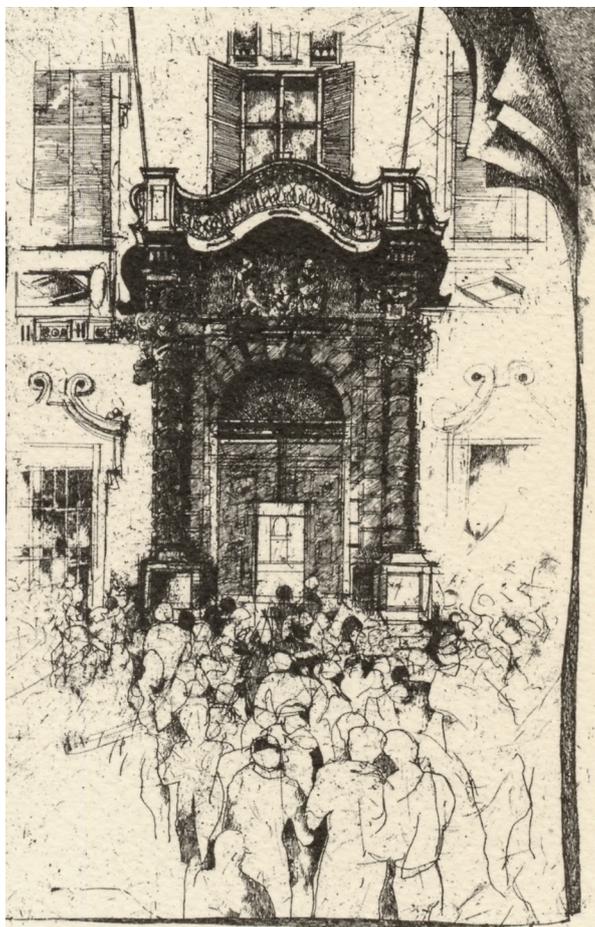


# RELAZIONE ANNUALE



2012

*Segretariato Generale del Consiglio regionale*

*Segretario Generale: Sergio Crescimanno*

*Settore Segreteria Ufficio di Presidenza ed Organi Istituzionali Interni*

*Ufficio del Difensore civico*

*Dirigente: Valter Bossi*

# Relazione al Consiglio regionale sull'attività svolta dal Difensore civico nell'anno 2012

(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, Flavio Mazzucco, Antonio De Lucia

*Supporto tecnico:*

Gerarda Daquino, Silvia Marengo

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

La normativa di riferimento è reperibile sul sito web del Difensore civico regionale all'indirizzo:  
[www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

VIA DELLALA, 8

10121 TORINO

TEL. 011.57.57.387 - 011.57.57.655

FAX 011.57.57.386

E-MAIL: [difensore.civico@cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cr.piemonte.it)



# Indice

	Preambolo e analisi statistica degli interventi	7
1.	Diario del Difensore civico	35
2.	Comunicazione al pubblico: le Newsletter del 2012	45
3.	Interventi salienti: denunce di cattiva amministrazione e indagini	
	Casistica e spunti di analisi	57
	- Diritto all'accesso documentale	57
	- Diritto alla salute	63
	- Diritti fondamentali, diritti umani, diritti delle persone e cittadinanza	89
	- Gestori e concessionari di pubblici servizi ovvero di pubblica utilità: il trasporto pubblico ferroviario locale	99
	- Rapporti con Amministrazioni, Enti gestori e diritti di partecipazione dei cittadini	104
4.	“Come lavoriamo”: rapporti con i cittadini	119
5.	Attività istituzionale: le comunicazioni del Difensore civico al Presidente del Consiglio regionale	121
6.	Partecipazioni a seminari, convegni, incontri pubblici e interventi del Difensore civico	131
	a) Spunti di analisi per un'attività di mediazione del Difensore civico e il suo inquadramento : “Class action e Difesa civica” (riflessione a margine dell'intervento relativo a disservizi nell'area del trasporto locale interregionale),	
	b) “Stranieri e Difesa civica oggi” (estratto dalla comunicazione del Difensore civico, svolta nell'ambito del Seminario di Roma del 17-18 dicembre 2012, su “La cittadinanza”, contenente report degli interventi riferiti a stranieri),	



# Preambolo e analisi statistica degli interventi

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

*ho l'onore di presentarVi la Relazione sugli accertamenti espletati nell'anno 2012 e sui risultati di essi.*

*Mi auguro che la Relazione dia il senso di un'attività istituzionale finalizzata a sfruttare al meglio le risorse per fornire a cittadini, imprese, Enti e organizzazioni un servizio utile, incoraggiando la trasparenza e promuovendo una cultura amministrativa della legalità e del servizio; per incrementare, attraverso un dialogo proattivo, la fiducia dei cittadini nella forza della "Legge" uguale per tutti e così pure la possibilità che Istituzioni, Amministrazioni, Gestori di pubblici servizi, operino concretamente al servizio dei cittadini.*

## Il ruolo del Difensore civico e il diritto dei cittadini ad una buona amministrazione

Il 2012 ha visto l'aumento esponenziale delle richieste di intervento, passate dalle 1208 del 2011 alle 2967 dell'anno appena trascorso, con incremento percentuale pari al 146%.

