombudsman ha accesso a tutti i dossier e altri elementi di prova pertinenti; l'ombudsman opera per quanto possibile in collaborazione con l'autorità locale/regionale; il funzionario responsabile dell'errore non è abitualmente identificato individualmente; l'ombudsman applica una procedura informale, cosicché, per esempio, un reclamante non ha

bisogno dell'assistenza di un avvocato;

l'ombudsman formula delle raccomandazioni, piuttosto che delle disposizioni giuridicamente dotate di esecutorietà.

4. Per quanto riguarda la terminologia, gli Stati utilizzano delle denominazioni differenti, per esempio Mediateur, Difensore Civico, Defensor del Pueblo, Sindic de Greuges, Justicia Mayor, Arateko, Valedor do Pobo. Nel presente rapporto, comunque, noi impiegheremo il termine ombudsman, perché è colui che è utilizzato da più lungo tempo e più correntemente..

...

II. Sviluppo degli ombudsman centrali e locali/regionali

....

b. tra gli Stati esaminati per il presente rapporto...due Stati - l'Italia e la Svizzera - non hanno ombudsman centrale, ma unicamente degli ombudsman locali/regionali.... Ai sensi della legge nazionale italiana, l'ombudsman regionale, laddove è stato designato è anche competente nei confronti dei servizi amministrativi centrali ubicati all'interno del territorio della regione. Gli ombudsman regionali siedono in un Comitato di Coordinamento che li rappresenta

ed è riconosciuto dal Congresso delle Regioni italiane. Il Coordinatore rappresenta l'Italia nella rete europea dei Mediatori. Il Comitato di Coordinamento cerca di mantenere contatti con le istituzioni locali e gli ombudsman locali. A dispetto degli sforzi di realizzare una rete di ombudsman italiani regionali e locali, la

presenza dell'ombudsman solo in alcune città o in alcune regioni affievolisce la tutela non giudiziale dei diritti che l'ombudsman può garantire alla gente in modo tale che i loro diritti variano in funzione del loro luogo di residenza e dell'amministrazione pubblica alla quale si rivolgono

Risoluzione 327 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 18 ottobre 2011)

"La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali"

...Il Congresso rammenta i suoi "Principi del 1999 che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale", che restano d'attualità e offrono un riassunto utile del valore e della finalità di questa istituzione...

...Il Congresso chiama le associazioni dei poteri locali e regionali:

...
a richiedere alle autorità nazionali, allorquando la copertura dei servizi

dell'ombudsman e il quadro legislativo sono incompleti, a garantire la realizzazione di un sistema nazionale di protezione da parte di un ombudsman in ogni Stato membro, in questo modo fornendo adeguata tutela a tutte le persone contro la cattiva amministrazione a livello locale e regionale, assicurando che ciascuno abbia facile accesso ai servizi di un ombudsman."

Raccomandazione 309 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 18 ottobre 2011)

"La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali"

...6. Il Congresso incoraggia la cooperazione e la messa in rete tra i servizi dell'ombudsman, in particolare in cooperazione con il Commissario europeo ai diritti dell'uomo, la rete dei mediatori europei e l'Associazione internazionale dei mediatori. esso incoraggia anche la cooperazione tra gli ombudsman locali e regionali in ciascuno Stato membro e riconosce il ruolo positivo che i comitati di coordinamento

nazionale possono svolgere nella realizzazione dei servizi dell'ombudsman...

...8. Raccomanda che il Comitato dei Ministri inviti gli Stati membri a garantire, a proposito degli ombudsman incaricati di esaminare i reclami di cattiva amministrazione concernenti i servizi pubblici locali e regionali:

...
g. che si realizzi una buona cooperazione e una messa in rete

tra gli ombudsman che lavorano a livello locale, regionale, nazionale e europeo, grazie alla creazione, se del caso, di comitati di coordinamento nazionali, al fine di

garantire che i reclami siano indirizzati all'ombudsman competente e di evitare ogni duplicazione d'attività"

RETE EUROPEA DIFENSORI CIVICI

Nel 1996, in occasione del 1° Seminario dei Difensori civili nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e dei Paesi candidati, tenutosi a Strasburgo, il Mediatore Europeo costituisce la Rete europea dei Difensori civili.

VI Seminario dei Difensori civili nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e dei Paesi candidati, Strasburgo 14-16 ottobre 2007:

"Dichiarazione della Rete europea dei Difensori civili":

"...per far conoscere meglio la dimensione comunitaria del lavoro dei difensori civili e per chiarire quale tipo di servizio forniscono a chi presenta una denuncia su materie che rientrano nell'ambito del diritto dell'Unione europea.."

VII Seminario regionale della Rete europea dei Difensori civili regionali, Innsbruck 7 - 9 novembre 2010.

"Nuova identità visiva, sia per il Mediatore Europeo sia per la Rete europea dei difensori civili...Il logo della rete intende conferire a quest'ultima un'identità distinta, separata da quella del Mediatore europeo, e verrà utilizzato per le sue pubblicazioni, per l'Extranet e gli eventi..".

Creazione di una nuova Extranet per la rete europea dei difensori civili

VIII Seminario nazionale della Rete europea dei Difensori civili , Copenaghen 20-22 ottobre 2011

Seminario nazionale a cui il Coordinamento dei Difensori civili italiani, nella persona del Presidente Coordinatore, è stato accreditato quale Organismo rappresentativo della Difesa civica italiana

OMBUDSMAN PARLAMENTARE - SVEZIA

"Può presentare un reclamo all'Ombudsman (JO) chiunque ritenga che egli o ella o qualcun altro è stato trattato male o in modo ingiusto da una autorità

pubblica o da un impiegato pubblico presso la pubblica amministrazione o un amministrazione locale (In altre parole non è necessario per una

persona essere cittadino Svedese o avere una determinata età per poter depositare un reclamo)”

La persona che presenta il reclamo, o la persona mediante la quale il reclamo è presentato, non

deve necessariamente avere un personale interesse nel reclamo

L'Ombudsman può, tra l'altro, trattare reclami concernenti lo stato di detenzione

DEFENSOR DEL PUEBLO - SPAGNA

“Ogni cittadino, Spagnolo o straniero, senza riguardo ad età o alla sua situazione legale in Spagna, individualmente o collettivamente (anche società straniere), può presentare reclamo all'Ombudsman, se egli o ella considera che i diritti riconosciuti dalla Costituzione concernenti i rapporti con la Pubblica

Amministrazione spagnola sono stati violati”

L'Ombudsman può, tra l'altro, trattare reclami concernenti lo stato di detenzione.

Gli Ombudsman regionali spagnoli svolgono interventi relativi a reclami posposti nei confronti di autorità regionali e locali nell'ambito del loro territorio.

COMITATO FEDERALE DELLE PETIZIONI - GERMANIA

“Ogni persona (individualmente o congiuntamente con altre) ha il diritto di indirizzare richieste scritte o reclami al Comitato, anche per esempio bambini, persone che hanno perso la loro capacità legale, apolidi e persone che non hanno

nazionalità tedesca e anche non vivono in Germania “

“La sorveglianza parlamentare delle prigioni ricade sotto la responsabilità dei Comitati delle Petizioni dei singoli Land e a seconda del Land dall'Ombudsman delle prigioni”

DEFENSEUR DES DROITS - FRANCIA

La nuova Autorità costituzionale, istituita con legge organica n.2011-333 del 29 marzo 2011, ha sostituito, riunendo su di sé le relative attribuzioni e compiti, tre importanti figure pubbliche di “mediazione”, il Médiateur de la République, il Défenseur des enfants e la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), oltre alla Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), i compiti

della quale dopo il relativo scioglimento, sono stati anch'essi trasferiti al Défenseur des droits dal 1° maggio 2011.

Nell'ambito delle sue funzioni il Défenseur des droits ha, nei confronti delle amministrazioni pubbliche, il potere di richiedere ogni informazione o documento utile all'istruttoria del procedimento di cui sia stato o si sia investito e l'eventuale carattere segreto o confidenziale dei documenti non

può essere opposto al Défenseur des droits se non in alcuni casi specificamente indicati dalla legge, in materia di segreto concernente la difesa nazionale, la sicurezza dello Stato o la politica estera.

Suggerimenti e indicazioni per radicare la Difesa Civica istituzionale in Piemonte e in Italia

Alla luce delle riflessioni sviluppate in diversi contesti culturali e di scambio di esperienze, in primis con il Mediatore Europeo, che ha mostrato di condividere il percorso avviato dal Coordinamento, è stato possibile formulare alcune indicazioni, che ci pare utile sottoporre all'attenzione del Consiglio regionale del Piemonte, in quanto si tratta di dare corpo ad un miglior radicamento della funzione, anche nei rapporti con i cittadini piemontesi e con riguardo al territorio di riferimento dell'azione del Difensore civico regionale.

Tali indicazioni ci risultano sottoposte all'esame di Uffici legislativi facenti capo e al Parlamento e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Se ne elenca di seguito, sinteticamente, il contenuto.

Potrà trattarsi, in sintesi, di :

- A. **Riconoscere** formalmente su tutto il territorio italiano, in analogia con il riconoscimento e l'accreditamento già intervenuto con l'Ufficio del Mediatore Europeo, al costituito Coordinamento e al Presidente pro tempore funzioni di rappresentanza della Difesa Civica italiana, e anche di interlocuzione nei riguardi dell'Amministrazione Centrale dello Stato, di

concerto col Difensore Civico Regionale di riferimento del cittadino e/o ente "reclamante". Rendere sistemica e formalizzare la cooperazione istituzionale dei Difensori Civici regionali, tramite il Coordinamento, con le Authority istituite, valorizzando peraltro in senso formale rapporti importanti e imponenti nei numeri già in atto (con l'Authority per l'Energia, col il Garante della Privacy, nonché con il Garante della Concorrenza, per quanto concerne l'esperienza del Difensore civico regionale in Piemonte);

- B. **Attribuire** ai Difensori Civici Regionali, prevedendone la necessità della nomina, garantendone autonomia, indipendenza e terzietà, funzioni di coordinamento della difesa civica su tutto il territorio di riferimento, attraverso il sistema e il metodo delle convenzioni di cui al Protocollo stipulato dal Coordinamento e dall'Unione delle Province Italiane;
- C. **Prevedere** che, a seguito dell'intervento formale del Difensore Civico relativo ad

Accelerare
Sollecitare
Deflazionare

Proposte e
indicazioni per un
buon radicamento
della Difesa civica

atti e provvedimenti amministrativi non ancora definitivi, a tutela dell'interesse pubblico, resti sospesa temporaneamente ex lege l'efficacia degli stessi sino a che il competente Ufficio non abbia dato riscontro motivato discorsivamente alle osservazioni, rilievi, suggerimenti del Difensore Civico, e che in difetto di riscontro, entro un breve termine di natura perentoria, improrogabile, atti e/o provvedimenti non abbiano effetto alcuno: in tal modo venendo rafforzata la funzione naturaliter sollecitatoria del Difensore Civico, ma altresì rendendo soddisfazione al cittadino nel segno della trasparenza e anche consentendo all'Ufficio di potere rettificare o correggere, ma anche confermare, con idonee motivazioni i propri assunti. Se ne dedurrebbe un forte effetto acceleratorio e

ancora un forte e anche risolutivo nella sostanza effetto deflattivo del carico giurisdizionale, il tutto con forti economie e risparmio di risorse e anche migliorando il grado di fiducia dei cittadini nelle Istituzioni. Siffatta previsione potrebbe essere oggetto di esame anche relativamente agli interventi dispiegati dal Difensore civico nei riguardi degli Uffici e dell'Amministrazione regionale;

- D. **Conferire** al Difensore Civico la legittimazione attiva processuale in proprio nella c.d. class action pubblica, di cui al D.Lgs. 15/2009, nell'interesse della collettività dei cittadini, senza obbligo di munirsi di difensore tecnico.
- E. **Regolamentare** la nomina di Commissario ad acta del Difensore Civico, ai sensi dell'art.136 T.U.EE.LL..

Riflessioni, con qualche considerazione finale

In conclusione della premessa alla Relazione che contiene anche due scritti del Difensore civico intesi a verificarne le potenzialità, quale Mediatore, relativamente a problematiche molto attuali che concernono il rapporto tra cittadini e Amministrazioni fiscali, in specie regionali, e ancora la "malasanità";

rimettendo le considerazioni svolte in quegli scritti all'attenzione del Consiglio regionale del Piemonte, in termini per altro già oggetto di interlocuzione, vogliamo soffermarci sul carattere specifico di una buona Difesa civica, garante dei diritti, intendendosi per "diritti" i Diritti dell'Uomo e del cittadino

proclamati e codificati nelle Carte internazionali e nelle Costituzioni di diversi Stati.

Il modello antico romano, "repubblicano municipale" incentrato sul potere interdittivo del Tribuno della plebe, può costituire una risorsa a cui attingere per cercare di ovviare al problema storico della "fame" di Costituzione dei cittadini del nostro tempo: intendendosi per "Costituzione" lo strumento giuridico capace di impedire l'abuso del Potere e la sopraffazione e di garantire i Diritti, attraverso la partecipazione e, nel contempo, il bilanciamento dei poteri.

Come è stato detto, la crisi della forma Stato nell'era della globalizzazione, consiste: "nella osmosi di quote del potere - una volta appannaggio dello Stato - sia verso l'esterno sia verso l'interno" e si accompagna, in positivo, all'emersione di centri o soggetti di poteri nuovi.

Ciò che è stato definito "glocalizzazione", riferita alla insorgenza del ruolo economico e politico degli Enti locali e delle Città.

In tale dimensione storica, la diffusione della Difesa Civica e della figura del Difensore Civico (dalla Corte Costituzionale italiana definito come "Organo titolare di funzioni non politiche di tutela della legalità e della regolarità amministrativa", in C.Cost. 3/12/2010 n.326), Defensor del Pueblo (in Spagna e in America Latina) Défenseur des droits, già Mediateur de la République (in Francia), Ombudsman (in Svezia e nei Paesi scandinavi), rappresenta il segno importante di un'esigenza forte sentita dai cittadini, sebbene contraddittoriamente posta e confusamente interpretata dalle Istituzioni: "dare soluzione al problema della difesa dei governati di fronte al complesso dei

governanti, nelle diverse articolazioni dei pubblici poteri e dell'azione amministrativa".

Il Difensore Civico contemporaneo modellato secondo la reminiscenza tribunizia, ovvero dotato di un qualche potere impeditivo e concretamente sollecitatorio, che consenta di non disarmarlo del tutto, può in concreto essere e comunque divenire:

a) mezzo di affermazione del principio di legalità e del bilanciamento dei poteri in quanto "rappresentante" e interprete di diritti e interessi diffusi, "i poteri" appartenenti alla comunità dei cittadini,

b) strumento di partecipazione dei cittadini, nel segno della garanzia di trasparenza, legalità ed equità, in un continuo confronto con i poteri costituiti.

La legalità, intesa come legalità sostanziale: "ars boni et aequi" - nell'accezione di Celso; trasparenza intesa come diritto alla motivazione di atti e provvedimenti e di condotte anche omissive delle Pubbliche Autorità.

La forza della persuasione, che ben può estrinsecarsi in opera e attività di "mediazione" (nel senso etimologico connesso alla parola "OMBUDSMAN"), quanto alle tecniche e al modus operandi, raggiunge il risultato, in funzione di un potere interdittivo/impeditivo usato con attenzione e intelligenza, "sine ira ad studio" parafrasando Tacito.

"Interdizione" consistente nel potere di pretendere una risposta motivata, e coerente con il suo intervento e i suoi suggerimenti, in un "dialogo" proattivo e pubblico, che si concreta nei momenti dell' "ascolto" e ad un tempo dell' "azione", ("ascolto attivo").

Ciò che implica, ad un tempo, "responsabilità" e autoreponsabilizzazione, trasparenza, legalità, equità e buon

andamento dei pubblici poteri ed uffici e dell'azione amministrativa che ne deriva.

Ma anche: rendere conto ai cittadini, nell'ottica e nella dimensione del servizio.

La relazione tra cittadini e poteri costituiti diventa allora orizzontale e non verticale, il suddito diviene cittadino della res pubblica, che è a sua volta res populi.

Ogni cittadino, titolare della sovranità può rivendicare, in tal modo, la centralità del suo diritto.

Come è stato detto, la prevalenza degli interessi individuali su quelli collettivi può essere causa determinante del declino di una nazione e di una comunità.

Questo è il senso profondo del mos majorum.

Il che non vuol dire che i valori fondanti non possano mutare quanto al loro contenuto, come è accaduto con la Rivoluzione francese, quando si è passati da una società fondata su valori gerarchici ad una società fondata su valori di uguaglianza e libertà.

Importante è mantenere il primato degli interessi della comunità e soprattutto quei vincoli di continuità che connettono il passato con il futuro, la generazione dei padri con quella dei figli.

Spezzato quel vincolo, c'è il rischio di entrare nello scenario nichilistico che Nietzsche così descrive: "Manca lo scopo, manca la risposta al perché, tutti i valori si svalutano".

I valori di cui trattasi altro non sono che dei coefficienti sociali, per cui una comunità riduce il proprio tasso di conflittualità, facilitando così la realizzazione del bene comune.

Riecheggia allora, in quella che è stata definita da Bobbio "l'età dei diritti", l'ammonimento di Benedetto XVI, Pontefice romano, nel suo storico discorso al Bundestag del 22 settembre 2011.

In quell'occasione, affermando la centralità delle questioni fondamentali del diritto "nelle quali è in gioco la dignità dell'uomo e dell'umanità", nei termini affermati dai teologi cristiani e, ancor prima, dai filosofi stoici e dai maestri del diritto romano, e ancora, attraverso lo sviluppo giuridico dell'Illuminismo fino alla Dichiarazione dei Diritti umani, il Pontefice di Roma sollecitò una discussione pubblica intesa ad impedire, in ipotesi anche attraverso il principio maggioritario, la distruzione del Diritto da parte del potere.

Il Pontefice di Roma invitò a "servire il diritto", citando Agostino d'Ippona: "Togli il diritto e allora cosa distingue lo Stato da una grossa banda di briganti?".

(www.new.va.it Cfr. Sant'Agostino, De civitate Dei, IV, 4 «Remota itaque et iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia? quia et latrocinia quid sunt nisi parva regna?»))

In questo suo farsi Garante dei diritti delle persone, in questo suo porsi come momento di interdizione, persuasione e sollecitazione, il Difensore Civico moderno, erede della tradizione romanistica del tribunus plebis, moderno "mediatore", Uomo-tramite, Ombudsman, Defensor del Pueblo, Défenseur des droits, può farsi e divenire strumento di bilanciamento tra poteri, diritti, interessi, bisogni, contribuendo a migliorare la macchina amministrativa, umanizzandola e anche incrementandone efficienza e qualità.

Realizzando quella disunione "organizzata" nella costituzione della "res publica" romana, attraverso l'istituzione del tribunato, causa della sua "perfezione" secondo l'espressione di Niccolò Machiavelli.

Come egli scriveva nei Discorsi sulla prima Decade di Tito Livio, a proposito della Repubblica romana e del Tribunato della plebe, fondamentale importanza per conservare la libertà di una repubblica ha l'istituzione, regolata dalla legge, di meccanismi che consentano ai cittadini di denunciare arbitri subiti o violazioni della libertà, senza ricorrere a mezzi extralegali o a calunnie; "accusarsi gli uomini a magistrati, a popoli, a consigli; calunniarsi per le piazze e per le logge.. e dove non e' bene ordinata questa parte, seguitano sempre disordini grandi" (Discorsi, I, 8).

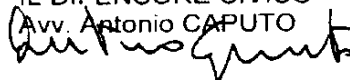
In conclusione di questa Sintesi delle attività svolte, mi mantengo a completa disposizione, anche ai fini della discussione sulla Relazione, ad opera del Consiglio regionale, come prevista dall'art.8, comma 2 della legge istitutiva,

Vogliate gradire i sensi della mia profonda stima.

Torino, 31 gennaio 2012

IL DIFENSORE CIVICO

Avv. Antonio CAPUTO



Sfida infinita agli eccessi di burocrazia. La giungla dei rimedi dalla legge n.15 del 1968 alla legge di stabilità del 2012 (governo Monti) Se non ora quando?

La giungla dei rimedi

La lotta alla burocrazia dalla prima norma che già nel 1968 aveva previsto l'autocertificazione sino alla più recente Legge di stabilità che ha sancito la validità e utilizzabilità dei certificati solo nei rapporti tra privati. Per ogni intervento è indicato il provvedimento di riferimento, l'oggetto e le principali novità introdotte

	OGGETTO	PRINCIPALI MISURE
1968 <i>legge n. 15</i>	Documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme	Dichiarazioni sostitutive delle certificazioni e degli atti di notorietà, divieto per le Pa di chiedere atti o certificati su fatti, stati e qualità personali attestati in documenti già in possesso o che esse stesse siano tenute a certificare (articoli 1-10)
1990 <i>legge n. 241</i>	Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi	Autocertificazioni e obbligo di acquisizione d'ufficio di atti, stati e qualità risultanti da atti in possesso della pubblica amministrazione (articoli 18 e 30)
1993 <i>legge n. 537</i>	Misure di finanza pubblica	Regolamenti delegificanti di semplificazione dei procedimenti amministrativi (articolo 2 e all. el. n. 4)
1997 <i>legge n. 59</i>	Funzioni e compiti a regioni ed enti locali, per la riforma della Pa e per semplificazione amministrativa	Validità degli atti, dati e documenti formati dalla Pa e dai privati con strumenti informatici o telematici (art. 15); ddl per la legge di semplificazione (art. 20); regolamenti delegificanti di soppressione e semplificazione dei procedimenti (art. 20)
1997 <i>legge n. 127</i>	Snellimento attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo	Regolamenti delegificanti per la semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa (articolo 1); stato civile e certificati anagrafici (articolo 2); formalità per la partecipazione ai concorsi pubblici (articolo 3)
1998 <i>dl n. 117</i>	Funzioni e compiti amministrativi dello Stato a regioni ed enti locali (attuazione legge 59/1997)	Sportello unico per le attività produttive (articoli 23-24)
1999 <i>legge n. 50</i>	Delegificazione e testi unici di norme su procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1998	Regolamenti delegificanti di semplificazione (articolo 1); relazione annuale di semplificazione (articolo 2); analisi di impatto della regolazione (articolo 3)
2000 <i>legge n. 340</i>	Delegificazione norme per semplificazione procedimenti amministrativi	Regolamenti delegificanti di semplificazione (articolo 1), dichiarazioni sostitutive (articolo 2), delega ai Comuni per il rilascio dei passaporti (articolo 4)

	OGGETTO	PRINCIPALI MISURE
2000 <i>Dpr n. 445</i>	Testo unico in materia di documentazione amministrativa	Semplificazione della documentazione amministrativa e documento informativo (capo II); certificati, dichiarazioni sostitutive, acquisizione d'ufficio dei documenti in possesso della pubblica amministrazione (capo III)
2003 <i>legge n. 229</i>	Qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - legge di semplificazione 2001	Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese (articolo 16)
2005 <i>Dlgs n. 82</i>	Codice dell'amministrazione digitale	Pagamenti informatici, sportello unico, registro informatico degli adempimenti per le imprese (capo I); documento informativo (capo II)
2005 <i>legge n. 246</i>	Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005	Riassetto normativo per materie (capo I); semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive (articolo 5); atti notarili (articolo 12)
2008 <i>decreto legge n. 112</i>	Competitività, semplificazione, finanza pubblica, perequazione tributaria	Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (articolo 25); durata e rinnovo carta d'identità (articolo 31); semplificazione disciplina installazione impianti negli edifici (articolo 35); impresa in un giorno e sportello unico (articolo 38)
2008 <i>decreto legge n. 185</i>	Sostegno famiglie, lavoro, occupazione e impresa - Funzione anti-crisi quadro strategico nazionale	Obbligo di usare la posta elettronica certificata per le pubbliche amministrazioni; semplificazioni per famiglie e imprese; regole sulla conservazione informatica di atti, documenti, libri contabili (articoli 16 e 16-bis)
2010 <i>Dlgs n. 59</i>	Attuazione della direttiva «Servizi» 2006/123/CE	Sportello unico (articoli 25-26)
2011 <i>legge n. 180</i>	Tutela della libertà d'impresa - Statuto delle imprese	Riduzione e compensazione degli oneri informativi, regolatori e amministrativi (articoli 7-8)
2011 <i>legge n. 183</i>	Legge di stabilità 2012	Norme in materia di certificazioni e autodichiarazioni (le certificazioni della pubblica amministrazione sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati; articolo 15)



*I componenti dell'Ufficio del Difensore civico
Al centro il Difensore civico, avv. Antonio Caputo, a destra il
dirigente del Settore "Segreteria Ufficio di Presidenza ed Organi
Istituzionali Interni - Ufficio del Difensore civico", dr. Valter Bossi*

PAGINA BIANCA

1

**Denunce e indagini:
casistiche e spunti di analisi****1.1 Diritto di accesso documentale
Riesame di determinazioni di diniego
opposte da Pubblica Amministrazione e
attività della Difesa civica****Principi e norme di riferimento**

La legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i. all'art.1, (**Principi generali dell'attività amministrativa**), comma 1, dispone: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

L'accesso ai documenti amministrativi, come esplicitato dall'art. 22 secondo comma della legge 241/90, per cui "attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la

trasparenza", è, quindi, strumentale all'imparzialità e alla trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione.

La legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i., all'art.25 (**Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi**), prevede:

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

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato

Accesso ai
documenti
amministrativi:
legge 241/90,
art. 22:
imparzialità e
trasparenza.

Art. 25 legge
241/90.
Tempi e
procedure
per l'accesso
ai documenti
e per il
riesame
dell'eventual
e diniego

il documento o che lo detiene stabilmente.

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

4. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto.

Se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è

consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

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

Parallelamente, il D.Lgs. 19 agosto 2005, n.195 di “attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale”, all'art.7 (**Tutela del diritto di accesso**), prevede che

Il Difensore civico
come "Garante"
dell'imparzialità, del
buon andamento e
della trasparenza
dell'azione
amministrativa

"1. Contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini di cui all'articolo 3, comma 2, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale secondo la procedura di cui all'articolo 25, commi 5, 5-bis e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'articolo 25, comma 4, della stessa legge n. 241 del 1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 della citata legge n. 241 del 1990, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato".

L'art.90 dello Statuto della Regione Piemonte (Ufficio del Difensore civico), al comma 2, chiarisce: "l'Ufficio del Difensore civico 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"

Da tali norme emerge con chiarezza il riconoscimento formale al Difensore civico del ruolo di "Garante" dell'imparzialità, del buon andamento e della trasparenza dell'azione amministrativa e, in tale ambito e a tale specifico fine, di "tutore" stragiudiziale del diritto di accesso; costituendo il ricorso al Difensore civico uno strumento non oneroso per il cittadino, alternativo al rimedio giurisdizionale, che il cittadino medesimo può intraprendere avverso il diniego di ostensione di documenti amministrativi.

Casi significativi: richieste di riesame del diniego di accesso documentale ex art.25 l.241/90 e reclami riguardanti il diritto di accesso.

Richiesta di riesame di diniego di accesso (parziale) opposto da Amministrazione Ospedaliera: parere di ritenuta illegittimità del diniego

La richiesta di accesso e di riesame del diniego

Un dipendente di Azienda ospedaliera ha indirizzato al Difensore civico istanza di riesame della determinazione di diniego (parziale) espresso da parte dell'Amministrazione dell'Azienda medesima, in riferimento a richiesta di accesso presentata dal cittadino

avente ad oggetto note che riguardavano la sua collocazione lavorativa.

Con la nota recante diniego di accesso ad uno dei documenti richiesti, veniva evidenziata dall'Amministrazione la mancanza di una situazione giuridicamente rilevante, in quanto si sarebbe trattato di "documento meramente

Il parere del
Difensore
civico di
ritenuta
illegittimità
del diniego.

interlocutorio ed esplorativo", al quale non avrebbe fatto seguito un provvedimento conclusivo riguardante il richiedente.

Ulteriormente l'Amministrazione assumeva che l'azione amministrativa era stata comunque resa comprensibile e palese, considerata l'avvenuto accesso ad una delle note e l'avvenuta convocazione del richiedente per un colloquio.

A fronte della richiesta di riesame pervenuta, il Difensore civico, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/90, indirizzava una nota in cui informava il richiedente e comunicava all'Amministrazione coinvolta "parere di ritenuta illegittimità di diniego di accesso", in base alle seguenti considerazioni:

mediante la richiesta di accesso il cittadino aveva formulato richiesta di accesso ad atti certi e determinati, rientranti nella definizione di "documento amministrativo" di cui all'art.22 della legge 7/08/1990 n.241, ovvero "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale"; per quanto riguarda, in particolare l'interesse del cittadino, "corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso" (ex art.22 legge 241/90), interesse nei fatti riconosciuto anche dall'Amministrazione, che, nella nota di diniego, aveva fatto riferimento a comportamenti posti in essere per rendere comprensibile e palese al cittadino

l'azione amministrativa riguardante la situazione collegata al documento in questione,

"la nozione di "situazione giuridicamente rilevante" ex art.22, L.n.241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo" e che "la legittimazione all'accesso ... va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto" (vedasi Consiglio di Stato, Sez.VI n.7643 del 04/12/09; conforme Consiglio di Stato, Sez.VI n.6440 del 27/10/06 ex multis);

l'art.24 (Esclusione dal diritto di accesso) della legge 241 del 1990, al comma 7, così recita : "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" e, "secondo la prevalente giurisprudenza,... la disposizione appena citata si riferisce a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, ben potendo l'accesso essere finalizzato alle valutazioni preliminari in ordine al se proporre tale azione (T.A.R. Puglia, Sez.III n.3339 del 30/12/2009, T.A.R. Puglia, Sez.I n.11/2008, T.A.R.

Campania, Sez.V n.4702/2007 ex multis); non essere, peraltro, controversa la pacifica detenzione in capo all'Amministrazione della documentazione di cui si è richiesta l'ostensione, inerente la posizione soggettiva del richiedente, mentre la motivazione del diniego appare intrinsecamente contraddittoria, giacché se si trattasse di atto influente non si comprende perché potrebbe dispiegare effetti nell'ipotesi di adesione spontanea da parte dell'istante, apparendo ulteriormente inconcludente e contraddittorio definire il documento nel contempo "interlocutorio" ed "esplorativo", giacché in quanto "interlocutorio" il documento deve essere esibito al richiedente quale antecedente logico-giuridico di successive determinazioni, risultando inconcludente il definirlo "esplorativo".

Conclusione e risultati dell'intervento

Il menzionato parere espresso dal Difensore civico in ordine alla ritenuta illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione

disponente veniva indirizzato al cittadino richiedente, con l'avvertimento che, in conformità a quanto disposto dall'art.25, c.4 della legge 241/90, se l'Amministrazione "non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico", l'accesso è consentito" e che "qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito dell'istanza al difensore civico..."; con tale pronuncia potendosi ritenere esaurito l'ambito di intervento proprio del Difensore civico, ai sensi di quanto disposto dall'art.25 c.4 della legge 07.08.1990, n.241 e s.m.i., fatto salvo ogni diritto degli interessati in ogni altra sede .

Nel caso esposto, non perveniva, nei termini previsti, alcun provvedimento motivato di conferma del diniego di accesso da parte dell'Amministrazione coinvolta, in tal modo potendosi ritenere consentito l'accesso al documento richiesto.

Richieste di riesame di diniego tacito ovvero di differimento di accesso, opposto da Soggetti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse in ambito sanitario, o da Soggetti di diritto pubblico, ad Associazione che persegue finalità riguardanti lo stesso ambito : parere di ritenuta illegittimità del diniego

Il parere di ritenuta illegittimità del diniego

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

Sono pervenuti al nostro Ufficio numerosi ricorsi, parimenti trasmessi a strutture sanitarie private e pubbliche, mediante i quali un'Associazione senza scopo di lucro, tramite i propri legali, ha

formulato istanze di riesame di determinazioni di diniego tacito, nonché di diniego parziale o differimento, che erano state opposte dalle strutture medesime a fronte di specifiche richieste di accesso presentate dal Presidente dell'Associazione.

L'oggetto della richiesta di accesso era costituito da "dati disaggregati" relativi a specifiche tipologie di spesa per farmaci, al fine di predisporre una pubblicazione riguardante la "Sanità" attraverso le sue "cifre".

La richiesta di accesso risultava motivata "con l'interesse generale, ma soprattutto degli associati, a poter disporre di uno strumento indispensabile per la razionalizzazione e ottimizzazione della spesa farmaceutica".

Il parere del Difensore civico di ritenuta illegittimità del diniego.

In riferimento alle richieste di riesame pervenute, relative a diniego tacito, diniego parziale o differimento opposto dalle predette strutture sanitarie, il Difensore civico, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/90, ha indirizzato una nota mediante la quale ha informato l'Associazione e comunicato agli Enti coinvolti "parere di ritenuta illegittimità di diniego di accesso", in base alle seguenti considerazioni:

dati e informazioni, "purché .. siano racchiusi in documenti amministrativi", nella definizione datane dall'art.22 della legge 7/08/1990 n.241, ovvero "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale", rientrano nella disciplina del diritto di accesso (vedasi, in tal senso, Consiglio di Stato, Sez.V, 7 novembre 2007, n.5780) e, nel caso in questione, si deve presumere trattarsi di dati certamente contenuti e desumibili

da bilanci e dalla fatturazione delle spese farmaceutiche, nonché dalla registrazione dei movimenti di magazzino, che, in quanto tali, rappresentano documentazione a disposizione della Pubblica Amministrazione, ivi comprese quella fiscale e regionale, in specie, per quanto riguarda le strutture sanitarie private interessate, anche con riguardo al regime di convenzionamento con il Servizio Sanitario;

d'altronde, "la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, poiché la richiesta di accesso non deve indicare in modo puntuale i documenti, in quanto molto spesso il privato non sa in quali fonti siano contenute le informazioni ricercate, spetta proprio all'Amministrazione individuare i documenti recanti le informazioni richieste, sempre che sussistano i presupposti per consentire l'accesso" e che "nello stesso spirito collaborativo,...ciò che rileva ai fini dell'accoglimento dell'istanza di accesso non è il "nomen iuris" di un determinato atto o documento dell'Amministrazione, ma è l'informazione in esso contenuta, indipendentemente dal modo in cui l'atto sia denominato: di conseguenza, al di là del termine con cui siano stati indicati gli atti cui si intende accedere, l'accesso deve essere consentito a tutti gli atti esistenti contenenti le informazioni indicate" (Consiglio di Stato, Sezione V, 27 maggio 2011 n.3190, conforme Consiglio di Stato, Sezione VI, 26 gennaio 2006 n.229, Consiglio di Stato, Sezione VI, 13 luglio 2006 n.4505, Consiglio di Stato, Sezione VI, 4 settembre 2007, n.4638);

per quanto concerne, in particolare, l'interesse dell'Associazione, che, statutariamente, svolge attività anche con specifico riferimento all'ambito sanitario, l'art.22 della legge 7 agosto 1990 n.241 e s.m.i.,

definisce quale "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"; per cui, in riferimento alle attività svolte dall'Associazione in questione, si appalesa l'interesse giuridicamente apprezzabile della stessa a conseguire ogni informazione in possesso delle predette strutture, così come ricavabile da ogni documento in possesso delle stesse di cui sia richiesta l'ostensione;

d'altro canto, la nozione di "situazione giuridicamente tutelata" ex art.22, L.n.241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, "si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo" ed ancora che "la legittimazione all'accesso ... va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto" (vedasi Consiglio di Stato, Sez.VI n.7643 del 04/12/09; conforme Consiglio di Stato, Sez.VI n.6440 del 27/10/06 ex multis);

ancora, l'art.24 (Esclusione dal diritto di accesso) della legge 241 del 1990, al comma 7, così recita: "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui

conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" e, "secondo la prevalente giurisprudenza,.... la disposizione appena citata si riferisce a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, ben potendo l'accesso essere finalizzato alle valutazioni preliminari in ordine al se proporre tale azione (T.A.R. Puglia, Sez.III n.3339 del 30/12/2009, T.A.R. Puglia, Sez.I n.11/2008, T.A.R. Campania, Sez.V n.4702/2007 ex multis);

inoltre, l'art.22 della legge 7 agosto 1990 n.241, prevede alla lettera e) che "per pubblica amministrazione si intendano, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso "tutti i soggetti di diritto pubblico ed i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario" e , dall'istruttoria espletata dall'Ufficio è emerso che le strutture nei confronti delle quali è stato richiesto l'accesso ai predetti "dati" sono ascrivibili tra i "soggetti di diritto pubblico", ovvero, per la maggior parte, costituiscono strutture sanitarie private accreditate e/o convenzionate con il Servizio Sanitario Nazionale, che "pertanto, si tratta di un'attività di un soggetto privato di pubblico interesse e oggetto di disciplina normativa nei confronti della quale è esercitabile il diritto di accesso"(T.A.R. Lombardia, Sez.I, 19 aprile 2007 n.1875).

Per le ragioni sopra esposte, in conformità a quanto previsto dall'art.25 comma 4 della l.241/1990, il Difensore civico ha ritenuto, pertanto, il diniego tacito, nonché il diniego parziale o differimento del diritto di accesso

opposto, nel caso in questione, dalle singole strutture sanitarie private e pubbliche, affetto da illegittimità.

Conclusione e risultati dell'intervento

A fronte dei "pareri" espressi dal Difensore civico in ordine alla ritenuta illegittimità dei dinieghi taciti, parziali ovvero differimenti opposti dalle strutture interessate, non è pervenuto alcun specifico "provvedimento confermativo" del diniego, in ipotesi emanato dalle strutture stesse (semmai note di precisazioni, comunque informate a "spirito di collaborazione"),

potendosi, quindi, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/1990, ritenere consentito l'accesso.

Pertanto, nella quasi totalità dei casi affrontati, sono, altresì, pervenute, per conoscenza a questo Ufficio note di trasmissione dei dati richiesti indirizzate all'Associazione richiedente.

Richiesta di riesame di diniego espresso di accesso a dati e a documentazione riguardanti la persona del cittadino richiedente, contenuti in protocollo generale di Amministrazione Pubblica: parere di ritenuta illegittimità del diniego

Il Parere del
Difensore
civico di
ritenuta
illegittimità del
diniego

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

Un dipendente di Ente Locale, nel cui ambito territoriale non è presente il Difensore civico, ha inviato a questo Ufficio del Difensore civico regionale ricorso, mediante il quale ha formulato istanza di riesame della determinazione di diniego di accesso espressa dall'Amministrazione dell'Ente Locale stesso, in riferimento a richiesta di accesso presentata dal cittadino, avente ad oggetto un "estratto" dal registro del protocollo generale dell'ente, riguardante specifici dati relativi a tutti i documenti eventualmente concernenti il richiedente stesso.

La richiesta di accesso risultava finalizzata, come si legge nella richiesta di accesso prodotta dal cittadino, alla "raccolta di dati utili per la difesa" nell'ambito di "procedimento disciplinare" avviato dall'Amministrazione a carico del dipendente in questione.

Essendo decorsi trenta giorni dalla richiesta di accesso e dovendosi, comunque, intendere la richiesta stessa respinta, in conformità a quanto previsto dall'art.25 c.4 della legge 7 agosto 1990 n.241, era pervenuta al richiedente l'accesso ad una nota mediante la quale l'Amministrazione interessata comunicava che la richiesta di accesso era già stata evasa mediante il rilascio di copia di tutta

la documentazione precedentemente richiesta con diverse istanze di accesso.

Tuttavia, così come precisato dal cittadino nella richiesta di riesame, l'istanza di accesso oggetto del procedimento di riesame, non si riferiva a documenti amministrativi già esibiti, o dei quali aveva già ricevuta copia, in forza di precedenti accessi, essendo "la richiesta dello scrivente ...finalizzata proprio ad escludere che nel Registro possano risultare atti, riguardanti l'interessato, che siano stati sottratti a richieste di accesso pregresse, e dei quali l'interessato non sia stato posto a conoscenza".

Il parere del Difensore civico di ritenuta illegittimità del diniego.

A seguito della richiesta di riesame pervenuta, il Difensore civico, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/90, indirizzava una nota in cui informava il richiedente e comunicava all'Amministrazione coinvolta "parere di ritenuta illegittimità di diniego di accesso", in base alle seguenti considerazioni:

dati e informazioni, "purché .. siano racchiusi in documenti amministrativi", nella definizione datane dall'art.22 della legge 7/08/1990 n.241, ovvero "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale", rientrano nella disciplina del diritto di accesso (vedasi, in tal senso, Consiglio di Stato, Sez.V, 7 novembre 2007, n.5780);

d'altro canto, ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196 ("Codice in materia di protezione dei dati personali"), espressamente richiamato dall'art.22, comma 4 della legge 7 agosto 1990 n.241 in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono, "l'interessato ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile" (art. 7 del Codice - "Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti") e, nel caso in questione, si deve presumere trattarsi di dati, in quanto detenuti dall'Amministrazione provinciale, certamente desumibili dal Registro del protocollo generale dell'Ente; come già evidenziato, d'altronde, "la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, poiché la richiesta di accesso non deve indicare in modo puntuale i documenti, in quanto molto spesso il privato non sa in quali fonti siano contenute le informazioni ricercate, spetta proprio all'Amministrazione individuare i documenti recanti le informazioni richieste, sempre che sussistano i presupposti per consentire l'accesso" e che "nello stesso spirito collaborativo,...ciò che rileva ai fini dell'accoglimento dell'istanza di accesso non è il "nomen iuris" di un determinato atto o documento dell'Amministrazione, ma è l'informazione in esso contenuta, indipendentemente dal modo in cui l'atto sia denominato: di conseguenza, al di là del termine con cui siano stati indicati gli atti cui si intende accedere, l'accesso deve essere consentito a tutti gli atti esistenti contenenti le informazioni indicate" (Consiglio di Stato, Sezione V, 27 maggio 2011 n.3190, conforme Consiglio di Stato, Sezione VI, 26 gennaio 2006

n.229, Consiglio di Stato, Sezione VI, 13 luglio 2006 n.4505, Consiglio di Stato, Sezione VI, 4 settembre 2007, n.4638);

per quanto riguarda, in particolare, l'interesse del cittadino, "corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso" (ex art.22 legge 241/90), interesse nei fatti riconosciuto dall'Amministrazione interessata nella nota di comunicazione del diniego di accesso, va, ancora una volta precisato che "la nozione di "situazione giuridicamente rilevante" ex art.22, L.n.241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo" e che "la legittimazione all'accesso ... va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto" (vedasi Consiglio di Stato, Sez.VI n.7643 del 04/12/09; conforme Consiglio di Stato, Sez.VI n.6440 del 27/10/06 ex multis);

così come dispone l'art.24, comma 7 della legge 241 del 1990, "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti

amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" e, "secondo la prevalente giurisprudenza,... la disposizione appena citata si riferisce a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, ben potendo l'accesso essere finalizzato alle valutazioni preliminari in ordine al se proporre tale azione" (T.A.R. Puglia, Sez.III n.3339 del 30/12/2009, T.A.R. Puglia, Sez.I n.11/2008, T.A.R. Campania, Sez.V n.4702/2007 ex multis),

e in base a quanto esposto dal cittadino richiedente, si può ipotizzare che l'istanza di accesso formulata dal cittadino medesimo sia strettamente connessa alla propria posizione soggettiva di pubblico dipendente ed intesa a valutare possibili modalità di difesa, attinenti alla tutela di diritti e interessi costituzionalmente protetti in capo al lavoratore.

Conclusione e risultati dell'intervento

A fronte del "parere" espresso dal Difensore civico in ordine alla ritenuta illegittimità del diniego di accesso opposto dall'Amministrazione interessata, non è pervenuto, nei termini previsti, alcun specifico "provvedimento confermativo" del diniego medesimo, in ipotesi emanato dall'Amministrazione stessa, potendosi, quindi, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/1990, ritenere consentito l'accesso.

**Richiesta di riesame di diniego di accesso presentata
irritualmente all'Ufficio del Difensore civico: intervento informativo,
a fini di trasparenza, svolto dall'Ufficio (impregiudicata ogni attività
ex art.25 l.241/90) e adempimento spontaneo
dell'Amministrazione**

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

E' pervenuto all'Ufficio del Difensore civico, mediante un semplice fax, "ricorso per il riesame di determinazione di diniego, rifiuto ovvero limitazione dell'accesso a documenti amministrativi", opposta da Ente Locale, non corredato dai necessari allegati: ovvero copia dell'istanza di accesso e copia dell'eventuale nota di diniego espresso, limitazione o ancora differimento, opposti, in ipotesi, dall'Amministrazione coinvolta.

L'attività
informativa
svolta dal
Difensore
civico

Tale "ricorso" perveniva in data che, sulla base di quanto sommariamente rappresentato dall'esponente per quanto concerne la presentazione della richiesta di accesso, alla luce di quanto previsto dal più volte citato art.25, c.4 della legge 241/90, risultava tale da precludere temporalmente il riesame richiesto alla Difesa civica.

In base a quanto indicato nel predetto fax, il cittadino aveva richiesto all'Ente Locale di poter accedere e/o estrarre copia di atti relativi alla contrattazione decentrata, riguardanti l'Amministrazione destinataria dell'istanza.