L'incremento deriva dall'effetto combinato: di una migliore conoscenza dello strumento sul territorio; dalla controversa soppressione del Difensore civico comunale a far tempo dal 2009; dal conferimento al Difensore civico regionale del Piemonte di funzioni già svolte dal Difensore civico dell'Agenzia Territoriale per la Casa della Provincia di Torino; da una più ramificata presenza attraverso modalità telematiche di comunicazione; dalla grave crisi economico-sociale che ha spinto crescenti fasce della popolazione, in particolare più debole e indifesa e in condizione di marginalità, a rivolgersi al Difensore civico, per ottenere ascolto e orientamento e far valere i propri diritti negati o ritardati, in confronto con Pubbliche Amministrazioni e Gestori di pubblici servizi.

Spesso, il ricorso al Difensore civico è stato l'espressione di una disperazione e solitudine che perlomeno hanno trovato ascolto, se non anche qualche tentativo di

soluzione, se non altro nel senso di sollecitare l'attenzione, la responsabilità funzionale e giuridica, e/o l'intervento dei Pubblici Uffici competenti.

Il Difensore civico ha così cercato di svolgere il ruolo di promotore, anche in senso etico - civile, del diritto ad una "buona amministrazione", nel rispetto della preminenza e valenza dell'interesse generale, ovvero dell'attuazione di diritti fondamentali, quali la salute, l'istruzione, il lavoro, la non discriminazione, i diritti civili in genere, denunciandone la violazione quando necessario o l'inosservanza, per contribuire a realizzare (con uno sguardo che, dostojevskianamente, può definirsi proveniente "dal basso" della condizione e dei bisogni dei tanti "umiliati e offesi") i presupposti della loro effettività ovvero di una tangibile "buona amministrazione".

In tal modo il Difensore civico ha tentato di svolgere la sua tipica funzione di Magistratura non giurisdizionale di influenza, persuasione e sollecitazione, nei termini riconosciuti dalle Carte fondamentali e dall'Ordine interno e internazionale.

*L'incremento delle richieste di intervento: + 146% rispetto all'anno precedente*

*Giova in proposto ripercorrere di seguito, per estratti, i termini della funzione di un Ombudsman, come rinvenibile in documenti delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, non pienamente ed efficacemente recepiti nel nostro Paese, a riprova di un deficit democratico da colmare*

### Quanto all'Onu

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

"Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo":  
recante "Principi concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo" (Principi di Parigi), del 1991, che, tra l'altro, prevede:

*"Composizione e garanzie d'indipendenza e pluralismo*

...  
2. Le istituzioni nazionali dovranno disporre di una infrastruttura adatta al buon funzionamento delle loro attività, in particolare di finanziamenti sufficienti. Tali finanziamenti dovranno permettere alle istituzioni di dotarsi di personale e sede propri, per essere indipendenti dall'Amministrazione e non soggette ad un controllo finanziario che potrebbe compromettere la loro indipendenza.";

- la Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea generale (20 marzo 2009), riguardante "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", che così recita:

*"...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 (governance) 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..."*

- il 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).

Il 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:

a) apporto fornito dall'Alto Commissariato ai diritti dell'uomo agli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo ;

b) ruolo del Comitato Internazionale di Coordinamento (CIC) delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo,

reca le seguenti "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...

...  
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.

106. Il Segretario generale sollecita fortemente gli Stati membri a fornire dei fondi adeguati per permettere agli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo di funzionare effettivamente, e per fare in modo che l'opinione pubblica sia cosciente dell'importanza del ruolo di queste istituzioni” ;

### quanto al Consiglio d'Europa,

- la 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”, con la quale l'Assemblea “ *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*”;

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

recante in allegato “Principi che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale”, dalla cui lettura, tra l'altro, si evidenzia :

### “Preambolo

1. *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*

Basi giuridiche...

### La nozione di mediatore

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

### La scelta del mediatore

...  
12. *Una remunerazione adeguata dell'attività del mediatore (ombudsman), dovrà essere prefissata in ragione della tipologia*

del rapporto (tempo pieno, tempo parziale, ecc). Le funzioni del mediatore esercitate gratuitamente non offrono una garanzia sufficiente d'indipendenza e di imparzialità.

...  
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..

..- il personale potrà essere messo a disposizione del mediatore dall'Amministrazione territoriale o reclutato direttamente dal mediatore. Questa seconda soluzione è preferibile in funzione dell'esigenza d'indipendenza che si applica ugualmente ai funzionari dell'Ufficio.

### 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.*

- la 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", in base alla quale :

"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 amministrati;*

....  
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. *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...."*

- il Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Risoluzione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011), predisposto nella 21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri Locali e regionali

dell'Europa, 27 settembre 2011, sul tema *"La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali"*, nel quale, tra l'altro, si evidenzia:

"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:*

a. *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;*

b. *la cattiva amministrazione deve costituire il fatto di un organo pubblico, per esempio una autorità locale o regionale;*

c. *per svolgere le sue indagini, l'ombudsman ha accesso a tutti i dossier e altri elementi di prova pertinenti;*

d. *l'ombudsman opera per quanto possibile in collaborazione con l'autorità locale/regionale;*

e. *il funzionario responsabile dell'errore non è abitualmente identificato individualmente;*

f. *l'ombudsman applica una procedura informale, cosicché, per esempio, un reclamante non ha bisogno dell'assistenza di un avvocato;*

g. *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 ".*

- la conseguente 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", mediante la quale :

"3...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...

**10. Il Congresso pertanto chiede ai Poteri Locali e Regionali:**

a. *di incoraggiare lo sviluppo dei servizi dell'ombudsman incaricato di esaminare i reclami concernenti i servizi pubblici locali e regionali, attirando l'attenzione sui "Principi del Congresso che reggono l'istituzione del mediatore a livello locale e regionale",*

.....

*11. Il Congresso chiede alle associazioni dei poteri locali e regionali:*

*...*

*b. di richiedere alle autorità nazionali, allorché 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".*

*nonché la 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", mediante la quale :*

*"...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 al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a garantire, per i difensori civici incaricati di esaminare i reclami nei casi di cattiva amministrazione dei servizi pubblici locali e regionali:*

*a. che tutti gli individui, indipendentemente dal loro status giuridico e dalla loro nazionalità, abbiano un accesso facile e trasparente a tali servizi dell'Ombudsman;*

*b. che sia rimosso ogni ostacolo giuridico all'istituzione di un servizio dell'Ombudsman efficace e con competenze generali;*

*c. che i difensori civici abbiano il mandato di avviare d'ufficio le indagini su eventuali casi di cattiva amministrazione;*

*d. che i servizi dell'Ombudsman siano*

*dotati di personale indipendente, imparziale e competente, con retribuzioni all'altezza delle loro responsabilità e con una conoscenza delle amministrazioni nei confronti delle quali sono chiamati a esaminare i reclami;*

*e. che i servizi dell'Ombudsman siano indipendenti finanziariamente e dispongano di risorse sufficienti per potere condurre le indagini necessarie per trattare i reclami;*

*f. che le raccomandazioni dell'Ombudsman siano rese pubbliche e ricevano l'attenzione necessaria da parte dei poteri locali e regionali e che siano pubblicati dei rapporti periodici indicanti i problemi ricorrenti e i provvedimenti adottati per porvi rimedio;*

*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 .*

*h. che ci sia una buona cooperazione tra gli Ombudsmen e i tribunali e le altre giurisdizioni e istituzioni connesse.*

*9. Il Congresso riconosce il validissimo lavoro svolto dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa per facilitare lo sviluppo dei servizi dell'Ombudsman incaricato di esaminare i reclami relativi ai servizi locali e regionali e lo incoraggia, in cooperazione con il Congresso e le associazioni internazionali dei difensori civici, a proseguire gli sforzi per facilitare la messa in rete e lo scambio di buone prassi tra tali servizi dell'Ombudsman e a favorire lo sviluppo delle reti nazionali di difensori civici già esistenti".*

Il quadro di riferimento in oggetto è chiaramente rivolto a definire il ruolo, la funzione, il dovere di istituzione, i contenuti, le metodologie facenti capo all'Ombudsman e, nel contempo i poteri-doveri degli Stati nazionali, ma anche degli Enti regionali.

Trattasi di normative a carattere prescrittivo, che tuttavia in Italia hanno trovato applicazione incompiuta e non uniforme nel territorio in difetto di una legge-quadro e anche dell'istituzione di un

Ombudsman nazionale ( come tale prescritto dall'ONU e dal Consiglio d'Europa), pur in presenza del vigente art.16 L. 15 maggio 1997, n.127, che testualmente ha espanso le funzioni dei Difensori civici e delle Province Autonome anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato "sino all'istituzione del Difensore civico nazionale", ad oggi non intervenuta.

Deve comunque rilevarsi che, in forza della Raccomandazione 159 (2004) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa, sopra richiamata, "i mediatori regionali possono coesistere con i mediatori nazionali o assolvere le funzioni di mediatore nazionale laddove questo non esista", dovendosi ancora sottolineare che il Consiglio d'Europa con la Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa sopra richiamata, ha raccomandato di evitare un'eccessiva proliferazione nell'istituire mediatori che abbiano competenze specifiche per materie o per gruppi di persone, in quanto "potrebbe intralciare il funzionamento di un sistema generale di protezione dei diritti dell'uomo".

Deve ancora e da ultimo sottolinearsi il dovere di garantire piena autonomia e indipendenza di ogni mediatore anche locale, sotto il profilo dell'adeguatezza delle strutture e delle retribuzioni, della competenza e imparzialità del personale, tant'è che il Congresso dei poteri locali e regionali con la citata Raccomandazione 309 (2011), ha raccomandato al Comitato dei Ministri di invitare gli Stati membri a garantire, tra l'altro, "che i servizi dell'Ombudsman siano indipendenti finanziariamente e dispongano di risorse sufficienti per potere condurre le indagini necessarie per trattare i reclami", altresì garantendo, tramite i Comitati di Coordinamento nazionali "che i reclami siano indirizzati all'ombudsman competente e di evitare ogni duplicazione d'attività".

In tale dimensione, occorre rammentare che, così come sottolineato nel Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno

condotto ad adottare la Relazione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011), predisposto nella 21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011, sul tema "la funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali", in Italia "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"; Rete europea che fa capo al Mediatore Europeo .

In tale contesto gli Enti regionali assolvono una funzione rilevante, considerandosi che numerosi Statuti ( in specie delle Regioni Piemonte, Lombardia, Lazio, Umbria, Marche, Puglia, Calabria) contengono l'esplicito riferimento a strumenti giuridici internazionali sui diritti umani, nel senso che gli Enti Locali si fanno parte attiva di un processo di saldatura tra ordinamento internazionale e ordinamento interno, con la duplice vocazione dell'Ente Locale a operare "vicino ai cittadini" e a perseguire il bene comune universale, nello spirito e nella lettera di quanto proclamato dall'art. 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: "Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciate in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzate".