**L'attività informativa svolta dal
Difensore civico**

In assenza delle specificazioni necessarie e non potendo visionare gli allegati, il Difensore civico,

innanzitutto, comunicava al richiedente di essere impossibilitato a dare corso alla richiesta verifica in sede di riesame, nemmeno constando se si fosse in presenza di diniego espresso, ovvero tacito, ovvero di limitazione, ovvero ancora di differimento; ipotesi tutte distinte dalla legge che, peraltro, fa riferimento, per quanto concerne i termini, al giorno in cui si è realizzata la "conoscenza della determinazione impugnata", ovvero alla "formazione del silenzio" (art.116 D.Lgs. 2 luglio 2010 n.104, richiamato dall'art.25 comma 4 della legge 7 agosto 1990 n.241 e succ.mod.).

In ogni caso, in attesa di ricevere eventualmente le predette specificazioni e allegati, nell'ambito di quelle che sono le attribuzioni proprie della Difesa civica, quale autorità di garanzia di trasparenza e buon andamento dell'Amministrazione, il Difensore civico, provvedeva a richiedere all'Ente Locale chiarimenti, a prescindere dagli adempimenti ex art. 25 c.4 l.241/90, .

**Conclusione e risultati
dell'intervento**

E' pervenuta, per conoscenza a questo Ufficio, nota indirizzata dall'Ente Locale interessato al richiedente l'accesso, mediante la quale veniva trasmessa copia degli atti richiesti.

**Richiesta di riesame di diniego espresso opposto da Ente Locale :
parere di non illegittimità del diniego**

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

Un cittadino, a fronte di diniego di accesso documentale espresso da Ente Locale nel cui ambito territoriale non è presente il Difensore civico, ha inviato a questo Ufficio del Difensore civico regionale richiesta di riesame della determinazione negativa.

La richiesta di accesso presentata dal cittadino aveva ad oggetto svariata documentazione riguardante la gestione dell'Ente, con particolare riferimento a determinazioni assunte riguardanti specifico Consigliere e risultava, tra l'altro motivata dal cittadino stesso con riferimento all'"azione popolare" di cui all'art. 9, comma 1 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267 e all'art.10 del medesimo Decreto Legislativo, che sancisce il principio della generale pubblicità degli atti delle Amministrazioni Locali.

A fronte della richiesta di accesso, il cittadino aveva ricevuto nota di diniego, mediante la quale l'Amministrazione interessata comunicava che la richiesta di accesso medesima risultava "priva di valida motivazione", argomentando al riguardo in specifici e dettagliati punti.

Il parere del Difensore civico di ritenuta non illegittimità del diniego.

A seguito della richiesta di riesame pervenuta, il Difensore civico, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/90, indirizzava una nota in cui informava il richiedente e comunicava all'Amministrazione coinvolta "parere di ritenuta non illegittimità" del diniego di accesso opposto dall'Amministrazione dell'Ente, in base alle seguenti considerazioni:

l'istanza di accesso, così come, peraltro, rilevato nel provvedimento di diniego dell'Ente Locale, non appariva contenere indicazione specifica in ordine a "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", così come previsto dall'art. 22, comma 1, lettera b) della legge 07/08/1990 n.241, avendo il richiedente richiesto copia di atti "al fine di trasmettere all'Autorità competente esposto per gli accertamenti relativi nell'ambito della fattispecie di cui all'art.9 comma 1 D.Lgs. 267/2000", salvo nella sola istanza di riesame, indirizzata al solo Ufficio del Difensore civico, dedurre ulteriori circostanze e specificare al solo Difensore civico motivazioni non comunicate dall'interessato all'Ente interessato;

l'attività del Difensore civico in sede di richiesta di riesame ha caratteristiche "formali", non potendo prescindere da tenore e contenuto dell'istanza di accesso disattesa, nel rispetto del principio del contraddittorio;

"la disposizione di cui all'art.22 della L.n.241 del 1990, pur riconoscendo il diritto di accesso a chiunque vi abbia interesse, non ha introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire una sorte di controllo generalizzato sull'Amministrazione" (Consiglio di Stato Sezione IV, 28/09/2010, n.7183), "...ma postula sempre un accertamento concreto dell'esistenza di un interesse differenziato della parte che richiede i documenti" (Consiglio di Stato, Sezione VI, 11/01/2010, n.24 che richiama Consiglio di Stato, Sezione VI, 10/02/2006, n.555), in

Il parere del
Difensore civico
di ritenuta non
illegittimità

Informazioni
sulla
gestione
della
raccolta
differenziata
di rifiuti solidi
urbani

quanto "il principio della trasparenza amministrativa accolto dal nostro ordinamento non è affatto assoluto e incondizionato, ma subisce temperamenti, basati, fra l'altro, sulla limitazione dei soggetti attivi del diritto di accesso. La posizione legittimante l'accesso è costituita da una situazione giuridicamente rilevante... e dal collegamento qualificato tra questa posizione sostanziale e la documentazione di cui si pretende la conoscenza (decisione del 22 maggio 2006, n.2959)" (Consiglio di Stato, Sezione VI, 11/01/2010, n.24) ;

per quanto attiene all'"azione popolare", di cui all'art.9, comma 1, del Decreto Legislativo 18/08/2000 n.267, citata nella richiesta di accesso, concessa "a ciascun elettore affinché possa far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano all'ente locale", la stessa "costituisce un'azione... di tipo sostitutivo o suppletivo ... e non già di tipo correttivo, in cui l'attore gioca un ruolo di contrasto con l'ente stesso al fine di rimuovere gli errori o le illegittimità da quest'ultimo commessi a danno dell'interesse collettivo", per cui "l'azione popolare non può essere ammessa in contrasto con la volontà dell'ente ma solo per il caso della sua inerzia" (Consiglio di Stato, Sezione V, 29/04/2010, n.2457);

per quanto concerne l'art.10 del Decreto Legislativo n.267/2000, citato nella richiesta di riesame

pervenuta, "il primo comma di tale articolo, sancendo il principio della generale pubblicità degli atti delle amministrazioni locali ("tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici", ad eccezione di quelli riservati per legge o dichiarati tali da un atto del sindaco o del presidente della provincia allo scopo di tutelare la riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese), non implica affatto una diversa configurazione del diritto di accesso siccome delineato nell'art.25 l.proc.Amm."(legge 7.8.1990, n.241). "E nemmeno regola secondo modalità differenziate l'esercizio di tale "diritto". La disposizione citata stabilisce piuttosto che, in linea di massima, gli atti comunali e provinciali non sono riservati ed inaccessibili (fatte salve le esclusioni ivi contemplate), mentre nulla dispone riguardo ai requisiti di accoglimento della domanda che, pertanto, non si discostano da quelli stabiliti nella disciplina generale contenuta negli artt.22 e seguenti del Capo V della legge 7.8.1990, n.241....Quindi, anche per tali atti vale la norma da ultimo citata secondo cui il diritto di accesso è riconosciuto unicamente a chi vanti un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti..."(Consiglio di Stato, Sezione V, 29/11/2004, n.7773).

Richiesta di riesame, proposto da utente, di diniego tacito di accesso a documentazione amministrativa opposto da gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità - Informativa e orientamento all'utente da parte del Difensore civico

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

E' pervenuto al nostro Ufficio un ricorso, mediante il quale un utente

evidenziava di aver presentato richiesta di accesso ad un gestore di servizi pubblici locali. Nella fattispecie i servizi offerti si

collocavano nell'ambito dell'igiene urbana e ambientale, ovvero concernevano la gestione della raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani.

L'oggetto della richiesta di accesso era costituito dalla comunicazione di nominativo di presa consegna dei cassonetti per la raccolta differenziata, posizionati all'interno di area condominiale. La richiesta di accesso risultava motivata con l'esigenza di produrre tale documento in assemblea condominiale.

Il gestore in questione, nei trenta giorni previsti dalla normativa, non provvedeva a comunicare all'interessato l'accoglimento dell'istanza di accesso, che pertanto era da considerarsi rigettata.

L'utente provvedeva a richiedere al Difensore civico regionale che venisse riesaminato il tacito diniego opposto dal gestore, dal momento che in mancanza di difensore civico provinciale risultava competente tale ufficio, in virtù del principio di prossimità, ovvero per ambito territoriale immediatamente superiore.

L'istruttoria e le osservazioni formulate dal Difensore civico regionale

In riferimento alla richiesta di riesame pervenuta, relativa a diniego tacito opposto dal gestore, il Difensore civico, ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge 241/90, ha provveduto ad accertarsi, preliminarmente, che la richiesta di accesso fosse stata ritualmente presentata, ovvero che contenesse i requisiti previsti dalla normativa.

Ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, che prevede alla lettera e) che "per pubblica amministrazione si intendano, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso "tutti i soggetti di diritto pubblico ed i soggetti di diritto

privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario", è emerso che il gestore in questione era, a buon diritto, ascrivibile fra tali soggetti.

Tuttavia, dall'esame di nota esplicativa, inviata dal gestore in questione su richiesta del Difensore civico, l'Ufficio ha potuto rilevare che la dizione "nominativo di presa consegna cassonetti" non rispondeva ad alcun nominativo registrato dal gestore, ovvero per quanto riguardava la consegna dei contenitori carrellati, destinati ad utenza condominiale, il gestore non provvedeva a tenere alcun registro dal quale desumere l'identità della persona fisica destinataria di un'eventuale siffatta consegna (tramite apposizione della relativa firma per accettazione).

Per quanto sopra premesso, l'Ufficio ha ritenuto che la richiesta di riesame del presunto tacito diniego di accesso fosse assorbita nel riscontro formulato dal gestore, nel senso che tale riscontro documentava, allo stato degli atti, l'impossibilità di accedere alla documentazione richiesta, in quanto inesistente, ovvero non detenuta dal gestore.

Tuttavia, per quanto concerne il merito della richiesta sottoposta al gestore, ovvero conoscere il nominativo del soggetto che ritirava i cassonetti per conto del condominio, l'Ufficio ha ritenuto la questione meritevole di segnalazione, al fine di rendere più efficiente il servizio erogato.

Nel caso in questione, infatti, l'esponente ha lamentato che i cassonetti carrellati ad uso condominiale, dopo la presa in consegna da parte di un condomino, non venivano collocati nelle apposite sedi, stabilite dall'assemblea condominiale.

L'opportunità di predisporre una tracciabilità delle consegne,

Orientamento
al cittadino sul
modo in cui far
valere il diritto
di accesso

mediante l'identificabilità del soggetto destinatario, avrebbe pertanto costituito uno strumento per responsabilizzare i soggetti destinatari della consegna, evitando conflitti fra i condomini dovuti al luogo ove gli stessi devono essere collocati.

D'altro canto, anche per l'ente gestore, la tracciabilità della consegna avrebbe potuto costituire una garanzia della regolare tenuta dei cassonetti, salvaguardando da eventuali danneggiamenti degli stessi.

L'Ufficio, pertanto, nella nota informativa inviata all'utente e al gestore, ha invitato quest'ultimo a valutare le misure ritenute più idonee per garantire l'identificabilità del soggetto che prende in carico i cassonetti ad uso condominiale, per le motivazioni sopra esposte.

Conclusione e risultati dell'intervento.

Nel caso esposto l'Ufficio si è pronunciato sul diniego di accesso, dichiarando non illegittimo il comportamento del gestore, dal momento che la documentazione richiesta non rientrava nell'ambito della documentazione amministrativa, o comunque ad essa equiparata ai sensi dell'art. 22 della Legge n. 241/1990.

Tuttavia l'interesse dell'utente, ad una tracciabilità delle consegne dei cassonetti da parte del gestore, è apparso meritevole di tutela.

Nel caso in esame, pertanto, oltre al pronunciamento previsto dalla normativa sull'accesso, il Difensore civico regionale è intervenuto utilizzando i classici poteri di informazione e sollecitazione, previsti dall'ordinamento a garanzia della trasparenza e del buon andamento dell'attività amministrativa.

Richieste di riesame di diniego di accesso a documenti amministrativi opposte da Enti Locali o Amministrazioni Statali, formulate al Difensore civico regionale quale Coordinatore dei Difensori civici italiani da cittadini residenti in territori in cui non è presente il Difensore civico.

Richieste di
riesame
pervenute da
cittadini
residenti in
Regione che
non hanno
istituito il
Difensore civico:
intervento a
titolo "moral
suasion" del
Difensore civico
quale
Presidente del
Coordinamento

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

Si dà conto, infine, di richieste di riesame di diniego di accesso, tacito o espresso, a documenti amministrativi (ex art.25 L.7 agosto 1990, n.241) opposto da Amministrazioni Statali o Enti Locali, ubicati in territori laddove non è presente il Difensore civico regionale o territoriale, formulate da cittadini di altre Regioni al Difensore civico del Piemonte, quale Presidente del Coordinamento nazionale dei

Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome.

L'attività svolta dal Difensore civico

In tali casi il Difensore civico ha provveduto ad informare i cittadini che si sono rivolti al suo Ufficio in ordine alle "Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi", previste comma 4 dell'art.25 della legge 7 agosto 1990 n.241, in particolare evidenziando la facoltà di presentare, in caso di diniego di accesso a documenti amministrativi in specie da parte di Amministrazioni di Enti Locali,

ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, nei termini previsti dal Codice del processo amministrativo (30 giorni dal diniego), **ovvero allorquando sia stato istituito e nominato, di richiedere il riesame della determinazione negativa**, nello stesso termine, **al Difensore civico competente per ambito territoriale**, secondo il criterio previsto nello stesso comma 4 dell'art.25 della legge 7 agosto 1990 n.241;

così, anche, precisando che la Difesa civica non può intervenire in materia di accesso a documentazione amministrativa richiesta ad Amministrazione statale, in quanto nei confronti degli atti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta va inoltrata presso la Commissione

per l'accesso di cui all'articolo 27 della stessa legge 241/90;

altresì chiarendo di non poter intervenire nei casi sottoposti all'attenzione di questo Ufficio quale Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome, non potendo svolgere, né in tale veste, né tanto meno nella veste di Difensore civico della Regione Piemonte, attività di supplenza in relazione a territori in cui non sia presente il Difensore civico;

tuttavia, informando doverosamente le Amministrazioni regionali interessate, sulle problematiche connesse alla mancata nomina del Difensore civico regionale, nonché la Commissione per l'accesso, nei casi riguardanti Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

1.2 Diritto alla salute L'azione della difesa civica

Diritto di accesso a prestazioni sanitarie a favore di persone anziane non autosufficienti

Monitoraggio costante dei problemi connessi allo stato di non autosufficienza al fine di garantire il diritto fondamentale alla salute

"Onere di dimostrazione" per la Pubblica amministrazione di aver fatto tutto il possibile per garantire il diritto all'assistenza sanitaria per le persone non autosufficienti

Le indagini e gli interventi del Difensore civico hanno riguardato principalmente problematiche riguardanti cittadini anziani non autosufficienti e/o persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente, che hanno presentato una serie di criticità nell'ambito della "presa in carico" della persona bisognosa di assistenza e in particolare:

"opposizione alle dimissioni" da strutture ospedaliere o da strutture socio-sanitarie, per lo più nel contesto di "Percorso di Continuità Assistenziale", formulate dai ricoverati o dai loro congiunti nei confronti della Direzione sanitaria della struttura, dell'ASL competente e del Comune di residenza;

incremento dei tempi di attesa per il ricovero in strutture residenziali o per l'avvio delle prestazioni di assistenza domiciliare con conseguente formazione di liste di attesa e denunciata mancata trasparenza in ordine ai criteri di formazione delle stesse;

con riferimento a persone disabili in situazione di gravità, partecipazione degli utenti al costo delle spese di trasporto e di mensa relative a servizi semi-residenziali (centri diurni) che accolgono persone con handicap intellettuale in situazione di gravità.

Opposizione alle dimissioni

Con la c.d. lettera di "opposizione alle dimissioni", i prossimi congiunti di un paziente gravemente malato

e non autosufficiente, di norma già preso in carico dalle competenti strutture dell'Asl di riferimento e inserito nel "Percorso di continuità assistenziale" di cui alla D.G.R. 20/12/2004 n. 72-1442, richiedono che il paziente non venga dimesso o venga trasferito in una struttura ospedaliera idonea, con la motivazione che essi non sempre sono in grado di fornire le necessarie cure al proprio congiunto e non intendono assumersi gli oneri di competenza del Servizio Sanitario.

L'intervento del Difensore civico consisteva originariamente nella richiesta, rivolta nei confronti della Direzione Sanitaria della Struttura e dell'Asl competente, di riferire in ordine ai seguenti punti:

- ✓ l'avvenuta attivazione della competente Unità di Valutazione Geriatrica,
- ✓ esiti della valutazione geriatrica effettuata e, in particolare, definizione del piano assistenziale individualizzato, che deve inevitabilmente essere messo a disposizione dell'interessato per fini di doverosa trasparenza, ma anche per concretare l'adempimento di precisi doveri incombenti sull'Amministrazione,
- ✓ tempi di durata dell'eventuale "Percorso di Continuità Assistenziale" attivato,

- ✓ eventuale necessità di rivalutazione del paziente e di prosecuzione del percorso con utilizzo di risposte socio-sanitarie appropriate e disponibili, al fine di predisporre un "appropriato dimensionamento del servizio offerto rispetto all'evoluzione del bisogno della persona".

Neppure
l'emergenza
economica
consente la
violazione
delle
garanzie
costituzionali
(Corte
Costituzional
e 307/1983)

L'esito di tale intervento si traduceva nella maggior parte dei casi in una sollecitazione alla trasparenza nei confronti delle Amministrazioni coinvolte che, a seguito delle valutazioni o rivalutazioni effettuate dalla competente U.V.G., fornivano ai cittadini interessati e ai loro familiari informazioni per lo più limitate al livello di intensità assistenziale attribuito, alla tipologia di piano assistenziale definito dall'U.V.G. in relazione alla situazione di non autosufficienza del cittadino accertata nonché l'avvenuto inserimento in lista di attesa per l'attivazione del piano assistenziale definito (assistenza domiciliare, residenziale o semi-residenziale) con il corrispondente punteggio attribuito e la posizione in graduatoria.

In tal senso, il Difensore civico, con i successivi interventi sempre più orientati, come si vedrà più nel prosieguo, ad evidenziare una serie di nodi critici relativi alla problematica delle liste di attesa, sta richiedendo, più approfonditamente, che le Amministrazioni interessate si facciano concreto carico degli aspetti problematici connessi allo stato di non autosufficienza del paziente, così come emergevano dalla lettera di opposizione alle dimissioni, anche attraverso un monitoraggio costante di tale situazione, sotto i profili sanitario e

socio-assistenziale e lo dimostrino al Difensore civico.

Liste di attesa

Con riferimento alla tematica delle liste di attesa, occorre, in via preliminare, osservare che si è in presenza di una situazione di costante incremento e aggravamento di problematiche segnalate a questo Ufficio e concomitanti al graduale ridimensionamento delle prestazioni socio-sanitarie erogate dalle Pubbliche Amministrazioni competenti a favore dei cittadini disabili e anziani non autosufficienti; problematiche la cui rilevanza, di fatto, è andata ad aumentare anche in presumibile relazione con il progressivo ridimensionamento di risorse destinate ai settori sanitario e assistenziale.

In relazione a tale profilo, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto le peculiarità del Servizio Sanitario, "che richiede al legislatore ordinario di bilanciare le esigenze, da un lato, di garantire egualmente a tutti i cittadini e salvaguardare .. il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile; dall'altro, di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi da realizzare in questo campo" (Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n.94).

Tuttavia è stato altresì precisato che tale corretto bilanciamento mai deve omettere o trascurare o ritardare la doverosa tutela dei diritti fondamentali, richiedendosi a carico delle Amministrazioni coinvolte nei singoli casi una sorta di onere di dimostrazione : nel senso di dimostrare di aver fatto tutto il possibile, senza ritardi,

omissioni e in ossequio a principi di equità, oltre che di legalità e trasparenza (arg. ex Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n.94).

Presa in carico del cittadino

Alla luce di tali principi, secondo i quali le Amministrazioni coinvolte, siano esse pubbliche o private convenzionate, sono tenute a fare il possibile nel prendersi carico ed accompagnare opportunamente il cittadino bisognoso nell'ambito del percorso definito di "continuità socio-sanitaria e assistenziale", il Difensore civico ha così potuto effettuare, nei successivi interventi di quest'anno, una serie di riflessioni e considerazioni su alcuni nodi critici, ricorrenti in molti casi sottoposti agli Uffici della Difesa civica e di valenza generale, relativi alla situazione delle liste di attesa.

A tal proposito si sono rilevati problemi di comunicazione nei riguardi dei cittadini interessati con particolare riferimento al fatto che, a seguito dell'eventuale avvenuta valutazione da parte dell'U.V.G. competente, il cittadino si vede troppo spesso, e così come è stato evidenziato al Difensore civico nella totalità dei casi trattati dallo stesso, quale destinatario di "burocratiche" comunicazioni, meramente descrittive e riassuntive della condizione in cui lo stesso cittadino versa, per lo più con indicazione di una posizione nell'ambito di graduatoria di accesso a prestazioni socio-sanitarie che dovrebbero essere attivate, in termini numerici e null'altro, senza alcuna ulteriore specificazione, tanto in ordine al tempo dell'effettiva attivazione, sia pure non in termini rigidi e assoluti, quanto in ordine a possibili rimedi alternativi alle misure socio-sanitarie previste e, ancora, a modi

e contenuti del progetto di assistenza adottato.

In particolare, il Difensore civico ha evidenziato come, accertata la non autosufficienza del cittadino ed il conseguente livello di gravità, nonché definito il piano assistenziale appropriato (domiciliare o residenziale), l'Amministrazione sanitaria coinvolta, nel caso di presenza di lista di attesa per l'attivazione del piano, pare sospendere o limitare, nell'attesa, le attività di "presa in carico" del non autosufficiente, non provvedendo ad implementare un'attività di monitoraggio della situazione sanitaria del cittadino, che per lo più si va aggravando, se non a fronte di specifica formale richiesta del cittadino medesimo o dei suoi familiari rivolta all'U.V.G. per la rivalutazione del caso.

Tutto ciò, creandosi potenziali profili di scarsa trasparenza, di confusione interpretativa in ordine alle normative applicate ed alla modulistica in uso, di incomprensione tra il cittadino, i familiari e l'Amministrazione sanitaria, a danno dell'anziano non autosufficiente medesimo.

A questo si aggiunge la sempre più frequente e delicata situazione, che si realizza allorché il paziente non autosufficiente, o ancor più i suoi familiari, rappresentano la propria opposizione al progetto assistenziale (nella maggior parte dei casi domiciliare) ritenuto appropriato dall'U.V.G. in relazione al livello di intensità assistenziale attribuito al paziente. Ora, la presa d'atto da parte delle competenti strutture sanitarie e assistenziali dell'opposizione da parte degli interessati in ordine al progetto assistenziale elaborato dalla competente U.V.G. e il conseguente avvio di procedure che dovrebbero condurre, in tempi non precisati, ma comunque lunghi,

a realizzare un diverso tipo di progetto, non pare esimere l'Amministrazione dal porre in essere, in via continuativa, tutte quelle azioni di monitoraggio della situazione sanitaria e sociale del cittadino non autosufficiente, nonché di confronto ed informazione dei soggetti coinvolti e dal proporre (non solo in presenza di specifica richiesta dell'interessato), se del caso, soluzioni alternative, seppur temporanee (ad es.: "ricovero di sollievo"), di immediata attivazione, e, in definitiva dal proseguire concretamente nella "presa in carico" del caso. In questo modo, non lasciando il cittadino non autosufficiente, che versa in condizioni di accertata criticità sanitaria e, talvolta, anche sociale ed è, per lo più, privato di capacità decisionale, in balia di se stesso, ovvero di tutti i soggetti e le strutture coinvolte.

Più trasparenza
garantendo ai
cittadini di
conoscere i
propri diritti e
chiedendo alle
Amministrazioni
di adempiere
più
tempestivamente
e ai propri
compiti

Ricovero, con retta a proprio totale carico, in case di cura o strutture socio sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario

Sono pervenuti all'Ufficio del Difensore civico casi di anziani non autosufficienti che, a seguito dell'U.V.G. dell'Asl competente con cui si identifica, quale soluzione idonea in grado di rispondere ai bisogni sanitari ed assistenziali, un progetto di ricovero in struttura residenziale di alta intensità la necessità di cure continuative in residenza sanitaria, e a fronte delle liste d'attesa per accedervi, con l'aiuto dei familiari vengono ricoverati in case di cura o in strutture socio-sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario e, in attesa di attivazione di convenzione con la competente Azienda Sanitaria, con retta a proprio totale carico.

I costi relativi al ricovero del paziente risultano però elevati in quanto il trattamento previdenziale di cui fruisce la persona non

autosufficiente, sommato ad eventuale indennità di accompagnamento non riescono a coprire l'importo della retta di ricovero, che viene così integrata dall'intervento del familiare (coniugato, fratello); integrazione che diviene a sua volta insostenibile al sopraggiungere di situazioni di disagio sociale ed economico, quali stato di disoccupazione, precarie situazioni economiche che colpiscono i membri del nucleo familiare.

A fronte del conseguente rischio di dimissioni del paziente, al fine di consentirne la prosecuzione della degenza presso la struttura in cui è attualmente ricoverata, i familiari, rivolgendosi altresì al Difensore civico, richiedono quindi che l'Asl provveda al versamento della quota sanitaria di cui è tenuta a farsi carico secondo la vigente normativa, riservandosi in caso contrario di adire l'autorità giudiziaria e di portare il paziente, il giorno della dimissione, presso il Pronto soccorso dell'ospedale competente al fine di ottenerne la presa in carico come previsto dalle leggi vigenti.

Il Difensore civico, alla luce dei principi precedentemente esposti, tenuto conto della valutazione operata dalla U.V.G. dell'Asl competente, che evidenziava la necessità di cure continuative in residenza sanitaria a favore del paziente, nonché degli aspetti di disagio sociale ed economico che parevano emergere dalla vicenda, richiedeva alle Amministrazioni competenti di riferire alla questione segnalata in ordine a modi e tempi di attivazione del previsto progetto residenziale in convenzionamento con il Servizio Sanitario Regionale e a possibili misure alternative e/o concorrenti al progetto previsto, adottabili in via interlocutoria al fine di sopperire, anche se in parte, ai bisogni sanitari e assistenziali dell'anziano non autosufficiente e della sua famiglia, in attesa del definitivo convenzionamento.

Conclusioni: azioni positive proposte dal Difensore civico regionale

Con riferimento alle sopra esposte problematiche riguardanti la cosiddetta "Opposizione alle dimissioni" da strutture ospedaliere, sanitarie o socio-sanitarie e l'incremento di tempi di attesa per ricovero in strutture residenziali o per l'avvio delle prestazioni di assistenza domiciliare, l'azione del Difensore civico si è altresì tradotta in una serie di indicazioni rivolte alle Amministrazioni coinvolte e in particolare:

- ✓ È stata evidenziata all'Amministrazione regionale la necessità di un'opera di trasparenza, nel senso di mettere i cittadini nella condizione di conoscere i propri diritti e, ulteriormente, le Amministrazioni ospedaliere e delle strutture sanitarie e socio-sanitarie nella condizione di adempiere tempestivamente ai propri compiti, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni;
- ✓ E' stato proposto ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali di predisporre modelli organizzativi che conducano, in automatico, alla Valutazione Geriatrica dell'anziano che accede alle strutture socio-sanitarie o ospedaliere, garantendo che ciò accada senza eccezioni per tutti i casi;
- ✓ di 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;

- ✓ 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;
- ✓ la necessità di un monitoraggio continuo e coordinato da parte delle competenti Commissioni o strutture che fanno capo alle 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; tutto ciò potendosi ipotizzare di redigere, con il concorso delle Amministrazioni delle Aziende sanitarie, un protocollo organizzativo che concreti un codice di comportamento da rendere pubblico per gli utenti e i cittadini.

Accesso alle prestazioni assistenziali a favore di persone con handicap grave

Occorre fare riferimento esclusivamente alla condizione economica del richiedente

Compartecipazione ai costi delle prestazioni sociali agevolate erogate in favore di cittadino con handicap grave

Al Difensore civico è pervenuta segnalazione di cittadino relativa a problema connesso a richiesta di incremento di frequenza del figlio, disabile in condizione di gravità, presso Centro diurno.

A tale richiesta il competente Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziale, aveva risposto evidenziando la necessità di produrre l'ISEE del nucleo familiare dell'utente del Centro diurno, in applicazione di "Criteri per la predisposizione di liste d'attesa per l'accesso ai servizi a favore di cittadini con handicap grave" adottati dal Consiglio di Amministrazione del Consorzio stesso.

Le prestazioni alimentari possono essere richieste solo da chi versa in stato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento

Il Difensore civico è, pertanto, intervenuto, richiamando l'amministrazione del Consorzio all'osservanza del principio dell'evidenziazione della situazione economica del solo assistito, di cui all'art.3 comma 2 ter del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n.109, per il quale, 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), rivolte a persone con handicap permanente grave, definito ed accertato ai sensi della legge 104/1992, la normativa di attuazione deve favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza ed evidenziare la situazione economica del solo assistito. Principio che, come recentemente confermato dal Consiglio di Stato,

con Sentenza, Sez.V, 16.03.2011, n.1607, "non incontra alcun ostacolo per la sua immediata applicabilità" ed è "idoneo a costituire uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, attenendo proprio ad una facilitazione all'accesso ai servizi sociali per le persone più bisognose di assistenza".

Accogliendo la sollecitazione del Difensore civico il Consorzio ha provveduto nel mese di luglio 2011, con specifica deliberazione, a modificare i criteri di valutazione per gli inserimenti in strutture semiresidenziali, "riformulando la scheda di valutazione con l'esclusione del reddito".

Compartecipazione degli utenti anziani non autosufficienti e portatori di handicap grave

Mediante specifica relazione sulla materia della compartecipazione degli utenti anziani non autosufficienti e portatori di accertato handicap permanente grave, ai costi delle prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, indirizzata alla Direzione regionale Sanità, il Difensore civico ha ulteriormente precisato che le disposizioni di cui al comma 2-ter del D.Lgs. 31 marzo 1998, n.109 vanno correlate con quanto disposto dal precedente art.2 comma 6 del medesimo D.Lgs. 31 marzo 1998, n.109, in base al quale viene precisato che le disposizioni del Decreto, riguardante "Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate", non comportano modificazioni nella disciplina civilistica degli alimenti, in

particolare per quanto attiene alle persone obbligate a prestare gli alimenti (indicate nell'ordine dall'art.433 del Codice civile) e, in tal senso, "non possono essere interpretate nel senso di attribuire agli enti erogatori della facoltà di cui all'articolo 438, primo comma, del codice civile nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata". Art. 438 che al primo comma prevede che "gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in istato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento".

Pertanto, è esclusa una qualche possibilità di surroga dell'Amministrazione, trattandosi di *lex specialis* che, come avviene anche ad altri fini e in altri ambiti (si veda, a titolo esemplificativo, la legge 29 marzo 2001 n.134 e succ.mod., che, in tema di patrocinio a spese dello Stato, prevede il riferimento al solo reddito personale del richiedente, ai fini dell'ammissione al beneficio, quando siano oggetto della procedura giurisdizionale "diritti della personalità", ovvero nei procedimenti in cui gli interessi del richiedente siano in conflitto con quelli di altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi), vuole tutelare l'autonomia individuale e l'indipendenza della persona (anziano ultrasessantacinquenne non autosufficiente e disabile in condizione di accertata gravità) richiedente prestazioni socio-sanitarie agevolate.

Il *ché*, non comporta affatto il venir meno dei vincoli di solidarietà e dei vincoli di natura civilistica tra parenti, restando fermo naturalmente ogni altro aspetto inerente ad ulteriori profili, doveri e obblighi giuridici.

Ancora, Il Difensore civico ha sottolineato che l'immediata applicabilità dell'articolo 3, comma

2-ter del D.Lgs. 31 marzo 1998, n.109, in specie per quanto riguarda il principio di "evidenziazione della situazione economica del solo assistito", indipendentemente dalla sua attuazione in parte demandata ad apposito decreto, non ancora adottato, del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha trovato costante conferma nella giurisprudenza di legittimità (Consiglio di Stato, sentenza 16 settembre 2011, Sezione V, n.5185; conformi C.d.S. sentenza 16 marzo 2011, Sez.V, n.1607, C.d.S. sentenza 26 gennaio 2011, Sez.V, n.551).

In particolare con la citata Sentenza 16 settembre 2011, n.5185, si afferma con nettezza "come il d.lgs. n.109/98 abbia introdotto l'I.S.E.E. come criterio generale di valutazione della situazione economica delle persone che richiedono prestazioni sociali agevolate" e che "l'applicazione di tale parametro comporta che la condizione economica del richiedente sia definita in relazione ad elementi reddituali e patrimoniali del nucleo familiare cui egli appartiene". Tuttavia, "rispetto a particolari situazioni, lo stesso d.lgs. n.109/98 prevede.. l'utilizzo di un diverso parametro, basato sulla situazione del solo interessato".

Come precisato dal Consiglio di Stato nella ridetta sentenza del 16 settembre 2011 : "La deroga rispetto alla valutazione dell'intero nucleo familiare è limitata, sotto il profilo soggettivo, alle persone con handicap permanente grave e ai soggetti ultra sessantacinquenni non autosufficienti(con specifico accertamento in entrambi i casi) e, con riguardo all'ambito oggettivo, alle prestazioni inserite in percorsi integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, di tipo diurno oppure

continuativo. Ricorrendo tali presupposti, deve essere presa in considerazione la situazione economica del solo assistito”.

“Deve ritenersi, quindi, che il citato art.3, comma 2 -ter, pur demandando in parte la sua attuazione al successivo decreto, abbia introdotto un principio, immediatamente applicabile, costituito dalla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, rispetto alle persone con handicap permanente grave e ai soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende sanitarie locali” e che “Tale regola non incontra alcun ostacolo per la sua immediata applicabilità e il citato decreto, pur potendo introdurre innovative misure per favorire la permanenza dell’assistito presso il nucleo familiare di appartenenza, non potrebbe stabilire un principio diverso dalla valutazione della situazione del solo assistito; di conseguenza, anche in attesa dell’adozione del decreto, sia il legislatore regionale sia i regolamenti comunali devono attenersi a tale principio, idoneo a costituire uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, mirando proprio ad una facilitazione all’accesso ai servizi sociali per le persone più bisognose di assistenza” (Consiglio di Stato, citata sentenza 16 settembre 2011, Sezione V, n.5185).

Per quanto attiene ai motivi della deroga, secondo l’insegnamento del Consiglio di Stato, al criterio generale di valutazione della situazione economica dell’intero

nucleo familiare delle persone che richiedono prestazioni sociali agevolate, e la sua immediata precettività, essa trova fondamento “oltre che sul dato letterale della legge, sul quadro costituzionale e sulle norme di derivazione internazionale, facendo particolare riferimento alla legge 3 marzo 2009 n.18 che ha ratificato la Convenzione di New York del 13 dicembre 2006, sui “diritti delle persone con disabilità”. La Convenzione “si basa sulla valorizzazione della dignità intrinseca, dell’autonomia individuale e dell’indipendenza della persona disabile (v.l’art.3, che impone agli Stati aderenti un dovere di solidarietà nei confronti dei disabili, in linea con i principi costituzionali di uguaglianza e di tutela della dignità della persona, che nel settore specifico rendono doveroso valorizzare il disabile di per sé, come soggetto autonomo, a prescindere dal contesto familiare in cui è collocato, anche se ciò può comportare un aggravio economico per gli enti pubblici)” (Consiglio di Stato, citata sentenza 16 settembre 2011, Sezione V, n.5185).

Anche con l’intervento svolto con l’invio della predetta relazione in ordine alla materia della compartecipazione ai costi delle prestazioni agevolate socio-sanitarie, il Difensore civico ha svolto la propria funzione istituzionale, rivolta a sollecitare l’attuazione dei principi di “buona amministrazione”, di cui la Difesa civica è garante, nel segno della trasparenza, legalità ed equità.

Accesso alle prestazioni a favore di invalidi civili

Le novità in
vigore dal
1° gennaio
2010

Nuove competenze per l'Inps per l'accertamento dell'invalidità

Dal primo gennaio 2010, sono divenute operative le modifiche introdotte dal D.L. 78/2009 (convertito in legge 3.08.2009, n. 102, titolato "Contrasto alle frodi in materia invalidità civile" ha attribuito all'INPS nuove competenze per l'accertamento delle minorazioni civili (invalidità e cecità civile, sordità prelinguale), dell'handicap (Legge 104/1992) e della disabilità (Legge 68/1999).

Le istanze per l'accertamento di invalidità, handicap e disabilità devono essere presentate all'INPS e le competenti Commissioni ASL sono integrate da un medico INPS; la presentazione delle domande e l'archiviazione di tutti gli atti avviene attraverso un sistema informatico gestito dall'INPS, volendo garantire la tracciabilità di qualsiasi procedura in tempo reale e mantenere i tempi dei procedimenti che vanno dalla domanda alla concessione delle eventuali provvidenze economiche entro i 120 giorni.

Per prima cosa bisogna rivolgersi al medico curante (medico certificatore) che basandosi sui modelli di certificazione predisposti dall'INPS, deve attestare la natura delle infermità invalidanti e riportare i dati anagrafici; tale certificato va compilato su supporto informatico ed inviato telematicamente. Una volta inviato il certificato, il sistema genera un codice univoco che il medico consegna all'interessato. Il certificato ha validità 30 giorni: se non si presenta in tempo la domanda, il certificato scade e bisogna richiederlo nuovamente.

Per l'acquisizione informatica del certificato cartaceo, bisogna rivolgersi ad un patronato sindacale o ad altri soggetti abilitati, che potranno però inserire il documento solo se completo di tutti i dati.

Una volta in possesso del certificato, il cittadino può presentare la domanda di accertamento: in questa fase si abbina il certificato rilasciato dal medico alla domanda che si va a compilare.

Nella domanda sono indicati i dati personali e anagrafici, il tipo di riconoscimento richiesto (handicap, invalidità, disabilità), le informazioni relative alla residenza e all'eventuale stato di ricovero. Per ogni domanda inoltrata, il sistema genera una ricevuta con il protocollo della domanda e l'indicazione della data, del luogo e dell'ora della visita.

La visita avviene presso la Commissione della Azienda USL competente: la Commissione accede al fascicolo elettronico contenente la domanda e il certificato medico e al termine della visita, viene redatto il verbale elettronico.

Se al termine delle visite il verbale viene approvato all'unanimità, il verbale, validato dal Responsabile del Centro Medico Legale dell'INPS, viene spedito all'interessato da parte dell'INPS stesso.

Se il verbale dà diritto a prestazioni economiche (pensioni, indennità, assegni), viene anche attivato il flusso amministrativo per la relativa concessione ed erogazione e quindi inviato anche all'ente concessore e "messo in lavorazione". Se al termine della visita di accertamento, invece, il parere non è unanime, l'INPS

sospende l'invio del verbale e acquisisce gli atti che vengono esaminati dal Responsabile del Centro Medico Legale dell'INPS. Questi può validare il verbale entro 10 giorni oppure procedere ad una nuova visita nei successivi 20 giorni.

Il verbale viene inviato al Cittadino dall'INPS.

La lentezza delle procedure per l'accertamento dell'invalidità civile

Nel corso del 2010 e del 2011 l'Ufficio del Difensore civico ha ricevuto numerosi reclami a causa del ritardo nei tempi per la convocazione alla visita medico-legale - che la legge stabilisce debba avvenire entro 30 giorni dalla richiesta - e per la consegna dei verbali di visita.

Sono stati lamentati casi in cui la convocazione a visita medica non era ancora avvenuta dopo un anno dalla presentazione dell'istanza, oppure la consegna del verbale di riconoscimento dell'invalidità non era ancora avvenuta dopo sei mesi dalla visita medica, nonostante la normativa affermi che gli invalidi hanno diritto di ricevere il riconoscimento entro 60 e non oltre 90 giorni dalla visita medica; d'altro canto l'invio del verbale è determinante per conoscere la valutazione e sapere se sussiste il diritto all'assegno di accompagnamento o ad altre prestazioni economiche.

Quindi più si allungano i tempi per ottenere la convocazione a visita medica oppure la consegna del verbale di accertamento dell'invalidità civile, più difficoltoso diviene sostenere i bisogni di cura da parte delle famiglie; in definitiva si riduce nel contenuto la consistenza dei diritti espressione di valori fondamentali, garantiti dall'art. 38 della Costituzione ai cittadini inabili e minorati.

A fronte delle istanze pervenute, l'Ufficio del Difensore civico ha inviato in riferimento a tutti i casi una specifica segnalazione agli uffici INPS competenti sul territorio al fine di ottenere nel più breve tempo possibile la data di convocazione per la visita medica o la spedizione del verbale; in altre parole cercando di creare, attraverso la Difesa civica, una "buona pratica", ovvero una tecnica semplice e lineare, capace di creare un ponte di sostegno laddove è assente una procedura amministrativa soddisfacente per i bisogni e le attese dei cittadini.

La funzione di garanzia della trasparenza e della buona amministrazione svolta dalla Difesa civica in questi casi ha quindi avuto come obiettivo principale "pretendere" l'accesso alla prestazione, attivando interventi di sollecitazione dell'amministrazione a porre in essere gli atti che erano stati ritardati, in quanto unici rimedi capaci di superare l'inefficacia e l'inefficienza che le procedure avevano mostrato.

In questi casi infatti, connotati da gravi ritardi nello svolgimento degli atti prodromici al riconoscimento dell'invalidità civile, si è constatato che una richiesta di informazioni, benché dettagliata, sulla posizione del richiedente la prestazione, non avrebbe realizzato a pieno la tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento e dalla Carta costituzionale.

Pertanto, l'Ufficio del Difensore civico attraverso contatti diretti con i responsabili delle singole agenzie di produzione ha messo concretamente il cittadino nella condizione di esercitare i propri diritti all'accertamento dello stato di invalidità, handicap o disabilità ovvero alla conoscenza delle risultanze della visita medico-legale; raccogliendo in tutti i casi riscontri soddisfacenti e fattivi che

Numerosi
reclami per i
ritardi nei
tempi di
convocazione
e delle visite
mediche e
per le
consegne dei
verbali.

Il Difensore
civico
interviene:
riscontri
positivi

Il diritto alla prestazione deve essere fondato su presupposti oggettivi	hanno permesso ai cittadini di accedere alle relative prestazioni.	L'intervento del Difensore civico ha inteso quindi rimuovere l'iniquità di tale provvedimento evidenziando come l'imparzialità, la trasparenza ed il buon andamento, quali principi costituzionali dell'azione amministrativa, si sviluppano necessariamente attraverso valutazioni e accertamenti concreti e contestualizzati; avendo le Amministrazioni il compito di verificare, in ogni caso, se e in che misura il cittadino sia stato messo in condizione di conoscere, concretamente, gli adempimenti da espletare, e in concreto di poterli espletare utilmente, per conservare il beneficio economico.
Iniquità della sospensione dell'indennità di accompagnamento	La soluzione di un "paradosso previdenziale". Per contrastare le frodi in materia di invalidità civile, il Governo ha emanato delle disposizioni che consentono all'INPS di accertare la permanenza dei requisiti sanitari nei confronti dei titolari di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità. Per il triennio 2010-2012 quindi è stato previsto dal D.L. 1.07.2009, n. 78, in via aggiuntiva all'ordinaria attività di accertamento della permanenza dei requisiti sanitari e reddituali, un programma di 100.000 verifiche per l'anno 2010 e di 250.000 verifiche annue per ciascuno degli anni 2011 e 2012 nei confronti dei titolari di benefici economici di invalidità civile (art. 20 del D.L. 1.07.2009, n. 78). Nell'ambito delle verifiche effettuate dall'INPS è stato segnalato al nostro Ufficio il caso di una persona invalida al 100% da circa 17 anni ricoverata presso una Casa di cura, alla quale è stato richiesto dall'Istituto previdenziale, mediante una comunicazione inviata all'indirizzo di residenza del Suo procuratore, di sottoporsi ad una visita medico-legale di controllo dell'accertamento dello stato di invalidità civile.	L'automatismo delle procedure, che facevano riferimento al procuratore nominato proprio perché l'interessato era incapace di provvedere da sé medesimo, penalizzava nei fatti la persona invalida rispetto alle altre le cui condizioni non richiedono la nomina di un procuratore.
Più assistenza per gli utenti disabili tramite il "referente per l'assistenza" ai cittadini con disabilità presso tutti gli uffici dell'Agenzia delle Entrate	Il procuratore, che nel frattempo si era gravemente ammalato, non aveva potuto dare seguito alla richiesta dell'INPS accompagnando la persona invalida alla visita di controllo e di conseguenza l'Istituto aveva disposto la sospensione dell'indennità di accompagnamento alla persona invalida; nonostante il ricorso, debitamente documentato, presentato dal procuratore per ottenerne l'annullamento della sanzione, l'Istituto aveva disposto il recupero della somma.	Tale vicenda, infatti, poneva in rilievo oltre alla ragionevolezza delle motivazioni del tutore (che non aveva potuto conoscere la comunicazione in quanto gravemente ammalato), anche la necessità di considerare la situazione dell'invalido che subisce gli effetti un provvedimento amministrativo rispetto alla cui emanazione ed efficacia non aveva potuto in alcun modo interagire proprio a causa dello stato di invalidità in cui si trova. E, non solo, perché la sospensione dell'indennità finiva per contraddire anche il presupposto della stessa procedura di accertamento dal momento che la persona invalida proprio a causa della permanenza presso la casa di cura non aveva potuto conoscere la comunicazione inviata dall'INPS e di conseguenza sottoporsi a visita medico-legale. Per superare quindi le conseguenze inaccettabili della

verifica conclusa dall'INPS con la sospensione dell'indennità, il Difensore civico ha quindi sottolineato che il diritto alla prestazione, ovvero a percepire l'indennità di accompagnamento è fondato su un presupposto oggettivo e non può essere subordinato unicamente ad un adempimento, pur doveroso, quale la visita medica di controllo a cui l'interessato non era stato messo in condizione di sottoporsi. Sulla base di tali osservazioni il Difensore civico ha quindi chiesto

all'INPS di valutare la possibilità di ripristinare l'erogazione dell'indennità di accompagnamento in presenza delle condizioni che ne giustificano la doverosa erogazione.