Le criticità si risolvono in una "diminuzione" dei diritti di cittadinanza sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

*Nonostante le normative internazionali abbiano carattere prescrittivo, l'Italia difetta di una legge quadro e dell'istituzione di un Ombudsman nazionale*

### Materie e ambiti d'intervento

Gli interventi attivati dal Difensore civico hanno riguardato, in specie, per circa il 50% del totale i settori della Sanità, Assistenza, Disabilità, dei Servizi alla persona (Previdenza, Pubblica Istruzione, Utenze, Edilizia sociale) e del Pubblico Impiego: ovvero attività per la maggior parte realizzate a tutela di diritti e principi fondamentali dell'ordinamento interno e internazionale, come il diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro.

La restante parte degli interventi è stata svolta per quanto riguarda problematiche attinenti, in particolare e non esaustivamente, le seguenti materie di rilevanza pubblica :

- Finanze e Tributi (nella direzione della semplificazione, della trasparenza e del confronto, alias "mediazione" tra contribuente e Amministrazione),
- Partecipazione al procedimento e diritto di accesso,
- Territorio e Ambiente,
- Trasporti;
- Appalti e bandi concorsuali ;
- Relazioni tra cittadini e Istituzioni, alla luce del principio di rappresentanza, da coniugare con il principio della partecipazione ovvero della "cittadinanza attiva" intesa come good governance sul territorio.

*Predisposto  
il servizio  
Skype per  
migliorare  
l'accesso  
dei cittadini  
al Difensore  
civico*

### Assetti e modalità operativi della Difesa Civica sul territorio

L'attività dell'Ufficio ha riguardato ogni realtà territoriale del Piemonte, in tutte le Province, facendo perno su risorse disponibili purtroppo insufficienti .

In particolare, per migliorare l'accesso dei cittadini residenti in Piemonte al servizio della Difesa civica è stato predisposto nel corso dell'anno 2012 collegamento in video conferenza tramite SKYPE con l'Ufficio del Difensore civico, che per il momento riguarda tre Province (Alessandria, Cuneo, Verbano-Cusio-Ossola) e verrà auspicabilmente esteso a tutto il Piemonte.

Ulteriormente rilevante, nell'ambito dell'attività di prossimità del Difensore civico, tanto più necessaria a fronte della soppressione del Difensore civico comunale e della riorganizzazione in divenire degli Enti Locali nei rapporti con le Amministrazioni centrali e con

l'Europa, è il Protocollo d'intesa stipulato con la Provincia di Novara al fine di coordinare l'attività del Difensore civico regionale con quella del Difensore civico territoriale, in raccordo con i Comuni della Provincia (destinata ad assorbire le Province del Verbano-Cusio-Ossola e di Biella), come da Deliberazione del Consiglio Provinciale di Novara n.56/2012 del 20 dicembre 2012 , intesa a radicare maggiormente la Difesa civica regionale sul territorio novarese, in attuazione del Protocollo d'intesa stipulato a tali fini il 19/05/2011 dal Difensore civico del Piemonte, nella veste di Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici, con l'Unione delle Province Italiane

Parimenti rilevante è stata l'attività svolta dal Difensore civico del Piemonte nella qualità di Presidente pro tempore del Coordinamento italiano dei Difensori civici e delle Province Autonome, con ricadute sul territorio piemontese, avuto riguardo in particolare alle attività di autoformazione e formazione, a cui ha partecipato , con i Difensori Civici italiani, nella qualità di co-Presidente del Comitato Scientifico dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman, organizzati dal Coordinamento, evidenziandosi ancora i numerosi scambi con i Difensori civici europei nell'ambito della Rete istituita dal Mediatore Europeo, di cui l'Ufficio fa parte ( da ultimo, il Seminario di Bruxelles del 14-16 ottobre 2012, di cui in appresso si specifica il programma) .

Poiché 6 Regioni italiane non hanno, nonostante le plurime raccomandazioni delle Istituzioni internazionali, Unione Europea e Nazioni Unite, strutturato la Difesa civica sul loro territorio, non avendo provveduto alla relativa nomina e nel caso del Friuli anche all'istituzione dell'Organo, la cui presenza difetta largamente sul territorio, così pure , in particolare in Piemonte, per quanto concerne la funzione di Garanzia delle persone detenute e dei minori, il Difensore civico ha doverosamente svolto funzioni di supplenza anche in tali ambiti e con le risorse a disposizione, sempre attivandosi per dare sostanza alle richieste dei cittadini, come nel caso che si documenta dell'intervento dispiegato a seguito dell'istanza

proveniente da 99 detenuti nella casa circondariale di Asti.

Ma la prevalente “moral suasion” esercitata in tal modo, in assenza di una normativa quadro che abbia strutturato e organizzato la funzione, ha solo parzialmente ed episodicamente consentito al cittadino di ottenere un confronto.

Ne è uscita vieppiù rafforzata la necessità di una migliore strutturazione e di un maggior radicamento, sul terreno normativo, delle funzioni di Difesa civica per consentire a chiunque di rivendicare il diritto ad una “buona amministrazione”, ad esempio, parzialmente pregiudicato ove non esiste e non è stata strutturata la funzione: come nel caso dell’opposizione avverso il diniego di accesso, anche tacito, che secondo la legge 7 agosto 1990 n.241, il cittadino può indirizzare al Difensore civico, ove esistente, in alternativa al ricorso giurisdizionale, facoltà sottratta ai cittadini di quelle Regioni che non hanno istituito né nominato il Difensore civico, che in gran numero hanno richiesto l’intervento del Coordinamento italiano dei Difensori civici, lamentando la sottrazione di una fondamentale risorsa di trasparenza, efficace per prevenire il contenzioso giurisdizionale e per migliorare l’azione amministrativa.

### **Progetti, Seminari e incontri.**

Il Difensore civico ha partecipato a importanti progetti come quello riguardante il “Rimpatrio Volontario Assistito”, nell’ambito del programma “Solidarietà e gestione dei flussi migratori”, in coordinamento con la Commissione Europea; a seminario organizzato dalla Provincia di Lecce il 9 novembre 2012, ove ha svolto la relazione “La Difesa civica nel nostro ordinamento oggi e domani”, ad incontri e seminari in collaborazione con il Mediatore Europeo, della cui Rete istituzionale fa parte, con gli Istituti italiani (del cui Comitato scientifico, sedente presso l’Università di Padova -Centro per i diritti umani Jean Monnet, riconosciuto dall’Unione Europea - è co-Presidente), europeo e latino-americano dell’Ombudsman, con l’Unità di ricerca

“Giorgio La Pira” del C.N.R., presso l’Università La Sapienza di Roma (partecipando nel dicembre 2012, in Campidoglio - Roma, al Seminario sulla cittadinanza, nell’anniversario dell’Editto di Caracalla che concesse la cittadinanza ai sudditi dell’Impero), ove ha svolto la comunicazione “Stranieri e Difesa civica, oggi”, di cui si pubblica in appresso un estratto che riassume gli interventi relativi alla problematica dello straniero. L’anno 2012 ha visto un incremento notevole anche dell’attività di promozione della cultura della Difesa civica nei confronti della società civile, mediante il diretto coinvolgimento del Difensore civico in attività, incontri organizzati presso Scuole, Facoltà universitarie, Organizzazioni sindacali, nonché mediante colloqui, tra l’altro, intervenuti con l’Arcivescovo di Torino e, tra l’altro, con la partecipazione a seminario tenutosi il 10 dicembre 2012, riguardante problematiche socio-sanitarie, organizzato dalla Conferenza Episcopale Piemontese, in contraddittorio istituzionale, coordinato dall’Arcivescovo di Torino, Mons. Nosiglia, con l’Assessore alla Sanità della Regione Piemonte, ulteriormente con la partecipazione ad evento seminariale sulla sanità, organizzato dalla Federazione dei pensionati del sindacato C.G.I.L. e a trasmissioni di reti televisive locali e nazionale, dedicate al tema della Difesa civica.

Il 14 maggio 2012 il Difensore Civico ha partecipato al Seminario internazionale del Libro a Torino, ove nel padiglione della Regione Piemonte e’ stato presentato il saggio di cui e’ autore “Un difensore civico per la repubblica”, con una riflessione sull’ Istituto dell’Ombudsman mutuata dal diritto romano e dalla scuola del prof. Pierangelo Catalano e dall’umanesimo ciceroniano.

Ogni attività svolta, nel segno della trasparenza e pubblicità propria dell’Organo pubblico, è stata puntualmente pubblicata sul sito istituzionale, rappresentando quest’ultimo, strumento di dialogo proattivo inteso a favorire la migliore conoscenza, una più adeguata e informata utilizzazione del servizio, in

*Il 2012 ha visto un incremento anche dell’attività di promozione della cultura civica in Italia*

una sorta di pedagogia civile intesa a valorizzare la ricerca del “bene comune”, la trasparenza e legalità dell’azione amministrativa.

Sono stati promossi rapporti e attività dell’Ufficio del Difensore civico del Piemonte con la Conferenza delle Assemblee legislative regionali, l’Unione delle Province d’Italia, l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, l’Agenzia delle Entrate, Equitalia Nomos, INPS-INPDAP, Authority dell’Energia, della Concorrenza e del Mercato, della Privacy: relazioni tutte finalizzate a concretare lo spazio possibile di una migliore efficienza, qualità, efficacia ed equità, trasparenza e legalità dell’azione delle Pubbliche Amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici ovvero di pubblica utilità, nei diversi ambiti di competenza, a vantaggio della generalità dei cittadini e utenti attraverso il metodo del dialogo proattivo.