In merito l'INPS accogliendo in toto le osservazioni del Difensore civico ha disposto il ripristino del beneficio economico.

Più impegno degli Uffici a migliorare l'informazione, la relazione, la comunicazione e con l'utenza, in particolare con le persone diversamente abili

Un intervento volto a migliorare i rapporti dei cittadini con l'Agenzia delle Entrate

Si è rivolta all'Ufficio del Difensore civico una cittadina che non era riuscita a completare la procedura on line per la dichiarazione dei redditi, in quanto colpita da una grave forma di sclerosi multipla. L'utente, non essendo ancora nelle condizioni di utilizzare il computer, aveva chiesto ai genitori di andare a verificare presso l'Ufficio competente dell'Agenzia delle Entrate la propria situazione e, nel caso di ritardo nella presentazione della dichiarazione, considerato che le ragioni erano dovute alla grave malattia ed al ricovero in ospedale, di chiedere di evitare di pagare le eventuali sanzioni.

I genitori si erano così rivolti all'Ufficio Territoriale competente dell'Agenzia delle Entrate ma la risposta sarebbe stata che in presenza del ritardo la sanzione è da pagare comunque, invitandoli se contrari ad avviare una vertenza legale.

Il Difensore civico, nel suo intervento, ha premesso che è indiscutibile che se il contribuente presenta il Modello Unico entro 90 giorni dalla scadenza del termine

stabilito, la dichiarazione è considerata ancora valida ma, per il ritardo, l'Agenzia delle Entrate applicherà una sanzione (da 258 a 1.032 euro), sanzione piena che si può evitare se, entro lo stesso termine di 90 giorni, si versa spontaneamente una sanzione ridotta di 25 euro, pari a 1/10 di 258 euro.

Il Difensore civico ha poi riconosciuto come altrettanto pacifico il fatto che se è vero che il modello della sanzione amministrativa tributaria, a seguito della riforma avvenuta con il D.Lgs. 18-12-1997, è a carattere affittivo-personalistico, ancorando la relativa responsabilità alla disciplina penalistica, con riguardo all'imputabilità, alla colpevolezza, alle cause di non punibilità ed anche alla rilevanza delle condizioni soggettive del trasgressore, è altrettanto vero che, per quanto concerne la malattia, occorre fare riferimento alle ipotesi della "forza maggiore" solo nel caso in cui possano ricorrere effettivamente e in concreto le condizioni legittimanti, da valutarsi caso per caso, tenendosi conto che il contribuente può comunque avvalersi, per la presentazione

della dichiarazione dei redditi, dell'attività di altri soggetti. (Cass. Civ. Sez. V, 24-06-2011 n. 13926). Peraltro, senza potere entrare nel merito della dedotta impossibilità di presentare la dichiarazione dei redditi nei termini di legge, è pur vero che, affinché non siano applicabili le sanzioni per i ritardi od omissioni a carico del contribuente, occorre che quest'ultimo, mediante idonea documentazione di natura medico-clinica, dimostri non solo la sussistenza di una grave malattia, ma che questa abbia reso impossibile l'adempimento delle prescrizioni tributarie (Commiss. Trib. Prov. Lombardia Milano Sez. XXI Sent. 24/10/2008 n. 313).

Tanto premesso, il Difensore Civico non ha potuto non esimersi dal sottolineare in questa sede le difficoltà di relazione e di comunicazione tra l'ufficio e la persona, titolare di una posizione di svantaggio in quanto disabile e affetta da grave patologia.

Ai sensi dell'art. 10 legge 27/07/2000, n. 212 (c.d. Statuto del contribuente) i rapporti tra contribuente ed amministrazione devono essere improntati al principio della collaborazione e della buona fede, tanto è vero che non solo presso ogni Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate è stato istituito il Garante del Contribuente, ma, con riferimento al caso specifico, in tutti gli uffici dell'Agenzia delle Entrate risulta essere presente almeno un referente per l'assistenza agli utenti con disabilità.

Logico corollario di tali disposizioni, anche in relazione alla gravità della situazione che è stata prospettata, è che il principio di trasparenza impone agli pubblici Uffici interpellati dal cittadino un obbligo di piena informazione a garanzia anche del diritto di difesa, che non si esaurisce solo nel porre l'utente

dinanzi all'alternativa tra adempimento della sanzione o rivolgersi ad un ufficio legale, ma che si deve tradurre in un livello di completezza e chiarezza della comunicazione indispensabile al cittadino medesimo per comprendere appieno le dinamiche in evoluzione proprie di quel settore, indirizzandolo ad altri Istituti, quali il referente per l'assistenza agli utenti disabili, in grado di farsi carico della posizione e mettendolo così nelle condizioni di adottare decisioni maggiormente consapevoli.

In definitiva, l'intervento della Difesa Civica è stato rivolto nel sollecitare l'attenzione dell'Ufficio tributario competente nella direzione del miglioramento della relazione e della comunicazione con l'utenza, in particolare con soggetti che appalesino difficoltà e come nella specie con problemi di disabilità.

L'Agenzia delle Entrate, tramite l'Ufficio territoriale competente, si è resa cortesemente disponibile ad occuparsi del problema, in ipotesi sgravando l'interessata circa ipotetiche sanzioni, naturalmente ricorrendone i presupposti che vanno correlati alla specificità della condizione del soggetto, anche in termini di ragionevolezza e di equità.

Con tale intervento, il Difensore Civico ha così inteso adempiere a una funzione tipica del suo mandato, consistente nella ricerca dei migliori modi per realizzare la buona amministrazione anche in termini di comunicazione ovvero attinenti al *modus operandi* dei pubblici Uffici.

Abbattimento barriere architettoniche

Convenzione
delle nazioni
Unite del
2006:
accessibilità
ai luoghi
diritto
fondamental
e della
persona
disabile

Garantire alle
persone
diversamente
abili parità di
trattamento
nelle
condizioni di
lavoro, il pieno
rispetto della
dignità umana
e i diritti di
autonomia e
accessibilità

La presenza di barriere architettoniche e la difficoltà per le persone diversamente abili di accedere agli spazi fisici trasmettono in modo diretto ed inequivocabile la sofferenza che le persone disabili si trovano ad affrontare nello svolgimento di atti della vita quotidiana ricordandoci la fatica e l'impegno che ad essi viene richiesto e, soprattutto, facendoci capire il profondo disagio che essi provano di fronte ad ostacoli ed impedimenti realizzati dalla mano dell'uomo.

La Difesa civica deve quindi farsi carico del problema cercando di superare fattivamente la semplice pietà e la compassione, richiamando le autorità competenti ai propri compiti di intervento, richiedendo l'elaborazione di misure idonee ed adeguate affinché una persona disabile non sia limitata nello svolgimento della propria esistenza dalla presenza di opere che Le impediscono la libertà di accesso e di circolazione a causa delle sue condizioni fisiche. Peraltro, come affermato dalla Corte Costituzionale già dalla fine degli anni novanta (decisione 167/1999), i problemi delle persone affette da disabilità devono essere affrontati in una prospettiva generale poiché non riguardano soltanto gli individui ma l'intera collettività, la cui soluzione costituisce perseguimento e realizzazione di un interesse pubblico.

A tale ricostruzione, recentemente, la Corte Costituzionale ha aggiunto, con la decisione 4.07.2010, n. 251, il principio interpretativo secondo cui l'attuazione della normativa sulle barriere architettoniche "postula il concorso di tutte le autorità

pubbliche interessate, ciascuna nell'ambito della propria competenza legislativa ed amministrativa".

Il Difensore civico, perciò, nell'ambito della funzione di garanzia dell'imparzialità e della buona amministrazione ha svolto il compito di tutela dei diritti delle persone diversamente abili stimolando e sollecitando comportamenti per rimuovere quelle situazioni che costituiscono ostacoli o limiti al pieno ed incondizionato esercizio dei diritti di cui sono titolari e alla loro facoltà di accedere agli spazi fisici: luoghi di lavoro, locali pubblici e abitazione. Alla luce di tali principi, quindi, il Difensore civico è intervenuto nei confronti delle diverse amministrazioni interessate per realizzare un'attività coerente ai principi di buona amministrazione e conforme alle regole disposte dalla legislazione vigente in materia di tutela delle persone disabili per garantire la parità di trattamento in materia di condizioni di lavoro, il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia e l'accessibilità.

Accesso al luogo di lavoro

Il dipendente di un'Azienda sanitaria, diversamente abile, si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico esponendo che la propria postazione di lavoro era stata smantellata e disposta al piano interrato, dove però non poteva accedere in quanto l'ascensore non consentiva l'ingresso della carrozzina ed il percorso di accesso dal passo carraio era completamente inidoneo al transito pedonale in carrozzina in quanto la rampa aveva una pendenza elevata e quindi molto pericolosa e

comunque impraticabile; in definitiva la persona lamentava l'impossibilità di accedere al proprio posto di lavoro, in aperta violazione dei suoi diritti fondamentali.

L'Azienda aveva prospettato la possibilità di utilizzare un cingolo montascale per permettergli l'accesso alla postazione lavorativa, ma la soluzione si rivelava in ogni caso inidonea essendo necessaria la presenza di un'altra persona e limitativa, come tale, dell'autonomia del lavoratore.

Il Difensore civico ha quindi avviato un'interlocuzione con l'Azienda sanitaria datore di lavoro del cittadino, per intervenire a tutela dei diritti fondamentali della persona disabile in ambito lavorativo, sul presupposto che l'accesso alla postazione per esercitare la propria attività lavorativa e quindi il lavoro, che l'art. 35 della Costituzione tutela in tutte le sue forme ed applicazioni, in quanto libertà di ogni cittadino della Repubblica, costituisce un diritto fondamentale di ogni lavoratore e che il principio di parità di trattamento stabilito dall'art. 3 comma 2 della Costituzione, secondo cui "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica del Paese", vieta di porre in essere atti o comportamenti discriminatori nei confronti di persone disabili.

In particolare, ha evidenziato il Difensore civico, l'art. 3 del D.lgs. 9.7.2003, n. 216 "Attuazione della Direttiva 2000/8/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro" dispone che il principio di parità di trattamento senza

distinzione di handicap si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale con specifico riferimento all'area concernente l'accesso al lavoro.

Inoltre, la Convenzione delle Nazioni sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con legge n. 18 del 2009) attribuisce all'accessibilità valore di principio fondativo degli obblighi assunti dagli Stati parti; definendo all'art. 9 tale principio come il diritto di accedere all'ambiente fisico, prevedendo l'eliminazione delle barriere architettoniche dai luoghi di lavoro.

L'accessibilità al luogo di lavoro da parte delle persone disabili ha quindi, in forza degli artt. 3 e 35 della Costituzione e della legge 18/2009 di ratifica della Convenzione, rango di diritto fondamentale collocabile nel nucleo indefettibile di garanzie riconosciute alle persone con disabilità, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la decisione 26.02.2010, n. 80; connotazione che esclude, secondo la Corte di legittimità costituzionale, la possibilità per le Amministrazioni di porre condizioni o limitazioni ai diritti delle persone diversamente abili e di conseguenza sottrae all'attività amministrativa il potere di valutare discrezionalmente l'adozione di provvedimenti sull'accessibilità della persona disabile.

Inoltre, l'Ufficio ha affrontato la vicenda anche sotto il profilo del divieto di discriminazione sancito dall'art. 2 del D. lgs. 9.07.2003, n. 216 e dall'art. 2 della legge 1.03.2006, n. 67 "Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione" che hanno previsto tanto la discriminazione diretta quanto la discriminazione indiretta.

Rimozione
degli ostacoli
economici e
sociali che
limitano la
libertà e
l'uguaglianza
tra i cittadini

Le norme in questione introducono uno strumento indispensabile alla tutela dei principi di uguaglianza e di pari opportunità: l'obbligo rimuovere tutte quelle situazioni che possono, di fatto, sfavorire la persona disabile, estendendo la tutela al di là del mero rispetto delle regole formali ed astratte individuando un dovere giuridico a cui sono soggette anche le pubbliche Amministrazioni, da rispettare attraverso l'esame e la valutazione concreti dei casi sottoposti alla loro attenzione.

L'Azienda sanitaria ha accolto le sollecitazioni del Difensore civico avviando fruttuosamente una serie di incontri con il dipendente dai quali è emerso, in uno spirito di fattiva collaborazione, la possibilità per quest'ultimo di trasferirsi presso un altro ufficio dell'Azienda sanitaria idoneo sotto il profilo della sicurezza con mansioni coerenti con il profilo professionale dello stesso in attesa dell'installazione di ascensore adeguato presso la sede di provenienza.

L'accesso delle persone diversamente abili ai teatri, cinema, musei e luoghi di esposizione nella Regione Piemonte.

Si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico un cittadino disabile grave dotato di carrozzina elettronica esponendo di essersi recato ad una mostra cittadina, ma di non avere potuto accedere a causa della presenza di un gradino insuperabile attraverso scivoli e della esigua larghezza dell'ascensore per permettere l'accesso della carrozzina.

Il cittadino inoltre ha segnalato che nei cinema ed teatri cittadini molto spesso le persone disabili si trovano in una situazione di grande disagio poiché vengono loro assegnati i posti in prima e ultima fila.

Il Difensore civico regionale ha quindi avviato un'interlocuzione con le Amministrazioni interessate nell'ambito di una duplice direzione; in primo luogo nei confronti del Presidente della Fondazione che aveva organizzato la mostra, il Sindaco e l'assessore alla Cultura del Comune, nonché gli uffici regionali competenti, invitando quest'ultimi a volere fornire con urgenza chiarimenti in merito all'indipendente ed autonoma accessibilità del Palazzo presso il quale si era svolta la mostra da parte di disabili muniti di carrozzina elettronica; inoltre a rendere note le ulteriori e necessarie misure al fine di escludere qualsiasi impedimento all'accesso al Palazzo e alle sale espositive.

In particolare il Difensore civico ha evidenziato che i principi di solidarietà e di uguaglianza e di pari opportunità sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione sono stati attuati dapprima con le leggi 118/1971 e 13 /1989 (che hanno previsto l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici, o aperti al pubblico e in quelli privati al fine di facilitare la vita di relazione delle persone mutilate ed invalide) e poi con la legge con la legge 5 febbraio 1992, n. 104 ("Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate") che ha individuato la garanzia del pieno rispetto della dignità umana ed i diritti di libertà ed autonomia della persona handicappata e la promozione della piena integrazione nella società, "attraverso interventi diretti ad assicurare l'accesso agli edifici pubblici e privati e ad eliminare o superare le barriere fisiche ed architettoniche che ostacolano i movimenti nei luoghi pubblici o aperti al pubblico" (art. 8).

Inoltre, l'art. 3 della Convenzione delle Nazioni sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con legge n. 18 del 2009) attribuisce all'accessibilità valore di principio fondativo degli obblighi assunti dagli Stati parti; definendo all'art. 9 tale principio come il diritto di accedere all'ambiente fisico, prevedendo l'eliminazione delle barriere architettoniche dagli edifici e all'art. 30, sul diritto alla partecipazione alla vita culturale delle persone con disabilità a prendere parte su base di uguaglianza, adottando le misure atte a garantire che esse abbiano accesso a luoghi di attività culturale.

Anche in questa vicenda il Difensore civico ha ribadito che l'accessibilità dei luoghi da parte delle persone disabili, riveste ai sensi della L. 104/1992 e, anche a seguito della legge 18/2009 di ratifica della Convenzione, rango di diritto fondamentale collocabile nel nucleo indefettibile di garanzie riconosciute alle persone con disabilità, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la decisione 26.02.2010, n. 80: tale connotazione escludendo, perciò, la possibilità di porre condizioni o limitazioni all'accessibilità della persona disabile agli spazi fisici. Inoltre, il Difensore civico ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, il principio di accomodamento ragionevole impone di adottare modifiche e adattamenti necessari ed appropriati, ove ve ne sia la necessità, per casi particolari, per garantire alla persona disabile il godimento e l'esercizio su base di uguaglianza con gli altri di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali.

Si tratta quindi di un istituto attraverso il quale si vuole

bilanciare la tutela offerta alla persona disabile con altri interessi giuridici rilevanti; ponendo l'obbligo di valutare in concreto la situazione della persona disabile, per evitare che l'efficacia di atti legittimi possa in concreto produrre situazioni di iniquità per il mancato godimento di diritti umani e libertà fondamentali.

In ogni caso, la Convenzione delle Nazioni Unite ha specificato che il rifiuto di un accomodamento ragionevole costituisce un comportamento di discriminazione indiretta, come tale rilevante ai sensi della legge 1.03.2006, n. 67 "Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione" che ha previsto all'art. 2, rispettivamente ai commi 2 e 3, la discriminazione diretta e indiretta.

Parallelamente, il Difensore civico ha chiesto al Sindaco del Comune e alle Associazioni di categoria dei cinematografi e dello spettacolo di riferire in ordine alla collocazione individuata per le persone disabili all'interno delle sale dei cinema e dei teatri cittadini, rimuovendo tutte le condizioni di svantaggio (collocazione in prima o ultima fila). Ai destinatari dell'intervento è stato chiesto di "tenere conto della evidente situazione di disagio anche psicologico a carico delle persone disabili, oltre dell'oggettiva condizione di difficoltà materiale e fisica derivante dal dovere necessariamente sedere in prima ovvero in ultima fila: chiedendo quindi ai destinatari dell'intervento e di farsi carico della problematica e di trovare ogni corretta e idonea soluzione.

Le Amministrazioni e gli Enti interpellati hanno fornito risposta alle sollecitazioni del Difensore civico, pur evidenziando differenti modalità nell'affrontare il problema. Infatti, da un lato la Fondazione dell'Opera Pia che aveva organizzato la mostra ha espresso

Il principio di accomodamento ragionevole e il divieto di discriminazione

una posizione di totale apertura alle problematiche delle persone diversamente abili evidenziando l'interesse a rendere accessibili i propri spazi, benché collocati in un palazzo storico di difficile adattabilità.

Dall'altro lato, invece, le associazioni di categoria pur assicurando il rispetto della normativa vigente, hanno mostrato minore sensibilità verso il problema, affrontandolo da un punto di vista di vista limitato dalla considerazione delle preferenze che possono essere espresse per la visione degli spettacoli (cinematografici e teatrali), trascurando quindi l'aspetto più oggettivo della questione che il Difensore civico aveva sollevato; ovvero il dovere etico-giuridico di predisporre un'adeguata accoglienza e dislocazione; aspetto che il Difensore civico in ogni caso ha doverosamente appuntato.

Permessi nominativi di posteggio

Una cittadina, affetta da una malattia invalidante con problemi di deambulazione, che si sono ulteriormente aggravati in seguito ad un infortunio sul lavoro e attualmente in possesso di un permesso nominativo per disabili concesso dal Comune di Torino con posto riservato sul suolo pubblico, vicino all'azienda ospedaliera dove lavora, si è rivolta al Difensore civico lamentandosi che operativamente non riesce ad usufruirne in quanto, trovando ogni mattina il posto occupato da altre persone (con o senza permesso), è costretta a chiamare e attendere il Servizio di rimozione Forzata, con ricadute sulla possibilità di prendere servizio entro l'inizio dell'orario di lavoro.

A seguito di un'istanza in cui la cittadina illustrava tale situazione di notevole disagio, negli anni passati

la Direzione del Presidio sanitario presso il quale lavora aveva manifestato la propria disponibilità a concedere alla propria dipendente la possibilità, qualora si verificasse l'impossibilità a parcheggiare nel posto esterno a lei riservato, di accedere all'area interna della struttura ospedaliera, e tale disponibilità si era poi rinnovata nel corso degli anni.

Nel luglio di quest'anno, la Direzione Sanitaria non accoglieva la richiesta di autorizzazione ad utilizzare il parcheggio con la motivazione che, per adeguamento alle norme di sicurezza antincendio, era stato predisposto un apposito regolamento per i parcheggi al Presidio Ospedaliero e tutti i parcheggi per auto previsti nell'area antistante l'ingresso al Presidio medesimo erano stati assegnati alla Direzione Generale e ad altri Servizi.

In ogni caso l'utente lamenta il fatto che nella zona dove parcheggiava e in un'altra ad essa adiacente erano state realizzate aree con cancelli adibite a parcheggi per motorini e bici e domandava per quali ragioni non le fosse stato concesso di parcheggiare su una porzione di tali aree, considerato che sono ampie e accessibili anche con l'automobile.

Con riferimento alla vicenda così come prospettata dalla cittadina, viene innanzitutto in rilievo il D.P.R. 24-7-1996 n. 503 "Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici", il cui art.10, proprio in materia di parcheggi, al comma 1 stabilisce che per essi valgono le medesime prescrizioni tecniche già previste dal decreto del Ministro dei Lavori pubblici 14 giugno 1989 n. 236 in materia di accessibilità, adattabilità e visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, mentre

Dissuasori per
garantire ai
disabili la
fruizione
esclusiva e
“ad personam”
dei parcheggi
riservati

al successivo comma 3 prevede che i posti riservati possono essere delimitati da appositi dissuasori.

Il D.M. 14-6-1989 n. 236, al punto 8.2.3, dispone che nelle aree di parcheggio debbano comunque essere previsti, nella misura minima di 1 ogni 50 o frazione di 50, posti auto riservati gratuitamente ai veicoli al servizio di persone disabili e ubicati nelle vicinanze dell'accesso dell'edificio.

Tali norme, unitamente alle leggi 118/1971 e 13/1989 che hanno previsto l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici, non sono che l'attuazione dei principi fondamentali della Costituzione italiana che, all'art.2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, richiede l'adempimento di doveri di solidarietà politica, economica e sociale, affinché, ai sensi del successivo articolo 3, tutti i cittadini abbiano pari dignità senza distinzioni legate alle condizioni personali, individuando a tal fine l'obbligo, da parte delle istituzioni, di rimuovere ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Ma a queste fondamentali disposizioni occorre aggiungere il principio di accomodamento ragionevole, di cui all'art.2 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, il quale impone di adottare modifiche e adattamenti necessari ed appropriati, ove ve ne sia la necessità, per casi particolari, per garantire alla persona disabile il godimento e l'esercizio su base di uguaglianza con gli altri di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali.

Si tratta quindi di un istituto attraverso il quale si vuole bilanciare la tutela offerta alla persona disabile con altri interessi

giuridici rilevanti, ponendo l'obbligo di valutare in concreto la situazione della persona disabile, per evitare che l'efficacia di atti legittimi possa in concreto produrre situazioni di iniquità per il mancato godimento di diritti fondamentali. In ogni caso, la Convenzione delle Nazioni Unite ha specificato che il rifiuto di un accomodamento ragionevole costituisce un comportamento di discriminazione indiretta e la legge 1.03.2006 n. 67 “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione” ha previsto all'art.2 rispettivamente ai commi 2 e 3 la discriminazione diretta e indiretta.

In altre parole, sancendo l'obbligo di rimuovere tutte quelle situazioni che possono, di fatto, sfavorire la persona disabile, il legislatore ha voluto estenderne la tutela al di là del mero rispetto delle regole formali ed astratte individuando un dovere giuridico, da rispettare attraverso l'esame e la valutazione in concreto dei casi sottoposti alla loro attenzione.

Alla luce di tali premesse, al fine di accertare compiutamente la situazione cui la richiesta di intervento rivolta a questo Ufficio dal cittadino si riferisce, il Difensore civico ha invitato le Amministrazioni coinvolte a voler fornire informazioni sulla questione rappresentata dal cittadino, con particolare riguardo alla valutazione delle possibili soluzioni e interventi che potessero effettivamente porre rimedio alla situazione lamentata e consentire alla utente di usufruire del permesso nominativo per disabili di cui è titolare, senza subire pregiudizievoli ricadute sul rapporto di servizio con il Presidio Ospedaliero, specificando in ipotesi anche qualsiasi rimedio e possibile alternativa comunque idonea a dare soluzione effettiva ai problemi lamentati, che in ogni modo dovevano trovare soluzione.

A seguito di tale intervento, le Amministrazioni interessate hanno manifestato la piena disponibilità per concordare ed apportare le opportune modifiche alla area di competenza, attraverso la delimitazione con appositi dissuasori, in modo da garantire la

fruizione in modo esclusivo della riserva di sosta disabili "ad personam".

Iniziative significative promosse o partecipate dal Difensore attinenti la facilitazione all'accesso alle strutture sanitarie

Servizio più
efficiente
per la
disdetta
delle visite
mediche
tramite il
servizio
"recall"

Difficoltà di contattatere l'Ospedale
E' stato richiesto l'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico da parte di una cittadina, che ha segnalato la difficoltà di contattare i numeri telefonici interni dell'Azienda Ospedaliera Universitaria San Giovanni Battista di Torino, qualora il cittadino debba disdire o chiedere lo spostamento di una visita medica precedentemente prenotata.

La cittadina, anziana, non potendosi recare ad effettuare la visita medica in precedenza prenotata in quanto ammalata con febbre, ha riferito di aver cercato ripetutamente, per circa due ore (dalle ore 8.00 alle ore 10.00), di contattare il numero telefonico interno dell'Ospedale per spostare la suddetta visita medica, senza però ottenere risposta da alcun operatore o addetto al servizio, in quanto la linea telefonica era continuamente occupata.

La stessa ha evidenziato che all'atto della prenotazione della visita medica le era stata consegnata la lettera di conferma della prenotazione con indicazione della data e dell'ora della visita; che nella suddetta lettera era riportato il numero telefonico interno da contattare in caso di richiesta di

disdetta o di spostamento della visita prenotata.

L'esponente, pertanto, ha riferito di essersi recata ugualmente ad effettuare la visita medica, pur ammalata, in quanto la stessa non avrebbe potuto dimostrare, solo con la buona fede, di aver ripetutamente cercato di contattare il numero telefonico di cui sopra per avvisare dell'impossibilità di presentarsi alla visita per motivi di salute.

Il Difensore Civico, nel rispetto dei compiti di sollecitazione alla trasparenza e al buon andamento dell'azione amministrativa e, con particolare riguardo all'ambito sanitario, nell'ottica di garantire la tutela dei diritti fondamentali della persona, in primis il diritto alla salute, ha interessato della questione la Struttura ospedaliera coinvolta, chiedendo di effettuare le opportune verifiche in ordine al regolare funzionamento del servizio di disdetta visite mediche, nell'interesse dei cittadini utenti dei servizi sanitari.

In particolare, il Difensore Civico ha suggerito la necessità di rendere chiare e trasparenti, con ogni opportuna modalità di comunicazione al pubblico, le modalità di accesso al servizio di

Richiesta di
spiegazioni, di
motivazioni e
spunti di
riflessione

disdetta di visite mediche, indicando con chiarezza quale sia l'iter da seguire e valutando l'opportunità di dotare il servizio di disdetta di visite mediche di dispositivi di segreteria telefonica automatica, anche al fine di sgravare gli operatori telefonici addetti al servizio.

In esito a detto intervento, l'Azienda ospedaliera interpellata ha comunicato di aver attivato un sistema automatico di "recall", precisando che, essendo il sistema ancora in una fase sperimentale, è attualmente limitato ad un ristretto numero di agende di prenotazione; l'Azienda ha tuttavia fatto presente che, una volta testato il corretto funzionamento del sistema, si provvederà alla sua implementazione ed estensione a tutte le prenotazioni di prestazioni ambulatoriali con un significativo tempo d'attesa. Il sistema prevede, nella fase attuale, che il paziente venga contattato telefonicamente quattro giorni prima della data di erogazione della prestazione per tre volte nell'arco della stessa giornata: attraverso una messaggeria telefonica vengono ricordate data e ora dell'appuntamento chiedendo conferma o disdetta dell'appuntamento stesso.

Intervento del Difensore civico a favore dei cittadini-utenti riguardante procedura di appalto relativa a gestione di camere mortuarie ospedaliere e gestione di attività connesse al trattamento farmacologico di tossicodipendenti
Il Difensore civico è venuto a conoscenza di situazione relativa a gara d'appalto avviata da Azienda Sanitaria Locale con aggiudicazione al partecipante che offre il prezzo più basso, concernente:

- ✓ la gestione di camere mortuarie di presidi

ospedalieri, con conseguenti prestazioni richieste agli operatori caratterizzate da particolare responsabilità e delicatezza, che si realizzano non solo nell'adempire a compiti previsti dal Regolamento di polizia mortuaria, ma anche nel rapporto interpersonale con i parenti dei defunti, limitando possibili interferenze di terzi e fenomeni mercantili;

- ✓ la gestione di attività di trattamento con farmaci (quali il metadone) di persone dipendenti da sostanze tossiche assistite dalle competenti strutture sanitarie; quindi attività che richiedono particolare doti professionali nella cura e nel rapporto con gli utenti del servizio.

Il Difensore civico, ha, in primo luogo, esposto all'Amministrazione dell'Azienda Sanitaria le proprie considerazioni relative alla rilevanza, per il presente caso, della norme nazionali e regionali che prevedono specifiche modalità di aggiudicazione degli appalti pubblici riguardanti i servizi e prestazioni ricompresi nel "sistema integrato di interventi e servizi sociali" e quindi nella categoria dei "servizi alla persona".

Nel caso in questione, l'Amministrazione ha ritenuto il criterio di aggiudicazione basato sul prezzo più basso più idoneo alla tipologia dei servizi messi a gara, rispetto all'altro criterio previsto per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, basato sull'offerta economica più vantaggiosa, che potrebbe consentire l'aggiudicazione dell'appalto pubblici integrando il dato economico con quello tecnico e

qualitativo, con la previsione di una pluralità di elementi di valutazione, non per questo comportando necessariamente l'affidamento del servizio ad un maggior costo per l'Amministrazione.

Poiché la gara d'appalto riguarda servizi alla persona, che debbono garantire un adeguato livello di prestazioni e professionalità del personale impiegato, il Difensore civico ha richiesto all'Amministrazione un'appropriata motivazione circa il criterio adottato.

La preoccupazione che ha indotto il Difensore civico ad intervenire nel caso, fatta salva la altrettanto necessaria valutazione da parte dell'Amministrazione della correttezza delle procedure adottate a garanzia dei pari diritti di chiunque intendesse partecipare alla gara, deriva dalla finalità di tutelare i soggetti utenti dei servizi appaltati, ovvero familiari dei defunti e tossicodipendenti in trattamento farmacologico, garantendo ai medesimi, in momenti difficilissimi della loro vita, sostegno adeguato e professionale.

E' necessario una maggiore attenzione alle osservazioni del Difensore civico per prevenire il contenzioso

Preso atto dei successivi riscontri pervenuti a questo Ufficio, mediante i quali l'Azienda Sanitaria ha confermato, in base a diversi profili argomentativi, le motivazioni che avevano condotto la stessa ad adottare il criterio di aggiudicazione basato sul prezzo più basso, il Difensore civico ha, in seguito, ricevuto notizia della proposizione di ricorso giurisdizionale relativo alla procedura d'appalto in questione.

Successivamente il T.A.R. ha sospeso la gara e il giudizio di merito risultava ancora in corso.

Un maggior coordinamento, una maggiore attenzione a quanto esposto dal Difensore civico avrebbe ragionevolmente evitato il contenzioso, che certamente ha

introdotto diverse problematiche a prescindere dal suo esito, di cui il Difensore civico non è stato notiziato formalmente, tanto nei rapporti con l'aggiudicatario che con il precedente gestore.

In conclusione, risultando l'intervento ancora in fieri, il Difensore civico, in adempimento alle funzioni assegnategli dalla legge istitutiva della Difesa civica regionale, anche in questo caso ha inteso fornire ad una Pubblica Amministrazione, in specie, operante in ambito sanitario, elementi utili per una coerente riflessione e per consentire una verifica di legittimità richiesta dal caso, suscettibile di prevenire il potenziale contenzioso giurisdizionale, con ogni connesso costo a carico dell'Amministrazione stessa.

1.3 La tutela dell'ambiente L'azione della Difesa civica

I problemi connessi alla tutela dell'Ambiente costituiscono da sempre uno dei settori di indagine su cui si concentra l'attività del Difensore civico.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una crescente domanda in tal senso da parte dei cittadini, le cui cause vanno rinvenute sia nella progressiva evoluzione tecnologica - che non sempre è accompagnata da adeguati strumenti di contenimento dell'inquinamento - sia nell'incremento dell'inquinamento ambientale, riconducibile per lo più all'aumento del traffico veicolare e da attività produttive.

I cittadini si rivolgono al Difensore civico denunciando problemi derivanti da inquinamento acustico, atmosferico, (per lo più connessi al traffico veicolare e alle attività produttive) elettromagnetico (a causa della sempre più diffusa installazione di impianti di telefonia mobile e per ripetitori di segnali radio e televisivi) fumi e immissioni, nonché problemi derivanti da esposizione all'amianto o relativi allo smaltimento dei rifiuti.

In questo senso l'attenzione del Difensore civico è particolarmente viva nella misura in cui la materia ambientale ha connotati di natura trasversale, in quanto i problemi ambientali hanno necessariamente ripercussioni sulla salute umana.

Inoltre un altro aspetto di non poco conto è riconducibile al fatto che l'ambito territoriale cui si riferiscono i problemi ambientali non coincide con i confini politici.

Emblematico in tal senso è l'inquinamento atmosferico, i cui problemi non sono circoscritti né alla sola città di Torino o alla sola Regione Piemonte, ma scavalcano i confini territoriali anche nazionali per diventare questioni di rilevanza internazionale.

In tale ambito è fondamentale è l'attività di coordinamento che viene svolta dalle istituzioni Europee, in primis la Commissione Europea Ambiente, che disciplinano le linee di politica ambientale in ambito comunitario.

Inoltre una cassa di risonanza della crescente importanza delle questioni ambientali a livello internazionale e nazionale è costituita dalla Giurisprudenza della Corte Europea.

Con una che in una recente sentenza del 2010, la Corte di Giustizia Europea ha condannato lo Stato Ungherese a pagare la somma di 6.000 euro a un privato cittadino che lamentava rumori, inquinamento e vibrazioni dovuti al traffico veicolare, senza che, nel caso specifico, vi fosse un pregiudizio alla salute.

Ciò sulla base della considerazione per cui le autorità amministrative preposte non avevano adottato tutte le misure più idonee ad evitare che ciò si verificasse.

Da qui i riflettori vanno puntati sulle responsabilità che incombono sulle Autorità amministrative preposte, tra cui in primis, quelle locali, che sono tenute ad attivare tutte le misure idonee al contenimento dell'inquinamento atmosferico,

Incremento
del numero di
denunce per
inquinamento
acustico,
atmosferico,
elettromagneti-
co, amianto,
smaltimento
rifiuti, fumi ed
emissioni

acustico, elettromagnetico e quant'altro.

Le direttive comunitarie

Le direttive comunitarie, nell'impegnare direttamente gli Stati membri, impongono delle precise responsabilità in capo agli Enti locali nella risoluzione delle criticità in materia ambientale.

In tale ambito anche la Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani in materia di protezione dell'ambiente, rappresenta una cassa di risonanza della crescente importanza delle questioni ambientali a livello internazionale e nazionale, per la tutela del diritto soggettivo di ciascun cittadino.

La protezione dell'ambiente, come componente dei diritti individuali garantiti dalla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo sta, negli ultimi anni, significamente emergendo grazie all'interpretazione evolutiva di varie disposizioni sostanziali della CEDU.

Ad esempio, con riferimento all'art. 8 della CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio) la Corte Europea, con sentenza 9.12.199, (Lopez Ostra c. Spagna) ha sancito che "Un grave inquinamento ambientale può incidere sul benessere individuale ed impedire alla persona di godere del proprio domicilio in modo tale da incidere negativamente sulla sua vita privata e familiare, senza tuttavia mettere in pericolo la sua salute".

Il che può comportare la responsabilità anche civile delle amministrazioni interessate in termini risarcitori, anche a prescindere da un effettivo e concreto pregiudizio per la salute dei cittadini; ferma restando la più generale responsabilità di ordine politico-amministrativo nei confronti dell'Unione Europea, così come

derivante dalle più volte richiamate direttive.

Significativa in tal senso è la Sentenza n. 843 del 9.11.2010 (Dees c. Ungheria) con la quale la Corte Europea ha sancito la violazione del menzionato art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo, sanzionando lo Stato Ungherese a risarcire il danno lamentato da privati ricorrenti in misura pari a € 6.000 nel caso di rumore, vibrazioni, inquinamento e odori derivanti da traffico pesante su una strada.

Secondo la Corte, violazioni del diritto al rispetto della vita domestica non sono limitate alle violazioni concrete come l'ingresso non consentito nelle case private, ma includono anche quelle "diffuse" come i rumori, le emissioni, gli odori o altre simili forme di disturbo.

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 (Moreno Gomez. V. Spain).

A ciò deve aggiungersi che, da quanto si evince dalla Giurisprudenza della Corte Europea, i cittadini interessati hanno diritto al risarcimento del danno qualora le misure adottate dalle Autorità si siano dimostrate insufficienti a realizzare i compiti positivi necessari a garantire ai cittadini il diritto al rispetto per la casa e la vita privata, ferma restando la responsabilità che concerna la tutela della salute, che può dar luogo a ben più pesanti forme di risarcimento.

Corte Europea
dei Diritti
Umani:
Tutela
dell'ambiente a
prescindere
dalla tutela della
salute

Inquinamento dell'aria e dell'ambiente in Piemonte: l'intervento del Difensore civico

Necessità di
un maggiore e
puntuale
coordinamento
degli interventi
a tutela
dell'ambiente
tra Stato,
Regione,
Province e
Comuni

Emblematico in questo senso è stato un recente intervento del nostro Ufficio, che è tuttora in corso, e che nel caso specifico si è avvalso anche della preziosa collaborazione del Mediatore europeo, sui problemi connessi alla qualità dell'aria, con particolare riferimento allo smog da polveri sottili, il cosiddetto PM10.

Problema che tra l'altro si ripropone puntualmente tutti gli anni con l'inizio della stagione invernale e che viene regolarmente riportato dagli organi di stampa.

Il problema dell'eccesso di polveri sottili ha già portato l'Italia ad essere deferita davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per non aver rispettato gli obblighi imposti dalle Direttive europee in materia di riduzione dell'inquinamento da traffico veicolare e per la quale lo Stato italiano verrà presumibilmente sanzionato con pene pecuniarie.

L'intervento, finalizzato alla tutela del diritto dei cittadini all'Ambiente e alla Salute, è stato avviato con nota del febbraio 2011 indirizzata a Regione, Provincia e Comuni capoluogo di Provincia.

Abbiamo chiesto agli Enti di farsi carico delle problematiche che interessano gli Enti stessi sul territorio piemontese, chiedendo di specificare quali iniziative si intendano assumere per la risoluzione delle criticità evidenziate.

In particolare è stato evidenziato :
l'incessante aggravamento dell'inquinamento ambientale e i conseguenziali problemi per la salute dei cittadini;
le inerzie e i ritardi delle competenti Autorità amministrative;

l'inefficacia o la parziale efficacia delle misure adottate;

i problemi connessi ad una efficace opera di coordinamento fra le Autorità preposte;

le criticità relative al rapporto Amministrazione-cittadino, e ad una corretta e tempestiva informazione ambientale

Le risultanze dell'intervento

La procedura di infrazione contro l'Italia

Abbiamo ricevuto dalla Commissione Europea, Direzione Generale Ambiente con sede a Bruxelles, la nota che conferma:

che la Commissione ha avviato, nei confronti dell'Italia, la procedura di infrazione 2008/2194, per essere venuta meno in maniera sistematica e persistente, in larga parte del suo territorio, agli obblighi imposti dalla direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria e che la suddetta procedura è attualmente sub judice, in quanto il ricorso è stato depositato presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 16.02.2011;

che permangono varie zone in Italia, e in particolare in Piemonte, nelle quali la qualità dell'aria presenta superamenti dei valori limite giornalieri e/o annuali, come da rapporto che si allega;

che la Commissione stessa sta avviando una riflessione sulle modalità di collaborazione con i Difensori civici nazionali e regionali, nell'ottica di una migliore applicazione del diritto ambientale dell'Unione europea negli Stati membri, rimanendo al tal fine a disposizione per attività di

cooperazione con il Difensore civico.

Cooperazione del Mediatore Europeo all'indagine del Difensore civico

Abbiamo poi ricevuto dal Mediatore europeo la nota attraverso la quale conferma :

che la Commissione europea ha sollecitato vari Stati membri, tra cui l'Italia, a rispettare i valori limite di qualità dell'aria dell'UE per il particolato noto come PM10, ed ha deciso di ricorrere alla Corte di Giustizia contro Cipro, l'Italia, Portogallo e Spagna;

che il Consiglio d'Europa, nel dicembre 2010, ha adottato le proprie conclusioni sul miglioramento degli strumenti di politica ambientale, invitando la Commissione a presentare, al più tardi all'inizio del 2012, una proposta di un nuovo programma di azione per l'ambiente che dovrebbe, tra l'altro, intensificare il ruolo e facilitare l'impegno delle autorità regionali e locali e di ogni soggetto anche privato interessato, a migliorare l'uso e l'attuazione degli strumenti di politica ambientale.

che il Mediatore Europeo ha infine dato la disponibilità del proprio Ufficio, oltre che della propria persona, nel rapporto con i mediatori a livello locale, ivi compreso il Difensore civico della Regione Piemonte, così come anche confermato in occasione dell'8° Seminario della Rete europea dei Difensori civici tenutosi a Copenaghen dal 20 al 22 ottobre 2011;

che nel maggio 2011, il Mediatore europeo ha tenuto un discorso a Bruxelles, durante la "Green Week", nel corso del quale ha chiesto che siano istituiti in ogni Stato membro dei "wathdog" ambientali, che dovrebbero fungere da organismi di controllo, deputati al monitoraggio, alla consulenza e

alla rendicontazione dell'applicazione e dell'attuazione del diritto ambientale dell'Unione, a tutela dei cittadini, ipotizzando che i Difensori civici possano svolgere tale funzione;

che nel corso del Seminario di Copenaghen è intervenuto il Direttore Generale della Commissione Europea Ambiente, Dott. Karl Falkenberg, sottolineando il coacervo delle responsabilità facenti capo a tutte le strutture ed Enti preposti alla tutela dell'ambiente, ivi compresi gli Enti locali.

E' emersa in tal modo la necessità di un puntuale coordinamento sistemico degli interventi diretti a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente in tutti i territori, con piena responsabilizzazione concorsuale di tutti i Soggetti pubblici interessati (Regioni, Province, Comuni, Stati).

Sollecitazioni e interrogativi del Difensore civico

Gli Enti che hanno dato riscontro al Difensore civico hanno riferito di aver messo in campo una serie di iniziative volte a conseguire un miglioramento della qualità dell'aria.

Nel novembre del 2011, approssimandosi l'inverno, il Difensore civico ha rammentato gli obblighi di tutelare l'ambiente e la salute dei cittadini, anche nei termini affermati ripetutamente dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

Per questo motivo il DC, lungi dal ritenere conclusa la vicenda, ha nuovamente interpellato le amministrazioni interessate sia rammentando quelle che sono le responsabilità che gravano sugli Enti in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, che possono tra l'altro condurre al pagamento pro-quota di sanzioni

stabilite dall'Unione Europea, sia sollecitando idonee attività di coordinamento e sinergia fra le amministrazioni stesse,

Il Depuratore a cinque metri da casa: l'intervento del Difensore civico

Spese per la messa in opera di accorgimenti per contenere le immissioni dei depuratori: responsabilizzare i gestori degli impianti

A lamentarsi sono stati i proprietari di una villetta situata in provincia di Torino che hanno evidenziato il protrarsi della situazione di disagio riconducibile all'attività del depuratore comunale installato circa sei anni fa a neanche 5 metri dalla loro abitazione.

Sebbene il Comune abbia adottato talune misure di contenimento dell'inquinamento acustico e ambientale, (tra cui l'installazione di una siepe sul confine della proprietà) i cittadini lamentano l'insufficienza delle stesse e nel contempo evidenziano il persistere di odori e di rumori molesti tali da rendere insopportabile la permanenza nella baita di loro proprietà.

Inoltre la stessa amministrazione comunale ha riconosciuto le problematiche conseguenti all'impropria ubicazione dell'impianto e ha garantito la massima attenzione e la disponibilità alla risoluzione delle stesse.