### **Tipologie d’intervento: sintetici cenni**

Sintetici cenni relativi a casi di particolare rilievo, trattati dall’Ufficio nel corso del 2012, riassunti nelle statistiche pubblicate in appresso, portano ad evidenziare, per la loro rilevanza nella vita dei cittadini, aziende, enti, e onde suscitare qualità, efficienza ed equità dell’azione delle Pubbliche Amministrazioni e dei Gestori di pubblici servizi tenuti a garantire alla società il buon andamento dell’azione amministrativa anche in termini di adeguatezza e proporzionalità, tanto più in tempi di grandi ristrettezze e di sofferenza sociale e personale di vaste fasce della popolazione:

#### ***a) per quanto riguarda le tematiche sanitarie ed assistenziali, dei servizi alla persona, di tutela di diritti fondamentali:***

- interventi concernenti la realizzazione del fondamentale “diritto alla continuità” delle prestazioni sanitarie ed assistenziali, previste a favore di anziani non autosufficienti ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente e persone affette da disabilità psichica;
- interventi riferiti alla funzionalità e

continuità di attività di “Centri diurni” per persone in condizione di disabilità e le prestazioni sanitarie e socio assistenziali in genere;

- interventi svolti a fronte di numerose segnalazioni di problematiche riguardanti criticità nei finanziamenti e risorse finalizzati ad assicurare l’erogazione, da parte di Enti Gestori di servizi socio-assistenziali ed Aziende Sanitarie, di prestazioni socio-sanitarie e sociali previste a favore di anziani non autosufficienti, disabili ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente;
- interventi riguardanti il Fondo regionale per l’occupazione disabili;
- interventi in favore degli utenti sulla situazione nei locali di Pronto Soccorso degli Ospedali piemontesi;
- interventi attivati a riguardo di specifiche problematiche relative a pazienti affetti da Autismo, Sindrome di Asperger e Disturbi Pervasivi dello Sviluppo in età adulta, segnalati da cittadini residenti sul territorio piemontese;
- interventi relativi a richieste di tutela di diritti fondamentali, da parte di cittadini stranieri, comunitari ed extracomunitari, e di cittadini in situazioni di particolare fragilità sociale (detenuti, disabili psichici), concernenti :
  - riconoscimento della cittadinanza, rapporti di famiglia: diritto al mantenimento e all’istruzione dei figli e doveri correlati dei genitori, detenzione, libertà di circolazione e movimento, salute e assistenza sanitaria, diritti al lavoro, fiscalità, disagio economico emergenze abitative, problematiche relative al rapporto con gli enti gestori e con l’ATC della Provincia di Torino;

#### ***b) per quanto riguarda la materia del pubblico impiego e la previdenza sociale:***

- interventi nei confronti di Amministrazioni comunali, riguardanti questioni di coerenza con il principio di imparzialità segnalate da cittadini relative a requisiti (in specie “requisiti speciali” ), individuati in Bando per l’ammissione a procedura concorsuale;
- interventi riferiti a problematiche di

ordine previdenziale e al regime del trattamento di fine rapporto;

*c) per quanto riguarda tematiche fiscali e tributarie:*

- interventi di orientamento in favore di lavoratori e di "esodati";
- interventi in confronto con ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani - , Agenzia delle Entrate, Garante del contribuente, per la semplificazione delle modalità di esazione dei tributi e in specie dell'IMU,
- interventi per garantire trasparenza e diritti dei cittadini, nonché contraddittorio, in ordine a cartelle esattoriali Equitalia e alle relative banche dati e incroci con Enti Locali;

*d) per quanto riguarda tematiche connesse all'esercizio del diritto di accesso documentale, alla partecipazione dei cittadini a procedimenti amministrativi, all'esercizio di poteri sostitutivi :*

- attività di riesame di determinazioni di diniego opposte da Pubbliche Amministrazioni in materia di accesso documentale, ai sensi dell'art.25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n.241 ;
- interventi connessi a segnalazioni di problematiche riguardanti la partecipazione dei cittadini a processi decisionali di Pubbliche Amministrazioni;
- attività svolta a seguito di richiesta pervenuta dai competenti uffici di Prefettura di intervenire, nell'esercizio dei poteri sostitutivi affidati al Difensore civico regionale ex art.136 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), per la nomina di commissari ad acta per la copertura di sedi di Segreterie comunali vacanti;
- attività svolta a seguito di richiesta pervenuta dalla competente Prefettura di intervenire, nell'esercizio dei poteri sostitutivi affidati al Difensore civico regionale ex art.136 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), per la nomina di commissario ad acta per la mancata approvazione di rendiconto di gestione da parte di Amministrazione comunale in stato di dissesto (il Comune di

Alessandria, primo Comune ad avere subito declaratoria di dissesto ai sensi del D.Lgs. 267/2000);

*e) per quanto riguarda l'area tematica dei trasporti:*

- interventi attivati in qualità di Difensore civico del Piemonte (ed altresì di Presidente del Coordinamento italiano dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome) riguardanti disservizi nel trasporto pubblico ferroviario locale e interregionale, al fine di determinare le modalità di una mediazione istituzionale intesa al confronto sistematico e alla trasparenza e finalizzata all'attuazione delle misure più idonee per ovviare ai disservizi e risarcire gli utenti, in alternativa a meccanismi compensativi correttamente gestiti;

*f) per quanto riguarda rapporti con Amministrazioni e diritti di partecipazione dei cittadini :*

- interventi attivati in materia di :
  - viabilità,
  - aree pedonali non aperte al traffico e petizioni dei cittadini
  - inquinamento ambientale,
  - edilizia e urbanistica,
  - rapporti di vicinato,
  - partecipazione in generale ad attività di evidenza pubblica delle Assemblee di Enti Locali.

*g)per quanto riguarda rapporti con Regioni ed Enti provinciali che non hanno istituito o nominato il Difensore civico:*

- attività di segnalazione svolta nei confronti delle Amministrazioni regionali nelle quali non è presente l'Ufficio del Difensore civico e dell'Amministrazione Centrale dello Stato, a fronte di reclami pervenuti al Difensore civico del Piemonte quale Presidente del Coordinamento dei Difensori civici italiani, da cittadini residenti nei rispettivi territori per richiedere interventi di Difesa civica.