La normativa di riferimento

In particolare, posto che l'impianto di depurazione sarebbe ubicato ad una distanza di soli 5 metri dall'abitazione, tale posizionamento violerebbe le norme tecniche generali per la regolamentazione dell'installazione e dell'esercizio degli impianti di fognatura e depurazione, approvate in data 4.02.1077 dal Ministero dei L.L.P.P. che, tra l'altro, prescrivono per gli impianti di depurazione che trattino scarichi contenenti microrganismi patogeni

e/o sostanze pericolose per la salute dell'uomo, una fascia di rispetto assoluto con vincolo di inedificabilità circostante l'area destinata all'impianto non inferiore a 100 metri.

Inoltre, secondo la suddetta normativa, "La scelta della localizzazione dell'impianto deve essere effettuata in modo da proteggere i centri abitati da rumori e odori molesti".

Le norme tecniche prescrivono altresì l'adozione di idonei accorgimenti sostitutivi quali barriere di alberi, pannelli di sbarramento, ricovero degli impianti in spazi chiusi.

Le sollecitazioni del Difensore civico

Il Difensore civico è intervenuto chiedendo che gli Enti competenti, tenuto conto del quadro normativo di riferimento, si facciano doverosamente carico della situazione segnalata e adottino ogni misura utile al fine di dare una concreta e fattiva risposta ai diritti ed alle esigenze prospettate, a tutela della salute e della proprietà dei cittadini esponenti.

Inoltre, posto che l'attività autorizzativa posta in essere nel caso di specie potrebbe rilevare sotto il profilo di una ipotetica mancanza dei necessari presupposti stabiliti dalla legge, l'Ufficio ha chiesto, a carico di chi spetta, di intervenire ai fini di una risoluzione della vicenda, anche attraverso ipotetiche azioni sinergiche fra le amministrazioni interessate.

Infine il Difensore civico ha sollecitato le Amministrazioni a valutare la possibilità di imputare l'eventuale spesa per la messa in opera di idonei accorgimenti

strutturali per il contenimento delle immissioni moleste a carico del gestore dell'impianto in questione. Allo stato attuale l'intervento è in attesa di definizione.

Sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale

L'accesso alle informazioni ambientali ha assunto un'importanza crescente, stante la rilevanza e la sempre maggiore attenzione che il legislatore ha posto negli ultimi decenni riguardo alla protezione dell'ecosistema.

Obiettivo della diffusione delle informazioni è quello di favorire la conoscenza dello stato di salute dell'ambiente, in modo tale da consentire la maturazione di una maggiore consapevolezza nei comportamenti individuali e collettivi.

L'affermazione del diritto ambientale, favorito dall'influenza della normativa comunitaria, ispirata a sua volta dalle convenzioni internazionali, è stato facilitato dal rilievo costituzionale attribuito all'ambiente a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il cui art. 117, assegna allo Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La Direttiva comunitaria e il D.Lgs. 195/2005

La necessità di fronteggiare le problematiche legate alla conservazione dell'ecosistema richiede uno sforzo comune di tutti gli Stati, ragione per cui l'affermazione dei principi di accesso e di libera circolazione delle informazioni ambientali, è avvenuta, prima di tutto, nel diritto internazionale.

Con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 l'Italia ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CEE sull'accesso al pubblico all'informazione ambientale. Questa direttiva e la norma italiana di recepimento si imperniano essenzialmente su due principi:

il diritto del pubblico all'informazione ambientale
il dovere da parte della pubblica amministrazione di diffondere l'informazione ambientale.

Informazione ambientale

E' qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma concernente l'ambiente. Rientrano nella definizione tutte le informazioni riguardanti lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e dei siti naturali, nonché i fattori, quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, le emissioni, gli scarichi che incidono o possono incidere su tali componenti ambientali.

Si intendono per informazioni ambientali anche le attività o le misure, legislative e amministrative (piani, programmi, relazioni, analisi costi-benefici, provvedimenti amministrativi), che incidono o possono incidere sull'ambiente.

Sono da ricomprendersi anche lo stato della salute e sicurezza umana (compresa la contaminazione della catena alimentare), le condizioni della vita

Diritti e
doveri
sull'accesso
alle
informazioni
ambientali

umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dalle condizioni ambientali.

Diritto di accesso alle informazioni ambientali

Chiunque faccia richiesta ha diritto di accedere alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle Autorità Pubbliche, senza dover dichiarare o dimostrare il proprio interesse.

Termini

L'autorità pubblica mette a disposizione del richiedente l'informazione ambientale quanto prima possibile e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta

oppure

entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni.

oppure

Nel caso in cui la richiesta d'accesso e' formulata in maniera eccessivamente generica l'autorità pubblica può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria collaborazione, anche attraverso la fornitura di informazioni sull'uso dei cataloghi pubblici

Limitazioni ed esclusioni

In alcuni casi, previsti dalla normativa (art. 5 del decreto legislativo n. 195/2005), l'accesso può essere differito, escluso o limitato.

Costi

L'accesso e l'esame presso il detentore dell'informazione sono

gratuiti, mentre il rilascio di copia dei documenti è subordinato al pagamento del costo di riproduzione.

Tutela del diritto di accesso

Contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale, ovvero può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'articolo 25, comma 4, della stessa legge n. 241 del 1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 della citata legge n. 241 del 1990, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

Chiunque può accedere alle informazioni sull'ambiente. L'accesso è consentito entro 30 giorni

1.4. Diritti e cittadinanza L'azione della Difesa Civica

Iniziative significative promosse o partecipate dal Difensore attinenti la tutela dei diritti fondamentali della persona

Libertà di
circolazione,
ascolto e
orientamento
del cittadino

Libertà di circolazione e soggiorno

Un cittadino moldavo residente in Portogallo si è rivolto a questo Ufficio chiedendo informazioni in merito alla durata di un decreto di espulsione ricevuto da parte delle autorità italiane nel 2003; volendo conoscere quando avrebbe potuto rientrare in Italia, poiché secondo quanto riferito dal cittadino, da un lato il Ministero dell'Interno non gli aveva fornito le informazioni necessarie e, dall'altro, le autorità portoghesi gli avevano prospettato la necessità di attendere fino al 2012.

Dalla documentazione prodotta, consistente nelle comunicazioni a suo tempo inviate dalla Questura di Roma e dal Ministero degli Interni, era evincibile che il cittadino

avrebbe dovuto illustrare alle autorità diplomatiche italiane in Portogallo la prova di avere lasciato l'Italia dopo la notifica del decreto di espulsione.

In merito, il Difensore civico ha quindi potuto svolgere un'attività di orientamento del cittadino, mettendo quest'ultimo in condizione di esercitare i propri diritti, in particolare evidenziando la necessità di rivolgersi alle autorità diplomatiche presenti in Portogallo, adempimento che, da quanto riferito dal cittadino, non risultava ancora essere stato compiuto.

Diritto al mantenimento e all'istruzione dei figli e doveri correlati dei genitori

Trasparenza
dell'azione
amministrativa
e informazione
chiara dei
contenuti

Problema di ammissione a scuola per un ragazzo marocchino

Nel corso del 2011 si rivolgeva all'Ufficio del Difensore civico una cittadina di origine marocchina, riferendo che il figlio, un ragazzino di 13 anni, aveva frequentato, per l'anno scolastico 2010-2011, la seconda media presso un istituto privato a Torino, ma non era stato ammesso alla classe terza.

La madre intendeva pertanto iscrivere il figlio nuovamente alla classe seconda, ma non più presso

il precedente istituto privato, bensì presso una scuola media statale e per questo motivo si era rivolta a due istituti scolastici che costituivano il punto di riferimento per i residenti nella propria zona.

Tuttavia, in sede di colloquio con i referenti scolastici dei rispettivi istituti, le era stato genericamente riferito che questi ultimi non erano in grado di accettare nuove iscrizioni: la cittadina era stata congedata senza aver modo di presentare una formale domanda

Invito del
Difensore
civico ad
informare sui
motivi che
avevano
determinato
l'esclusione del
minore
dall'iscrizione
scolastica

scritta in tal senso e pertanto la medesima aveva chiesto l'intervento del Difensore civico.

In seguito ad una indagine informale avviata dall'Ufficio nei confronti dei due istituti scolastici in questione, emergeva che entrambi dichiaravano di non poter accettare nuove iscrizioni per le classi seconde a causa della capienza delle classi e delle aule, senza nulla aggiungere riguardo a eventuali ulteriori percorsi da intraprendere al fine di dare un riscontro concreto al caso segnalato.

A fronte di tale esito, il Difensore civico predisponendo una nota indirizzata ai Dirigenti scolastici degli Istituti in oggetto, nonché al Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, attraverso la quale evidenziava:

che il minore risultava iscritto presso una scuola privata, con conseguente corresponsione della retta, e non ad una scuola pubblica; che vige l'obbligatorietà della frequenza scolastica;

che la zona di residenza del minore risultava compresa nel bacino di utenza dei plessi in questione;

che nell'ipotesi in cui non sia possibile accogliere tutte le domande a causa di minore recettività, le Amministrazioni scolastiche possono dettare criteri di priorità nell'iscrizione, per l'ammissione e per la stesura delle graduatorie.

Infine, nell'evidenziare che gli interventi del Difensore civico intendono innanzitutto rendere trasparente l'azione amministrativa, nel senso di una informazione chiara del contenuto e delle motivazioni dei provvedimenti adottati, il Difensore civico chiedeva agli Istituti in indirizzo di

essere informato in ordine ai motivi che avrebbero determinato l'esclusione del minore dall'iscrizione presso i plessi in questione.

A seguito di tale intervento rispondeva, uno dei due istituti scolastici interessati, comunicando che la richiesta di iscrizione del minore era stata accolta in quanto una allieva di una classe seconda aveva, nel frattempo, presentato domanda di trasferimento.

Assegnazione di due fratelli alla medesima scuola

Altrettanto positivamente ha trovato soluzione il caso di una cittadina extracomunitaria che, residente a Torino e madre di due bambini frequentanti la Scuola dell'Infanzia in istituti collocati geograficamente in aree diverse e distanti tra loro, si è rivolta al Nostro Ufficio evidenziando la concreta impossibilità di accompagnare, nel rispetto dell'orario scolastico, i figli nelle rispettive sedi scolastiche.

Al riguardo, il Difensore civico nel rispetto dei compiti di sollecitazione alla trasparenza e al buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni è intervenuto segnalando la questione alla Divisione servizi Educativi del Comune, al fine di valutare la possibilità di individuare possibili soluzioni al problema evidenziato.

In merito la Divisione servizi educativi ha raccolto positivamente la sollecitazione del Difensore civico provvedendo ad assegnare ai bambini la medesima sede della Scuola per l'Infanzia

Tutela della salute

Assegnazione temporanea del medico di base per cittadino italiano residente in Cina

Un cittadino italiano residente in Cina, laddove presta temporaneamente la propria attività lavorativa, si è rivolto all'Ufficio del Difensore Civico esponendo una questione connessa al proprio recente rientro temporaneo nel Comune originario e alla conseguente richiesta di assegnazione temporanea del medico di base, formulata nei confronti della competente Azienda Sanitaria Locale.

In specie, al cittadino non veniva assegnato temporaneamente il medico di base argomentandosi che, pur se in caso di rientro saltuario in Italia si ha diritto alle prestazioni garantite alla generalità dei cittadini documentando l'attività di lavoro all'estero, tuttavia qualora la brevità del rientro risulti incompatibile con i tempi previsti per la reinscrizione nell'elenco del proprio medico di fiducia (più di 30 giorni), si ha diritto all'assistenza medico-generica attraverso il sistema delle visite occasionali ed i servizi di guardia medica con oneri a proprio carico, per i quali se ne potrà chiedere il rimborso.

La Difesa Civica ha ritenuto che quanto illustrato sopra, con l'introduzione di regole o criteri per la fruizione dell'assistenza sanitaria da parte di cittadini italiani che prestano attività di lavoro all'estero, non risultasse pienamente coerente con quanto stabilito dall'art.12, comma 2, del D.P.R. 31/07/1980, n.618, laddove è stabilito che "Alle unità sanitarie locali spetta il compito di assicurare ai soggetti di cui all'art.2, che rientrano definitivamente o temporaneamente dall'estero,

l'immediata erogazione dell'assistenza sanitaria nel territorio nazionale...."; art.12 a cui, tra l'altro, espressamente rinviava anche il Decreto Ministero della Sanità 1 febbraio 1996, citato nel predetto riscontro della ASL.

Tutto ciò, in quanto all'interpretazione della normativa vigente evidenziata dalla ASL conseguivano, a parere dell'Ufficio del Difensore Civico non solo oneri a carico di tale tipologia di cittadini (pagamenti delle visite e relativi adempimenti burocratici), che risultano oltremodo gravosi anche in considerazione della specifica condizione dei medesimi (in specie, cittadini residenti temporaneamente all'estero per motivi di lavoro che rientrano, seppur temporaneamente, in Italia), ma anche ricadute sulla macchina burocratica dell'Azienda sanitaria, con tempi e costi procedurali (vedasi, ad esempio, adempimenti connessi alle procedure di rimborso degli oneri sostenuti dal cittadino) sproporzionati e non riconducibili al dettato della predetta norma, che evidenzia il diritto all'immediata esigibilità dell'assistenza sanitaria, in tal modo assicurando la realizzazione concreta del diritto fondamentale alla tutela della salute anche per i cittadini che si trovino nelle condizioni sopra descritte.

Il Difensore Civico è quindi intervenuto chiedendo alla Azienda Sanitaria Locale e all'Assessorato regionale alla Tutela della Salute di far conoscere la posizione sulla vicenda esposta, nonché di precisare, alla luce delle considerazioni sopra esposte, in che termini avessero dato corso, ovvero dessero corso, in via sistematica e rivolta alla generalità

Sollecitazione
dei pubblici
uffici per
comportamenti
orientati
all'informazione
e alla
trasparenza

di tale specifica tipologia di utenti del servizio sanitario, agli adempimenti posti a carico delle Aziende sanitarie dal sopra indicato D.P.R. 31/07/1980 n.618.

L'Azienda Sanitaria Locale, condividendo la valenza generale delle problematiche affrontate e in un'ottica di coordinamento delle Amministrazioni sanitarie operanti sul territorio piemontese, ha a sua volta informato il Difensore Civico di avere a sua volta sottoposto la questione all'attenzione dell'Assessore Regionale alla Tutela della Salute.

Esami medici in gravidanza

Una cittadina argentina regolarmente soggiornante in Italia ha presentato al nostro Ufficio un esposto con il quale ha riferito di essersi recata nel marzo 2011, alla 19ª settimana di gestazione presso un'ASL della Regione Piemonte per effettuare una serie di esami del sangue e di analisi previsti nell'agenda della maternità, presentando le necessarie impegnative mediche, riferite a "indagini di laboratorio e strumentali per la gravidanza fisiologica - primo trimestre (da 7 a 13 settimane di gravidanza)"; evidenziando di non avere potuto effettuare in precedenza tali esami diagnostici, necessari per la gravidanza e la salute della gestante e del nascituro, pur essendosi stabilita in Italia da gennaio 2011, giacché ancora in attesa di carta di soggiorno e di tessera sanitaria.

Inoltre, dopo il prelievo del sangue effettuato dall'infermiera addetta, la signora si è nuovamente recata allo sportello per consegnare un'impegnativa che aveva dimenticato di consegnare poco prima e l'impiegata addetta allo sportello, secondo quanto riferito al nostro Ufficio, dopo che era stato già effettuato il prelievo relativo alle

impegnative già consegnate in precedenza, non avrebbe accettato tale ulteriore impegnativa, adducendo come motivazione il fatto che gli esami in questione erano esami da effettuarsi tra la settimana 7 e la settimana 13 di gestazione, mentre la cittadina si trovava alla 19ª settimana di gestazione ed il "sistema" non consentiva l'inserimento dei dati.

E non solo, l'esponente ha altresì riferito a questo Ufficio che, dopo aver discusso con il personale dell'ASL di Ivrea, le sarebbe stato detto dagli addetti allo sportello che, per ritirare il referto degli esami effettuati, sarebbe stato necessario provvedere al pagamento di un ticket di € 100,00 calcolato in base al fatto che l'esame era stato eseguito dopo la 13ª settimana di gestazione; la cittadina quindi aveva rifiutato il pagamento del ticket in quanto le prestazioni richieste rientravano, secondo lei, nell'ambito degli esami gratuiti da eseguire in gravidanza previsti dal Servizio Sanitario Nazionale.

D'altro canto, la cittadina ha ulteriormente riferito che il giorno successivo presso un consultorio, facente capo alla stessa Azienda sanitaria, è stato possibile effettuare tutti gli esami senza alcun problema e senza ricevere richiesta di pagamento di alcun ticket; in quella sede è stato quindi spiegato alla cittadina che nelle accettazioni delle impegnative mediche è riportato esplicitamente in una nota in basso che gli esami possono essere effettuati "comunque sempre al primo controllo indipendentemente dalle settimane di gravidanza usando il codice di esenzione M50". Le sarebbe inoltre stato chiarito che qualora la donna in gravidanza sia nell'impossibilità di eseguire gli esami tempestivamente nelle prime settimane di gestazione, non

Coordinamento tra
gli uffici del
servizio sanitario

Tutela dei
diritti
fondamentali,
in primis il
diritto alla
salute

esisterebbe alcun impedimento ad inserire i dati nel "sistema" qualora le analisi vengano effettuate nelle successive settimane di gestazione.

Il Difensore Civico regionale è quindi intervenuto nell'ambito della funzione di garanzia della trasparenza e del buon andamento dell'azione amministrativa e, con particolare riguardo all'ambito sanitario, della tutela dei diritti fondamentali della persona, in primis il diritto alla salute, sollecitando un'azione trasparente, corretta e diligente in capo a tutti i soggetti interessati.

L'intervento è stato altresì finalizzato all'assunzione di ogni responsabilità conseguente a ipotetiche fattispecie di "malasanità", e alla prevenzione di possibili conflitti giurisdizionali e aiutare a correggere ipotetiche condotte incoerenti con i principi sopra richiamati, nell'interesse della collettività e a tutela del principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, in relazione all'esposto pervenuto, il nostro Ufficio ha richiesto alle strutture della Azienda sanitaria coinvolta di fornire informazioni in merito ai fatti lamentati dalla cittadina, chiedendo una verifica attenta della posizione ed anche una conferma, in ipotesi, sulla conformità a diritto, ragione

Il lavoro e
l'integrazione
e sociale:
diritti
fondamentali
di cui lo
straniero è
titolare.

Riconoscimento dei titoli di studio

Una cittadina extracomunitaria regolarmente soggiornante in Italia ha esposto una questione relativa al riconoscimento/equipollenza del titolo di studi conseguito in Perù (tecnico in ostetricia), indispensabile per il conseguimento della qualifica di O.S.S., il cui procedimento risultava essere stato avviato nel

ed equità, dell'utilizzazione del codice di esenzione M50 per l'esenzione dal ticket.

La Difesa civica ha quindi stimolato l'Azienda sanitaria all'adozione di ogni più opportuna prescrizione anche in via di autoregolamentazione e correzione necessaria per rendere chiaro e trasparente il regime e il trattamento in punto ticket di posizioni analoghe a quella esposta dalla cittadina indicando con chiarezza, con adeguata motivazione, quali siano gli esami e le visite specialistiche da eseguire in gravidanza per cui non è previsto il pagamento del ticket, in tal senso istruendo con precisione il personale addetto, ove tutto ciò, in ipotesi, non sia avvenuto nelle forme e nei modi dovuti.

L'azienda sanitaria interpellata ha positivamente raccolto il richiamo del Difensore civico e oltre ad esprimere rammarico per quanto accaduto alla cittadina, ha assicurato di avere adottati i provvedimenti necessari al fine di evitare il ripetersi di tali inconvenienti e ribadito che nessun ticket era dovuto da parte della cittadina in quanto la prescrizione assistita dal codice M50.

Diritto al lavoro

2009 presso la Direzione regionale della Sanità.

Secondo quanto riferito dalla cittadina, dopo avere inoltrato regolare domanda, la Regione aveva richiesto di integrare la documentazione richiesta, ma non aveva più comunicato alcuna risposta in merito all'esito del procedimento.

Il lavoro e
l'integrazione
sociale, diritti
fondamentali
di cui lo
straniero è
titolare

Al riguardo il Difensore civico, nell'ambito della funzione di garanzia della trasparenza, imparzialità e buona amministrazione dell'azione amministrativa, per tutelare i cittadini, stimolando e sollecitando da parte dei pubblici uffici, comportamenti improntati all'informazione e alla trasparenza, ha avviato un intervento nei confronti della Direzione regionale della Sanità.

Il Difensore civico, evidenziando la rilevanza della posizione giuridica facente capo alla cittadina a conoscere lo stato del procedimento relativo al riconoscimento del titolo di studi di tecnico in ostetricia, necessario per conseguire la qualifica professionale e svolgere un'attività lavorativa coerente con il suo percorso scolastico, ha chiesto di fornire notizie in merito allo stato del procedimento relativo al riconoscimento del titolo di studi ed informazioni dettagliate sugli eventuali ed ulteriori adempimenti che la cittadina potrà porre in essere per conseguire l'equipollenza.

In merito la Direzione regionale interpellata, ha risposto che tali corsi non sono stati "in quanto non vi sono le necessarie risorse economiche destinabili al finanziamento degli stessi".

Il procedimento
relativo al
riconoscimento
del titolo di
studi: dovere di
riscontro
motivato

Il riscontro fornito dalla Direzione regionale non è stato ritenuto esaustivo alla luce della posizione della cittadina peruviana dal momento che il riconoscimento del titolo di studi costituisce presupposto necessario per esercitare un'attività lavorativa, compatibile con la qualifica di tecnico in ostetricia, che l'art. 35 della Costituzione, in quanto lavoro, tutela in tutte le sue forme ed applicazioni e che costituisce un diritto fondamentale della persona:

sia essa cittadina italiana o extracomunitaria.

Il Difensore civico, infatti, ha rilevato come secondo l'orientamento consolidato della Corte Costituzionale lo straniero, infatti, è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005, n. 324 del 2006 e n. 148 del 2008) e di conseguenza l'introduzione di limitazioni o ostacoli al loro pieno esercizio costituisce una violazione del principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione e degli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano con la Convenzione internazionale del lavoro del 24 giugno 1975 (ratificata in Italia con la Legge 10.04.1981, n. 158), nonché dell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Alla luce di tali principi, quindi, il Difensore civico ha fatto osservare all'Amministrazione che per realizzare un'attività coerente ai principi di buona amministrazione, dovrà attenersi alle regole disposte dalla legislazione vigente in materia di riconoscimento dei titoli di studio, volte a garantire, tra gli altri, la parità di trattamento in materia di condizioni di lavoro tra cittadini italiani e stranieri regolarmente residenti nel nostro Paese per una piena ed effettiva integrazione sociale e nel pieno rispetto della dignità umana.

L'intervento è stato articolato lungo le seguenti direzioni:

Il lavoro e l'integrazione sociale

L'art. 3 del Decreto legislativo n. 286 del 1998 stabilisce che le Regioni nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio adottano provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno

riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello stato con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

In attuazione del D.Lgs. 286/1998, il Regolamento adottato con D.P.R. 31.08.1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero, a norma dell'art. 1 comma 6 del D. Lgs 25 luglio 1998, n. 286) ha quindi stabilito all'articolo 49 che i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia che intendono iscriversi agli ordini, collegi ed elenchi speciali istituiti presso le amministrazioni competenti, nell'ambito delle quote definite a norma dell'art. 3 comma 4 del testo unico e del presente regolamento, se in possesso di un titolo abilitante all'esercizio di una professione, conseguito in un paese non appartenente all'Unione Europea, possono richiederne il riconoscimento ai fini dell'esercizio in Italia, come lavoratori autonomi o dipendenti, delle professioni corrispondenti.

Il dovere di riscontro motivato

Il titolo III del D. Lgs. 9.11.2007, n. 206 ("Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania"), applicabile al riconoscimento dei titoli conseguiti da cittadini extracomunitari in forza dell'art. 60, prevede all'art. 16 che sul riconoscimento "provvede l'autorità competente con decreto

motivato da adottarsi nel termine di tre mesi dalla presentazione della documentazione completa da parte dell'interessato; il decreto nei casi in cui sono previste misure compensative stabilisce le condizioni del tirocinio di adattamento e della prova attitudinale".

D'altro canto, anche nell'ambito delle professioni che non beneficiano del riconoscimento ai sensi del Titolo III, capo IV, l'art. 11 dispone: "l'Autorità competente entro un mese dalla ricezione della dichiarazione e dei documenti informa il prestatore che non sono necessarie verifiche preliminari ovvero l'esito del controllo, ovvero in caso di difficoltà che causi il ritardo il motivo del ritardo e la data entro la quale sarà adottata la decisione definitiva, che in ogni caso dovrà essere adottata entro il secondo mese dal ricevimento della documentazione completa".

Come si può osservare dal dettato normativo innanzi riportato per il riconoscimento del titolo di studi, che costituisce espressione della libertà di stabilimento che garantisce la possibilità di esercitare attività economiche sul territorio dell'Unione europea senza discriminazioni basate sulla nazionalità, il legislatore ha individuato a carico dell'Amministrazione un obbligo di concludere il procedimento; individuando perciò un termine entro il quale l'Autorità competente deve esprimersi sulla domanda di riconoscimento.

Nello svolgimento di tale valutazione all'Amministrazione, secondo il dettato dell'art. 17 comma 2, è consentito invitare il richiedente a fornire informazioni quanto alla sua formazione nella misura necessaria a determinare l'eventuale sussistenza di differenze sostanziali rispetto alla formazione richiesta sul territorio

dello Stato italiano e, qualora sia impossibile per il richiedente fornire tali informazioni, acquisirle presso il punto di contatto (individuato dall'art. 6) o all'autorità competente dello Stato di origine.

Orbene, secondo quanto riferito dalla cittadina peruviana a questo Ufficio, successivamente all'integrazione della domanda avvenuta in base ad una comunicazione del 17.02.2009, la medesima non avrebbe ricevuto alcuna risposta alle istanze di riconoscimento del titolo di studi proposta.

Quindi alla luce della citata normativa, nonché dei generali principi di trasparenza amministrativa sanciti all'art. 3 della L. 241/1990 dal dovere di motivazione, si impone il riscontro adeguatamente e opportunamente motivato che, necessariamente, deve esprimersi con atti formali e in termini che la giurisprudenza ha definito di "motivazione discorsiva" (Corte Costituzionale 5.11.2010 n. 310).

Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha legittimato in più contesti la tutela risarcitoria per i danni conseguenti a ritardo, essendosi anche ritenuto che "il danno sussisterebbe anche se il provvedimento non si fosse ancora concluso e anche se l'esito fosse stato in ipotesi negativo" (C. G. R. S. 4.11.2010 n. n. 1368; Consiglio di Stato 28.02.2011 n. 1271); anche per quest'ultimo profilo l'intervento del Difensore civico è finalizzato alla tutela della trasparenza, nonché dell'efficienza e del buon andamento dell'Amministrazione nel senso di prevenire in ipotesi esiti giurisdizionali.

La limitatezza delle risorse finanziarie

La limitatezza delle risorse finanziarie può comportare la

necessità di compiere scelte da parte delle Amministrazioni in ordine a requisiti, tempi e modi per accedere alle prestazioni erogabili e ai benefici riconoscibili, dovendo bilanciare la massima fruibilità con la necessità di contenere l'esborso economico.

Perciò, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza 28.11.2005, n. 432) in ordine alle limitazioni introdotte da alcune Regioni in ragione del requisito della cittadinanza, "le scelte connesse alle categorie dei beneficiari- necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie- debbono essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza".

Lungo tale linea, prosegue quindi la Corte Costituzionale, "le disposizioni contenute nel testo unico del D.Lgs. 286/1998 che costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione nelle materie di competenza delle regioni possono essere utilizzati come paradigma per valutare la ragionevolezza delle scelte intraprese dalle Amministrazioni per cui "qualsiasi scelta che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a spiegare sul piano costituzionale, le ragioni poste alla base della deroga".

D'altra parte, la ragionevolezza costituisce nella giurisprudenza della Corte costituzionale un principio in base al quale bilanciare le esigenze, da un lato di garantire egualmente a tutti i cittadini i diritti fondamentali nella misura più ampia possibile e dall'altro di rendere compatibile la spesa con la limitatezza delle risorse finanziarie che è possibile destinare (Corte Costituzionale 2.

Limitatezza
delle risorse
finanziarie e
principio di
ragionevolezza

La possibilità per
gli stranieri di
lavorare presso
strutture sanitarie
pubbliche e la
liberalizzazione
dei servizi quale
criteri per operare
una scelta
secondo
ragionevolezza

04. 2009, n. 94); avuto in ogni caso presente che nelle materie trasferite alla competenza regionale, non sono ipotizzabili interventi da parte del legislatore statale e quindi il ricorso a misure di contenimento della spesa pubblica che incidano e vulnerino competenze ed interessi costituzionalmente garantiti (Corte Costituzionale 11.10.1983 n. 307 e 19.12.1991, n. 476).

La possibilità per gli stranieri di accedere al pubblico impiego e quindi anche di lavorare alle dipendenze delle strutture sanitarie, pur a seguito dell'emanazione del parere del Dipartimento della Funzione pubblica (parere n. 196/04 del 28 settembre 2004) è ancora oggi molto dibattuta e crea contrasti tra la giurisprudenza di merito, incline a riconoscere agli extracomunitari la partecipazione ai concorsi pubblici, da una parte e la giurisprudenza della Corte di Cassazione, dall'altra.

In ogni caso, in disparte tali aspetti di carattere prettamente giuridico, la questione della possibilità per gli stranieri di lavorare presso aziende sanitarie e/o ospedaliere, finisce per poter essere superata nei fatti da due ordini di considerazioni.

In primo luogo dal rilievo che sempre più spesso le strutture sanitarie pubbliche fanno riferimento a organismi privati (cooperative di servizio) che possono assumere cittadini extracomunitari e di conseguenza inserire lavorativamente quest'ultimi nel contesto della sanità pubblica regionale.

Inoltre, nel novero dei richiedenti il riconoscimento del titolo di studi, alcuni di loro potrebbero, come nel caso della cittadina che aveva proposto reclamo, avere conseguito la cittadinanza italiana e di conseguenza essere ammessi a partecipare a pubblici concorsi in

regime di piena ed assoluta parità di trattamento rispetto agli altri aspiranti concorrenti; in questo modo potendo fare parte a pieno titolo del fabbisogno regionale in ambito sanitario.

In questo senso, quindi compromettere il diritto di accesso alla professione significa costituire delle barriere che limitano il diritto al lavoro e al riconoscimento della qualifica professionale, pregiudicano la professionalità del lavoratore e menomano la sua personalità complessivamente intesa, impedendo l'attuazione di diritti fondamentali: da cui potrebbero indursene ragioni di pregiudizio le cui conseguenze, in ipotesi, potrebbero gravare sull'ente.

E non solo, poiché sotto un profilo sostanziale l'attuale dibattito pubblico sulla necessità di introdurre norme e pratiche di liberalizzazione dei servizi, è animato proprio dalla considerazione che la presenza di condizioni per l'ingresso di una professione non necessariamente innalza la produttività delle persone che la esercitano; infatti, è risultato in molti casi che non esiste alcuna correlazione tra il superamento della barriera che limita l'accesso e la capacità professionale del lavoratore, in altre parole che non è più "capace" quello che supera le condizioni di ammissione alla professione rispetto a quello che viene, per così dire, respinto.

Orbene nella vicenda in esame tale considerazione mostra in misura ancora maggiore la sua forza persuasiva poiché, in fin dei conti, alla cittadina peruviana non viene riconosciuta la qualifica professionale e quindi la capacità ad esercitare la professione di O.S.S. non sulla base di una verifica della sua preparazione, ma esclusivamente perché ha conseguito il titolo di studi in qualità

In attesa di una
risposta da
parte della
Direzione
regionale

di cittadina peruviana; aspetto che sostanzialmente non ha alcuna attinenza con la professione sanitaria in questione.

L'Ufficio è in attesa di riscontro da parte della Direzione regionale competente.

Accesso all'abitazione

Contributi
economici per
la casa per i
cittadini
extracomunitari

Acquisto di alloggi a prezzo agevolato per i profughi

Nello scorso anno 2010 è pervenuta al Difensore civico, da parte di un Comitato facente capo ad una Associazione nazionale di profughi istriani, fiumani e dalmati, segnalazione concernente il mancato riconoscimento da parte dell'Agenzia Territoriale per la Casa della Provincia di Torino della possibilità di acquistare a prezzo agevolato gli alloggi di edilizia residenziale pubblica assegnati ai predetti profughi.

Iniquità
e ritardi
non tollerabili

La segnalazione, costituente anche richiesta di intervento del Difensore civico, ha fatto 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 aveva 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'iniquità 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 in ordine alla normativa vigente in materia, connesso alla vicenda, sottolineando, d'altro canto, che non rientra, istituzionalmente, tra i compiti del Difensore civico fornire interpretazioni che in ogni caso non

Tutela dei
diritti dei
rifugiati
politici

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 evidenziato 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 dell'intervento del Difensore civico, è stato chiesto alle Amministrazioni coinvolte di dare corso ad ogni azione utile ed efficace per garantire, senz'altro indugio, ogni diritto degli interessati.

La Giunta regionale del Piemonte, nella seduta dell'11 febbraio scorso, ha approvato un disegno di legge in materia di "Alienazione degli alloggi di edilizia sociale riservati ai profughi", che è stato conseguentemente trasmesso al Consiglio regionale del Piemonte per l'iter di competenza e mediante il quale, come affermato dal Vicepresidente della Regione, si intende "riconoscere ai profughi interessati una particolare attenzione con la vendita riservata di alcune centinaia di alloggi da loro occupati in Piemonte", legittimando all'acquisto a prezzo agevolato anche i familiari conviventi dei profughi assegnatari

degli specifici alloggi delle Agenzie Territoriali per la Casa.

Disagio economico e sfratto

In diversi casi, cittadini extracomunitari si sono rivolti all'Ufficio del Difensore Civico esponendo una situazione di emergenza abitativa in cui ritrovano con i propri figli minori, a seguito di procedure di sfratto.

In tali ipotesi, il Difensore Civico si è rivolto al Settore Competente del Comune nel quale il cittadino extracomunitario soggiornava regolarmente, chiedendo se risultasse nota la situazione di disagio economico e di farsene carico a seguito della segnalazione, invitando a fornire riscontro in merito alle eventuali determinazioni assunte per superare la situazione medesima.

A seguito dell'intervento della Difesa Civica, gli Uffici competenti del Comune interessato, in talune situazioni hanno precisato le modalità attraverso le quali il cittadino extracomunitario poteva accedere a contributi economici o altre forme di aiuto, in altre hanno invece evidenziato l'esistenza di cause ostative per un intervento di assistenza a favore dell'esponente e della sua famiglia.

Iniziative significative promosse o partecipate dal Difensore attinenti la facilitazione all'accesso alla cittadinanza italiana

Riconoscimento della cittadinanza iure sanguinis

L'Ufficio del Difensore Civico è intervenuto per una questione

concernente la richiesta, rivolta nei confronti di un Comune, di restituzione in originale della documentazione a suo tempo

presentata da un cittadino straniero per il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*.

Il cittadino necessitava della documentazione originale presentata al fine di riproporre l'istanza di iscrizione anagrafica presso un altro Comune, ma il Comune originario tratteneva in originale i documenti a suo tempo consegnati.

Al riguardo l'intervento della Difesa Civica è consistita nel stimolare da parte delle Amministrazioni comportamenti idonei a garantire il rispetto dell'imparzialità e, in special modo, della trasparenza dell'azione dei pubblici uffici, attraverso un chiaro ed esaustivo riscontro sui presupposti di fatto e le ragioni di diritto sottesi alle determinazioni assunte affinché i cittadini possano ottenere informazioni e delucidazioni su quanto spetta loro di diritto.

Pertanto, l'esigenza di fornire il suddetto riscontro era resa ancor più rilevante alla luce della posizione giuridica dell'utente richiedente che ha inteso richiedere i suddetti documenti per far valere la cittadinanza *iure sanguinis* che, stante la sua connotazione di diritto costituzionalmente garantito, non poteva trovare alcuna limitazione o condizionamento nell'attività dei pubblici uffici, fermo restando il rispetto della normativa vigente.

In esito a detto intervento, il Comune originario comunicava che copia conforme all'originale della documentazione relativa alla cittadinanza era stata rilasciata al Comune presso il quale l'utente aveva presentato istanza di iscrizione anagrafica.

Riconoscimento della cittadinanza ad un rifugiato politico

La Difesa Civica si è occupata anche della richiesta di cittadinanza italiana da parte di un cittadino albanese titolare dello status di "rifugiato politico".

In tale ambito, ferme restando le prerogative dell'Amministrazione dell'Interno e senza che l'intervento

del Difensore Civico potesse costituire in alcun modo una qualche interferenza e nemmeno una qualsiasi estrinsecazione in termini di "verifica" ovvero di "controllo", si è tuttavia ritenuto opportuno e doveroso che la Difesa Civica intervenisse a sostegno di un diritto fondamentale della persona, quale rifugiato politico, i cui diritti sono riconosciuti come fondamentali dall'ordinamento internazionale. Pertanto, si è richiesto alla Prefettura competente di informare il cittadino in ordine alla posizione ed allo stato della pendenza, e in tal modo, peraltro, l'attività del Difensore Civico concretava anche l'obiettivo di realizzare la necessaria opera di trasparenza, mettendo la persona interessata nella condizione di poter conoscere e praticare i modi in cui far valere i propri diritti in aderenza alla normativa.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, la Prefettura inviava all'utente tutte le informazioni in ordine allo stato della sua richiesta di cittadinanza italiana, comunicando altresì che l'Amministrazione risultava in possesso di tutti gli elementi e pareri necessari per la definizione della richiesta di riconoscimento della cittadinanza.

Rilascio di certificati e difficoltà di comunicazione

Un cittadino residente in Argentina si rivolse all'Ufficio Anagrafe di un Comune piemontese per richiedere una copia integrale dell'atto di matrimonio dei propri ascendenti senza ottenere alcun riscontro.

In tal caso, l'intervento del Difensore civico è consistito nel contattare i responsabili dell'Ufficio interessato, superando così le difficoltà di comunicazione e le incomprensioni legate alle barriere linguistiche, rendendo così possibile la consegna della documentazione richiesta al soggetto interessato.

Una rete nazionale di enti pubblici e privati per garantire una maggiore informazione

Il Difensore Civico e il Progetto NIRVA - Networking italiano per il Rimpatrio Volontario Assistito: progetto cofinanziato dalla Unione Europea e dal Ministero dell'Interno.

Il rimpatrio volontario assistito

Lo strumento del "Rimpatrio Volontario Assistito - NIRVA" costituisce una delle possibili opzioni del processo migratorio, si fonda sulla scelta volontaria del migrante di ritornare a vivere nel proprio Paese d'origine ed ha come logico corollario l'avvio di un processo di sostegno e assistenza, dalla preparazione del viaggio sino all'avvio del procedimento di reintegrazione socio-lavorativa nel Paese di origine, nel rispetto dei diritti umani, volontarietà e sicurezza del migrante stesso.

La Difesa civica come punto di riferimento per tutti i soggetti coinvolti nell'attivazione del Rimpatrio Volontario

La disciplina comunitaria

La misura del Rimpatrio Volontario Assistito è prevista a livello comunitario dalla Direttiva 2008/115/CE recante "norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo".

Maggiore assistenza e consulenza al rimpatrio secondo il principio comunitario

In particolare, secondo tale Direttiva, "al fine di promuovere il rimpatrio volontario, gli Stati membri dovrebbero prevedere maggiore assistenza e consulenza al rimpatrio e sfruttare al meglio le relative possibilità di finanziamento offerte dal Fondo europeo per i rimpatri" privilegiando - salvo specifiche situazioni - il rimpatrio

volontario rispetto al rimpatrio forzato.

La Direttiva è stata recepita in Italia dalla L. 129 del 2.08.2011 di conversione del DL n. 89 del 23 giugno 2011, recante "misure di recepimento delle direttive europee sulla libera circolazione dei cittadini e sul rimpatrio degli immigrati irregolari", che disciplina l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito, demandando la formulazione delle linee guida per l'attuazione dei programmi medesimi ad un successivo decreto del Ministero dell'Interno.

Con il supporto finanziario del Fondo Europeo Rimpatri, istituito con Decisione n. 575/2007/CE del Parlamento Europeo, per il periodo 2008/2013, nell'ambito del programma "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", la Commissione Europea ha destinato fondi alla realizzazione della misura del Rimpatrio Volontario Assistito - gestita dal Ministero degli Interni Italiano per il tramite del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione attraverso bandi annuali rivolti ad organizzazioni, associazioni, ONG, enti locali - e alla diversa fattispecie del Rimpatrio Forzato - attuata esclusivamente dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero degli Interni.

Il progetto NIRVA

In questo quadro normativo si sviluppa il progetto NIRVA III - Networking Italiano per il Rimpatrio

Volontario Assistito, cofinanziato dal Ministero dell'Interno e dall'Unione Europea con il Fondo Europeo per i Rimpatri per il periodo 2008/2013 nell'ambito del programma "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", e attuato da AICCRE, CIR, OIM e OXFAM Italia. Il progetto si propone di consolidare una rete nazionale di organizzazioni pubbliche e private che, lavorando a diretto contatto con i cittadini stranieri, possono informarli su questa opzione e facilitarne l'accesso, nel rispetto dei diritti del migrante, a ritornare nel Paese di origine, con dignità e sicurezza.

Sulla base dell'art. 7 della Decisione 2007/575/CE, nonché della vigente normativa italiana, il programma è rivolto alle seguenti categorie di migranti:

Richiedenti protezione internazionale;

Richiedenti protezione internazionale con diniego, entro i 15/30 giorni dal ricevimento del diniego o successivamente alla presentazione del ricorso;

Cittadini di paesi terzi che beneficino di forme di protezione internazionale: rifugiati e titolari di protezione sussidiaria;

Cittadini di paesi terzi con permesso di soggiorno per motivi umanitari;

Vittime di tratta (art. 18 del D.lgs n. 286/98) e casi assimilabili (art.13 D.lgs 228/2003);

Cittadini di paesi terzi che vivono in Italia in situazione di estrema vulnerabilità e grave disagio (disabili, donne sole con bambini, anziani, persone con gravi problemi di salute fisica e/o mentale, senza fissa dimora);

Cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno in uno Stato membro (o che non soddisfano più le condizioni per il rinnovo del

permesso di soggiorno ai fini della permanenza sul territorio italiano).

Dal programma sono esclusi:

i cittadini comunitari;

i titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (carta di soggiorno)

stranieri che hanno ricevuto un decreto di espulsione.

Incontri del Difensore civico con la Rete NIRVA

La responsabile nazionale del progetto NIRVA, Dott.ssa Carla Olivieri, nell'ambito delle attività informative e di sensibilizzazione previste dalla Rete nei territori, ha preso contatti con il Difensore Civico regionale.

Nell'incontro tenutosi presso questo Ufficio il 14 dicembre scorso, l'Avv. Antonio Caputo ha inteso evidenziare che, in relazione alle concrete modalità di svolgimento dell'attività progettata dalla Rete NIRVA e in particolare dall'Antenna regionale presente in Piemonte, la Difesa Civica, che non fa parte della Rete in quanto Autorità di garanzia indipendente e terza, potrà porsi come punto di riferimento per tutti i soggetti coinvolti nell'attivazione della misura del Rimpatrio Volontario Assistito, in relazione a possibili criticità nella realizzazione della misura medesima, in adempimento delle proprie funzioni istituzionali, che consistono nella promozione, tutela e garanzia del diritto ad una "buona amministrazione", nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle persone coinvolte e in collegamento con le Autorità Consolatili dei Paesi interessati nonché con ogni altra Istituzione Internazionale, in ambito Italiano, Europeo e ONU.

Nel successivo incontro con i Consoli dei paesi terzi sul Rimpatrio Volontario

Assistito,realizzato dalla Rete NIRVA in data 15 dicembre, il Difensore civico ha altresì manifestato la propria disponibilità nei confronti delle Autorità Consolari presenti, nonché, attraverso i consolati stessi, dei cittadini delle comunità da loro rappresentate, a far conoscere e approfondire, mediante incontri e momenti formativi specifici per ogni comunità, lo strumento della Difesa Civica isti.tuzionale nei suoi diversi ambiti di competenza, così come è già avvenuto con la comunità peruviana in Piemonte nel rapporto con il Consolato .

1.5. Gestori e/o concessionari di pubblici servizi ovvero di pubblica utilità: interventi del difensore civico

La liberalizzazione dei mercati. Principio di parità di accesso e correttezza nello svolgimento dell'attività di fornitura del servizio

Principio della parità di accesso per tutti gli operatori economici e correttezza del parere del Difensore civico di ritenuta illegittimità del diniego o svolgimento dell'attività di fornitura del servizio

La liberalizzazione dei mercati costituisce espressione, da un lato, dell'osservanza del principio di parità di accesso per tutti gli operatori economici ad un determinato settore di mercato e, dall'altro, del rispetto delle garanzie di correttezza nello svolgimento dell'attività di fornitura del servizio.

Risultano evidenti, quindi, le ricadute che tale processo di sviluppo economico comporta sul piano della tutela dei diritti garantiti dall'art. 41 della Costituzione, in punto di libertà di iniziativa economica e di protezione delle posizioni giuridiche dei soggetti, quali consumatori ovvero utenti finali del servizio.