Si segnala al riguardo in specie la numerosità delle istanze provenienti dalla Puglia e dalla Sicilia, indice di una domanda, "fame" di tutela civica istituzionale, purtroppo non valorizzata se non ignorata, laddove la razionalizzazione del sistema delle tutele ben potrebbe comportare anche economie di scala e maggiore efficienza. Concludendo il breve saggio presentato al Salone internazionale del libro di Torino, "Un Difensore Civico per la repubblica", personaggio in Italia in cerca d'autore, antidoto e umano "calmieratore" della mala amministrazione, mi domandavo e domando "Chi ha paura di quel difensore". Nel corso della presentazione, sentivo rispondere, con tono ammonitorio dal Prof. Mariano Protto, docente dell'Università di Torino: "nessuno, e' troppo scomodo per troppi". Ma quanto può essercene bisogno per avvicinare i cittadini alle loro Istituzioni e vedere rinnovare, senza retorica, le stesse motivazioni di un "contratto sociale" inadempito: parafrasando Marco Tullio Cicerone, per una res pubblica - repubblica - in grado di divenire, con il contributo di ciascuno, res populi!

*h) per quanto concerne le attività a carattere istituzionale del Difensore civico, si evidenzia :*

la partecipazione all'VIII Seminario regionale della Rete europea dei Difensori civici regionali d'Europa , tenutosi a Bruxelles il 14-16 ottobre 2012, organizzato dal Parlamento fiammingo e dal Parlamento della Federazione Vallone - Bruxelles, dagli Ombudsman del Belgio e dal Mediatore Europeo, che ha trattato, in particolare, i seguenti temi, onde promuovere buone pratiche su tutti i territori della nostra Europa:

- "L'espansione del ruolo e la crescente visibilità dei Difensori civici e dei Comitati delle petizioni a livello regionale";
- "L'importanza crescente dei Difensori civici e dei Comitati delle petizioni a livello regionale in Europa";

- "L'aumento dei meccanismi interni di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione", con specifica sessione di lavoro presieduta dal Difensore civico dell'Emilia Romagna, Dr. Daniele Lugli e l'importante intervento di un alto Magistrato della corte di Giustizia dell'Unione europea, inteso a promuovere la cultura della difesa Civica anche al fine di ridurre e deflazionare il contenzioso amministrativo e dinanzi alla Corte internazionale ;
- "La comunicazione con cittadini e con le Istituzioni quali mezzi per incentivare il principio di cittadinanza", alla vigilia del 2013 che, come noto, l'Unione Europea intende definire e promuovere come "Anno del cittadino europeo";
- "L'Ombudsman quale partner strategico per le Organizzazioni della società civile";

la partecipazione al Seminario Internazionale di studio "Difesa civica in Europa e in Italia", tenutosi a Lecce il 9 novembre 2012, con comunicazione del Difensore civico: "La Difesa civica nel nostro ordinamento oggi e domani";

la partecipazione al Seminario "Le iniziative d'ufficio dei Difensori civici: partecipazione ed educazione alla cittadinanza", tenutosi a Padova il 12 dicembre 2012, organizzato dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova;

- la partecipazione al VI Seminario di studi su "La Cittadinanza", tenutosi a Roma - Campidoglio il 17-18 dicembre 2012, organizzato dalla Città di Roma, dall'Università "La Sapienza di Roma e dal CNR, Unità di ricerca "Giorgio La Pira", con comunicazione del Difensore Civico su "Stranieri e Difesa civica, oggi".

**Alcune considerazioni e riflessioni per l'avvenire**

Con questa Relazione lo scrivente conclude il triennio di attività nella pubblica funzione che ha avuto l'alto onore di rappresentare, avendo toccato con mano potenzialità in gran parte inespresse dell'Organo di garanzia e,

per altro verso, la “fame” di Difesa civica, anche inconsapevole, frustrata da una obiettivamente non sufficiente attenzione delle Istituzioni responsabili ad un serio e radicato sviluppo del servizio, che ne ha limitato in parte non trascurabile conoscenza e pratica, con intuitive ricadute su qualità ed efficienza dell’azione amministrativa e in particolare, talora, sul fondamentale principio di trasparenza e dunque sull’effettività del diritto costituzionale ad una “buona amministrazione”.

### *Le questioni e gli interrogativi essenziali rimangono:*

1) perché la sola Italia, a differenza di altri 26 Paesi dell’Unione Europea, non ha una Difesa civica strutturata su base nazionale e nemmeno una legge quadro capace di armonizzare e rendere più funzionale l’attività su tutti i territori con riguardo ai diversi ambiti di operatività, anche per materia, della funzione e nel rispetto sostanziale della piena autonomia e indipendenza dell’Organo, con ogni conseguente armonizzazione di ruolo, funzioni e indennità di carica;