In particolare, per quanto concerne il settore dell'energia elettrica ed il gas, il processo di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas, avviato con la Direttiva Europea numero 98/30/CE e attuato in Italia dal Decreto Legislativo n. 164 del 2000, è iniziato dal 1° gennaio 2003 sul mercato del gas e, dal 1° luglio 2007, su quello dell'energia elettrica.

Si è voluto quindi trasformare gli utenti, "da destinatari passivi di un servizio, protagonisti attivi sul mercato", (come peraltro espressamente affermato dall'Autorità per l'Energia elettrica ed il gas) per cui essi possono cambiare fornitore per trovare

prezzi più bassi e/o per ricercare una migliore qualità del servizio.

In questo modo, grazie alla liberalizzazione del mercato, i consumatori acquistano il diritto alla libera autodeterminazione nelle scelte relative alla gestione delle proprie risorse patrimoniali, esercitando per tale via l'autonomia privata che l'ordinamento gli riconosce nell'ambito delle attività economiche.

Si tratta, quindi, di risvolti molto importanti accomunati dalla libertà di scelta per i consumatori-utenti finali di selezionare sul mercato libero l'offerta ritenuta più interessante, secondo parametri di convenienza economica e di stretta adeguatezza alle reali esigenze personali; tutti possono quindi scegliere liberamente un nuovo venditore di elettricità o cambiare contratto, in un regime di piena concorrenza che oggi riguarda sia le imprese che vendono energia elettrica che le imprese produttrici.

In ogni caso è evidente che una scelta, intanto può dirsi libera, in quanto informata, e che quindi è prioritario garantire al consumatore la possibilità di adottare decisioni libere da condizionamenti esterni ed assistite, a monte, da una completa e corretta rappresentazione della realtà e, quindi, tutelare il diritto per quest'ultimo ad essere messo a conoscenza di tutti i dati necessari

per realizzare chiaramente il processo decisionale che precede

la scelta da parte del cliente.

La “Carta europea dei consumatori di energia”

Nell’ottica di tutelare il consumatore e di garantire la libertà di concorrenza, la Commissione Europea ha redatto la “Carta europea dei consumatori di energia” che prevede i seguenti diritti fondamentali:

- Allacciamento: il diritto di ricevere servizi regolari, prevedibili e sicuri di erogazione di energia elettrica e di gas;
- Fornitura: il diritto di cambiare fornitore di energia elettrica e di gas e di beneficiare di procedure efficienti;
- Contratto: la Carta elenca gli elementi minimi che deve comprendere qualsiasi contratto stipulato con un fornitore di energia;
- Informazioni: il diritto ad avere informazioni aggiornate sulla fornitura di energia, le condizioni

contrattuali, i prezzi e le tariffe, le misure di efficienza energetica, l’origine e le fonti di produzione dell’energia elettrica;

- Prezzi: l’energia deve essere erogata a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili e trasparenti
- Misure sociali: il diritto, per i cittadini vulnerabili, ad avere livelli minimi di servizi energetici per evitare la “povertà energetica”
- Composizione delle controversie: il diritto a procedure di ricorso semplici e poco costose in caso di controversia;
- Divieto di pratiche commerciali sleali e diritto a procedure giudiziarie trasparenti.

Le disposizioni dell’Autorità per l’Energia elettrica ed il gas

Condizioni
standard per i
prezzi
dell’energia e
del gas

L’Autorità per l’energia, anche sulla base del D.L. 18 giugno 2007, n. 73, ha stabilito delle “condizioni standard” riguardanti i prezzi dell’energia (ogni venditore dovrà obbligatoriamente includere queste condizioni standard fra le proprie offerte ai piccoli consumatori) ed i livelli minimi di qualità.

Venditori e distributori dovranno rispettare gli standard minimi di qualità (ad es. tempestività nel fornire le prestazioni richieste dai clienti, tempo massimo per un nuovo allacciamento, o per riparare un guasto del contatore).

L’Autorità ha altresì previsto:

il Codice di condotta commerciale (Delibera n. 105/2006) con le regole comportamentali e di correttezza e trasparenza che i venditori devono applicare per la promozione delle offerte, la conclusione o la modifica del contratto;

una migliore leggibilità, trasparenza, comprensibilità, chiarezza delle bollette al fine di renderle più semplici (Delibera n. 152/2006);

una scheda di confronto prezzi (Delibera n. 110/2007) che il venditore deve presentare insieme alle sue proposte commerciali che evidenzia, per cinque diversi livelli di

consumo, la spesa annua presunta se il cliente aderisce all'offerta commerciale proposta, la spesa annua presunta nel caso opti per le condizioni standard dell'Autorità, le differenze tra le due alternative sia in valori assoluti che in percentuale;
un elenco delle società di vendita consultabile sul sito dell'Autorità per facilitare la scelta del consumatore;
una graduatoria di merito per i *call center* che si impegnino a fornire una migliore qualità del servizio;
) regole più semplici di recesso per i clienti domestici (Delibera n.

144/2007): sia per l'elettricità che per il gas, il tempo di preavviso, che il consumatore deve dare al proprio fornitore, non può essere superiore ad un mese; di contro, il preavviso del fornitore al consumatore non può essere inferiore a 6 mesi, salvo diverso accordo fra le parti;

un *call center* a disposizione del cittadino-consumatore che può avere informazioni sulla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica.

L'attività del Difensore civico

La possibilità di tutelare attivamente gli interessi dei consumatori ha rappresentato nel corso dell'anno 2011 un obiettivo dell'attività dell'Ufficio del Difensore civico

L'attività di vendita dell'energia infatti è libera e, pertanto, chiunque può operare nel mercato dell'energia elettrica in qualità di venditore; i consumatori dovranno in ogni caso tenere presente che ci sono le società di vendita che operano solo sul mercato libero, e che fanno offerte commerciali, da un lato e le società che operano sia sul mercato libero sia per il cosiddetto servizio di maggior tutela, che fanno offerte commerciali ma possono anche applicare le condizioni fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Il consumatore può infatti scegliere di non cambiare contratto e di mantenere ancora la fornitura alle condizioni fissate dall'Autorità, optando così per il "servizio di

maggior tutela", disponibile solo per le famiglie e le piccole imprese.

L'attivazione di servizi non richiesti

Nelle varie denunce presentate all'Ufficio, i consumatori hanno contestato l'attivazione di forniture di energia elettrica o di gas in realtà mai richieste; in alcuni casi risultando che il consenso era stato ottenuto dall'utente in base all'affermazione dell'addetto di volere trascrivere i numeri recati dal contatore e, quindi, di richiedere per tale operazione la sottoscrizione dell'utente.

Inoltre, molte persone hanno riferito di non avere ricevuto copia del documento sottoscritto e di non potere quindi esercitare il diritto di ripensamento secondo quanto previsto dal Codice del Consumo; tali vicende spesso verificandosi ai danni di persone anziane.

La liberalizzazione ha infatti comportato una vera e propria "corsa" alla conquista di nuovi clienti che porta con sé il pericolo di comportamenti vessatori o poco

L'onere di provare la conclusione del contratto spetta in ogni caso al Gestore

trasparenti da parte delle imprese che vendono energia.

Il Difensore civico è intervenuto, anche in questi casi, richiamando il Gestore all'onere di fornire la prova di un valido contratto in ossequio all'articolo 2697 Cod. Civ., poiché in difetto non può essere ritenuto sufficiente la semplice emissione di una bolletta.

L'errata comunicazione di dati al Gestore da parte di persone in condizioni di invalidità

Si è rivolta al Difensore Civico una cittadina, invalida psico-fisica all'80%, riferendo di aver trasmesso ad ENI S.p.A., nel 2009, tramite il servizio telefonico di autolettura del contatore, un'errata lettura del contatore del gas e sulla base della quale ENI S.p.A. aveva quindi emesso fatture per un importo corrispondente.

L'utente, riferiva di aver successivamente sottoscritto un nuovo contratto per la fornitura del gas con ENEL S.p.A. e che, secondo quanto dalla stessa evidenziato, le letture del contatore indicate nelle bollette ENEL facevano ancora riferimento a quella errata lettura del contatore del gas trasmessa nel 2009 al precedente gestore; i dati riportati dal contatore risultando inferiori quelli indicati nelle fatture inviate da ENEL.

L'utente riferiva di essersi più volte rivolta ad ENEL, sia mediante esposti scritti, sia recandosi personalmente presso gli Uffici, facendo presente la non esattezza delle letture del contatore indicate nelle bollette e chiedendo che ENEL inviasse un tecnico per prendere la corretta ed effettiva lettura del contatore, senza tuttavia ottenere alcun riscontro.

L'Ufficio del Difensore Civico, vista la vicenda esposta e considerati i diversi solleciti inviati dalla cittadina ad ENEL, con i quali la stessa

chiedeva il rimborso di eventuali somme pagate in eccedenza, provvedeva a chiedere al suddetto gestore di effettuare le opportune verifiche.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, ENEL comunicava di avere effettuato le verifiche richieste, procedendo alla rettifica delle fatture precedentemente inoltrate alla cittadina. A seguito delle verifiche e delle conseguenti rettifiche dei dati, ENEL provvedeva ad emettere fattura a credito della cliente e a predisporre il relativo rimborso, mediante assegno ricevuto dalla cittadina al proprio indirizzo di recapito.

I call center

I call center sono diventati il mezzo principale attraverso il quale i clienti dei servizi elettrici e gas contattano i venditori di energia elettrica ed il gas per ottenere informazioni richiedere attivazioni e interventi tecnici, stipulare e modificare contatti, realizzare transazioni e pagamenti.

Per tale ragione è necessario garantire in tutti i modi un adeguato livello di qualità che possa in ogni caso consentire un altrettanto adeguato esercizio dei diritti dei consumatori.

Al riguardo, con Deliberazione 139/07, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ha stabilito che dal 1° gennaio 2008, i call center dei venditori di energia elettrica e gas debbono rispettare livelli minimi di qualità del servizio e in particolare:

la semplicità del risponditore automatico (albero fonico), che deve essere tale da permettere di parlare con un operatore dopo non più di due scelte (tre se sono presenti più servizi);

l'orario di apertura: almeno 35 ore alla settimana per i servizi con operatore, aumentate a 50 per le

L'esistenza dei call center in ogni caso non fa venire meno gli obblighi di correttezza del Gestore nei confronti del consumatore

imprese che non hanno sufficienti sportelli sul territorio servito; la gratuità delle chiamate per il cliente, almeno da rete fissa; l'informazione ai clienti con la pubblicazione su internet e sulle fatture del numero telefonico del call center, degli orari e del tipo di chiamate abilitate.

L'Autorità ha anche fissato livelli standard per il tempo medio di attesa, per il livello di servizio (percentuale di chiamate andate a buon fine) e per l'accessibilità al servizio, al fine di limitare code di attesa troppo elevate e di ridurre il fenomeno delle linee occupate.

Una parte innovativa del provvedimento consiste anche nella creazione di una "graduatoria" di gradimento dei call center, da pubblicare con aggiornamenti semestrali.

La classifica sarà determinata da un sistema di punteggio (attraverso "bonus") risultante dalle scelte delle imprese che, volontariamente, avranno raggiunto livelli di qualità migliorativi rispetto a quelli minimi fissati dall'Autorità.

Ad acquisire punti in graduatoria contribuirà anche la soddisfazione dei clienti che si rivolgono ai call center, rilevata attraverso un'indagine che l'Autorità svolge a cadenza semestrale.

Agli obblighi stabiliti dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, per il funzionamento dei call center, si affiancano quelli che, comunque, gravano sui concessionari in quanto gestori di pubblico servizio, riassunti nel processo di liberalizzazione attraverso gli obblighi di osservanza del principio di parità di accesso per tutti gli operatori economici ad un determinato settore di mercato e di rispetto delle garanzie di correttezza nello svolgimento dell'attività di fornitura del servizio; per la cui garanzia l'attività della Difesa civica ha assunto un ruolo

importante attraverso la sollecitazione di comportamenti conformi al principio di trasparenza, imparzialità e buona amministrazione per la tutela dei diritti dei consumatori e per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione dei gestori.

Le denunce che nel corso del 2011 sono state presentate all'Ufficio hanno quasi sempre prospettato, nell'ambito delle specifiche questioni, manchevolezze da parte dei call center nell'attività di comunicazione e informazione all'utente; in particolare gli utenti hanno lamentato di essersi rivolti ai numeri verdi senza trovare soluzione ai loro problemi.

Nello specifico, gli utenti che si sono rivolti al Difensore civico hanno evidenziato che a fronte di risposte da parte degli operatori "in questo momento i terminali non funzionano", oppure "la richiameremo", oppure "la pratica è in lavorazione", ha fatto seguito un periodo di silenzio, per cui il cittadino aveva dovuto attivarsi nuovamente per avere delle risposte.

Ma vi è di più perché alla presentazione del reclamo attraverso i call center non sé seguita in nessun modo la sospensione delle procedure di recupero del credito da parte degli uffici dei gestori; aspetto che ha contribuito, sicuramente, a rendere per l'utente ancora più incomprensibile l'operato del gestore che prosegue la sua attività malgrado l'avvenuta presentazione del reclamo e senza fornire una spiegazione in merito alla questione lamentata. Il che ha evidenziato modalità di svolgimento dei rapporti con gli utenti non certo consona ai principi di efficacia, efficienza ed economicità e soprattutto di correttezza e trasparenza, cui sono comunque tenute le amministrazioni ed i

gestori di pubblici servizi e/o di pubblica utilità.

Come osservato dal Difensore civico nell'ambito degli interventi espletati, nelle situazioni esaminate si è in presenza di un obiettivo affidamento ingenerato negli utenti alla soluzione del problema che si realizza attraverso il contatto con i call center nell'ambito di un rapporto proceduralizzato.

Tale situazione, secondo la giurisprudenza amministrativa, "instaura un significativo contatto implicante l'insorgenza di autentici doveri in capo al soggetto pubblico, tenuto a fornire ogni necessaria garanzia di partecipazione al procedimento" (Cons. Stato sez. IV 14.06.2001, n. 3169).

Il legittimo affidamento costituisce un principio fondamentale dell'azione amministrativa, da cui la funzione pubblica non può prescindere.

In virtù di tale principio quindi la relazione tra le parti diviene "qualificata" e implica per il soggetto pubblico un preciso onere di diligenza che lo rende garante del corretto sviluppo istruttorio del procedimento, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede,

dall'apertura della pratica fino alla conclusione della stessa.

Frutto dell'elaborazione della giurisprudenza e della dottrina, il legittimo affidamento rappresenta uno strumento di tutela avverso il comportamento irragionevole e contraddittorio

dell'Amministrazione introdotto nel procedimento amministrativo attraverso il richiamo ai principi del diritto comunitario, per cui quando l'amministrazione abbia fatto insorgere in un soggetto, col proprio comportamento o per informazioni divulgate, "un'aspettativa" essa deve essere salvaguardata e tutelata, rispondendo a ragioni di certezza e stabilità dei rapporti giuridici.

In disparte le conseguenze che la lesione di un legittimo affidamento può comportare sotto un profilo di risarcimento dei danni eventualmente subiti dall'utente, il Difensore civico ha attivato interventi a garanzia di tale principio in quanto espressione di trasparenza, imparzialità e buona amministrazione, da un lato, e della buona fede contrattuale che ai sensi dell'art. 2 del Codice del Consumo deve essere osservato nei rapporti contrattuali tra il professionista e il consumatore.

Coordinamento Authority gas energia elettrica- Sportello per il consumatore

Le richieste di
"puntuale
ricostruzione
della vicenda"
inviato dallo
Sportello del
Consumatore a
seguito delle
segnalazioni del
Difensore civico

Il Difensore civico ha trovato nel corso degli anni di attività 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.

L'azione della Difesa Civica si è quindi svolta per segnalare alle Autorità presunte situazioni di irregolarità ovvero di abusi, affinché esse possano valutare le condotte poste in essere dai gestori e quindi assumere i necessari provvedimenti di ordine interdittivo ovvero prescrittivo, nell'interesse al buon funzionamento dei servizi di pubblica utilità.

Anche in questi casi è stata avviata una proficua interlocuzione attraverso la quale si è contribuito ad attivare un ulteriore meccanismo di protezione degli utenti in grado di rispondere alle istanze di maggiore trasparenza e di efficienza, provenienti dalla cittadinanza.

Nel corso dell'anno 2011 tutte le segnalazioni inviate all'Authority per il gas e l'energia elettrica hanno dato seguito all'avvio di un procedimento da parte dello Sportello per il Consumatore e procurato all'utente in tutti i casi una spiegazione chiara in base alle condizioni contrattuali delle richieste avanzate, quando non hanno determinato l'annullamento delle determinazioni assunte dai gestori.

In particolare, per i reclami concernenti la presunta mancata gestione di una richiesta di cessazione dell'utenza, lo Sportello del Consumatore ha richiesto al gestore, tra l'altro, di fornire "puntuale ricostruzione della vicenda, nonché motivazioni del presunto ritardo nella gestione della pratica", inoltre "indicazione dettagliata delle tempistiche di gestione della richiesta di disattivazione del servizio, dalla data di inoltro della richiesta all'impresa di distribuzione alla data in cui il servizio è stato disattivato anche ai fini della valutazione dell'eventuale sussistenza dei presupposti per la corresponsione degli indennizzi automatici previsti dalla Deliberazione 7 agosto 2008 ARG/gas 120/08; in ogni caso fissando il termine di 15 giorni al gestore per far pervenire le informazioni richieste.

Le numerose segnalazioni che la Difesa Civica ha rivolto ai Garanti hanno riguardato, a titolo esemplificativo:

- ✓ Errata applicazione della tipologia di utenza come

2abitazione di non residenza"

- ✓ Efficacia di ripensamento effettuato dopo la sottoscrizione di contratto di fornitura elettrica;
- ✓ Efficacia di disdetta di contratto per la fornitura del gas;
- ✓ Disservizi da parte di gestore di utenza di gas;
- ✓ Errata lettura di contatore del gas
- ✓ Mancata attivazione di fornitura di gas
- ✓ Rimborso di fattura relativa a consumi presunti per l'erogazione di energia elettrica
- ✓ Doppia fatturazione relativa a somministrazione di energia elettrica
- ✓ Richiesta di pagamento di fattura per la fornitura di gas formulata dopo l'avvenuto cambio di gestore
- ✓ Mancato invio di fatture per il pagamento di utenza domestica di energia elettrica
- ✓ Presunte anomalie nel calcolo di consumo del gas
- ✓ Segnalazioni di pratiche commerciali "c.d. porta a porta", che avevano limitato e condizionato notevolmente la capacità del consumatore di assumere una scelta consapevole;
- ✓ Richiesta di rateizzazione relativa a fattura per la fornitura di gas
- ✓ Richiesta di storno di interessi di mora non dovuti
- ✓ Mancato ricevimento di bolletta di chiusura da parte di gestore precedente
- ✓ Mancata registrazione di disdetta di contratto effettuata telefonicamente;

- ✓ Conteggio di consumo effettuato sulla base di erronea lettura del contatore
- ✓ 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, nonostante il decorso di un anno dalla stipula del contratto.

Registro delle opposizioni al telemarketing

In concomitanza con l'entrata in funzione del Registro pubblico delle opposizioni, introdotto dal D.P. R. 178/2010, il Garante privacy ha fissato, con il provvedimento 19 gennaio 2011 i limiti entro i quali gli operatori del settore potranno utilizzare i dati personali degli abbonati presenti negli elenchi telefonici per effettuare chiamate con operatore ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta, ricerche o comunicazioni commerciali.

Gli abbonati che non desiderano ricevere telefonate pubblicitarie possono attraverso l'iscrizione in una registro (Registro delle opposizioni) opporsi all'utilizzo del proprio numero di telefono nel settore del telemarketing.

Il mancato rispetto delle prescrizioni dell'Autorità comporta l'applicazione di una sanzione da 30 mila a 180mila euro, che potrà raggiungere, nei casi più gravi, i 300mila euro.

Nel corso del 2011 sono pervenute all'Ufficio numerose segnalazioni in ordine all'inosservanza della

normativa che presiede al c.d. "telemarketing".

Ci è stato in particolare segnalato che, nonostante l'intervenuta iscrizione nel Registro delle Opposizioni, gli utenti continuano a ricevere telefonate da vari gestori per operazioni commerciali, nelle più diverse ore del giorno e della sera.

L'intervento del Difensore civico si è reso necessario in quanto il fenomeno, oltre che lesivo della normativa di riferimento, può colpire negativamente soprattutto le fasce più deboli e indifese della popolazione, in particolare gli anziani, così come si ricava anche dalla quotidiana cronaca giornalistica.

E' stata pertanto indirizzata una segnalazione all'Autorità Garante per la Protezione dei dati personali, per ogni intervento di competenza.

Il Garante per la Protezione dei dati personali ha riscontrato la nota dell'Ufficio, rendendo noto di aver avviato una serie di istruttorie preliminari, invitando i titolari del trattamento a rendere i chiarimenti opportuni in ordine alle segnalazioni oggetto di reclamo.

Coordinamento con le associazioni dei consumatori

Nell'ottica di rendere il più possibile conoscibile la tutela dei consumatori che il Difensore civico esercita nei confronti dei gestori di pubblico servizio, sono state avviate già dal 2010 iniziative di coordinamento con le Associazioni dei consumatori iscritte nell'albo

regionale; nel rispetto dell'autonomia e delle reciproche competenze delle Associazioni dei consumatori, sono stati attivati protocolli di intesa.

Il coordinamento con le attività delle associazioni dei consumatori é fruttuosamente proseguito anche nel corso del 2011

Cooperazione
tra Difensore
civico e
Garante della
Privacy

1.6. Casistiche varie

Emergenza abitativa: un caso di particolare disagio economico e sociale.

Intervento
anti-
discriminatorio
del Difensore
civico

Si rivolgeva a questo Ufficio una cittadina, madre di due bambini di 8 e 11 anni, disoccupata e priva di reddito, con in corso una causa di separazione presso il Tribunale, la quale dichiarava di non disporre di alcun tipo di abitazione.

La cittadina, infatti, risiedeva con i due figli presso la casa ATC della propria madre anziana, composta da camera da letto, cucina e bagno, per una superficie totale di circa 50 mq. La relazione predisposta dai Servizi Sociali, che avevano in carico il nucleo familiare, riportava che la convivenza in spazi ristretti di persone di età ed esigenze così diverse era problematica, e che ad aggravare ulteriormente la situazione si aggiungevano le difficoltà economiche; inoltre, era in corso una causa di separazione legale e l'ex coniuge non versava alimenti né per la cittadina, né per i figli.

L'intervento del
Difensore
civico chiarisce
l'iter
burocratico

L'esponente riferiva di aver presentato all'Amministrazione comunale "domanda di emergenza abitativa", allegando peraltro alla domanda la scheda di segnalazione per emergenza abitativa predisposta dal Consorzio Socio-Assistenziale.

Tuttavia, la stessa faceva presente di essersi più volte rivolta in Comune per avere informazioni in merito all'iter del procedimento relativo alla domanda presentata, ma di non aver ricevuto alcuna informazione.

Pertanto, vista la situazione di disagio e le difficoltà economiche del nucleo familiare, il Difensore Civico provvedeva a segnalare

immediatamente la questione al Comune.

A seguito della suddetta segnalazione, l'Amministrazione comunale riferiva al Difensore Civico di aver illustrato all'esponente l'iter burocratico da effettuarsi per un eventuale inserimento nella graduatoria "emergenza abitativa", in quanto, dagli accertamenti effettuati, non risultava che la stessa avesse presentato domanda in adesione all'ultimo Bando Generale di Concorso per l'assegnazione di alloggi E.R.P..

L'Amministrazione Comunale provvedeva inoltre ad informare la cittadina del fatto che era attiva la Commissione Emergenza Abitativa (C.E.A.), che mensilmente esaminava le pratiche complete di ogni accertamento e documentazione.

Infine, il Comune evidenziava che la pratica della cittadina era in attesa della documentazione richiesta, necessaria per il completamento dell'istruttoria, che ultimati tutti gli accertamenti la pratica sarebbe stata sottoposta all'esame della C.E.A. e che, del parere della C.E.A. così come dell'esito dell'istruttoria, sarebbe stata data tempestiva comunicazione alla cittadina.

Limiti di altezza per accedere a concorso pubblico per un posto di Agente di Polizia municipale.

Un Comune della Provincia di Torino ha bandito un concorso per n. 1 posto di agente di Polizia municipale.

Invocando il proprio Regolamento sull'ordinamento degli uffici, è stato previsto il requisito di ammissione di altezza minima di 1 metro e 72

Codice delle
Pari
Opportunità:
esclusa
qualsiasi
discriminazione,
fondata
sull'altezza per
accedere ai
concorsi
pubblici

centimetri per gli uomini, di 1 metro e 65 centimetri per le donne.
Un concorrente maschio, alto 1 metro e 70 centimetri ha chiesto di partecipare al concorso e per non essere escluso ha chiesto al Difensore civico di intervenire.
Il Difensore civico ha prontamente invitato il Comune a rivedere il bando ed il Regolamento, richiamando il Codice della pari Opportunità del 2006 che esclude qualsiasi discriminazione fondata sull'altezza per l'accesso ai pubblici impieghi, con eccezione per i soli appartenenti alle Forze Armate (per cui è previsto il limite di altezza di 1 metro e 65 centimetri per gli uomini, e per gli Ufficiali dei Carabinieri di 1 metro e 70 centimetri).
Il Comune riconosciuta l'illegittimità del bando e del Regolamento in contrasto con il Codice delle Pari Opportunità, dando immediata comunicazione a tutti i candidati che prima erano stati esclusi per mancanza del requisito dell'altezza, o ammessi con riserva in attesa di presentazione di dichiarazione che attestasse l'altezza minima di 1 metro e 72 centimetri, affinché potessero presentarsi regolarmente alla prova scritta.
La prova scritta si è regolarmente svolta e alla stessa sono stati ammessi tutti i candidati, compreso il giovane che si era rivolto al Difensore civico.
Accogliendo la sollecitazione del Difensore civico, il Comune provvederà a modificare il Regolamento.

Comune di Torino: problematica riferita a segnaletica stradale
Due cittadini hanno interessato il Difensore Civico, anche in qualità di portavoce di altri 120 cittadini residenti nella Circoscrizione 9, riferendo i seguenti fatti.
Pattuglie di Vigili provenienti da altre Circoscrizioni elevavano

contravvenzione per divieto di sosta su banchina, riferito ai 122 cittadini che si sono rivolti al Difensore Civico, le cui autovetture si trovavano parcheggiate sulla banchina tra viale e controviale di Corso Unione Sovietica, nel tratto compreso tra Corso Traiano e Corso Giambone.

Gli esponenti hanno evidenziato che fino al 2009 era presente la segnaletica stradale che consentiva la sosta su quella banchina, ma che a seguito di uno degli innumerevoli lavori stradali in zona, tale segnaletica sarebbe stata divelta, in attesa di essere ripristinata.

Gli stessi hanno inoltre aggiunto che sono circa 40 anni che cittadini residenti e non residenti utilizzano tale banchina per la sosta, senza mai essere stati multati; che lo stesso Comune di Torino emette da molto tempo ordinanze per liberare la banchina dalle auto in occasione di manifestazioni di quartiere, il che ha fatto loro presumere che diversamente la sosta fosse consentita, tant'è che in tali occasioni non risulterebbe essere stata elevata alcuna contravvenzione alle autovetture presenti sulla banchina.

Sulla base di tali premesse, i 122 cittadini hanno richiesto l'intervento del Difensore Civico al fine di verificare, in contraddittorio con il Comune di Torino e i suoi organi preposti alla disciplina del traffico, la coerenza della pretesa sanzionatoria con i principi di trasparenza, legalità e buona fede, ovvero di affidamento di chi riteneva di non aver violato una qualche norma del Codice della Strada, in assenza di un esplicito divieto di sosta e in concomitanza di comportamenti che sembrerebbero essere stati ritenuti non illeciti dall'Amministrazione.

Gli stessi cittadini hanno naturalmente fatto salvo il ricorso

Risultati
dell'intervento:
più chiarezza
con una
nuova
segnaletica
stradale

all'Autorità Giudiziaria ed ogni altro rimedio previsto dalla normativa avverso il verbale di infrazione al Codice della Strada.

Compito del Difensore Civico è garantire e stimolare trasparenza e buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, contribuendo a migliorarne l'efficienza e la qualità, a beneficio della generalità degli utenti e dei cittadini, anche in un'ottica di prevenzione dei conflitti, mediante attività, in ipotesi, di autocorrezione.

Nel caso di specie, il Difensore Civico ha sottolineato la necessità di individuare un percorso che consentisse la massima trasparenza ed inequivocità, certamente a beneficio dei cittadini, ma anche nell'interesse dell'Amministrazione, allo scopo di evitare innanzitutto difficoltà di comunicazione che paiono derivare de plano dallo stesso numero di soggetti che si sono rivolti al Difensore Civico.

Pertanto, l'Ufficio ha provveduto a segnalare la vicenda in esame ai competenti uffici dell'Amministrazione comunale, nonché al Corpo di Polizia Municipale, chiedendo una attenta verifica dei fatti, alla luce delle osservazioni e contestazioni dei 122 cittadini in questione.

La problematica esposta ci ha consentito peraltro di svolgere il nostro dovere di informazione, che ricade tra le funzioni fondamentali che la legge attribuisce al Difensore Civico.

A tale proposito si è precisato ai cittadini che hanno chiesto l'intervento dell'Ufficio che, a norma di legge, il Difensore Civico non ha alcuna legittimazione nel senso di poter proporre un qualunque rimedio amministrativo ovvero giurisdizionale avverso accertamento di violazione di Codice della Strada. Ciò in quanto la legge attribuisce la legittimazione

unicamente alla parte, che può agire anche tramite un proprio rappresentante, nei modi e nelle forme di legge, in ipotesi anche tramite difensore tecnico al quale conferire la speciale procura, posto che l'attività del Difensore Civico intende perseguire obiettivi diversi, in particolare la trasparenza e la chiarezza delle condotte delle Pubbliche Amministrazioni.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, il Corpo di Polizia Municipale ha comunicato di aver richiesto alla Divisione Infrastrutture e Mobilità del Comune di Torino di formalizzare la sosta sulla banchina "rialzata", installando apposita segnaletica verticale autorizzativa che attualmente non è presente, esclusivamente nei tratti ove la tipologia del manto stradale lo possa consentire, in particolare nei tratti compresi tra Via O. Vigliani e Corso Traiano e tra Corso Giambone e Via Santa Fè. Come evidenziato nella nota del Corpo di Polizia Municipale, la tipologia di detto suolo, posto esattamente a filo del manto stradale e ricoperto da bitume, acconsente perfettamente alla sosta dei veicoli "a pettine".

Con il suddetto intervento il Difensore Civico ha dunque ottenuto un duplice risultato: da un lato quello di consentire all'Amministrazione di poter utilmente verificare la coerenza dei propri comportamenti con i principi di trasparenza e di buona amministrazione, a vantaggio della generalità dei cittadini, e conseguentemente di fare chiarezza a fronte di circostanze, condotte e atti dell'Amministrazione stessa che potevano apparire contraddittori ed equivoci; dall'altro lato quello di consentire ai cittadini interessati di ottenere le informazioni necessarie a rendere trasparente la posizione

dell'Amministrazione a conclusione dell'indagine.

La revisione e l'aggiornamento della tabella degli enti di rilievo regionale, nell'ambito dei contributi erogati per attività culturali e istituzionali

Un caso di equità in cui è intervenuto il Difensore civico, nell'ambito del sostegno regionale alle attività educative e culturali

In attuazione dello Statuto regionale e dell' art. 49 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la Regione Piemonte sostiene e valorizza il patrimonio culturale degli Enti, degli Istituti, delle Fondazioni e delle Associazioni che, con continuità e con elevato livello scientifico, operano in ambito regionale per la promozione di attività educative e culturali, erogando contributi ai soggetti che posseggano i prescritti requisiti.

A tal fine la L.R. n. 49/1984 ha istituito la tabella degli Enti, degli Istituti delle Fondazioni e delle Associazioni di rilievo regionale. Condizioni per l'iscrizione nella tabella sono che gli Enti, gli Istituti, le Fondazioni e le Associazioni svolgano servizi di rilevante valore scientifico, nonché svolgano attività da almeno tre anni e dispongano delle attrezzature idonee allo svolgimento della loro attività. Inoltre devono garantire una larga utenza delle loro iniziative e accessibilità pubblica ai servizi culturali offerti.

Nel caso qui in esame, l'Ufficio del Difensore civico regionale è stato interessato da alcuni enti e istituzioni piemontesi, fra le quali la Consulta Torinese per la Laicità delle Istituzioni, il Centro di Documentazione, Ricerca e Studi "Piero Calamandrei" e l'Unione culturale "Franco Antonicelli".

In particolare, gli esponenti lamentavano che la Tabella di cui all'art. 2 della citata legge, non fosse stata fatta oggetto di alcuna revisione ovvero aggiornamento con riguardo ai soggetti che ne

beneficiavano da molto tempo, avendo la legge previsto che a fronte di domande presentate da soggetti non inseriti nella Tabella, la Giunta Regionale "può proporre, ogni due anni, al Consiglio Regionale di deliberare modificazioni circa la determinazione dei contributi da assegnare a ciascuna Istituzione e variazioni nella composizione della tabella".

Per converso, gli esponenti hanno affermato di svolgere attività e servizi pienamente da ricomprendersi nella previsione dell'art. 2 della citata legge regionale.

Ne è derivata la doverosità dell'intervento del Difensore civico regionale, quale tutore e garante di trasparenza, legalità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, a fronte di quanto esposto dalle menzionate Associazioni e dal riscontro con la legislazione di riferimento.

Finalità, contenuto e risultati dell'intervento del Difensore Civico.

Le Associazioni esponenti hanno denunciato una condizione di possibile discriminazione e, ad un tempo, di "cattiva amministrazione", derivante per un verso dall'ipotetico inserimento nella Tabella di Enti ovvero Associazioni che abbiano, in ipotesi, perduto i requisiti e, per altro verso, dall'esclusione di Associazioni ed Enti che viceversa siano, anche da tempo, in possesso dei requisiti medesimi per poter ottenere l'inserimento.

In conseguenza di quanto precede, è apparsa opportuna al Difensore civico la necessità di sollecitare un'attenta verifica, intesa a realizzare una coerente attuazione della normativa, in aderenza ai principi di sussidiarietà e di promozione della cultura, previsti a vantaggio dei cittadini dagli artt. 2, 3, 9 e 117 della Costituzione.

In tal senso, l'Ufficio ha evidenziato al competente Assessorato e alla Direzione regionale Cultura l'opportunità di verificare modi e tempi per un compiuto monitoraggio, anche in relazione al richiesto aggiornamento e variazione della tabella, con attualizzazione della stessa, posto che la "facoltà" di aggiornamento e revisione, prevista dall'art. 3 della L.R. n. 49/1984, parrebbe senz'altro da coniugare con la doverosa attenzione nei riguardi della promozione di attività culturali di "nuove" Associazioni e con la valorizzazione del principio di sussidiarietà, tale da consentire ad Enti e Associazioni di poter concorrere su di un piano paritetico al fine dell'ottenimento di contribuzioni previste e destinate a tali scopi dalla Regione.

In risposta alla nota di osservazioni formulata dal Difensore civico, la Direzione regionale Cultura ha tempestivamente comunicato che l'Assessore alla Cultura, fornendo anche chiarimenti al Consiglio Regionale, si è dichiarato disponibile ad una modifica della tabella degli enti che attualmente beneficiano dell'erogazione di contributi nel rispetto del dettato normativo, impegnandosi a portare all'attenzione della Giunta Regionale, entro la fine dell'anno, la proposta di revisione.

Risulta, inoltre, che l'Assessore alla cultura si è altresì impegnato a costituire apposita commissione di lavoro, da lui stesso coordinata, composta da dirigenti e funzionari

degli uffici regionali competenti, con il compito di procedere all'individuazione dei criteri per l'inserimento nella tabella di cui alla L.R. n. 49/1984.

Tale gruppo di lavoro, costituito per la revisione della tabella, risulta che abbia convenuto sulla necessità di somministrare un questionario di natura puramente conoscitiva a tutti gli enti che già fanno parte della tabella e a tutti quelli che, nel corso degli anni, hanno fatto richiesta di ingresso, contenente la richiesta di alcune informazioni in merito al patrimonio posseduto dagli enti, alla sede attualmente occupata, al personale impiegato, etc.

I risultati del questionario, come comunicato dalla Direzione Cultura con successiva nota, saranno nuovamente sottoposti all'esame della Commissione, al fine di procedere alla revisione dei criteri necessari per usufruire dei benefici previsti dalla legge n. 49/84.

PAGINA BIANCA

2

Incontri con Organismi, Istituzioni ed Enti. Protocolli di intesa e comunicati del Difensore civico

22.02.2011

Eletto all'unanimità il Presidente del Coordinamento dei Difensori civici italiani e delle Province autonome: l'Avv. Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte.

Roma, 22 febbraio 2011- Il Coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province

30.03.2011

Incontro del Difensore civico con la Responsabile Affari legali Nord Ovest di Poste Italiane s.p.a

14.04.2011

Il Presidente dell'Upi incontra il Presidente del Coordinamento nazionale dei difensori civici

Promuovere la difesa civica in tutte le Province

13.05.2011

Protocollo d'Intesa del Difensore civico con il Presidente del Tribunale di Torino: per un migliore orientamento dei cittadini

E' operativo dal 3.10.2011 l'Ufficio Relazioni con il Pubblico del Tribunale di Torino in collaborazione con il Difensore civico della Regione Piemonte - "Link" tra Difensore civico e Tribunale di Torino

12.07.2011

Protocollo di intesa fra la Facoltà di Scienze Politiche di Torino e l'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte

30.11.2011*Difensore civico e comunità peruviana***16.12.2011***2° Conferenza dei Servizi dell'ASL TO4: partecipazione dell'Ufficio del Difensore civico.***21.12.2011***Incontro del Difensore civico con il Sindaco del Comune di Bra Bruna Sibille ed i Sindaci dei Comuni appartenenti al Consorzio INT.ES.A***22.12.2011***INPDAP - Tavolo tecnico regionale di coinvolgimento degli "stakeholder" (portatori di interesse qualificati)-Concorso del Difensore civico quale Autorità istituzionale terza e indipendente.*

22.02.2011

Eletto all'unanimità il Presidente del Coordinamento dei Difensori civici italiani e delle Province autonome: l'Avv. Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte

Il Coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano riunitosi a Roma il 21 febbraio 2011 ha eletto il Presidente nella persona dell'Avv. Antonio Caputo.

La Conferenza ha ribadito la centralità del ruolo del Difensore civico per la tutela del diritto *dei cittadini ad una buona amministrazione, e dei diritti fondamentali delle persone*, in collegamento con il Mediatore Europeo;
CONFIDANDO

nell'urgente approvazione di una legge quadro sulla Difesa Civica, nella direzione dell'Istituzione del Difensore civico Nazionale, presente in ben 28 Paesi dell'Unione

Europea;

AUSPICANDO

il rafforzamento del ruolo autonomo e indipendente del Difensore civico, risorsa di giustizia di prossimità, raccomandato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nelle *Risoluzioni del 18.12.2008 e 25.10.2010*

30.03.2011

Incontro del Difensore civico con la Responsabile Affari legali Nord Ovest di Poste Italiane s.p.a

Il Difensore civico regionale Avv. Antonio Caputo ha incontrato il Responsabile Affari legali Nord-ovest di Poste Italiane s.p.a, Avv. Rossana Cataldi.

Nel corso del cordialissimo incontro il Difensore civico ha illustrato le potenzialità della Difesa civica quale strumento di garanzia per una buona Amministrazione, anche nel settore dei pubblici servizi come quello

postale, e per una corretta gestione del pubblico servizio nell'interesse della collettività.

L'incontro si è concluso con l'auspicio di un rapporto di collaborazione e di cooperazione finalizzato a garantire i diritti degli utenti nei termini riconosciuti dalla Carta di qualità del servizio pubblico postale in aderenza alla vigente normativa.

14.04.2011

Il Presidente dell'Upi incontra il Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici***Promuovere la difesa civica in tutte le Province**

Promuovere l'istituto del Difensore civico territoriale in tutte le Province italiane e costruire una rete di sistema che potenzi lo strumento della difesa civica.

Questo l'obiettivo dell'incontro avuto oggi a Roma tra il Presidente dell'Upi, Giuseppe Castiglione, e il Presidente del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici italiani, Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte.

Dalla collaborazione avviata oggi si è deciso di intraprendere un percorso

di lavoro comune per definire un vero e proprio protocollo tra l'Upi e il Coordinamento dei Difensori civici, per promuovere questa rete, coordinando le strutture esistenti e favorendo l'istituzione del difensore civico territoriale in tutti i territori provinciali, attraverso convenzioni.

A questo scopo è stata istituita una commissione bilaterale di lavoro, che predisporrà il protocollo, i modelli di convenzione e i documenti necessari per la costruzione della rete sui territori.

13.05.2011

Protocollo d'Intesa del Difensore civico con il Presidente del Tribunale di Torino: per un migliore orientamento dei cittadini*

Il 13 maggio 2011 è stato sottoscritto dal Difensore civico della Regione Piemonte, Avv. Antonio Caputo, e il Presidente del Tribunale di Torino, Dott. Luciano Panzani, un Protocollo d'Intesa.

Il Difensore civico intende in tal modo coordinarsi con l'Ufficio Relazioni con il Pubblico del Tribunale di Torino.

Scopo della collaborazione è offrire ai cittadini un servizio di orientamento informativo, a trecentosessanta gradi, perché possa realizzarsi in concreto il diritto ad una buona Amministrazione.

Si tratta del primo esperimento di tal genere, in Italia, per realizzare un sistema di "Giustizia di prossimità" non solo giurisdizionale, a supporto delle pubbliche amministrazioni e delle attese, bisogni e diritti dei cittadini, in specie le persone più svantaggiate.

Al progetto concorreranno, quali "volontari", ciascuno nell'ambito delle esperienze e

funzioni proprie, alcuni magistrati a riposo della Corte d'Appello di Torino e Associazioni forensi di Avvocati.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino ha manifestato interesse per l'iniziativa.

E' operativo dal 3.10.2011 l'Ufficio Relazioni con il Pubblico del Tribunale di Torino in collaborazione con il Difensore civico della Regione Piemonte - "Link" tra Difensore civico e Tribunale di Torino

Si tratta di un nuovo servizio di comunicazione e relazione con i cittadini dove si possono trovare informazioni, risposte sull'attività giudiziaria e amministrativa svolta dal Tribunale di Torino, per telefono, via internet o direttamente allo sportello per il pubblico.

* Il testo del protocollo d'intesa è consultabile nella parte 4° "Appendice"

Il Difensore civico della Regione Piemonte, attraverso un Protocollo di intesa sottoscritto il 13.05.11 con il Presidente del Tribunale di Torino, dott. Luciano Panzani, si coordina e collabora con l'Ufficio Relazioni con il pubblico del Tribunale di Torino per offrire ai cittadini un servizio di orientamento informativo, a trecentosessanta gradi, perché possa realizzarsi in concreto il diritto ad una buona amministrazione. Si tratta del primo esperimento di tal genere, in Italia, per realizzare un

sistema di "Giustizia di prossimità" non solo giurisdizionale, a supporto delle pubbliche amministrazioni e delle attese, bisogni e diritti dei cittadini, in specie le persone più svantaggiate.

Quanto prima sarà pubblicata "on line" una pagina dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico del Tribunale di Torino, cui farà seguito un collegamento, tramite "link", dalla home page del Difensore civico.

12.07.2011

Protocollo di intesa fra la Facoltà di Scienze Politiche di Torino e l'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte*

Il 12.07.2011 l'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte ha stipulato un importante Protocollo di intesa con la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Torino.

Il Protocollo, approvato dal Consiglio di Facoltà, intende avviare un'intensa attività di collaborazione nell'approfondimento delle funzioni e delle potenzialità del Difensore civico nonché rivolta alla divulgazione presso gli studenti e la collettività della cultura della Difesa civica.

Per l'attuazione di tali finalità, sono stati previsti, fra gli altri, i seguenti strumenti:

- ✓ Tesi di laurea aventi ad oggetto la difesa civica;
- ✓ Stage per studenti e laureati;
- ✓ Collaborazione didattica del Difensore civico e del relativo ufficio nell'ambito

degli insegnamenti maggiormente pertinenti ai temi della difesa civica;

- ✓ Organizzazione di convegni, seminari e altre iniziative volte alla promozione e

alla diffusione della conoscenza della difesa civica;

- ✓ Attivazione di un sito informatico relativo alla difesa civica regionale

Tutto ciò costituirà anche un'importante possibilità di formazione e tirocinio lavorativo per laureati e studenti, in un momento particolarmente difficile per l'occupazione giovanile.

Costituirà altresì il mezzo affinché l'Ufficio del Difensore civico possa interagire con i docenti della Facoltà allo scopo di migliorare la qualità degli interventi del Difensore civico.

Il Protocollo verrà pubblicamente presentato presso l'Università di Torino con l'inizio del prossimo anno accademico.

* Ibidem

30.11.2011

Difensore civico e comunità peruviana

Il Difensore civico della Regione Piemonte, Avv. Antonio Caputo, ha incontrato il 30 novembre il console generale del Perù a Torino Liliana Gomez de Weston e le rappresentanti della "Defensoria del Pueblo" del Perù Magaly Gonzalez e Sonia Cavalié.

Il console ha fornito i numeri della costante crescita della comunità peruviana nella nostra Regione (circa 23.500 in Piemonte e 200.000 in Italia).

E' stata quindi avviata una collaborazione per far conoscere agli

appartenenti alla comunità peruviana in Piemonte lo strumento della Difesa civica, per farvi ricorso per le problematiche che li riguardano, nel rispetto dei compiti attribuiti al Difensore civico dalle leggi. Verranno inoltre effettuati periodici scambi informativi su temi e problematiche riguardanti i rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, d'interesse specifico della comunità peruviana, con il coinvolgimento del Defensor del Pueblo del Perù.

5.12.2011

L'intervento del Difensore civico all'Associazione nazionale dei Presidenti di Consiglio delle Province: "Garanzie democratiche e Difesa civica territoriale in Italia"

16.12.2011

2° Conferenza dei Servizi dell'ASL TO4: partecipazione dell'Ufficio del Difensore civico

Nell'ambito dell'attività di Difesa civica svolta sul territorio in materia sanitaria e socio-assistenziale e dei conseguenti rapporti istituzionali che intercorrono con le Aziende Sanitarie piemontesi, l'Ufficio del Difensore civico, a seguito di specifico invito, ha partecipato alla 2° Conferenza dei Servizi dell'ASL TO4, svoltasi a Strambino, venerdì 16 dicembre 2011.

La Conferenza ha costituito un momento di confronto, durante il quale la Dirigenza e gli operatori sanitari dell'ASL TO4 hanno illustrato le attività svolte e le strategie operative adottate nell'ultimo anno a dipendenti, cittadini, amministratori degli Enti locali del territorio interessato e associazioni di volontariato.

Tra i relatori, oltre al Commissario dell'ASL TO4, Dr. Renzo Secreto,

* Ibidem

sono intervenuti la Dr.ssa Daniela Bertinazzi e il Dr. Carlo Bono, rispettivamente Direttore Amministrativo e Direttore Sanitario dell'Azienda, la Dr.ssa Silvana Savoldi, Direttore del Dipartimento Area Medica A Ciriè-Lanzo, il Dr. Enzo Castenetto, Direttore del Dipartimento Emergenza e Accettazione B Chivasso, la Dr.ssa Paolina Di Bari, Direttore del Distretto 5 Ivrea e la Dr.ssa Margherita Croce, Responsabile della Direzione Integrata della Prevenzione.

Nelle relazioni sono state evidenziati non solo risultati positivi, rappresentati dal raggiungimento di alcuni obiettivi di razionalizzazione e riorganizzazione dei servizi mantenendo invariato il livello di attività rispetto al precedente anno, ma anche difficoltà incontrate e problematiche tuttora esistenti, in un contesto di scarsità di risorse disponibili, tenutosi conto della necessità di realizzare un efficace piano di rientro dal debito, anche in ottemperanza alle disposizioni del nuovo Piano Socio-Sanitario Regionale.

Tra gli aspetti problematici, sono, tra l'altro, emerse criticità connesse a demotivazione del personale, difficoltà nel realizzare nuovi investimenti necessariamente attingendo a equivalenti risparmi di spesa, incremento di liste di attesa per le valutazioni dei cittadini affetti da demenza di Alzheimer e contestuale carenza di centri diurni dedicati ai pazienti colpiti da tale patologia, criticità strutturali (carenza di posti letto nell'Ospedale di Chivasso), nonché elementi critici nell'ambito del dipartimento di emergenza, legati anche alla collocazione logistica delle aree di emergenza all'interno delle strutture ospedaliere presenti nel territorio dell'Azienda Sanitaria.

Quanto sopra, essendo stata, altresì, sottolineata la difficoltà di potenziare e/o realizzare strutture socio-sanitarie in grado di fornire risposte efficaci, ma anche economicamente

efficienti, alla crescente domanda di assistenza da parte della popolazione anziana in condizioni di non autosufficienza, in un contesto che vede l'aumento costante delle prestazioni di "continuità assistenziale" a favore di tale tipologia di pazienti, a totale carico del Servizio Sanitario.

In tale contesto, l'invito a partecipare alla Conferenza dei Servizi rivolto al Difensore civico dal Commissario dell'ASL TO4, quale Autorità istituzionale garante della "buona amministrazione", riveste un particolare significato, nel segno della trasparenza dell'attività svolta dalle strutture dell'Azienda Sanitaria Locale in questione, con attenzione non solo ad aspetti positivi, ma anche a problemi e percorsi di possibile loro avvio a soluzione, nella difficoltosa contingenza attuale.

L'Ufficio del Difensore civico rimane, in tal senso, a disposizione sia dei cittadini utenti che delle strutture del Servizio Sanitario, in relazione a problematiche, così come sopra delineate, che soprattutto attengono alle fasce più deboli, quali anziani non autosufficienti e disabili, riguardanti, tra l'altro, l'attuazione della "continuità assistenziale" e le dimissioni protette dalle strutture ospedaliere, l'accesso alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie e conseguenti formazioni di liste di attesa, il rapporto tra strutture ospedaliere e strutture territoriali, la carenza di strutture semi-residenziali a elevata valenza sanitaria (centri diurni) per disabili gravi e pazienti affetti da Alzheimer.

Tutto ciò, nel rispetto dei compiti istituzionali propri della Difesa civica, finalizzati a garantire la "buona amministrazione", nel senso di incentivare la trasparenza, la tempestività di azione, lo spirito di servizio, l'equità, la concreta aderenza ai bisogni reali dei cittadini e la messa in opera di buone pratiche nel segno della legalità sostanziale, da parte delle Amministrazioni Pubbliche e delle loro strutture, in

specie, per quanto concerne l'ambito sanitario e assistenziale, a tutela del bene della salute, costituzionalmente tutelato non solo come interesse

della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo.

21.12.2011

Incontro del Difensore civico con il Sindaco del Comune di Bra Bruna Sibille ed i Sindaci dei Comuni appartenenti al Consorzio INT.ES.A

Il Sindaco del Comune di Bra, Bruna Sibille, VicePresidente del Consiglio delle Autonomie Locali presso il Consiglio regionale del Piemonte, ha chiesto un incontro con il Difensore civico regionale, Avv. Antonio Caputo, al fine di concordare una opportuna e congiunta attività informativa sulle funzioni della Difesa Civica a beneficio dei cittadini del territorio, incontro che si è svolto il giorno 21 dicembre, a Bra, con la partecipazione altresì dei Sindaci dei Comuni di Ceresole d'Alba, Cherasco, Narzole, Sanfrè, Sommariva del Bosco e S.Vittoria d'Alba, appartenenti al Consorzio socio-assistenziale INT.ES.A.

In via preliminare, il Sindaco di Bra ha presentato il consorzio INT.ES.A, costituito nel luglio 2001 dai Comuni appartenenti al territorio dell'ex USSL n. 64 con il preciso intento di promuovere e realizzare la gestione associata del Sistema integrato locale di Interventi e Servizi sociali, così come previsto dalla Legge 328 dell'8 novembre 2000. Il Consorzio, che raccoglie un bacino di circa 65.000 abitanti, è costituito da 11 amministrazioni comunali, che sono:

1. il Comune di Bra
2. il Comune di Ceresole d'Alba
3. il Comune di Cherasco
4. il Comune di La Morra
5. il Comune di Narzole
6. il Comune di Pocapaglia
7. il Comune di Santa Vittoria d'Alba
8. il Comune di Sanfrè
9. il Comune di Sommariva del Bosco
10. il Comune di Sommariva Perno
11. il Comune di Verduno

Il Sindaco di Bra ha poi ricordato le successive norme di riordino dei consorzi socio-assistenziali ed in particolare la legge finanziaria del

2010 (Legge 23 dicembre 2009, n. 191), che ha previsto, all'articolo 2, comma 186, al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, la «soppressione dei Consorzi di funzioni tra gli Enti locali» - ed il successivo decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n.122 del 30 luglio 2010, che ha poi disposto tra l'altro che le "funzioni fondamentali ed obbligatorie" previste dall'articolo 21, comma 3, della legge 42/2009 - tra le quali sono comprese quelle del settore sociale - devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata - optando per l'istituto della convenzione o per quello dell'Unione di Comuni - da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 per i Comuni appartenenti o già appartenuti alle Comunità montane).

Il sindaco di Bra ha quindi precisato che, a seguito della normativa sopra riportata, il Consorzio per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali INT.ES.A., i Comuni consorziati e l'A.S.L. CN2 hanno elaborato, in accordo con la Regione Piemonte, un progetto che prevede lo svolgimento delle funzioni sociali in forma associata mediante una Convenzione ai sensi dell'articolo 30 del D.Lgs.

267/2000 tra i Comuni del distretto n. 2 dell'A.S.L. CN2 e la gestione in via sperimentale dei servizi sociali da parte dell'A.S.L. CN2 tramite delega da parte della Convenzione stessa.

Il sindaco Bruna Sibille ha poi evidenziato come, anche a seguito dei recenti tagli ai trasferimenti operati dalla Regione, i Comuni consorziati si trovano in condizioni di

estreme difficoltà nel sostenere gli interventi socio-assistenziali

Le domande dei sindaci

Nel corso dell'incontro, gli interventi dei Sindaci dei comuni consorziati hanno evidenziato una serie di problemi.

In particolare, gli Amministratori comunali hanno osservato come le normative del settore socio-assistenziale impongono puntuali obblighi di intervento e correlate responsabilità ma, in mancanza di risorse finanziarie sufficienti, i Sindaci sono posti nella inevitabile condizione di razionalizzare

la spesa, a dover conseguentemente affrontare un conflitto tra doveri istituzionali altrettanto rilevanti (pagamento stipendi personale, bollette, assistenza sanitaria, l'organizzazione in economia della "festa di paese", spesso criticata ma che può ed è stato spesso lo strumento di rilancio e di crescita del territorio, ecc.) rispetto ai quali per i Sindaci diventa difficile effettuare delle scelte, stabilire delle priorità.

Nel contempo, i Sindaci lamentano come, a fronte delle continue richieste di interventi e di concessione di contributi rimaste purtroppo troppo spesso insolute ovvero con risposte che il cittadino ritiene insoddisfacenti e che non risolvono problemi spesso gravi e contingenti, sono cresciute le denunce dei cittadini, che spesso si sono tradotte però in minacce verbali di ricorrere alla Procura della Repubblica, a trasmissioni televisive di denuncia o allo stesso Difensore civico, nonché in taluni casi anche in più gravi e preoccupanti minacce

soprattutto per le famiglie, gli anziani e le persone non autosufficienti.

fisiche, tanto da dover ricorrere in tali circostanze al supporto della Polizia Municipale durante gli incontri con i cittadini stessi.

A fronte di tale difficile situazione, gli amministratori comunali si sono spesso posti la domanda "chi difende i sindaci", e in questa sede chiedono loro stessi sostegno al Difensore civico rivolgendogli le seguenti istanze:

1) poter essere messi nelle condizioni di fare sistema con le altre Amministrazioni competenti, in modo da non dare luogo da una parte ad una eccessiva esposizione dell'Amministratore comunale, con il rischio che divenga per il cittadino una sorta di valvola di sfogo per le proprie situazioni di difficoltà, e nello stesso tempo al fine di dare luogo ad azioni coerenti, che non diano luogo a una situazione di incertezza o vuoti interpretativi a carico degli utenti e non generino false o irrealistiche aspettative nei confronti degli utenti medesimi;

2) corretta informazione del cittadino in merito all'esistenza di una asimmetria tra normative che imporrebbero di soddisfare determinati diritti e l'impossibilità di garantirli per mancanza di risorse finanziarie disponibili;

3) proposta di modificare secondo criteri di equità le regole e le normative attuali che prevedono azioni e interventi che non possono più essere portati in esecuzione.

Le possibili risposte del difensore civico

In relazione alle problematiche emerse, l'Avv. Antonio Caputo ha innanzitutto premesso come la Difesa civica svolga una funzione istituzionale a tutela dei principi di buona amministrazione, legalità in

senso sostanziale e trasparenza, collocandosi, in ragione della sua funzione istituzionale, in una posizione di terzietà e imparzialità rispetto a tutti i soggetti, pubblici (quali le stesse amministrazioni

comunali) e privati coinvolti dall'azione e dal procedimento amministrativo; ha poi illustrato, in relazione alle criticità sollevate nel corso dell'incontro, in quali direzioni possa agire il Difensore civico alla luce dei suddetti principi in una proiezione intesa ad impedire o quantomeno ad attenuare e comunque a migliorare l'attività amministrativa, umanizzandone la funzione di servizio in un'ottica non burocratica, in particolare:

a) secondo il principio di buona amministrazione e di salvaguardia e tutela dei diritti fondamentali delle persone, se è pur vero che le particolarità del servizio sanitario e assistenziale pubblico richiedono un corretto bilanciamento tra il garantire egualmente a tutti i cittadini il diritto fondamentale alla salute e dall'altro rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle risorse, comprendere agli utenti che esistono oggettivamente dei vincoli all'azione della Pubblica Amministrazione, nei limiti delle risorse disponibili; nel contempo, tale principio postula altresì che l'azione della Difesa civica sia volta a sollecitare il civile "confronto" tra cittadini e Amministrazioni, facendo incontrare i soggetti coinvolti, cittadini, Enti locali, Direzioni competenti nonché le Associazioni di riferimento, al fine di avviare un percorso integrato di trasparenza, che informi ma anche proponga delle soluzioni, spezzando così l'isolamento dei Sindaci, spesso ultimo anello di una catena maggiormente esposti alle pressioni degli utenti finali;

c) in relazione ai principi guida che disciplinano l'operatività dell'attività del Difensore Civico quale Ombudsman ("Uomo - tramite"), il Difensore civico ha messo a disposizione l'Ufficio per ogni attività capace di consentire alle Amministrazioni comunali interessate di relazionarsi al meglio con ogni altro Organo e Autorità nel territorio regionale e della Repubblica: potendosi in tal modo anche

disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare, è altrettanto vero che tale bilanciamento, in effetti richiede a carico dell'Amministrazione una sorta di onere di dimostrazione: nel senso di dimostrare di aver fatto tutto il possibile, senza ritardi od omissioni, nei limiti delle risorse disponibili, per dare una soluzione al problema;

b) secondo il principio di trasparenza, l'intervento del Difensore civico intende innanzitutto rendere chiara l'azione amministrativa in confronto con le richieste dei cittadini, nel senso di consentire loro di comprendere pienamente il significato, contenuto, motivazioni nonché conseguenze e finalità di provvedimenti e comportamenti delle Pubbliche Amministrazioni che si riverberano nella vita quotidiana delle persone, il che può anche tradursi nel senso di responsabilizzare e far realizzare forti economie di scala nonché razionalità e potenziale organicità degli interventi;

d) in relazione al principio di prossimità, che governa la Difesa civica, l'Avv. Antonio Caputo ha poi evidenziato l'utilità, nell'interesse generale della popolazione e degli stessi loro Amministratori, di un maggior capillare radicamento sul territorio da parte del Difensore civico e delle sue funzioni: il che già si sta realizzando attraverso la presenza territoriale, a cadenze periodiche, dell'attività del Difensore civico nell'intera Regione piemontese, presso gli Uffici Relazioni con il Pubblico ubicati in tutte le Province del Piemonte.

Il Difensore civico ha illustrato, quale mezzo per consentire e attuare tale radicamento, il modello delle "convenzioni", di cui al Protocollo d'intesa stipulato tra il Coordinamento dei Difensori civici italiani, di cui l'Avv. Antonio Caputo è Presidente, e il Presidente dell'U.P.I. - approvato il 19 maggio scorso all'unanimità dall'Assemblea generale dell'U.P.I. - che, individuando la necessità di

rafforzare la Difesa civica in tutti i territori, nel doveroso segno dell'economicità, dell'efficacia e della trasparenza., intende dare attuazione a un progetto di una Difesa civica territoriale che può realizzare una vera e propria "giustizia di prossimità".

Tra le funzioni del Difensore civico sta anche la possibilità di rapportarsi con la Rete Europea dei Difensori civici facente capo all'Ufficio del

Mediatore Europeo, di cui il Difensore civico del Piemonte e il Coordinamento dei Difensori civici nazionali fanno parte.

Tale Rete può costituire uno strumento valido anche nelle relazioni tra cittadini e uffici facenti capo alla Unione Europea nei più diversi ambiti che interessano anche le comunità locali.

Conclusioni

Tutti i presenti hanno convenuto sulla necessità e utilità di rafforzare nei modi più opportuni la presenza territoriale del Difensore civico con riguardo anche a tutte le problematiche riferite, alle relazioni con tutti gli uffici centrali e periferici

dell'Amministrazione, con i gestori e i concessionari di pubblici servizi ovvero di pubblica utilità, nonché con le strutture sanitarie e socio-sanitarie facenti capo all'Ente regionale, per il riconoscimento dei diritti dei cittadini.

22.12.2011

INPDAP - Tavolo tecnico regionale di coinvolgimento degli "stakeholder" (portatori di interesse qualificati), Concorso del Difensore civico quale Autorità istituzionale, terza e indipendente.

Il Difensore civico regionale è stato invitato a partecipare al Tavolo tecnico regionale di coinvolgimento degli "stakeholder", istituito dalla Direzione Regionale INPDAP Piemonte Valle d'Aosta, tenutosi a Torino, giovedì 22 dicembre 2011, presso la sede della Direzione stessa.

La Responsabile della Direzione regionale Piemonte Valle d'Aosta, Dr.ssa Zita Giraudo, nell'introdurre i lavori del Tavolo tecnico, dopo una breve descrizione di funzioni e compiti fin qui svolti dall'INPDAP (a favore di 6.000.000 di iscritti), tenutosi conto della prossima soppressione dell'Istituto disposta dal D.L. 6 dicembre 2011, n.201, ha precisato che, in conformità a quanto previsto dal D.Lgs. 27 ottobre 2009 n.150 (così detta "Riforma Brunetta"), l'INPDAP, con determinazione (n.285 del 27 gennaio 2011) del suo Presidente,

Avv. Paolo Crescimbeni, ha definito il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2011/2013", sulla base delle linee guida fornite dalla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

In tale dimensione, la Dr.ssa Giraudo, ha evidenziato che è in corso di istituzione un Tavolo permanente di ascolto delle segnalazioni delle esigenze dei portatori di interesse qualificati ("stakeholder", ovvero Amministrazioni pubbliche, Sindacati, Patronati, Associazioni dei consumatori, Iscritti e Personale INPDAP, etc.) e, in particolare, che le interlocuzioni organizzate in forma di tavoli tecnici, sono finalizzate alla raccolta di segnalazioni e proposte di semplificazioni e snellimento di procedure, di miglioramento del

clima lavorativo e organizzativo, di introduzione di nuovi servizi o implementazione e miglioramento di quelli già esistenti, compatibilmente con il contesto normativo di riferimento e con i vincoli di bilancio.

La Dr.ssa Giraudo ha, conseguentemente, evidenziato i seguenti ambiti relativi all'attività INPDAP, ai quali sono da ricondursi le segnalazioni dei portatori di interesse:

1. politiche di organizzazione e del personale;
2. politiche di bilancio e patrimoniali;
3. politiche relative alle prestazioni istituzionali;
4. politiche creditizie e sociali;
5. politiche di welfare:

sottolineando altresì che l'adozione del Programma triennale tende a garantire la trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione; trasparenza che costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art.117, 2 comma, lettera m della Costituzione ed è pertanto condizione essenziale per favorire il controllo sociale diffuso dei cittadini-utenti sull'azione amministrativa.

Per favorire il controllo sociale è quindi necessario rendere conto a cittadini e utenti favorendo la realizzazione di principi e/o l'applicazione di parametri cardine, quali, non solo la trasparenza, ma anche partecipazione, valutazione, nonché l'implementazione di meccanismi di reclamo e di risposta.

La Dr.ssa Giraudo, ha, quindi, evidenziato le iniziative previste per il triennio 2011/2013, ovvero:

1. Giornate nazionali della trasparenza,
2. Tavoli regionali permanenti, eventuali Tavoli tecnici provinciali, pubblicazione annuale di Piano della Performance e dei relativi Target, contenenti dati disaggregati per aree organizzative omogenee, Relazione della Performance.

Hanno fatto seguito interventi di Dirigenti INPDAP della Direzione regionale Piemonte Valle d'Aosta, segmentati in base ai diversi ambiti di attività dell'INPDAP, così come sopra indicati dalla Dr.ssa Giraudo.

Per quanto concerne i modelli organizzativi dell'Istituto e la gestione del personale INPDAP, è stato, innanzitutto, evidenziata la presenza in Piemonte di circa 220.000 iscritti all'INPDAP, con un organico dell'Istituto per il Piemonte di circa 350 dipendenti, dislocato in 2 Sedi territoriali, 4 Sedi provinciali e 2 Sedi interprovinciali, nonché nella Direzione regionale.

E' stato, altresì, sottolineato che il nuovo assetto organizzativo adottato dall'Istituto si realizza attraverso:

1. l'accentramento in sede regionale di competenze relative all'area di autogoverno;
2. un nuovo modello di sede provinciale quale "centro di servizio" per l'utenza;
3. un nuovo modello di U.R.P. , con la creazione di sportelli polifunzionali e di punti di consulenza specialistica.
4. L'implementazione di tale assetto organizzativo ha comportato adeguate misure di formazione interna del personale, nonché di formazione esterna, in collegamento con gli Enti pubblici aventi sede sul territorio, con scambio di "buone prassi" nel

segno della semplificazione amministrativa.

Per quanto attiene alle politiche di bilancio e patrimoniali, è, tra l'altro emersa, la "priorità strategica" di predisporre strumenti tecnico - contabili di immediata ed agevole lettura, rendendo "trasparenti" i bilanci dell'Istituto, nel dare conto della gestione delle risorse utilizzate, anche in materia di attività sociale e di welfare. Tutto ciò rendendo disponibili ed intelligibili tutte le informazioni contabili sul sito web dell'Istituto.

In merito alle politiche relative alle prestazioni istituzionali, è stato, tra l'altro, espresso l'impegno dell'INPDAP a limitare al massimo i tempi di erogazione del Trattamento di Fine Rapporto/Trattamento di Fine Servizio, tenutosi conto che i termini di pagamento sono differenti a seconda delle cause di cessazione del rapporto di lavoro, prevedendosi in alcuni casi una sospensione del diritto al pagamento di 180 giorni dalla data di cessazione dal servizio, ai quali vanno aggiunti 90 giorni quale termine di pagamento per la liquidazione operata dall'INPDAP.

Particolare attenzione è stata, inoltre, rivolta, al tema dell'aggiornamento della banca dati delle posizioni assicurative, la cui completezza risulta essenziale ai fini di una consapevole decisione degli iscritti per accedere ai trattamenti previdenziali previsti.

In tal senso sono stati illustrati singoli casi riguardanti il contributo di Amministrazioni pubbliche, Enti Locali e Patronati che hanno partecipato fattivamente a progetti finalizzati al completamento della posizione assicurativa dei loro dipendenti o utenti.

Venendo alle prestazioni creditizie e sociali, che costituiscono prestazioni non obbligatorie per l'INPDAP e che si realizzano

attraverso piccoli prestiti, prestiti pluriennali e mutui ipotecari, sono state evidenziate le modifiche dei relativi regolamenti adottate nel corrente anno, consentendo una diminuzione nell'ordine del 66% dei tempi medi di erogazione delle prestazioni rispetto a quelli occorrenti nel 2009.

Per quanto riguarda, infine, le attività di welfare, è stato evidenziato, in particolare, che l'INPDAP propone iniziative sociali e socio-assistenziali, in favore di giovani, studenti e non occupati, figli di iscritti all'Istituto, nonché di anziani pensionati INPDAP, autosufficienti e non autosufficienti. In quest'ultimo ambito, sono stati, in particolar modo, illustrati progetti rispettivamente finalizzati a fornire accoglienza residenziale o diurna a pensionati non autosufficienti e ai loro coniugi conviventi, presso strutture specializzate, RSA e Case protette convenzionate (per il Piemonte attualmente in numero di 3, ubicate a Torino, Asti e Vercelli), e a finanziare piani assistenziali individuali di assistenza domiciliare riguardanti pensionati INPDAP, residenti nell'ambito territoriale della Città di Torino, in collaborazione con la Divisione Servizi Sociali del Comune e con le Aziende Sanitarie Locali interessate.

Tali progetti, avrebbero interessato 191 assistiti nel 2010 e potenzialmente, nel corrente anno 2011, si estenderebbero a 449 cittadini, con diffusione dei progetti su quasi tutto il territorio piemontese, coinvolgendo strutture socio-sanitarie non solo pubbliche o private convenzionate, ma anche appartenenti al volontariato sociale.

E', quindi, intervenuto l'Avv. Antonio Caputo, Difensore civico regionale, sottolineando, innanzitutto, le caratteristiche di

terzietà e di autonomia, proprie della Difesa civica, quale Autorità istituzionale non riconducibile direttamente all'ambito di alcuna Pubblica Amministrazione e pertanto non definibile, nel rapporto con INPDAP, quale "stakeholder".

Il Difensore civico, in un contesto come quello sopra esposto, di strategie finalizzate al raggiungimento progressivo di obiettivi di qualità da parte dell'INPDAP, ha evidenziato, come fine dell'attività di Difesa civica sia di coniugare le legittime rivendicazioni dei cittadini con il miglioramento della qualità, efficienza, equità dell'azione amministrativa, anche in termini di economicità, in definitiva, al fine di "umanizzare" la macchina burocratica.

Tutto ciò, così come già osservato nella Relazione del Difensore civico 2010, confidando di poter concorrere alla determinazione e misurazione degli standard di qualità delle Pubbliche Amministrazioni (e quindi anche dell'INPDAP), contribuendo ad affermare il principio della sovranità del cittadino, quale metro di misura del "servizio".

In tale dimensione, il Difensore civico ha rappresentato la

disponibilità dell'Ufficio della Difesa civica regionale a realizzare un rapporto organico e strutturale con INPDAP, articolato tra cittadino utente e amministrazione previdenziale.

Per quanto riguarda, infine, le iniziative socio-assistenziali che l'INPDAP propone, in particolare, a favore di anziani pensionati non autosufficienti pensionati e loro coniugi conviventi, il Difensore civico, ancor più tenendo conto che, nell'attuale situazione di contrazione di fondi destinati all'assistenza socio-sanitaria e categorie più deboli della popolazione (quali anziani non autosufficienti e disabili), le risorse a tal fine messe a disposizione dall'Istituto rivestono significativa rilevanza, ha auspicato che tali iniziative, se pur riservate a pensionati INPDAP, vengano organicamente inserite nella rete delle prestazioni di "continuità socio-assistenziale" previste per gli anziani non autosufficienti, proponendo la Difesa civica quale momento di "mediazione" istituzionale tra strutture regionali che si occupano di assistenza sanitaria e socio-sanitaria e uffici INPDAP deputati a svolgere attività di welfare.

3

Partecipazione a Seminari, Convegni e Interventi del Difensore civico

17.05.2011

Istituto latino-americano dell'Ombudsman:seminario internazionale. "El Defensor del Pueblo. Un instrumento para afianzar el derecho y la democracia"
Buenos Aires 19-20 maggio 2001. Programma del seminario

6.06.2011

A.Re.S.S. - Agenzia Regionale per i Servizi Sanitari - Seminario con il Difensore civico

8.06.2011

"Trentennale della Difesa civica: incontro con i cittadini".
Comunicato stampa
Protocollo di intesa tra l'Ufficio del Difensore civico e UNITRE

29.07.2011

"Manovra correttiva 2011. Mediazione Fisco e Difensore civico". Intervento di Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte*

14-15 .10. 2011

Tagikistan - I° Seminario eurasiatico di Diritto Romano: "Repubblica e Difesa dei diritti dell'uomo e del cittadino - Recezione e insegnamento del Diritto Romano" -
Locandina dell'evento
"Abstract" delle comunicazioni del Difensore civico del Piemonte

* Il testo dell'articolo è consultabile nella parte 4° "Appendice"

Bozza di risoluzione dei convegnisti

20-22.10.11**Copenaghen - 8° Seminario della Rete europea dei Difensori civili***Lettera del Difensore civico ai Presidenti del Consiglio regionale e della Giunta regionale del Piemonte : "Rafforzare la Difesa civica territoriale***23.11.2011***"Per una Giustizia di prossimità" - Incontro del Difensore civico con i cittadini di Cuneo e Provincia -***15.12.2011***Giuramento della plebe al Monte sacro-V Seminario di studi tradizione repubblicana romana Roma Campidoglio 16-17 dicembre 2011 - Comunicato*

17.05.2011

**Istituto latino-americano dell'Ombudsman:seminario internazionale.
"El Defensor del Pueblo. Un instrumento para afianzar el derecho y
la democracia"**

Buenos Aires 19-20 maggio 2001

Programma del seminario

El defensor del pueblo. Un instrumento para afianzar el derecho y la democracia

Bicentenario de una esperanzada idea de justicia

Seminario Internacional

La Plata, 19 y 20 de mayo de 2011

Emblema de un salvoconducto usado por un club revolucionario francés para acceder a la Asamblea entre 1790 y 1793

En 1811, se presentó en el Río de la Plata el primer proyecto de Constitución. Su inspirador ideológico fue, inculcablemente, Mariano Moreno. En ese proyecto se proponía la creación de un Tribuno del Pueblo, "para conservar ilesos lo sagrados derechos y libertad de los pueblos contra las usurpaciones de los gobiernos. . ."

Organizan:

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires

Instituto Latinoamericano



Emblema de un salvoconducto usado por un club revolucionario francés para acceder a la Asamblea entre 1790 y 1793

Día 19 de mayo**Apertura:**

9:00 - Acreditación

9:30 - Dr. Carlos E. Bonicatto - Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

Dr. Anselmo Sella - Defensor del Pueblo de la Nación Argentina y Presidente de la Federación Iberoamericana del Ombudsman.

Cdor. Horacio González - Presidente de la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

Dr. Federico Scarabino - Presidente del H. Senado de la Provincia de Buenos Aires

Dn. Daniel Scioli - Gobernador de la Provincia de Buenos Aires

10:30 hs.

Conferencias referenciales

Carlos R. Constenla – Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensor del Pueblo

Profesor Giovanni Lozano – Universidad de Sassari.

12 hs. (Receso)

15:00 hs.

Mesa 1

Prof. Rubens Lyra - Universidad Federal de Paraíba de Joao Pessoa y Universidad Potiguar de Natal, Brasil.

Dr. Iñigo Lamarca Iturbe , Defensor del Pueblo del País Vasco.

Avv. Antonio Caputo, Difensore Civico della Regione Piemonte - Presidente de la Coordinación de Defensores Cívicos Regionales y Provinciales de Italia.

Moderador: Defensora del Pueblo adjunta de la Provincia de Córdoba, Dra. Patricia Calandín.

16:30 hs. (Receso)

17:00

Mesa 2:

Lic. Rolando Villena Villegas, Defensor del Pueblo del estado Plurinacional de Bolivia.

Dr. Manuel Páez Monge, Defensor del Pueblo de la República del Paraguay.

Dr. Gerardo Caetano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Profesor de la Universidad de la República, Montevideo Uruguay.

Moderador: Defensor del Pueblo de Avellaneda, Dr. Sebastián Vinagre.

Día 20 de mayo

9:30 hs.

Mesa 3

Dra. María Monserrat Lapalma, Defensora Ciudadana de La Plata.

Dr. Francisco Rojas Birry, Personero de Bogotá.

Dra. Alicia Pierini, Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Moderador: Defensora del Pueblo de Mar del Plata, Dra. Beatriz Aída Arza.

10:45 hs. (Receso)

Mesa 4

11:30 hs.

Dra. Analía Isabel Colombo, Fiscal de Estado Adjunta de la Provincia de Santa Fe.

Dr. Leoncio Lara Saenz, Defensor de los Derechos Universitarios de la Universidad Autónoma de México.

Dr. Álvaro Garcé, Comisionado Parlamentario de la República Oriental del Uruguay.

Moderador: Defensor del Pueblo de Escobar, Dra. Rocío Fernández.

12:30 hs. (Receso)

Mesa 5

14:30 hs

Prof. Manuel Vidaurri - Universidad de Guanajuato.

Prof. Ignacio Castellucci - Universidad de Macao.

Dr. Luis Bork, Vicerrector de la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso - Vicepresidente del Capítulo Chileno del Ombudsman

Moderador: Profesora Martha Benedetto - Instituto Latinoamericano del Ombudsman.

(Receso)

Mesa 6

16 hs.

Dr. Eduardo Posse (Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tucumán).

Procuradora General del Principado de Asturias, doña María Antonia Fernández

Felgueroso.

Dr. Daniel Soria (Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires).

Moderador: Jorge Sansó de La Madrid - Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

Clausura:

Dr. Carlos E. Bonicatto, Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

6.06.2011

**A.Re.S.S. - Agenzia Regionale per i Servizi Sanitari - Seminario con
il Difensore civico**

Seminario 6 giugno 2011

A.Re.S.S. - corso Palestro, 3 - Torino

Sala plenaria - IV piano

9.30 - 10.00

Apertura e presentazione del seminario

Dott. Marco Rapellino, dott.ssa Alessandra D'Alfonso, Dott.ssa Paola Borelli

10.00 - 11.00

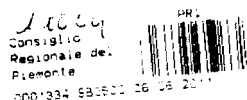
Progetto “percorso di ascolto e mediazione dei conflitti” in
Piemonte e in altre regioni italiane
Dott. Alberto Quattrocolo, dott. Maurizio d' Alessandro

11.00 - 12.00

Il difensore civico garante della tutela dei diritti fondamentali della persona e del
diritto alla buona Amministrazione: con riguardo in specie all'ambito sanitario e
socio-assistenziale
Avv Antonio Caputo (Difensore civico)

12.00 - 12.30

Lo stato dell'arte del progetto in Piemonte: Tavola rotonda con i partecipanti

*Ufficio del Difensore Civico*

Alla cortese attenzione del
Dr. Claudio Zanon
Commissario straordinario
A.R.E.S.S.
C.so Palestro, 3
10122 TORINO

Alla cortese attenzione del
Dr. Marco Rapellino
A.R.E.S.S.
C.so Palestro, 3
10122 TORINO

e p.c.c. Alla cortese attenzione
dell'Ill.mo Sig.
On. Valerio Cattaneo
Presidente del Consiglio
regionale del Piemonte
SEDE

Alla cortese attenzione
dell'Ill.mo Sig.
On. Avv. Roberto Cota
Presidente della Giunta
della Regione Piemonte
SEDE

OGGETTO: A.R.E.S.S. – Seminario 6 giugno 2011 – considerazioni e proposte.

Illustri Signori,

L'occasione della partecipazione al Seminario del 6 giugno mi ha consentito di apprezzare l'iniziativa, nella ricaduta relativa alla relazione di pazienti e utenti con gli operatori sanitari, con riguardo a ipotesi di c.d. "malasanità".

Ringrazio molto sentitamente gli organizzatori tutti del Seminario.

La partecipazione al Seminario è stata anche l'occasione per far conoscere lo strumento e la funzione della Difesa civica.

La Difesa civica istituzionale pertiene all'area di rilievo intrinsecamente costituzionale della protezione dei diritti fondamentali della persona, oltre che di diritti soggettivi e interessi diffusi.

Per sua natura "Istituzione dei diritti umani", proclamata, teorizzata e raccomandata, a partire dal 1993, dalle Nazioni Unite e, per quanto riguarda i Paesi europei, dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e dall'Unione Europea, il Difensore civico è il "Defensor civitatis", nel senso che è deputato istituzionalmente a promuovere e proteggere, per via stragiudiziale, i diritti di tutti coloro che risiedono in un determinato territorio, particolarmente per quanto concerne i loro rapporti con le Pubbliche Amministrazioni.

Egli è assertore di legalità sostanziale, garante del diritto ad una buona amministrazione e agisce, diversamente dalla Magistratura, ante factum, cioè in prevalente ottica di prevenzione, avendo come costante riferimento la centralità della persona umana, quindi delle priorità dei suoi bisogni vitali, siano questi formalizzati in diritti fondamentali, oppure in diritti soggettivi, oppure in interessi legittimi o in interessi diffusi.

La ratio fondante della Difesa civica, prima ancora in termini di antidoto alla mala-amministrazione, si spiega in termini di "calmieramento umano" della macchina, sempre più complessa, delle Amministrazioni.

La funzione del Difensore civico è essenzialmente ad adiuvandum sia i cittadini sia le Pubbliche Amministrazioni, non già a sanzionare gli uni e le altre.

La garanzia che esso fornisce, quale "Magistrato di coscienza", calmieratore etico dei comportamenti sia pubblici sia civili, è di natura squisitamente educativa, di facilitatore di buon governo.

In altre parole, la missione del Difensore civico è di favorire un'Amministrazione educata, quale elemento essenziale di buon governo (good governance), nel senso di incentivarne la trasparenza, la tempestività di azione, lo spirito di servizio, l'equità, la concreta aderenza ai bisogni reali, e la messa in opera di buone pratiche nel segno della legalità, non solo formale.

Malasanità e Difensore civico.

Il Difensore civico è spesso evocato nell'esercizio delle funzioni con riguardo a problemi relativi a comportamenti di "malpractice".

L'intervento del Difensore civico è finalizzato ad ottenere:

- la necessaria **trasparenza in ordine modalità con le quali è stato richiesto il consenso informato al paziente**, tenutosi conto degli esiti dell'intervento e di eventuali risultanze di perizie medico-legali,
- gli opportuni **chiarimenti sulle condotte tenute dal personale sanitario durante la degenza del paziente** e in occasione di successive visite di controllo,
- un'adeguata **informativa sull'organizzazione del servizio presso la struttura ospedaliera**, finalizzata a stimolare efficienza, correttezza, diligenza professionale e qualità del servizio,
- un'adeguata **informativa circa quadro clinico e corretta informazione fornita al paziente a seguito dell'intervento**, con riguardo all'evento lesivo affermato dall'esponente, **finalizzata oltre che alla trasparenza, anche a consentire all'Amministrazione coinvolta, in via di ipotesi, di farsi carico delle affermate conseguenze lesive, e anche del danno conseguente, in via di adempimento spontaneo, ovvero di autotutela.**

Ulteriore, eventuale, **versante dell'intervento** del Difensore civico è finalizzato a **orientare il paziente sulle modalità per il riconoscimento del danno affermato dal medesimo**; ribadendosi in ogni caso che **le valutazioni inerenti le conseguenze lesive dell'intervento sono esclusivamente rimesse alla parte interessata**, non svolgendo nella fattispecie il Difensore civico attività di consulenza personale, né di assistenza in giudizio della parte.

Per tali profili, può prospettarsi, senz'altro, un'integrazione sistemica dell'attività del Difensore civico con l'attività interna delle strutture ospedaliere svolta nei riguardi degli utenti dagli U.R.P. presso gli Ospedali.

I) **Una prima ipotesi di proposta** è di rendere sistematico il raccordo, nel senso che gli U.R.P. suddetti, come è anche emerso nel corso del Seminario, segnalino al Difensore civico problematiche che richiedano l'intervento di quest'ultimo, anche a fini sistemici e di intervento ricognitivo e ad un tempo propositivo di buona condotta amministrativa.

II) **Una seconda area d'intervento** potrà essere mutuata da un approfondimento della possibilità di utilizzare la funzione del Difensore civico in materia di gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario.

In proposito, è interessante la vicenda legislativa di cui alla legge regionale 31 luglio 2009, n.15, della Regione Veneto.

Tale legge, che si allega, prevede l'istituzione di una Commissione con il compito di comporre in via stragiudiziale le controversie per danni da responsabilità civile derivanti da prestazioni sanitarie erogate dalle aziende ULSS ed ospedaliere, nonché dalle strutture private accreditate.

La Commissione ha, innanzitutto, poteri di indagine che possono avere valenza nel senso di costituire la base per interventi correttivi e migliorativi a carattere sistemico funzionale.

Ulteriormente e per quanto concerne il rapporto delle strutture con il paziente, la Commissione, se richiesta dalle parti, può formulare una proposta di transazione stragiudiziale che le parti sono libere di accettare e che va opportunamente garantita nei suoi aspetti connessi alla riservatezza.

Trattasi di procedura di gestione stragiudiziale del contenzioso, che è stata dichiarata pienamente legittima dalla Corte Costituzionale, con Sentenza 10 maggio 2010 n.178, anche a fronte del D.Lgs. 5 marzo 2010, n.28 (sulla mediazione in materia civile e commerciale), quale **procedura ulteriore**, pienamente compatibile con quest'ultima normativa.

La Corte Costituzionale ha, in tal modo, legittimato un organismo pubblico a cui le parti possono rivolgersi solo se lo vogliono, in tal modo legittimando una

legislazione consistente in norme di diritto amministrativo/pubblico, sul presupposto che le Regioni hanno titolo pieno per regolamentare procedure di risoluzione facoltativa delle controversie che possono sorgere tra gli utenti e le strutture sanitarie (pubbliche o private convenzionate) e che tali discipline non invadono la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Dalla competenza (concorrente) sulla salute può discendere l'interesse della Regione ad occuparsi della tutela dei diritti e degli interessi degli utenti, soprattutto quando questi utilizzano servizi pubblici rientranti nella sfera di competenza assegnata alle Regioni, come avviene sicuramente nell'ambito della sanità (ma anche più in generale con riguardo a problematiche che toccano i consumatori).

L'istituzione di Commissioni, analoghe a quelle venete, potrebbe essere determinata anche con interventi normativi di ordine regolamentare, a fronte della Sentenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto piena autonomia alle Regioni in materia.

Potrebbe ipotizzarsi che la Commissione faccia capo al Difensore civico pro-tempore, a garanzia di terzietà e anche per consentire allo stesso Difensore civico ulteriori interventi a carattere sistemico-funzionale, intesi a migliorare l'attività amministrativa: senza escludere altri diversi percorsi o a carattere e contenuto più specificatamente psicologico o a carattere "obbligatorio", prima di adire l'Autorità giudiziaria nei termini sanciti dal D.Lgs. 5 marzo 2010 n.28 sulla mediazione delle liti civili e commerciali.

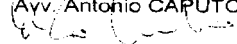
Con il valore aggiunto, per cui:

- a) l'attività della Commissione sarebbe per il cittadino a "costo zero";
- b) la presenza del Difensore civico ne garantirebbe la terzietà e anche la funzionalità per fini che interessano razionalità, efficienza ed economicità dell'Amministrazione;
- c) ne potrebbe derivare una positiva ricaduta sull'immagine dell'Ente Regione, quale soggetto che si faccia carico della conflittualità in materia anche a fini di deflazione del carico giurisdizionale.

Ritengo utile sottoporre alle SS.LL. queste mie riflessioni, mentre indirizzo questa mia, per opportuna e parimenti necessaria trasparenza e per ogni

conseguente determinazione, agli Illustrissimi Signori Presidente del Consiglio e della Giunta della Regione Piemonte.

Resto a completa disposizione e porgo molti cordiali saluti.

IL DIFENSORE CIVICO
Avv. Antonio CAPUTO


AC/FM

CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE

Il Presidente

CL. 01.10.07.01

Consiglio
Regionale del
Piemonte

0042655/AD0010 08/11/2011

Al Difensore Civico
Avv. Antonio Caputo
Consiglio regionale
del Piemonte
SEDECL. 01.10.07.01
Consiglio
Regionale del
Piemonte

0002678/AD12190 11/11/2011

e p.c. Al Presidente
della Giunta regionale
On. Roberto Cota
SEDEAll'Assessore alla sanità
Ing. Paolo Monferino
SEDEAl Commissario ARESS
Dott. Claudio Zanon
Corso Palestro, 3
10122 - Torino*ho Anzade,*

ho esaminato il carteggio tra l'ARESS e la S.V. relativo alla possibilità di dar corso a un'integrazione sistemica del Difensore Civico con l'attività interna delle Aziende Sanitarie regionali.

Le tematiche sanitarie hanno indubbiamente un ruolo centrale nell'azione pubblica e, pertanto, concordo sul fatto che una più stretta connessione tra il sistema della sanità piemontese e l'importante azione svolta dal Difensore Civico possa essere estremamente utile per i cittadini e per la pubblica amministrazione.

Qualora si valuti che tale connessione debba comportare delle modifiche al sistema normativo/organizzativo vigente, ritengo che l'attuale dibattito in corso relativo ai provvedimenti attinenti il Piano Sanitario regionale e le disposizioni normative collegate - attualmente all'esame della competente Commissione consiliare, che sarà altresì informata del carteggio in oggetto - possano essere un ambito idoneo a tale scopo.

Nel ringraziarLa per la lodevole azione svolta nell'espletamento del Suo Ufficio, l'occasione mi è gradita per porgere i più cordiali saluti.

Valerio Cattaneo

8.06.2011

Trentennale della Difesa civica: incontro con i cittadini".**Comunicato stampa**

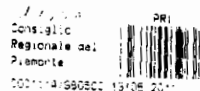
Nel trentennale dell'istituzione del Difensore civico della Regione Piemonte, l'Ufficio, in collaborazione con il Coordinamento regionale dell'Università della Terza Età, promuove un incontro aperto alla cittadinanza per presentare il progetto "ADOTTA LA TUA CITTA' - RIVOLGITI AL DIFENSORE CIVICO".

L'incontro si svolge a Torino, Centro Incontri della Regione (Corso Stati Uniti 23), mercoledì 8 giugno dalle ore 15 alle 18.

Nel corso dell'incontro, introdotto dal presidente del Consiglio regionale **Valerio Cattaneo**, il Difensore civico della Regione Piemonte **Antonio Caputo** dialogherà con il giornalista **Guido Tiberghia** e **Carlo Marletti**, docente emerito dell'Università di Torino, sul rapporto tra Difesa civica, comunicazione istituzionale e informazione.



PROTOCOLLO D'INTESA

PROGETTO**"ADOTTA LA TUA CITTA':
RIVOLGITI AL DIFENSORE CIVICO!"**

Tra l'Ufficio del **Difensore Civico della Regione Piemonte**, in persona dell'Avv. Antonio Caputo, nella qualità di Difensore civico regionale, nonché Presidente del Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e Province Italiane

e

il **Coordinamento UNITRE del Piemonte**, nella persona del Presidente pro tempore Ing. Gian Franco Billotti;

Premesso che:

- a) Il Difensore civico svolge importanti funzioni pubbliche di rilievo intrinsecamente costituzionale rivolte alla protezione dei diritti fondamentali delle persone, nonché di diritti soggettivi e interessi diffusi, quale garante del buon andamento delle Amministrazioni Pubbliche al servizio dei Cittadini;
- b) Quale istituzione dei diritti umani, il Difensore Civico promuove in via stragiudiziale i diritti di tutti coloro che risiedono nel territorio, in confronto dialogante con le Pubbliche Amministrazioni, con Gestori e Concessionari di servizi pubblici o di pubblica utilità, cercando di affermare il principio di legalità sostanziale ante factum e in prevalente attività di prevenzione del conflitto giurisdizionale.

Egli ha quale costante riferimento la centralità del cittadino quale persona e la priorità dei suoi bisogni vitali, siano questi formalizzati in diritti fondamentali, oppure in interessi legittimi o in interessi diffusi, per l'affermazione del diritto costituzionale ad una buona amministrazione, che rimuova asimmetrie informative e faciliti la comunicazione, in tal modo migliorando la fiducia dei cittadini nelle loro Istituzioni.

Il Difensore Civico, presente in Piemonte, Regione tra le prime ad istituirlo, dal 1981, figura teorizzata e raccomandata dal 1993 dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'OSCE, si relaziona con il Mediatore Europeo,



Aderente alla Rete Europea
dei Difensori Civici



Coordinamento del Piemonte

istituito dal Trattato di Lisbona anche nel rapporto con le Istituzioni Comunitarie;

- c) L'UNITRE, operante in Piemonte dal 1975, e quindi radicata in più sedi su tutto il territorio italiano, di cui oltre ottanta in Piemonte, persegue la finalità di "educare, formare, informare, fare prevenzione, promuovere la ricerca, aprirsi al sociale", favorendo la promozione culturale dei Soci, la partecipazione, la predisposizione e attuazione di iniziative concrete, la sintesi tra le culture di precedenti generazioni e di quella attuale, con lo scopo di realizzare una "Accademia dell'Umanità che evidenzia oltre al sapere l'Essere";
- d) Per il perseguimento dei propri scopi, l'UNITRE collabora con le Istituzioni pubbliche, producendo anche iniziative di volontariato culturale e sociale, promuovendo la consapevolezza civile dei cittadini.

Tanto premesso, l'UNITRE Piemonte:

intende promuovere e fare crescere tra i propri Associati la cultura della Difesa civica, indirizzando e concretamente orientando i Cittadini perché possano accedere e concretamente servirsi dello strumento essenziale del Difensore Civico, anche a scopo di prevenzione di disagi e conflitti giurisdizionali e di mediazione con le pubbliche Amministrazioni.

A tali fini, il Difensore Civico della Regione Piemonte e l'UNITRE Piemonte:

- 1) Promuoveranno iniziative a carattere informativo e/o di studio e/o seminariali, anche su specifici temi, onde diffondere la conoscenza della funzione di Difesa Civica e l'accesso dei cittadini allo strumento in tutto il Piemonte;
- 2) Nelle sue sedi territoriali, il Coordinamento UNITRE del Piemonte attiverà un percorso- canale di comunicazione tra i cittadini e il Difensore Civico, nel segno della gratuità e della volontarietà, con la creazione di SPORTELLI-PORTALI di indirizzo, in collegamento con l'Ufficio del Difensore Civico e con i Funzionari dello stesso Ufficio, al fine di segnalare situazioni critiche e casi di cattiva amministrazione;
- 3) Gli SPORTELLI, gestiti da volontari dell'UNITRE, "monitori civici", assumeranno la denominazione "ADOTTA LA TUA CITTA': Rivolgiti al Difensore Civico!";



Ufficio del Difensore Civico

Aderente alla Rete Europea
dei Difensori Civici

Coordinamento del Piemonte

intendendosi per “città” l’ambito spaziale, temporale e di relazioni interpersonali di ciascuno e per “adozione” le azioni positive intese a far crescere in ogni cittadino il sentimento di appartenenza alla Comunità, nella dimensione della solidarietà e dell’adempimento dei doveri di cittadinanza oltre che dell’esercizio fruttuoso dei propri diritti, per l’affermazione del diritto ad una buona amministrazione e il rafforzamento del patto sociale, contro ogni abuso.

Il presente Protocollo d’Intesa, con durata biennale assoggettata a tacito rinnovo, non comporterà alcun onere finanziario a carico dell’Ufficio del Difensore Civico, che opererà nell’ambito delle sue funzioni tipiche.

L’UNITRE si farà carico di promuovere, organizzare e strutturare eventi ed azioni come sopra finalizzati.

Il Progetto verrà presentato nel corso del Convegno che si terrà a Torino nel trentennale della Difesa Civica Piemontese l’8 giugno 2011.

Torino, li’ 10 maggio 2011

Il Difensore Civico

(Avv. Antonio Caputo)

Il Presidente del Coordinamento

UNITRE Piemonte (Ing. Gian Franco Billotti)

14-15 ottobre 2011

Tagikistan - I° Seminario eurasiatico di Diritto Romano: "Repubblica e Difesa dei diritti dell'uomo e del cittadino - Recezione e insegnamento del Diritto Romano"

Locandina dell'evento

"Abstract" delle comunicazioni del Difensore civico del Piemonte

Bozza di risoluzione dei convegnisti

CORTE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA DEL TAGIKISTAN

COMMISSARIATO PER I DIRITTI UMANI DELLA REPUBBLICA DEL
TAGIKISTAN

UNIVERSITÀ STATALE NAZIONALE DEL TAGIKISTAN
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



PROVINCIA DI ROMA



CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE UNIVERSITÀ DI ROMA
"LA SAPIENZA"

PRIMO SEMINARIO EURASIATICO DI DIRITTO ROMANO
DIFESA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DEL CITTADINO

Dushanbe 14-15 ottobre 2011

PROGRAMMA
PRIMO SEMINARIO EURASIATICO DI DIRITTO ROMANO

“Repubblica e difesa dei diritti dell'uomo e del cittadino”

14 ottobre, venerdì

08:30 - 10:00

Apertura dei lavori del Seminario presso l'Università nazionale del Tagikistan.

Interventi:

N. SAIDOV, Rettore della Università Nazionale del Tagikistan

D.DAVLATOV, Consigliere statale per la politica giuridica del Presidente della Repubblica del Tagikistan

MACHKAM MACHMUDOV, Presidente della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan

ZARIF ALIZODA, Commissario per i diritti umani della Repubblica del Tagikistan

PIERANGELO CATALANO, Responsabile dell'Unità di ricerca “Giorgio La Pira” di CNR-Università di Roma “La Sapienza”

10:00-12:30

Prosecuzione dei lavori del Seminario presso l'Albergo «Tagikistan»

Presiede **M.A. MACHMUDOV**

(Presidente della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan)

10:00 - 10:15

B. CHUDOEROV, Ministro della Giustizia della Repubblica del Tagikistan

Rapporti tra le norme di diritto materiale e processuale nella difesa degli interessi della famiglia

10:15 - 10:30

CARLOS CONSTENLA, Presidente dell' *Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo*, Buenos Aires (Argentina)

La limitazione del potere dalla Repubblica romana al diritto costituzionale odierno: a proposito dell'ascendenza romana del Defensor del Pueblo

10:30 - 10:45

ASKAR ŠAKIROV, Commissario per i diritti umani della Repubblica del Kazakistan

10:45-11:00

ANTONIO CAPUTO, Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, Torino (Italia)

Res publica e difesa dei Diritti dell'uomo e del cittadino nell'Unione Europea

11:00-11:15 **MARIJA ČUPOVA**, Accademia statale giuridica di Mosca “O.E.Kutafin” (Federazione Russa)

La Repubblica e la difesa dell'uomo e del cittadino: il processo civile romano

11:15 -11:30 **GIOVANNI LOBRANO**, Università di Sassari (Italia)

Il problema costituzionale della limitazione del potere: storia e sistema

11:30-11:45

M.RACHIMOV, Direttore del Centro Nazionale per la legislazione della Repubblica del Tagikistan presso la Presidenza della Repubblica

La difesa dei diritti economici dei cittadini secondo la legislazione della Repubblica del Tagikistan

11:45-12:00

SAMIR ALIČIĆ, Università di Novi Sad (Serbia)

Sulla difesa dei diritti civili in Serbia in riferimento ad alcuni concetti giuridici romani

12:00-12:15

A.CHOLIKOV, Presidente del Comitato per gli affari religiosi del Governo della Repubblica del Tagikistan

La globalizzazione dei diritti umani ed i problemi degli stati nazionali: le contraddizioni tra generale e particolare nel diritto contemporaneo

12:15-12:30

CH.CHIMMATOV, Università nazionale del Tagikistan

I problemi dell'esercizio e della difesa dei diritti di proprietà dei cittadini nella Repubblica del Tagikistan

12:30-13:00

Dibattito

13:00-14:30

Pranzo

14:30 - 19:00

Prosecuzione dei lavori del Seminario

Presiedono:

P. CATALANO (Responsabile dell'Unità di ricerca "Giorgio La Pira" di CNR-Università di Roma "La Sapienza")

Š.GAJUROV (Università Nazionale del Tagikistan)

14:30 - 14:45

O. RACHMONOVA- Viceministro degli Esteri della Repubblica del Tagikistan

Tutela dei diritti delle donne in Tagikistan, aspetto storico-giuridico

14:45 -15:00

AKUN TURSUNBEK, Commissario per i diritti umani nella Repubblica del Kirghizistan

15:00-15:15

ZARIF ALIZODA, Commissario per i diritti umani della Repubblica del Tagikistan

L'istituto del Commissario per i diritti umani ed il problema della difesa dei diritti dei cittadini nella Repubblica del Tagikistan

15:15-15:30

TATIANA VASILEVA, Consigliere del Procuratore Generale presso la Corte Costituzionale della Federazione Russa, San Pietroburgo

Il ruolo degli organi della Prokuratura della Federazione Russa nella difesa dei diritti dell'uomo e del cittadino

15:30-15:45

SALTANAT ESETOVA, Università statale del Kazakistan occidentale "M. Utemisov", Ural'sk

Lo status giuridico degli stranieri secondo il diritto romano e nel diritto consuetudinario kazako

15:45-16:15

Pausa caffè

16:15-16:30

ARMEN ARUTJUNJAN, Rappresentante regionale per l'Asia centrale dell'Ufficio dell'Alto commissariato dell'ONU per i diritti umani

16:30-16:45

ANA KOŽENKO, Istituto Pedagogico Statale di Taganrog "A.P. Čechov" (Federazione Russa)

Il retaggio romano fonte originaria della concezione di "servizio" dello stato e del diritto

16:45-17:00

ALUA IBRAEVA, Università nazionale statale "Al'Farabi" del Kazakistan, Almaty (Kazakistan)

SOLEDAD DJUSEBALIEVA, Università statale di Atyrau (Kazakistan)

La difesa dei diritti dell'uomo nella Repubblica del Kazakistan: alcuni problemi teorici e pratici

17:00-17:15

OLEG LIČIČAN, Direttore dell'Istituto giuridico dell'Università statale di Irkutsk (Federazione Russa)

L'attività in difesa dei diritti dello stato russo nella sfera della migrazione estera

17:15-17:30

OJUNČIMENG PUREVA, Commissario della commissione nazionale per i diritti dell'uomo in Mongolia

17:30-17:45

S.I. IBRAGIMOV, Istituto di filosofia, scienze politiche e diritto "A. Bachavidinov" dell'Accademia delle Scienze della Repubblica del Tagikistan

I problemi attuali della difesa in giudizio dei diritti e degli interessi dei cittadini della Repubblica del Tagikistan

"Recezione e insegnamento del diritto romano"

15 ottobre, sabato

09:00 - 12:30

Prosecuzione dei lavori del Seminario

Presiede **Z.ALIZODA**

(Commissario per i diritti umani della Repubblica del Tagikistan)

09:00 -09:15

M. MACHMUDOV, Presidente della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan

Recezione del diritto romano nel diritto civile contemporaneo della Repubblica del Tagikistan

09:15 -09:30

İLBER ORTAYLI, Università di Galatasaray, Direttore del Museo del Palazzo di Topkapi, Istanbul (Turchia)

La romanizzazione giuridica nell'Impero ottomano

09:30- 09:45

TEODOR SÂMBRIAN, Università di Craiova (Romania)

Canonii interpretativi romani recepiti dal diritto romeno

09:45-10:00

ALEKSEJ MAMYČEV, Istituto pedagogico statale di Taganrog "A.P. Čechov" (Federazione Russa)

Tradizione giuridica romana e pratica repubblicana del diritto pubblico: storia e contemporaneità

10:00-10:15

Š.GAJUROV, Università Nazionale del Tagikistan

Utilizzo della categoria "rehabilitatio": aspetti storico-teorici della tradizione giuridica generale

10:15-10:30

SRĐAN ŠARKIĆ, Università di Novi Sad (Serbia)

La codificazione di diritto civile in Serbia: due vie della recezione del diritto romano

10:30-10:45 VALERIU ČIUCA, Università "Alexandru Ioan Cuza", Iași (Romania)

Actio Publiciana en droit romain. Symbole d'un humanisme juridique avant la lettre

10:45 - 11:15

Pausa caffè

11:15 - 11:30

GOCE NAUMOVSKI, Università dei Ss. Cirillo e Metodio, Skopje (Macedonia)

Contrat du dépôt dans le droit contemporain macédonien: confirmation du concept romain

11:30 -11:45

BAŞAK KARAMAN, Università di Galatasaray, Istanbul (Turchia)

La scienza giuridica romana come fonte del sapere giuridico e del nuovo diritto turco. Ruolo nell'insegnamento

11:45 - 12:00

DAPHNÉ PAPADATOU, Università di Tessalonica (Grecia)

Droit romain - Droit byzantin - Droit post-byzantin - Droit grec : sur les sources du droit privé grec contemporain

12:00 - 12:15

Dibattito

12:30-14:30

Pranzo

14:30-19:00

Prosecuzione dei lavori del Seminario

Presiede **O. LIČIČAN**

(Direttore dell'Istituto giuridico dell'Università statale di Irkutsk)

14:30 - 14:45

WITOLD WOŁODKIEWICZ, Università di Varsavia (Polonia)
Diritto romano in Polonia (secoli XX-XXI)

14:45-15:00

Š. MENGLIEV, Università Nazionale del Tagikistan
La recezione come meccanismo di armonizzazione dei sistemi giuridici

15:00 - 15:15

XU GUODONG, Direttore dell'Istituto di Diritto romano dell'Università di Xiamen (Repubblica Popolare Cinese)
Insegnamento del Diritto romano in Cina

15:15 - 15:30

MICHAIL FEDOROV, Università russa dell'Amicizia dei popoli, Mosca (Federazione Russa)
L'influenza del Diritto romano nella formazione del costituzionalismo latinoamericano

15:30 - 15:45

IGNAZIO CASTELLUCCI, Università di Macao (Repubblica Popolare Cinese)-Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR, Firenze (Italia)
Utilità dello studio del Diritto Romano in Asia Centrale per lo sviluppo del diritto degli scambi commerciali e finanziari

15:45 - 16:00

TATIANA ALEXEEVA, Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Vicedirettore dell'Università nazionale di ricerca "Scuola Superiore di Economia", sede di San Pietroburgo
Il concetto di repubblica nel Diritto romano e nelle costituzioni sovietiche

16:00-16:15

NINA BULANOVA, Istituto giuridico dell'Università statale di Irkutsk (Federazione Russa)
GIANCARLO TADDEI ELMI, Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR (Firenze)
Sulla creazione di un centro informatico di risorse nel campo del diritto romano con garanzia di un accesso ampio e di qualità tramite un sistema di ricerca contestuale dell'informazione

16:15-16:45

Pausa caffè

16:45-17:00

ANDREA FORTI, Associazione per lo studio dell'Asia Centrale e del Caucaso (Italia)
Diritto e istituzioni in Europa e in Tagikistan: una casa comune eurasiatica e indoeuropea?

17:00-17:15

R. JAWORSKA-STANKIEWICZ, Università di Stettino (Polonia)
Il diritto romano in Polonia: ricerca scientifica nel dopoguerra

17:15-17:30

MANANA KOPALIANI, Università "Grigol Robakizde", Tbilisi (Georgia)
Studio e insegnamento del diritto romano in Georgia

17:30

Conclusioni

Elenco dei partecipanti al seminario

A) Partecipanti stranieri

1. **Tatiana Alexeeva**, Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Vicedirettore dell'Università Nazionale di ricerca "Scuola Superiore di Economia"- Sede di San Pietroburgo;
2. **Samir Aličić**, Università di Novi Sad (Serbia);
3. **Armen Arutjunjan**, Rappresentante regionale per l'Asia Centrale dell'Alto Commissariato ONU per i diritti umani;
4. **Larissa Belkovec**, Università siberiana della cooperazione dei consumatori, Novosibirsk (Federazione Russa);
5. **Nina Bulanova**, Istituto Giuridico dell'Università statale di Irkutsk (Federazione Russa);
6. **Antonio Caputo**, Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, Torino (Italia);
7. **Ignazio Castellucci**, Università di Macao (Cina); Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR, Firenze (Italia);
8. **Pierangelo Catalano**, Responsabile dell'Unità di ricerca "Giorgio La Pira" di CNR-Università di Roma "La Sapienza" (Italia);
9. **Seldağ Güneş Ceylan**, Università di Gazi, Ankara (Turchia)
10. **Valeriu Ciuca**, Università "Alexandru Ioan Cuza", Iași (Romania);
11. **Carlos Constenla**, Presidente dell'Istituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo, Buenos Aires (Argentina);
12. **Maria Čupova**, Accademia statale giuridica di Mosca "O.E.Kutafin" (Federazione Russa);
13. **Soledad Djusebalieva**, Università statale di Atyrau, (Kazakistan);
14. **Saltanat Esetova**, Università statale del Kazakistan Occidentale "M. Utemisov", Uralsk;
15. **Michail Fedorov**, Università Russa dell'Amicizia dei popoli, Mosca (Federazione Russa);
16. **Andrea Forti**, Associazione per lo studio dell'Asia Centrale e del Caucaso (Italia);
17. **Alua Ibraeva**, Università statale nazionale del Kazakistan "Al-Farabi", Almaty;
18. **Rita Jaworska Stankiewicz**, Università di Stettino (Polonia);
19. **Başak Karaman**, Università di Galatasaray, Istanbul (Turchia);
20. **Manana Kopaliani**, Università "Grigol Robakidze", Tbilisi (Georgia)
21. **Jana Koženko**, Istituto statale pedagogico "A.Šechov" di Taganrog (Federazione Russa);
22. **Oleg Ličičan**, Direttore dell'Istituto Giuridico dell'Università statale di Irkutsk (Federazione Russa);
23. **Giovanni Lobrano**, Università di Sassari (Italia);
24. **Aleksej Mamyčev**, Istituto statale pedagogico "A.Šechov" di Taganrog (Federazione Russa);
25. **Goce Naumovski**, Università dei Ss. Cirillo e Metodio, Skopje (Macedonia);
26. **İlber Ortaylı**, Università di Galatasaray, Direttore del Museo del Palazzo di Topkapi, Istanbul (Turchia);
27. **Maskat Osmonaliev**, Commissariato per i diritti umani (Ombudsman) nella Repubblica del Kirghizistan;

28. Igor Ostapovič, Università statale di Gorno-Altajsk (Federazione Russa);
29. Daphné Papadatou, Università di Tessalonica (Grecia);
30. Ojunčimeng Pureva, Commissario della commissione nazionale per i diritti umani in Mongolia;
31. Askar Šakirov, Commissario per i diritti umani della Repubblica del Kazakistan;
32. Teodor Sâmbrian, Università di Craiova (Romania);
33. Srđan Šarkiđ, Università di Novi Sad (Serbia);
34. Giancarlo Taddei Elmi, Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR (Firenze)
35. Akun Tursunbek, Commissario per i diritti umani della Repubblica del Kirghizistan;
36. Tatiana Vasileva, Consigliere del Procuratore Generale presso la Corte Costituzionale della Federazione Russa;
37. Witold Wolodkiewicz, Università di Varsavia (Polonia);
38. Xiao Jun, Università di Xiamen(Cina)- Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
39. Xu Guodong, Direttore dell'Istituto di Diritto romano dell'Università di Xiamen (Cina);

B) Rappresentanti della Presidenza della Repubblica del Tagikistan, dei ministeri e degli enti della Repubblica del Tagikistan

1. A.Abdulloev, Giudice della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan;
2. L.Abdulloev, Giudice della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan;
3. Z. Alizoda, Commissario per i diritti umani della Repubblica del Tagikistan;
4. M. Ašurov, Responsabile del Dipartimento delle garanzie costituzionali dei diritti dei cittadini dell'Apparato della Presidenza della Repubblica del Tagikistan;
5. Ch.Chimmatov, docente della Cattedra di Diritto civile dell'Università Nazionale del Tagikistan (TNU);
6. A.Cholikov, Presidente del Comitato per gli Affari religiosi presso il Governo della Repubblica del Tagikistan;
7. B.Chudoėrov, Ministro della Giustizia della Repubblica del Tagikistan;
8. D.M. Davlatov, Consigliere di stato del Presidente della Repubblica del Tagikistan;
9. Š.Gajurov, Titolare della Cattedra di Diritto civile dell'Università Nazionale del Tagikistan (TNU);
10. M.M. Gulzorova, Giudice della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan;
11. K.Karimov, Giudice della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan;
12. M.Karimov, Prorettore dell'Università Nazionale del Tagikistan;
13. S.I. Ibragimov, Ricercatore dell'Istituto di Filosofia, Scienze politiche e Diritto "A. Bachavidinov" dell'Accademia delle Scienze della Repubblica del Tagikistan, cand.sc.giur., docente.
14. M. Machmudov, Presidente della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan;
15. Š.Mengliev, Titolare della Cattedra di Diritto internazionale dell'Università Nazionale del Tagikistan (TNU);
16. E. Nasriddinov, Preside della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Nazionale del Tagikistan (TNU);
17. M.Nazarov, Vicepresidente della Corte Costituzionale della Repubblica del Tagikistan;
18. M. Rachimov, Direttore del Centro Nazionale di legislazione presso il Presidente della Repubblica del Tagikistan;
19. O.Rachmonova, Viceministro degli Esteri della Repubblica del Tagikistan;
20. N.Saidov, Rettore dell'Università Nazionale del Tagikistan (TNU);

21. **Š. Tagajazarov**, Cand.sc.giur., professore della Cattedra di Diritto civile dell'Università Nazionale del Tagikistan (TNU).

ANTONIO CAPUTO*

Res publica e difesa dei Diritti dell'uomo e del cittadino nell'Unione Europea

Alla luce dell'insegnamento del diritto romano e in riferimento al IV libro del *Contrat Social* di J.J. Rousseau, viene tratteggiata la figura dell'Ombudsman, Médiateur, Defensor del Pueblo, Difensore civico, nei paesi dell'Unione Europea.

La trattazione intende contribuire, attraverso il dibattito internazionale, alla promozione e realizzazione di un "potere negativo": assertore di legalità sostanziale, in prevalente ottica di prevenzione, avente quale principio di costante riferimento la persona umana, e quindi la priorità dei suoi bisogni vitali (siano questi formalizzati in diritti fondamentali o in diritti soggettivi o in interessi legittimi); antidoto della mala amministrazione e "calmieratore" umano delle macchine, sempre più complesse, delle pubbliche amministrazioni.

Il moderno Difensore civico, quale erede della tradizione romana, si deve configurare come una magistratura di interdizione e di sollecitazione, capace di avvicinare le istituzioni ai cittadini: per una *res publica* che sia realmente *res populi*.

* Difensore civico del Piemonte: Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome.

*Ufficio del Difensore Civico***Risoluzione dei partecipanti al 1° Seminario Euro-Asiatico di Diritto Romano.**

Il Seminario ha consentito di dibattere e approfondire, con la partecipazione di studiosi e operatori del diritto di 16 Paesi, la relazione tra il Diritto romano e l'Eurasia.

I partecipanti hanno convenuto sui seguenti punti:

1. Il Diritto romano, sintesi mediterranea della cultura di Asia ed Europa, è, oggi, strumento indispensabile per la realizzazione della Unione Euro-Asiatica, quale fattore di pace e di progresso per l'Umanità.
2. A tal fine, si propone il modello della Repubblica romana, in quanto visione del mondo e tecnica di formazione della volontà collettiva: di natura societaria, fondata sul diritto naturale e in funzione della democrazia e della equità anche nelle relazioni sovranazionali.
3. La scienza del Diritto romano, attraverso i giurisperiti, e la difesa dei diritti dell'uomo e del cittadino, attraverso il Tribunato, elementi costitutivi della Repubblica romana, sono oggi strumenti sempre necessari di studio e memoria affidati alle Università, e di rinnovata azione mediante la Difesa civica.

I partecipanti al Seminario auspicano, pertanto:

il rafforzamento dello studio del Diritto romano; il potenziamento della Difesa civica; l'incremento di iniziative, quale la odierna di Dushanbe, di incontro, confronto e approfondimento, con il coinvolgimento delle Istituzioni pubbliche.

Dushanbe, 16/10/2011

Via Delfino, 8
10121 Torino
Tel. 011/3757 387
011/3757 524
Fax 011/3757 386

difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
difensore.civico@pec.consiglioregionale.piemonte.it

Aderente alla Rete
Europa dei
Difensori Civici



20-22 ottobre 2011

**Copenaghen - 8° Seminario
della Rete europea dei Difensori civici
Lettera del Difensore civico ai Presidenti del Consiglio
regionale e della Giunta regionale del Piemonte
"Rafforzare la Difesa civica territoriale"**



Ufficio del Difensore Civico

04.07.03
Consiglio
Regionale del
Piemonte
0002901/580520 27/10/2011

Alla cortese attenzione
dell'ill.mo Sig.
On. Valerio Cattaneo
Presidente del Consiglio
regionale del Piemonte
SEDE

Alla cortese attenzione
dell'ill.mo Sig.
On. Avv. Roberto Cota
Presidente della Giunta
della Regione Piemonte
SEDE

**OGGETTO: 8° Seminario della Rete europea dei Difensori civici, Copenaghen
20 - 22 ottobre 2011 - "Il diritto, la politica e gli Ombudaman
nell'età di Lisbona" - "Colmare il fossato tra l'Unione Europea e i
suoi cittadini".**

Illustri Presidenti,

ho avuto l'onore di partecipare al Seminario in oggetto, organizzato dall'Ufficio del Mediatore Europeo, Prof. Nikiforos Diamandouros e dall'Ombudsman della Danimarca, Dr. Hans Gammeitof - Hansen, sotto l'egida del Parlamento danese e della Municipalità di Copenaghen, che hanno messo a disposizione le strutture logistiche istituzionali.

All'importante Seminario hanno partecipato, oltre allo scrivente, nella qualità di Difensore civico della Regione Piemonte nonché Presidente del Coordinamento italiano dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome, i Difensori civici,

Via Delfino, 8
10122 Torino
Tel. 011/5757 387
011/5757 524
Fax 011/5757 386

difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
difensore.civico@pec.consiglioregionale.piemonte.it

Aderenti alla Rete
Europea dei
Difensori Civici



Ombudsman, Defensores del pueblo, di Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Gran Bretagna, Irlanda del Nord, Svizzera.

La partecipazione dei Difensori civici provenienti dall'Italia si è formalizzata in un doppio livello: ciò che rappresenta un importante riconoscimento internazionale del Coordinamento dei Difensori civici presso la Conferenza delle Assemblee legislative regionali e delle Province Autonome.

Lo scrivente ha, infatti, rappresentato l'intera Difesa civica italiana, oltre – naturalmente – la Difesa civica della Regione Piemonte.

Occorre, infatti, evidenziare, come senz'altro già noto alle SS.LL., che il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha emanato, proprio nel periodo in cui si è svolto il Seminario, la Risoluzione 327 adottata nel corso della 21ª sessione, tenutasi a Strasburgo il 18 – 20 ottobre 2011 e la Raccomandazione CG(21)6 del 27 settembre 2011, adottata nella medesima sessione: documenti che si allegano.

Dalla Risoluzione 327 emerge l'invito agli Stati membri e agli Enti locali e regionali a rafforzare la competenza dei Difensori civici, soprattutto per quanto attiene le figure che trattano i reclami relativi agli Enti locali e regionali, garantendo autonomia e indipendenza anche funzionale ed economica della pubblica funzione e incoraggiando l'attività di collaborazione a rete tra gli Uffici, colmando comunque i vuoti esistenti sul territorio ed evitando duplicazioni. In connessione con le funzioni tipiche, riconosciute a livello internazionale, della Difesa civica, di sollecitazione e tutela, in concreto, del diritto dei cittadini ad una "buona amministrazione" e di garanzia, in concreto, della protezione, ma anche della promozione, dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali della persona riconosciuti dalle Carte dei principi.

Con riguardo specifico al nostro Paese, il Congresso ha raccomandato la capillare istituzione e designazione, ove non avvenuta, del Difensore civico, in primis da parte dei Consigli regionali, oltre a quelli delle Province Autonome, ma anche il rafforzamento della rete dei Difensori civici localmente esistenti, ovvero in ambito provinciale.

Il Congresso ha, inoltre, raccomandato di coordinare le funzioni dei Difensori civici regionali e locali con il Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, quale naturale referente dell'attività del Difensore civico.

Quanto al Coordinamento italiano, ne sono riconosciuti ruolo e funzioni al fine di garantire la tutela dei cittadini e per compiti di integrazione, armonizzazione, cooperazione tra i diversi Difensori civici, nonché di indirizzo dei cittadini, anche con riguardo a problematiche che trascendano l'ambito territoriale e che coinvolgano le Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, con la citata Raccomandazione vengono rafforzati il ruolo e la funzione del Coordinamento per garantire su tutto il territorio italiano la funzione di Difesa civica e si specifica la funzione rappresentativa della Difesa civica in Italia, in capo al Presidente - Coordinatore.

Per quanto concerne il Seminario in oggetto, i temi di discussione hanno riguardato la relazione dei Difensori civici, tra politica e diritto, nei riguardi dei Parlamenti nazionali, ovvero delle Assemblies legislative di riferimento.

Gli intervenuti hanno evidenziato:

- l'importanza di buone relazioni, finalizzate a rafforzare la responsabilità delle Amministrazioni e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni;
- l'importanza di un controllo di legalità, nel rispetto dei principi dello Stato di diritto e del diritto dei cittadini ad una buona amministrazione;
- l'importanza di assicurare assoluta indipendenza all'Ombudsman che svolge funzioni non giurisdizionali, di persuasione, sollecitazione e "mediazione", quale Magistratura di influenza preposta alla tutela e alla valorizzazione dei diritti fondamentali della persona e del cittadino, nei riguardi delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori e dei concessionari di pubblici servizi, ovvero di pubblica utilità.

Ulteriormente, con la partecipazione del Direttore generale per l'Ambiente della Commissione Europea, Dr.Karl Falkenberg, sono stati illustrati i risultati di un sondaggio di opinione, "Eurobarometro", che dà conto della responsabilità e del ruolo degli Ombudsman per la tutela dell'ambiente, in connessione con tutti i soggetti pubblici interessati, ivi compresi gli Enti Locali, individuando il metodo del confronto e

del dialogo proattivo praticato dai Difensori civici, quale strumento particolarmente importante per dare voce ai cittadini e, nel contempo, promuovere un miglior coordinamento dell'azione di contrasto contro l'inquinamento ambientale, anche al fine di prevenire procedimenti di infrazione di norme comunitarie, oltre che controversie giurisdizionali promosse da cittadini e imprese che lamentino la violazione del loro diritto ad un ambiente sano.

Relativamente al tema "Colmare il fossato tra l'Unione Europea e i suoi cittadini", è stata discussa e approfondita la problematica del coordinamento tra gli Ombudsman operanti nei diversi Stati europei, anche a livello locale, e i Centri della rete SOLVIT, preposti, come è noto, alla risoluzione stragiudiziale di controversie transfrontaliere fra imprese, con riguardo a ipotizzate violazioni di norme europee, tali da determinare discriminazioni.

In tale prospettiva, si è approfondita la funzionalità della Difesa civica, comunque rivolta ai cittadini – persone fisiche nell'ambito dell'Unione Europea, quale strumento di orientamento e anche di intervento relativamente a problematiche tra i cittadini, le imprese e le "burocrazie" dell'Unione Europea.

Poiché è emerso, nel rapporto curato dal Difensore civico del Portogallo, che nel 64% dei casi i centri SOLVIT hanno affermato la loro incompetenza, sia pure a fronte di problematiche di "cattiva amministrazione" lamentate da cittadini e imprese, si è posta la questione del raccordo sistematico con l'attività territoriale degli Ombudsman, Difensori civici, sfruttando al meglio la relazione fra SOLVIT e Difesa civica, così come si è discusso circa l'utilità di unificare nel Difensore civico funzioni di tutela di diritti fondamentali di persone e imprese, che tipicamente gli appartengono, anche nel segno dell'economicità.

E' stato, da ultimo, condiviso e approvato unanimemente un documento contenente i "Principi del servizio pubblico", che guidano l'azione dei funzionari dell'Unione Europea, ad ulteriore rafforzamento dell'applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, da integrare con le Carte costituzionali dei diversi Stati membri, nonché con le Carte dei principi, adottate dagli Enti locali e territoriali.

I ridetti "Principi", che possono essere assunti a base di ogni Ufficio al servizio e a contatto del pubblico, così come illustrati nell'allegato documento, sono: Integrità, Obiettività, Rispetto del prossimo, Trasparenza.

Il Seminario ha consentito di rafforzare il legame tra i Difensori civici operanti in Europa, nella direzione della armonizzazione e del confronto in ordine alle metodologie applicate e alla cooperazione tra gli stessi, essendo emersa la necessità di garantire l'autonomia della funzione sin dal momento genetico, attraverso un momento elettivo che privilegi la competenza e l'imparzialità nell'esercizio della funzione e ancora la dotazione di strumenti normativi, sia pure non a carattere precettivo, né tanto meno giurisdizionale, capaci di rafforzare la funzione sollecitatoria e di verifica di legalità e trasparenza di atti, provvedimenti e condotte delle Amministrazioni Pubbliche e di gestori ovvero concessionari di pubblici servizi e di pubblica utilità, nel senso della responsabilità, ma anche dell'autoresponsabilizzazione, facente capo ai diversi Soggetti coinvolti.

Tutto ciò, accompagnato anche da un'opera di razionalizzazione e di migliore utilizzo delle strutture di Difesa civica esistenti, onde evitare duplicazioni che possono risolversi anche in situazioni di "confusione" non solo semantica per i cittadini, a fronte del dovere delle Istituzioni di trasparenza e di indirizzo, ovvero di orientamento, nei confronti dei medesimi e, in specie, della parte più svantaggiata della popolazione.

Nel consegnarVi queste mie brevi note riassuntive dei temi dibattuti nel corso del Seminario, che ha visto la partecipazione anche del Presidente del Parlamento della Danimarca, mi mantengo a Vostra completa disposizione, nella direzione di un rafforzamento capillare sul territorio regionale della Difesa civica, con il Vostro indispensabile apporto e concorso.

Con i più cordiali saluti.



IL DIFENSORE CIVICO
Avv. Antonio CAPUTO

23.11.2011 -

“Per una Giustizia di prossimità” - Incontro del Difensore civico con i cittadini di Cuneo e Provincia -

Locandina dell'evento

**“PER UNA GIUSTIZIA
DI PROSSIMITÀ”
Il diritto a una “buona amministrazione”
La tutela dei diritti fondamentali
delle persone**

*Il Difensore civico della Regione, Antonio Caputo
Il Presidente della Provincia di Cuneo, Gianna Gancia*

**PROMUOVONO UN INCONTRO
APERTO ALLA CITTADINANZA
Mercoledì 23 Novembre 2011**

ore 14.30

**CENTRO INCONTRI
Cuneo, C.so Dante 41 - Sala Falco**

15.12.2011

**Giuramento della plebe al Monte sacro-V Seminario di studi
tradizione repubblicana romana Roma Campidoglio 16-17 dicembre
2011**

Comunicato

**V SEMINARIO DI STUDI
“TRADIZIONE ROMANA REPUBBLICANA”
INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO “TRIBUNO DELLA PLEBE E
MODERNO DIFENSORE CIVICO”**

Il 15 novembre 2007, il Consiglio Comunale di Roma ha deliberato all'unanimità di «promuovere lo studio della tradizione repubblicana romana» e, quindi, di «celebrare solennemente il MMD Anniversario del Giuramento della plebe al Monte Sacro e l'istituzione del Tribunato».

Conformemente a questa deliberazione, l'Unità di ricerca “Giorgio La Pira” del CNR, d'intesa con il Comitato per la celebrazione del MMD Anniversario, ha organizzato, nei giorni 16 e 17 dicembre 2011, il V Seminario di studi “Tradizione repubblicana romana”.

Il Difensore civico è stato chiamato ad introdurre i lavori con una comunicazione su “Tribuno della plebe e moderno Difensore civico”

4

Appendice

Protocollo di intesa tra l'Unione delle Province d'Italia - U.P.I. - e il Coordinamento dei Difensori civici in Italia

Protocollo di intesa del Difensore civico con il Presidente del Tribunale di Torino: per un migliore orientamento dei cittadini

Protocollo di intesa fra la Facoltà di Scienze Politiche di Torino e l'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte

**"Garanzie democratiche e difesa civica territoriale in Italia"-
L'intervento del Difensore civico all'Associazione nazionale dei Presidenti di Consiglio delle Province**

**"Manovra correttiva 2011: "Mediazione", Fisco e Difensore civico"
Intervento dell'Avv. Antonio Caputo**

BOZZA

Protocollo

**LINEE GUIDA PER L'ORGANIZZAZIONE
DELLA DIFESA CIVICA LOCALE**

**l'Unione delle Province d'Italia – U.P.I. - ,
in persona del Presidente, Giuseppe Castiglione,
con sede in Roma, Piazza Cardelli 4,
www.upinet.it**

e

**Coordinamento dei Difensori civici in Italia,
in persona del Presidente, Avv. Antonio Caputo,
Difensore civico della Regione Piemonte,
con sede in Torino, via Dellala 8,
www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif_civico/index.htm**

PROTOCOLLO D'INTESA

TRA:

IL TRIBUNALE DI TORINO, IN PERSONA DEL PRESIDENTE, DR. LUCIANO PANZANI

E

L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE, IN PERSONA DEL DIFENSORE CIVICO, AVV. ANTONIO CAPUTO.

PREMESSO CHE

1. L'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte è Autorità indipendente della Regione Piemonte preposta alla tutela amministrativa dei cittadini (art. 90 dello Statuto regionale)

Egli agisce, in assoluta gratuità, a tutela dei diritti e degli interessi di persone e enti, nei confronti di soggetti che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico, per garantire imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa. In particolare, i suoi interventi, diretti a sollecitare il tempestivo e puntuale adempimento degli obblighi di legge, si esplicano nei riguardi delle amministrazioni periferiche dello Stato, dei concessionari di pubblici servizi ovvero gestori di servizi di pubblica utilità, di ogni ufficio facente capo all'Amministrazione regionale, alle Aziende Sanitarie Locali (l. 127/97; l. 50/1981 e s.m.i.; l. r. 47/1987 e s.m.i.).

2. Il Tribunale di Torino, coordinandosi con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, intende promuovere attività di Relazioni con il Pubblico nell'ambito della struttura giudiziaria, a scopo di orientamento dei cittadini.

3. Il Difensore civico della Regione Piemonte intende cooperare con il Tribunale di Torino, anche per i fini propri della funzione di difesa civica, che intende favorire il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni e dell'azione amministrativa in genere e, ad un tempo, il soddisfacimento tempestivo dei diritti dei cittadini, nello spirito segnato dall'art. 97 Costituzione.

Tanto premesso,

SI INTENDE

dare corso ad un'attività di collaborazione tra l'Ufficio del Difensore civico e il Tribunale di Torino.

A tal fine, il Difensore civico metterà a disposizione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico presso il Tribunale di Torino ogni informazione e ogni strumento idoneo, cooperando con lo stesso Ufficio.

Torino, li

IL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE DI TORINO

Dr. Luciano PANZANI

II. DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE

Avv. Antonio CAPUTO

Consiglio
Regionale del
Piemonte
0000884/580500 27/04/2011



UPI

Prot. n. 860

Roma, 21 giugno 2011

*Al Presidente del
Coordinamento dei Difensori civici in Italia,
Difensore civico della Regione Piemonte
Torino, via Dellala 8
AVV. ANTONIO CAPUTO*

Caro Presidente,

a seguito dei nostri incontri, l'Ufficio di presidenza dell'Unione delle Province d'Italia ha avviato una riflessione approfondita sull'opportunità di rilanciare l'istituto della difesa civica, in sinergia con il Coordinamento da lei presieduto, attraverso un'azione delle Province che favorisca la nascita di difensori civici territoriali a livello provinciale che operino in stretto raccordo con i Comuni e le Regioni.

In base a queste premesse l'Ufficio di presidenza UPI ha approvato la bozza di protocollo che è stata definita tra di noi in via informale e, insieme ad essa, uno schema di convenzione per l'istituzione del difensore civico territoriale nelle Province, dandomi mandato a procedere alla firma del protocollo.

Ringraziandola per la disponibilità offerta, le allego i documenti da noi approvati e le comunico, altresì, che l'UPI li invierà a tutte le Province con una specifica circolare.

Resto a disposizione di una sua comunicazione per concordare la data per la firma ufficiale del protocollo allegato.

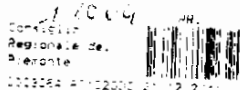
Cordiali saluti.

Il Presidente



Mediatore europeo

Ref. 023086

P. Nikiforos Diamandouros
Mediatore europeoAvv. Antonio Caputo
Difensore Civico della Regione Piemonte
Via Dellala, 8
1° piano
IT - 10121 Torino
ITALIA

Strasburgo, 15-12-2011

Caro Avv. Caputo,

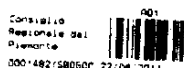
Il sono grato di avermi fatto pervenire il Protocollo sulle linee guida per l'organizzazione della difesa civica locale approvato dall'Unione delle Province d'Italia lo scorso 19 maggio 2011. Ho anche preso nota con molto interesse delle proposte normative e organizzative di strutturazione della rete di Coordinamento dei Difensori civici italiani che hai elaborato nella tua qualità di Presidente Coordinatore.

Come sai, il Mediatore europeo saluta con grande favore ogni iniziativa che miri a rafforzare i rapporti tra i cittadini e le amministrazioni nazionali, siano esse a livello locale, provinciale o regionale, e che possa concorrere a promuovere non solo a livello europeo ma anche in tutti gli Stati Membri una cultura amministrativa fondata sul principio del servizio e della trasparenza.

Il auguro pertanto il miglior successo con questa iniziativa. Sono sicuro che le tue proposte avranno la considerazione ed il seguito che meritano.

Cordiali saluti,

Prof. P. Nikiforos Diamandouros



PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

La FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE dell' Università degli Studi di Torino, in persona del Preside, Prof. Fabio Armao
(di seguito per brevità "la Facoltà")

E

L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO presso la Regione Piemonte, in persona del Difensore Civico, avv. Antonio Caputo
(di seguito per brevità "il Difensore Civico")
congiuntamente, di seguito, "le Parti"

PREMESSO CHE

- -l'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte prevede l'istituzione dell'Ufficio del Difensore civico
- quale autorità indipendente della Regione preposta alla tutela amministrativa dei cittadini;
- la legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50 s.m. ha istituito l'Ufficio del Difensore Civico con il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione regionale quanto gli spetta di diritto;
- il citato art. 90 dello Statuto regionale estende la competenza del Difensore civico regionale all'attività dei soggetti che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa;
- la legge regionale 24 aprile 1985, n. 47 ha esteso i poteri di intervento del Difensore civico regionale alla tutela del cittadino nei confronti degli organi amministrativi del Servizio Sanitario e delle U.S.L. operanti nella Regione;



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Articolo 2

Finalità

Con il presente Protocollo le Parti si impegnano a collaborare nell'approfondimento delle funzioni e delle potenzialità del difensore civico, nonché alla divulgazione presso gli studenti e la collettività della cultura della difesa civica.

Articolo 3

Strumenti per l'attuazione

Per l'attuazione delle finalità di cui all'art. 2, le Parti individuano, a titolo esemplificativo e non tassativo, i seguenti strumenti:

- a. tesi di laurea aventi ad oggetto la difesa civica;
- b. stage per studenti e laureati;
- c. collaborazione didattica del Difensore Civico e del relativo ufficio nell'ambito degli insegnamenti maggiormente pertinenti ai temi della difesa civica;
- d. organizzazione di convegni, seminari e altre iniziative volte alla promozione e alla diffusione della conoscenza della difesa civica;
- e. attivazione di un sito informatico relativo alla difesa civica regionale.

Con riferimento allo strumento sub a), per le tesi assegnate dai docenti della Facoltà relative alla difesa civica, il Difensore Civico si impegna a fornire la propria competenza e, nel rispetto della disciplina vigente in materia di tutela della riservatezza dei dati personali, l'accesso alla documentazione esistente presso l'Ufficio del Difensore civico. La Facoltà autorizza, senza necessità di ulteriori formalità, il Difensore Civico a prendere parte alle commissioni di laurea, limitatamente alla discussione delle tesi relative alla difesa civica.

Relativamente allo strumento sub b), stages e tirocini, destinati a studenti e laureati della Facoltà di Scienze politiche, verranno attivati con le procedure previste dal Job placement di Facoltà e dall'Ufficio Tirocini del corso di laurea in Servizio sociale, e verranno resi pubblici attraverso i relativi siti web. L'ammontare dei CFU da riconoscersi sarà riferito all'impegno orario dedicato in



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

modo specifico all'acquisizione di competenze professionali e relazionali, e calcolato secondo la misura stabilita dal Ministero di un CFU per ogni 25 ore di attività. In ogni caso l'attribuzione di CFU non può essere superiore a quanto previsto dal percorso di studi individuale.

Articolo 4

Modalità di attuazione

Per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 2 il Consiglio di Facoltà nomina un responsabile per l'attuazione del presente Protocollo, al fine di assicurare un rapporto diretto e costante con l'Ufficio del Difensore Civico.

Il responsabile dovrà assicurare un coordinamento costante con le diverse aree disciplinari della Facoltà in merito all'attuazione e agli strumenti previsti dal presente Protocollo, ferma la possibilità del Consiglio di Facoltà di nominare referenti con riferimento alle singole iniziative.

Per l'Ufficio del Difensore civico, il responsabile per l'attuazione del presente Protocollo è individuato nel Difensore civico pro tempore.

Articolo 5

Oneri finanziari

Dal presente Protocollo non derivano né potranno derivare oneri finanziari a carico delle Parti.

Per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 2 e l'attuazione degli strumenti di cui all'art. 3, le Parti si impegnano collaborare, per quanto di propria competenza, al fine dell'ottenimento dei finanziamenti eventualmente necessari da parte di soggetti pubblici e privati.



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE

Ufficio del Difensore Civico



aderente alla Rete Europea
dei Difensori Civici



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Articolo 6

Modifiche

Le Parti possono apportare direttamente e senza formalità modifiche e varianti non essenziali al presente Protocollo, con esclusione di quelle che modificano le finalità, la durata o prevedono oneri finanziari a carico delle Parti.

Si considerano varianti non essenziali quelle volte a specificare gli strumenti di cui all'art. 3 o ad individuare ulteriori strumenti.

Articolo 7

Durata

Il presente Protocollo entra in vigore alla data della sua sottoscrizione e ha durata triennale, con rinnovo tacito per un periodo di uguale durata, salvo diverso avviso di una delle parti, comunicata all'altra almeno tre mesi prima della scadenza.

TORINO.....12/07/2011.....

IL PRESIDE DELLA FACOLTÀ
DI SCIENZE POLITICHE
Prof. Fabio ARMAO

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE
Avv. Antonio CAPUTO



**Assemblea nazionale dei Presidenti di consiglio delle
Province
“Il rilancio delle assemblee elettive e le garanzie della
democrazia”**

Aula consiliare, Provincia di Roma
Palazzo Valentini, Via IV Novembre 119/A
Lunedì, 5 dicembre 2011.

**GARANZIE DEMOCRATICHE E DIFESA CIVICA
TERRITORIALE IN ITALIA**

Illustri Signori,
ho l'onore di rappresentare in questo Consesso i Difensori civici italiani, quale Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici.

Scopo di questa importante Assemblea è quello di sottolineare il ruolo delle Assemblee elettive, garanzia di democrazia, sui tutti i territori della Repubblica.

La sovranità popolare, che è il fondamento della democrazia repubblicana, presuppone, per il suo esercizio concreto, il controllo dal basso, il potere di tutti, la democrazia partecipante.

Parallelamente all'aumento di efficacia dell'azione governativa, occorre recuperare il potere decisionale del corpo elettorale, aumentando la democrazia partecipativa nelle scelte di carattere locale.

Il federalismo non è solo quello fiscale; se si limita a questo tradisce la sua più profonda ragione, che è quella di avvicinare i cittadini alle Istituzioni e la democrazia non sopravvive se non ha una spinta etica, ossia un ideale che sostenga l'interesse del popolo alla gestione della cosa pubblica.

Un sistema di contropoteri, ovvero di bilanciamento dei poteri, è il presupposto capace di garantire i diritti dell'uomo e del cittadino, nei limiti dell'ordinamento costituzionale.

Secondo il grande giurista Vittorio Emanuele Orlando, la teoria dei diritti originari della personalità, cioè dei diritti civili e politici, si traduce nella concezione della Costituzione come sistema di garanzie per difendere questi diritti contro le possibili sopraffazioni del sovrano.

I Romani stabilirono "hominum causa omne ius constitutum" (Digesto I, 5,2) e, in questo senso, Giorgio La Pira affermò: "Non la persona per lo Stato, ma lo Stato per la persona e per tutti gli sviluppi naturali e soprannaturali della persona... questo assetto giuridico, dunque, deve essere proporzionale all'uomo" (in P.Catalano, *Alcuni concetti e principi giuridici romani secondo Giorgio La Pira*, ed.Milani, Padova 2003).

La Pira continua con un'altra riflessione per riconoscere un sistema di diritti e garanzie: la nozione di popolo nelle parole di Cicerone ("la Repubblica è la cosa del popolo; non è ogni unione di uomini raggruppata a caso, ma l'unione di una moltitudine stretta in società dal comune sentimento del diritto e della condivisione dell'utile collettivo",

De republica, I, 25).

La libertà del cittadino può, allora, consistere, o anche rivivere o rinascere, attraverso un bilanciamento che consenta l'espressione di ciò che la scuola romanistica ha definito "potere negativo", quale strumento della sovranità popolare, interlocutore – contraddittore "necessario" dell'Amministrazione e della stessa Assemblea elettiva.

Espressione di diritti, bisogni, aspirazioni che divengono momenti di continuo confronto e anche di scontro, quando sia in gioco la protezione di diritti fondamentali.

Analogamente all'antico tribuno della plebe, il moderno Difensore civico assume la responsabilità di difendere i diritti delle persone.

Si tratta di una Magistratura particolare, che non fa parte dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

Si tratta di un "mediatore" tra governanti e amministrazione e governati – popolo.

Si tratta di uno strumento di garanzia e tutela dei diritti capace di prevenire qualsiasi abuso e di promuovere l'attenzione delle Istituzioni e delle stesse Assemblee legislative per i bisogni dei cittadini.

La sua funzione si esprime in un "potere negativo" e la sua missione può aiutare a risolvere lo storico iato tra cittadini e Istituzioni mediante superamento della crisi di fiducia generata anche da difetti di comunicazione.

Il Difensore Civico contemporaneo modellato secondo lo schema tribunizio può in concreto essere:

a) mezzo di affermazione del principio di legalità e del bilanciamento dei poteri in quanto "rappresentante" e interprete di diritti e interessi diffusi, "i poteri" appartenenti alla comunità dei cittadini,

b) strumento di partecipazione dei cittadini, nel segno della garanzia di trasparenza, legalità ed equità, in un continuo confronto con i poteri costituiti.

La legalità, intesa come legalità sostanziale: "ars boni et aequi" — nell'accezione di Celso —.

Trasparenza intesa come diritto alla motivazione di atti e provvedimenti e di condotte anche omissive delle Pubbliche Autorità.

Tutto ciò richiede forza persuasiva, ma anche volontà indistruttibile, intesa a perseguire il risultato: la vittoria della "LEGGE della Città", comando del popolo che rende liberi.

La forza della persuasione, che ben può estrinsecarsi in opera e attività di "mediazione" (nel senso etimologico connesso alla parola "OMBUDSMAN"), quanto alle tecniche e al modus operandi, raggiunge il risultato, in funzione di un potere interdittivo/impeditivo usato con attenzione e intelligenza, "sine ira ac studio" parafrasando Tacito.

"Interdizione" consistente nel potere di pretendere una risposta motivata, e coerente con il suo intervento e i suoi suggerimenti, in un "dialogo" proattivo e pubblico, che si concreta nei momenti dell' "ascolto" e ad un tempo dell' "azione", ("ascolto attivo").

Ciò che implica, ad un tempo, "responsabilità" e autoresponsabilizzazione,

trasparenza, legalità, equità e buon andamento dei pubblici poteri ed uffici e dell'azione amministrativa che ne deriva .

Ma anche: rendere conto ai cittadini, nell'ottica e nella dimensione del servizio di cui parla Cicerone, a proposito dei "villici" ("populus romanus diligit magistratus quasi reipublicae villicos").

La relazione tra cittadini e poteri costituiti diventa allora orizzontale e non verticale, il suddito diviene cittadino della res pubblica, che è a sua volta res populi.

Ogni cittadino, titolare della sovranità può rivendicare in tal modo, la centralità del suo diritto.

Sulla specificità del *modus operandi* e delle tecniche: il Difensore Civico - mite Giacobino - come fonte di "soft Law"- diritto "mite".

Quanto ai mezzi e al *modus operandi*, l'azione della Difesa Civica può essere ricondotta nel cuore del concetto di "soft law" che non significa diritto debole.

In un'accezione ampia, il concetto riguarda fenomeni di autoregolamentazione diversi dai tipici strumenti normativi (c.d. "hard law").

La caratteristica fondamentale di tali fenomeni è data dal fatto che gli strumenti azionati sono privi di efficacia vincolante, ma non di effetti utili e concludenti, come nel caso del Difensore Civico, dotato di poteri interdittivi e persuasivi.

La natura non vincolante e informale di tali strumenti è racchiusa nell'aggettivo "soft". In luogo di una vera e propria obbligazione giuridica, il destinatario dell'azione contrae una "soft obligation", ovvero un'obbligazione priva di vincolatività e precettività.

La tecnica in questione, propria dell'attività del Difensore Civico, deriva dalla necessità di mettere in campo strumenti flessibili che si adattino alla mutevolezza e all'evoluzione incessante di determinati settori, nella specie legati alla macchina amministrativa, in relazione anche alla mutevolezza del quadro normativo di riferimento.

Anche l'attività del Difensore Civico può essere ricompresa nel generale concetto "soft law", non avendo la sua azione, in sé effetti vincolanti e precettivi, e differenza di quella giurisdizionale.

Ma il mezzo tribunizio la rende "pubblica" ed efficace, imponendo al destinatario tempi e contenuti del "confronto" con i pubblici uffici.

La ricerca di un'organizzazione "également éloignée des tempêtes de la démocratie absolue e de la perfide tranquillité du despotisme représentatif"¹, ha accompagnato la discussione se la divisione dei poteri sia compatibile con la democrazia e la risposta

¹ Robespierre, Oeuvres complètes, Paris 1958, 9,500.

è diversa, “a seconda che si tratti della “democrazia rappresentativa” o della democrazia diretta”².

Le aporie del principio della tripartizione dei poteri, dal punto di vista del cittadino e

dei diritti dell'uomo che gli appartengono “originariamente”, sono certamente prese a base

della Costituzione repubblicana italiana del 1948 che, come afferma Francesco De

Martino, “è andata oltre i modelli di democrazia moderata”.

E così, nel riconoscimento dell'inalienabilità dei diritti fondamentali della persona

(art. 2 Costituzione del 1948) e dell'immodificabilità della “forma repubblicana”, (art. 139

Cost.), è dato spazio intrinseco di diritti di cittadinanza, che possono esprimersi, anche

attraverso l'interposizione di “poteri negativi”.

Nel quadro Costituzionale della Repubblica democratica italiana, può trovare spazio

il modello romano classico municipale-federativo e tribunizio, attraverso una dialettica che

si sviluppi all'interno delle Istituzioni, parafrasando l'espressione eraclitica, entro le “mura

della città”, spazio di legalità, trasparenza e partecipazione ad un tempo e anche di

controllo democratico inteso a sollecitare coerenza di atti e condotte dei pubblici uffici e dei

pubblici servizi.

Legge come “Comando del popolo diretto ad obiettivi generali, nell'accezione romanistica, o affinché il suddito possa divenire “cittadino” e come tale essere “servito”.

Sullo sfondo, oltre i limiti che reggono l'ordinamento e la sua conservazione, sta la

teoria rivoluzionaria espressa da Robespierre, nel discorso “Sur la Constitution” del 10 maggio 1793.

Preoccupato di subordinare al popolo sovrano il “gouvernement” e dell'abuso del potere, egli proclama il diritto di resistenza che

² Pierangelo Catalano, *Diritti di libertà e potere negativo*, estr. da “Studi in memoria di G.Esposito”, Padova 1969 (ripubblicato in “Archivio Giuridico F.Serafini, 182 (1972) (= “Studi in memoria di G.Esposito”, 3, Padova 1973) p. 119

competere a ciascun cittadino e al popolo, senza alcun diaframma, nemmeno il Tribunato:

“Je ne confie point la défense d’une si grande cause à ces hommes faibles ou corruptibles. La protection des Tribuns suppose l’esclavage du peuple.

Je n’aime point que le peuple romain se retire sur le Mont sacré, pour demander des protecteurs à un Sénat despotique et à des Patriciens insolens : je veux qu’il reste dans Rome et qu’il en chasse tous ses tyrans.

Je hais, autant que les Patriciens eux-mêmes, et je méprise beaucoup plus ces Tribuns ambitieux, ces vils mandataires du peuple, qui vendent aux grands de Rome leurs discours et leur silence ; qui ne l’ont quelquefois défendu que pour marchander sa liberté avec ses oppresseur. ---Il n’y a qu’un seul Tribun du peuple que je puisse avouer ; c’est le

peuple lui-même. C’est à chaque section de la République française que je renvoie la puissance tribunicienne ; et il est facile de l’organiser d’une manière également éloignée des tempêtes de la démocratie absolue, de la perfide du despotisme représentatif.»³ L’azione del Difensore Civico nel quadro dell’ordine Costituzionale, si spinge, tendenzialmente e ontologicamente, oltre la soddisfazione eventuale del singolo individuo reclamante, contribuendo a migliorare la vita di tutti i cittadini e il loro rapporto con le Istituzioni.

Parafrasando la nota espressione di Piero Calamandrei (“Questa nostra Repubblica”, così come si intitolava un suo famoso saggio), l’“avvicinamento” delle burocrazie ai cittadini può favorire il senso dell’appartenenza e più in generale della cittadinanza. Può ben dirsi che, in tale dimensione anche teleologica, la difesa civica assolve ad una funzione pedagogica: Educare il cittadino a conoscere e far valere i propri diritti, nel contempo sollecitando le amministrazioni a farsi carico del soddisfacimento delle aspettative dei cittadini.

È chiaro infatti che una raccomandazione o anche un’osservazione critica, formulate sulla base di un ricorso individuale concernente problematiche di valenza generale, oltrepassa la risoluzione del concreto e singolo caso, in quanto,

³ Robespierre, Op. cit

se recepita dal Soggetto a cui è indirizzata, potrà provocare il cambiamento di regole e procedure obsolete ovvero scorrette e inadeguate, creando soddisfazione per tanti cittadini.

Può in tal senso parlarsi di funzione “legislativa” , in senso sostanziale, dell’attività di Difesa civica.

Ma non mancano esempi di un Difensore Civico dotato di poteri vincolanti.

Si consideri al riguardo che in Danimarca, ad esempio, le più importanti norme di diritto “naturale” sono il risultato della lunga attività ormai cinquantennale del Folketingets ombudsmand e che in Svezia l’attività dello Justitie Ombudsmannen costituisce da tempo fonte anche prescrittiva e precettiva, dunque vincolante, del diritto pubblico.

Anche i più recenti Defensor del Pueblo spagnolo e Médiateur francese hanno mostrato di essere efficaci riformatori delle regole e dell’attività amministrativa. Gli stessi dati normativi paiono confermare, lato sensu, la legittimazione del Difensore Civico a svolgere attività di “soft law” nei termini illustrati: espressione di diritto “mite”, ma ad un tempo forte nel perseguire l’obiettivo: MITE GIACOBINO.

Sovviene in proposito, in Europa, per un verso, l’art. 195 Trattato UE, che appare costruito sullo schema dell’actio popularis, giacché l’indagine dell’attività del Mediatore Europeo (che opera in connessione con il Difensore Civico regionale per quanto concerne le pubbliche amministrazioni facenti capo all’Unione europea, e la loro relazione con i cittadini europei) possono essere avviate anche se il denunciante non lamenti di essere stato personalmente vittima del caso di cattiva amministrazione segnalato.

In tale dimensione si pone altresì la legge regionale piemontese istitutiva della Difesa civica (art. 3 l.reg. 9/12/1981 n. 50). La norma legittima infatti l’intervento del Difensore Civico anche ex officio, a fronte di casi di particolare rilievo “ che in ogni modo siano a sua conoscenza”.

Il primo e più ovvio vantaggio dell’attività di “soft law” risiede senz’altro nell’elasticità dell’approccio, il quale consente nella sua informalità, anzitutto, una compiuta e comunque migliore specificazione dei problemi di carattere generale (anche al di là del confine dell’illegalità in senso stretto); in secondo luogo, un tale approccio comporta l’adeguamento alla realtà mutevole e anche l’aggiornamento di principi e norme preesistenti; introduce, infine, un importante fattore di carattere più sociologico, vale a dire il miglioramento della condotta dei pubblici Ufficiali, i quali

sono incoraggiati a pensare in termini di buona o cattiva amministrazione, piuttosto che secondo i rigidi paradigmi di legalità.

A ciò si aggiunga che, per quei pubblici Ufficiali che già mostrano un atteggiamento più flessibile, l'attività di "soft law" del Difensore Civico potrebbe costituire un ulteriore fattore di legittimazione.

Il modello municipale – federativo e tribunizio della repubblica romana è in tale prospettiva, il parametro di una più efficace partecipazione, e dei cittadini, titolari della "sovranità".

Dalla parte del cittadino

La funzione della Difesa civica diviene, allora, 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". In tale dimensione, la Difesa civica moderna 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, ovvero nei casi di:

- 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 asimmetrie informative;

c) costituisce anche strumento "antiburocratico" per eccellenza, contribuendo a ridurre i costi delle "burocrazie" gravanti sul sistema economico nel suo complesso,

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, nel senso di specificarne l'essenza di servizio per le persone;

e) svolge ulteriormente attività di "mediazione", a.d.r., 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, 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 interrogando la politica;

f) si pone come strumento alternativo a quelli giurisdizionali tipici, tanto in sede amministrativa che ordinaria, giacché attraverso attività di indagine e sollecitazione, nonché suggerimenti, il Difensore civico intende provocare comportamenti virtuosi in capo ai pubblici uffici, che, se adottati, sono in grado di soddisfare diritti, interessi e bisogni dei cittadini.

Ma 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.

Nella peculiarità italiana, ove manca un Difensore Civico nazionale, la cui costituzione è stata più volte sollecitata dagli Organismi internazionali dell'Unione Europea e dalle Nazioni Unite, la Difesa Civica si esprime attraverso un radicamento sui territori regionali e, a loro volta, i Difensori Civici regionali si rapportano tra loro nell'ambito di un Coordinamento nazionale, il cui compito è di razionalizzarne la funzione, renderla capillare, armonizzarla e progettarla funzionalmente e in concreto oltre lo spazio del territorio locale, nell'intera Nazione, oltre che in ambito internazionale: così in primis attraverso l'adesione alla rete europea dei Difensori Civici, facente capo al Mediatore europeo (organo preposto all'esame delle denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea); ma anche in relazione alle Istituzioni che nel mondo, sono preposte alla tutela dei Diritti umani.

È un modello in fieri che può essere avvicinato a quello municipale – federativo della

repubblica romana, fecondamente proiettato verso un futuro intriso di valori di libertà, autonomia e partecipazione.

L'attività del Difensore Civico, definito dalla Corte Costituzionale italiana quale

“Organo titolare di funzioni non politiche, di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (Corte Cost. 3 novembre 2010 n. 326), è rivolta alla tutela del bene comune, nella dimensione così descritta da Zygmunt Bauman, a proposito del “GOVERNO” dei beni collettivi, nel rapporto con le persone e la comunità⁴: «in *In Governare i beni collettivi* Elinor Ostrom aveva avvertito che la convinzione propagandata senza sosta secondo cui le persone sono naturalmente portate a ricercare profitti di breve termine e ad agire in base al principio «ognun per sé e Dio per tutti» non regge alla prova dei fatti. La conclusione dello studio di Ostrom sulle imprese locali che operano su piccola scala è molto diversa: nell'ambito di una comunità le persone tendono a prendere decisioni che non mirano solo al profitto. È tempo di chiedersi: quelle forme di “vita in comunità» che la maggior parte di noi conosce unicamente attraverso le ricerche etnografiche sulle poche nicchie oggi rimaste da epoche passate, «superate e arretrate”. «Sono davvero qualcosa di irrevocabilmente concluso?»⁵

Tradizione e modernità possono in tal modo davvero incontrarsi in una dialettica profonda e viva.

Possiamo concludere tracciando un identikit del Difensore civico, come catalizzatore della cultura pratica dei diritti umani nel sistema delle istituzioni.

Scriveva il Prof. Antonio Papisca, Direttore Centro studi e formazione sui diritti

dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, “ Il Difensore civico (la Difensora civica), oltre che persona competente e onesta, è:

- un modello di comportamento per le pubbliche istituzioni;
- un innovatore, anzi un costituente;
- un garantista sostanziale: concepisce la garanzia dei diritti umani in termini di soddisfacimento di bisogni vitali reali;
- è un assio-pratico;
- ha il senso dell'equità;
- ha lo spirito del volontariato, quindi del servizio;

⁴ Z. Bauman, *Modernità liquidità*, Bari 2011, prefazione

⁵ Z. Bauman, *Loc. cit.*

- è un mondialista;
- è uno che ascolta;
- è paziente e tenace;
- sa parlare chiaro e semplice;
- vede nelle molteplici e multiformi espressioni della difesa civica non-istituzionale non dei rivali o dei concorrenti ma degli agenti di utile sinergismo, quindi degli alleati;
- è un persuaso del principio della pari dignità delle pubbliche istituzioni e di quelle istituzioni solidariste di società civile che si richiamano alla legge universale dei diritti umani;
- ha il gusto della democrazia;
- è convinto che l'investimento in educazione è tra gli obiettivi prioritari sia delle pubbliche istituzioni sia della società civile;
- non è un legalista;
- non è un fiscalista;
- non è un cane mastino alle costole della Pubblica amministrazione;
- non è un patito del mercato;
- è uno che ama l'arte più che lo spettacolo;
- è un umanista;
- capisce cosa significa "municipalità sostenibile" e "statualità sostenibile";
- è convinto della necessità di avvalersi di personale esperto e quindi di attingere al serbatoio, in crescita, di giovani specialisti in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani formati dall'Università di Padova;
- nel fare rapporto annuale alla istituzione che lo ha eletto è un propositivo più che un denunciata;
- usa la sua competenza, la sua sensibilità etica e sociale, il suo buon rapporto col mondo dell'associazionismo e del volontario come risorse di potere nell'esercitare le sue funzioni di garanzia sostanziale dei diritti;
- non ha limiti d'età anagrafica",

**La proposta del Coordinamento per il radicamento territoriale della
Difesa civica**

Come è noto, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha recentemente emanato la Risoluzione 327 adottata nel corso della 21° sessione, tenutasi a Strasburgo il 18 – 20 ottobre 2011 e la Raccomandazione CG(21)6 del 27 settembre 2011, adottata nella medesima sessione.

Dalla Risoluzione 327 emerge l'invito agli Stati membri e agli Enti locali e regionali a rafforzare la competenza dei Difensori civici, soprattutto per quanto attiene le figure che trattano i reclami relativi agli Enti locali e regionali, garantendo autonomia e indipendenza anche funzionale ed economica della pubblica funzione e incoraggiando l'attività di collaborazione a rete tra gli Uffici, colmando comunque i vuoti esistenti sul territorio ed evitando duplicazioni, in connessione con le funzioni tipiche, riconosciute a livello internazionale, della Difesa civica, di sollecitazione e tutela, in concreto, del diritto dei cittadini ad una "buona amministrazione" e di garanzia, in concreto, della protezione, ma anche della promozione, dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali della persona riconosciuti dalle Carte dei principi.

Con riguardo specifico al nostro Paese, il Congresso ha raccomandato la capillare istituzione e designazione, ove non avvenuta, del Difensore civico, in primis da parte dei Consigli regionali, oltre a quelli delle Province Autonome, ma anche il rafforzamento della rete dei Difensori civici localmente esistenti, ovvero in ambito provinciale.

Il Congresso ha, inoltre, raccomandato di coordinare le funzioni dei Difensori civici regionali e locali con il Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, quale naturale referente dell'attività del Difensore civico.

Quanto al Coordinamento italiano, ne sono riconosciuti ruolo e funzioni al fine di garantire la tutela dei cittadini e per compiti di integrazione, armonizzazione, cooperazione tra i diversi Difensori civici, nonché di indirizzo dei cittadini, anche con riguardo a problematiche che trascendano l'ambito territoriale e che coinvolgano le Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, con la citata Raccomandazione vengono rafforzati il ruolo e la funzione del Coordinamento per garantire su tutto il territorio italiano la funzione di Difesa civica e si specifica la funzione rappresentativa della Difesa civica in Italia, in capo al Presidente - Coordinatore.

Attraverso il Protocollo d'intesa stipulato con l'Unione delle Province italiane si cerca di dare forma, sostanza e struttura alla Difesa civica.

A questo scopo il Coordinamento ha elaborato alcune proposte che potranno formare oggetto di approfondimento anche in ambito di "autoriforma" degli Enti Locali.

Nell'allegare la nota riassuntiva delle proposte, si indicano di seguito i contenuti delle proposte del Coordinamento:

1) Strutturazione del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome.

In conformità delle citate Risoluzioni e Raccomandazioni del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, si tratta di recepire l'inquadramento della Rete nazionale della Difesa civica facente capo al Coordinamento nazionale, quale forma organizzata, nella Penisola, della funzione di Difesa civica, riconoscendo al Coordinatore la qualità di rappresentante, titolare delle funzioni nei riguardi di tutte le Istituzioni internazionali di tutela dei diritti umani.

2) Semplificazione e razionalizzazione delle figure – Istituzioni di garanzia (Garante del detenuto, Garante dei diritti dell'infanzia e dei minori, Garante del contribuente).

Posto che in alcune regioni le funzioni di garanzia vengono svolte dal Difensore civico anche per quanto attiene ai detenuti, ai diritti dell'infanzia e dei minori e ai contribuenti (come in Lombardia, in Abruzzo, nelle Province di Trento e Bolzano), può apparire razionale e capace di generare, oltretutto, economie significative, unificare le funzioni, riconoscendo al Difensore civico le attribuzioni relative dei citati Garanti, fermo restando il coordinamento con ogni altra Authority.

3) Nomina del Difensore civico ad opera di tutti gli Enti locali regionali e territoriali.

A legislazione invariata, in conformità alle Raccomandazioni provenienti dall'Unione Europea e dall'ONU, che hanno prescritto ripetutamente l'istituzione del Difensore civico, presente in 26 Paesi dell'Unione Europea a livello nazionale e, salva l'istituzione anche in Italia di un Difensore civico nazionale, ma ferma restando la funzione unificante svolta dal Coordinamento, (che già rappresenta la Difesa civica italiana articolata sui territori, *in primis* attraverso i Difensori civici regionali e delle Province Autonome), **pare necessario che ogni Regione si faccia carico di nominare il Difensore civico, coordinando e organizzando intorno allo stesso la Difesa civica territoriale e locale, attraverso opportune convenzioni con gli Enti Locali, Comuni, Province, Unioni di Comuni.**

Si tratta di una misura, comunque, doverosa, tenutosi conto delle attribuzioni che la legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i, attribuisce al Difensore civico in materia di diniego di accesso documentale.

E' evidente che la carenza del Difensore civico sottrae al cittadino un diritto civile che appartiene ai livelli essenziali da garantire, ex artt.177, 119 della Costituzione, su tutto il territorio nazionale, costringendo i cittadini in questione a ricorrere al Giudice con

notevole aggravio di oneri e costi, e per di più inflazionando il contenzioso.

Anche ragioni di bilancio pubblico impongono la nomina del Difensore civico regionale.

4) Attribuzione al Difensore civico, anche in base alla normativa regionale, di poteri sollecitatori più stringenti mediante previsione del dovere di risposta entro breve termine perentorio e di temporanea sospensione *ipso facto* dell'esecutività di atti e provvedimenti fatti oggetto di critica ovvero di suggerimenti da parte del Difensore civico, in difetto di riscontri formali, motivati allo stesso Difensore civico.

In tal modo potrà rivivere in forme moderne e ferma restando l'autonomia dell'azione amministrativa e, prima ancora, della decisione politica, l'antico potere interdittivo del *tribunus plebis* e altresì la sua capacità di sollecitare adempimenti in termini certi, con miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa.

5) Specificazione dei poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori

(art.136 T.U.E.L.).

Si tratta di esplicitare la categoria di atti da individuare analiticamente e, se possibile, tassativamente, per cui è prevista la nomina di commissario ad acta, con indicazione anche di tipologie di quanti possano essere nominati alla funzione, ivi compresa la specificazione dei modi e limiti con cui liquidare la relativa spesa da porre esplicitamente a carico dell'Ente che ha ommesso di adottare l'atto obbligatorio per legge.

Anche tale problematica potrà essere affrontata attraverso l'armonizzazione delle legislazioni regionali di riferimento.

6) Controllo eventuale sulle deliberazioni di Giunta e Consiglio dei Comuni e delle Province (art. 127 T.U.E.L.).

Sul punto, si tratta di conferire al Difensore civico regionale, ovvero territoriale, se istituito, poteri di controllo eventuali in termini già fatti oggetto di recente Disegno di legge, come in allegato.

IL DIFENSORE CIVICO

Presidente del Coordinamento nazionale dei
Difensori civici regionali e delle Province autonome
Avv. Antonio CAPUTO

.



**CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE**

Ufficio del Difensore Civico

“Manovra correttiva 2011”：“Mediazione”, Fisco e Difensore civico

di Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte

La recente “manovra correttiva” (commi 9-11 dl 67/2011 n. 98, convertito dalla legge n. 111/2011, attraverso l'aggiunta nel D.lgs 546/1992, concernente la disciplina del contenzioso tributario, del nuovo art. 17 bis) ha introdotto anche in materia fiscale la Mediazione?

L'interrogativo è d'obbligo.

La risposta è interlocutoria, ma qualche spiraglio si è aperto ed altre aperture si intravedono, condizionate dalle buone prassi che le parti interessate dal contenzioso fiscale vorranno praticare e, ulteriormente, da possibili future norme indotte dalle stesse prassi, capaci di conferire indipendenza e terzietà al “mediatore”.

Il novellato art. 17 bis D.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546 “ (il reclamo e la mediazione) –

1. Per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate, chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo secondo le disposizioni seguenti ed è esclusa la conciliazione giudiziale di cui all'articolo 48.
2. la presentazione del reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso.

L'inammissibilità è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio.

3. Il valore di cui al comma 1 è determinato secondo le disposizioni di cui al comma 5 dell'articolo 12.

4. Il presente articolo non si applica alle controversie di cui all'articolo 47-bis

5. Il reclamo va presentato alla direzione provinciale o alla Direzione regionale che ha emanato l'atto, le quali provvedono attraverso apposite strutture diverse ed autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili.

6. Per il procedimento si applicano le disposizioni di cui agli articoli 12,18,19,20,21 e al comma 4 dell'articolo 22 in quanto compatibili.

7. Il reclamo può contenere una motivata proposta di mediazione, completa della rideterminazione dell'ammontare della pretesa.

8. L'organo destinatario, se non intende accogliere il reclamo volto all'annullamento totale o parziale dell'atto, né l'eventuale proposta di mediazione, formula d'ufficio una proposta di mediazione avuto riguardo all'eventuale incertezza delle questioni controverse, al grado di sostenibilità della pretesa e al principio di economicità dell'azione amministrativa. Si applicano le disposizioni dell'articolo 48, in quanto compatibili.

9. Decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso. I termini di cui agli articoli 22 e 23 decorrono dalla predetta data. Se l'Agenzia delle entrate respinge il reclamo in data antecedente, i predetti termini decorrono dal ricevimento del diniego. In caso di accoglimento parziale del reclamo, i predetti termini decorrono dalla notificazione dell'atto di accoglimento parziale.

10. Nelle controversie di cui al comma 1 la parte soccombente è condannata a rimborsare, in aggiunta alle spese di giudizio, una somma pari al 50 per cento delle spese di giudizio a titolo di rimborso delle spese del procedimento disciplinato dal presente articolo. Nelle medesime controversie, fuori dai casi di soccombenza reciproca, la commissione tributaria, può compensare parzialmente o per intero le spese tra le parti solo se ricorrono giusti motivi, esplicitamente indicati nella motivazione, che hanno indotto la parte soccombente a disattendere la proposta di mediazione."

Le liti reclamabili

Il procedimento è attivabile per le controversie di valore non superiore a 20.000 €, calcolato sulla base del valore del tributo ed al netto di sanzioni ed interessi, che secondo quanto riportato nella relazione al provvedimento, costituiscono oltre la metà (105.000 controversie, pari al

56% di quelle instaurate nel 2010) di quelle instaurate presso le Commissioni tributarie.

L'ambito oggettivo comprende anche le controversie sui rimborsi d'imposta, ma sono escluse le controversie in materia di recupero di aiuti di stato illegittimi.

La trattazione - gestione del reclamo/ricorso

Il sistema prevede un adeguato riesame ed un tentativo di mediazione curato da una struttura dell'ente impositore diversa e autonoma

da quella che ha emanato l'atto reclamabile.

Il reclamo va, infatti, presentato alla Direzione provinciale od alla Direzione regionale dell'Agenzia delle

entrate che lo esamineranno attraverso le strutture deputate alla gestione del contenzioso; dette strutture — rileva la relazione — esamineranno i reclami in piena autonomia rispetto alle diverse strutture che hanno curato l'istruttoria degli atti reclamabili.

E' cosi' presente, sia pure allo stato larvale, un principio di terzietà, che tuttavia sconta e risente l'aporia della compresenza all'interno dell'Agenzia delle Entrate, del contiguo ufficio preposto alla trattazione e gestione del reclamo/ricorso.

Anticipando il successivo giudizio, sia pure eventuale, il reclamo ha una doppia funzione, stragiudiziale e ad un tempo "giudiziale", nel senso che esso deve contenere tutte le ragioni in fatto e in diritto della contestazione che, successivamente, il Giudice tributario esaminerà, con ogni conseguente preclusione a carico del reclamante/ricorrente.

In tal senso, risulta sicuramente diminuita la libertà di forme, tipica della "mediazione", che presuppone un approccio non precostituito e pronto ad afferrare ogni stimolo, ogni possibile indicazione o controindicazione nel percorso che le parti affrontano liberamente e senza alcun preventivo condizionamento,

dinanzi ad un mediatore effettivamente terzo.

Nel reclamo, la parte può indicare "una motivata proposta di mediazione, completa della rideterminazione dell'ammontare della pretesa".

In tal modo, risulta esplicitata una modalità tipica della negoziazione, capace di tradursi in una transazione, analoga a percorsi propri della "mediation".

Se l'Ufficio che tratta il reclamo, a sua volta, non intenda procedere in via di autotutela all'annullamento totale o parziale dell'atto, ne' accettare la proposta di "mediazione" del reclamante, formularà a sua volta una proposta, applicando le norme sulla conciliazione tributaria giudiziale.

In tal modo viene esplicitata la natura giuridica della possibile intesa, analoga alla conciliazione conclusa in ambito di mediazione civile e commerciale.

Dottrina e giurisprudenza sostengono che la conciliazione giudiziale disciplinata dall'art. 48 dlgs.546/1992 e' un accordo di natura negoziale il cui contenuto e' rimesso alla disponibilita' delle parti pubblica e privata. (Cass. sez. Trib. 3 dicembre 2007 n.25240).

Ma le norme di cui all'art.1965 c.c. non sono del tutto utilizzabili:

Di certo, non e' possibile transigere su liti future: trattandosi infatti di materia regolata da norme imperative, sarebbe giuridicamente impossibile, per illiceita' dell'oggetto ex art. 1346 c.c., disporre anticipatamente dell'obbligazione tributaria (futura) i cui presupposti non si sono ancora verificati.

La generale indisponibilita' dell'obbligazione tributaria ha fatto anche ritenere che l'accordo non sia riconducibile alla figura del negozio giuridico, trattandosi di atto giuridico non negoziale, la cui attuazione deriva dalla volonta' delle parti, risultandone gli effetti per intero disciplinati dalla legge.

A prescindere dalle possibili ricostruzioni dogmatiche, deve rilevarsi che in capo alle parti vi e' piena e incontrastata disponibilita' dell'oggetto del contendere, come dimostra l'ampio potere delle parti, e in specie dell'Ufficio finanziario, per la chiusura anticipata della controversia, con il limite, estrinseco alla discrezionalita' amministrativa, della valutazione motivata della convenienza e dell'opportunita' dell'accordo.

Le modalita' procedurali consistono in attivita' di negoziazione, in cui fa "capolino" un Ufficio diverso da quello che curo' l'istruttoria. La terzietà di tale Ufficio e' tutta da dimostrare e di essa si puo' certamente dubitare.

Esistono altre figure terze che ben potrebbero gestire la fase del "reclamo" e della mediazione, con migliori garanzie di terzietà, neutralità e indipendenza: in primis il Difensore Civico, che già svolge istituzionalmente funzioni mediatricie tra cittadini e pubbliche amministrazioni, anche in ambiti fiscali, ma anche il Garante del Contribuente.

Tanto il Difensore Civico che il Garante del contribuente continueranno peraltro a svolgere le funzioni ai medesimi organi assegnate dalla normativa, che ben possono continuare a convivere anche con il nuovo Istituto: trattandosi in entrambi i casi di forme volontarie e non procedimentalizzate di assistenza di Organismi terzi di pubblica rilevanza, la cui funzione e' la tutela del principio di buon andamento dell'amministrazione e di garanti dei diritti dei cittadini contro la cattiva amministrazione, anche in ambito fiscale,

Potrebbe ipotizzarsi l'utilità di attribuire agli stessi Organismi, ma altresì agli Organismi di mediazione ex Dlgs. 4 marzo 2011 n.28, le funzioni che la novella ha attribuito all'Ufficio tributario: a garanzia assoluta di terzietà e imparzialità, con ogni altro eventuale correttivo, in ipotesi utile e necessario per "separare" funzionalmente la fase della mediazione da

quella propriamente giurisdizionale .

Accertamento con adesione

Il nuovo istituto si inquadra senz'altro tra quelli deflattivi del contenzioso tributario.

Molte analogie esistono con l'accertamento con adesione, che tuttavia presuppone contraddittorio diretto tra l'ufficio impositore e il contribuente, laddove la novella fa riferimento ad un ufficio "terzo" nel senso che si e' sopra specificato, ed ha **Obbligo di reclamo**

Il reclamo è previsto in via obbligatoria ed a condizione di ammissibilità del ricorso, ad esclusione dei ricorsi avverso gli atti di recupero degli aiuti di stato di cui all'articolo 47-bis del d.lgs. n. 546 del 1992 per i quali la disciplina di cui al nuovo articolo 17-bis è espressamente esclusa.

E' costituzionale?

La Corte Costituzionale si e' in passato occupata del ricorso gerarchico obbligatorio ante causa previsto per alcuni tributi minori, dichiarandone l'incostituzionalita'

(C.Cost.n.56/1995 in materia di Tasse sulle Concessioni Governative; C.Cost. n.406/1993 in materia di Imposta di bollo).

In entrambi i casi, sul presupposto che si trattasse di controversie non implicanti accertamenti in funzione dei quali apparisse necessario, o opportuno, che la fase giudiziaria fosse preceduta da un esame in sede

un ambito oggettivo piu' esteso e non circoscritto.

Vi sono peraltro possibili momenti di sovrapposizione di attivita' deflative, che potrebbero essere meglio razionalizzate, conferendo al terzo vera indipendenza e neutralita'.

amministrativa; la Corte ribadi' il principio per cui " il differimento dell'azione giudiziaria puo' essere giustificato ex art.24 C. soltanto da esigenze di carattere generale o da superiori finalita' di giustizia, fermo restando che il legislatore, pur nel concorso di tali circostanze, deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile".

La novella, pur nel prevedere un confronto dialettico di negoziato come obbligatorio, pare avere recepito positivamente e in linea astratta, il ridetto principio proclamato dalla Corte, che e' stato ulteriormente affermato dalla stessa Corte con riguardo al tentativo di conciliazione gia' obbligatorio in materia di lavoro e anche dalla Corte di Giustizia della Comunita' Europea (sentenza C-317/08), con riguardo alla previsione di una procedura finalizzata alla definizione del

contenzioso, in ambito di controversie tra gestori di servizi telefonici e utenti, attraverso il ricorso alla mediazione obbligatoria, i cui tempi e modi sono stati ritenuti tali da valorizzare adeguatamente i diritti che la parte può far valere nel

successivo giudizio, senza alcuna compromissione sostanziale del diritto di accesso alla giurisdizione. Resta peraltro la necessità di valorizzare appieno e nella sostanza la terzietà del mediatore.

Termini e modalità di presentazione del reclamo

Il termine e le modalità di presentazione del reclamo sono quelli previsti per l'introduzione del ricorso giurisdizionale e, precisamente, agli articoli 12, 18, 19, 20, 21 e 22, comma 4, del D.Lgs. 31 dicembre 1992 n. 546.

Decorso novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, la disposizione prevede che il reclamo produce gli effetti del ricorso di

cui all'articolo 18 del d.lgs. n. 546 del 1992.

Allo stesso modo il reclamo produce gli effetti del ricorso anche in caso di rigetto o di accoglimento parziale del reclamo.

Il termine per la costituzione in giudizio del ricorrente di cui all'articolo 22 del d.lgs. n. 546 del 1992, decorre dalla scadenza del predetto termine di novanta giorni o dalla data di notifica del provvedimento di rigetto o di accoglimento parziale del reclamo.

La condanna alle spese

Per evidente intento deflattivo del contenzioso, e per favorire una adeguata istruttoria dei reclami pervenuti ed una ponderata valutazione delle proposte di mediazione, il legislatore ha previsto che nelle controversie in esame la Commissione tributaria condanni la parte soccombente, in aggiunta alle spese del giudizio, al pagamento di un'ulteriore somma forfetariamente quantificata in ragione del 50% delle spese di giudizio, a titolo

di spese del procedimento. di reclamo.

E' peraltro data facoltà al Giudice di compensare le stesse spese, in presenza di particolari motivi, da menzionare espressamente in motivazione, che abbiano indotto la parte soccombente a disattendere la proposta di mediazione.

In tal modo, si reso autonomo l'iter motivazionale della sentenza. in parte qua, rispetto ai percorsi della fase del reclamo, rafforzando

Appendice

indirettamente la libera autodeterminazione della parte, in certo qual senso emancipandola da

I funzionari responsabili solo per dolo

Analogamente a quanto disposto in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale dall'articolo 29, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, il comma 10 della disposizione prevede che i

Decorrenza

L'istituto del reclamo e della mediazione troverà applicazione a decorrere dal 1° aprile 2012, ossia con

Considerazioni finali

Vogliamo in conclusione augurarci che la novella, opportunamente applicata e in ipotesi anche integrata, possa diventare nell'esperienza un'arma in più a disposizione dei cittadini-contribuenti e non già un odioso e inutile ostacolo burocratico.

Per recuperare il rapporto di fiducia con l'Amministrazione finanziaria, anche.

Perché ciò avvenga, occorre che il cittadino percepisca, utilizzi e possa verificare con mano che si è in presenza non di inutile doppione, non di strumento ideato solo per scoraggiare chi vanti un diritto o ancor peggio per fare cassa. Deve trattarsi di uno strumento di equità

condizionamenti ad opera dell'Ufficio preposto alla gestione del reclamo/mediazione.

rappresentanti dell'ente che concludono la mediazione od accolgono il reclamo rispondono ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, solo in caso di dolo.

riferimento agli atti suscettibili di reclamo notificati a decorrere dalla medesima data.

sostanziale, di mediazione vera.

Per essere tale, non pare sufficiente la pur meritoria, e comunque utile parzialmente, attività di un secondo Ufficio tributario, contiguo a quello che emana l'atto contestato.

Un fantasma si aggira intorno alla novella: il terzo Mediatore dal cittadino invocato, che come recita l'art.1 del D.lgs.4 marzo 2010 n. 28, svolga, quale "terzo imparziale" attività di assistenza a favore delle parti, finalizzata "sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa".

Antonio Caputo