2) se sia ancora possibile fare a meno nel nostro Paese di Istituzioni di tutela dei diritti fondamentali e dei diritti umani più in generale, realmente strutturate e coordinate in tutto il territorio e come realizzare tutto questo, a partire dai territori ove si svolge la vita reale delle persone e con il coinvolgimento attivo degli Enti locali territoriali, colmando il ritardo con molti altri Paesi, anche al di fuori dell’Unione Europea e nel contempo, parafrasando l’intitolazione di una giornata del Seminario di Copenhagen del 2011 organizzato per la rete Europea degli Ombudsmen dal Mediatore europeo, “il fossato tra cittadini e Istituzioni”;

3) per quale ragione a molti cittadini italiani nei cui territori, Province e Regione, non è stata istituita la figura del Difensore civico, sia inibita la possibilità di ricorrere allo stesso Difensore civico in alternativa al ricorso giurisdizionale, contro il diniego, rifiuto o ritardo, di accesso documentale realizzando i modi per superare l’impasse e non venga adeguatamente utilizzata la funzione

istituzionale gratuita a fini di prevenzione del contenzioso giurisdizionale amministrativo;

4) con quali modalità promuovere, meglio strutturare e realizzare un’ integrazione delle attività di Difesa civica con Associazioni sindacali, di consumatori e del volontariato privato sociale e del volontariato in genere e in senso più lato l’integrazione con funzioni, di prevalente mediazione istituzionale, anche esse connaturate alla figura dell’Ombudsman Difensore Civico, quali la tutela delle persone detenute, dei minori, dei malati in ipotesi di malpractice medica, per garantire diritti e tra questi il fondamentale diritto al reclamo in regime di trasparenza;

A fronte di tali questioni, in gran parte non risolte o ignorate, il Difensore civico registra senz’altro in Piemonte positività, in primis in termini formali, del rapporto con la Direzione di riferimento del Consiglio regionale, a cui peraltro fa capo il personale assegnato, ai sensi dell’art.19 della legge regionale 50/1981, all’Ufficio.

Si debbono tuttavia evidenziare, alla luce dei principi generali che sorreggono la figura istituzionale del Difensore civico quale soggetto dotato di autonomia e indipendenza, alcune criticità che la buona volontà può aiutare a risolvere e a dirimere.

Ci si riferisce alla possibilità, oggetto di segnalazioni ed intuitivamente auspicabile, di un miglioramento strutturale dell’attività, molto importante per qualunque Difensore civico e qualsiasi attività rivolta al pubblico indifferenziato, di front office, prima accoglienza, comunicazione esterna, rapporti con il pubblico e di telefonia, nonché informatica, di prossimità in genere.

Da tale punto di vista la razionalizzazione in atto delle attività di servizio svolte presso gli U.R.P. potrebbe suggerire, come in altre realtà esistenti, ogni più opportuna valutazione di utilizzazione delle risorse umane.

E va considerata la necessità di non far venire meno, come allo stato, la dotazione organica dell’Ufficio pur prevista come doverosa dalla normativa, considerandosi in particolare le stesse

*Capire le ragioni per cui molte Regioni non hanno ancora il Difensore civico e della mancanza del Difensore civico nazionale*

*Alcune criticità da risolvere con la buona volontà attraverso un miglioramento strutturale dell’attività di front office*

procedure di mobilità interna del personale , in coerenza con obiettivi di efficienza, razionalità ed economicità'. E'

*La Difesa civica nazionale può  
assolvere alla funzione del bene  
comune senza interessi di parte*

*Dichiarazione  
Universale dei  
Diritti  
dell'Uomo del  
1798: "I diritti  
dei cittadini  
giovino  
sempre a  
mantenere la  
Costituzione e  
il bene  
comune*

nostro fermo desiderio valorizzare diffondere in modo più capillare l'azione della Difesa civica nei limiti di una razionalizzazione delle risorse. La migliore distribuzione dell'attività della Difesa civica sul territorio regionale non si manifesta semplicemente con l'istituzione di sportelli più in prossimità del cittadino, che peraltro in Piemonte sono di là da venire, ma deve anche prevedere la dislocazione di figure professionalmente competenti a svolgere le funzioni della Difesa civica coordinate dall'Ombudsman.

Tale competenza non si acquisisce semplicemente con l'apprendimento teorico, solo la ripetuta applicazione dei principi guida e quindi l'accumulo di esperienza in tale settore può davvero garantire i migliori risultati.

La razionalizzazione del front office e dell'attività di accoglienza e di orientamento in generale, la ricostituzione della dotazione organica, sono un prius ineludibile a carico dell'ente e, se correttamente gestite, con l'indispensabile apporto del Difensore civico, potranno realizzarsi in regime di assoluta economicità, dando una migliore immagine all'Istituzione regionale nel suo complesso e consentendo realmente a tutti i cittadini del Piemonte di essere ascoltati.

Occorre rivisitare , razionalizzandolo in armonia con altre realtà interne e

*Lunga è la strada per garantire  
all'Ombudsman autonomia,  
terzietà e indipendenza, anche  
finanziaria*

internazionali, i percorsi dinamici della difesa civica , recependo appieno, tra l'altro, la portata generale cogente e dirompente, per tutte le Istituzioni italiane, di quanto sentenziato il 13 gennaio 2013 dalla Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (Affare Torregiani e altri c. Italia) per cui: "... va riconosciuto il diritto ad un ricorso effettivo ad ogni individuo".

Riecheggia in proposito il Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo e del cittadino del 1789 che affermò in via di principio e con valenza universale, la necessità, per garantire l'accesso stesso ai diritti, che "i reclami dei cittadini, fondati d'ora innanzi su semplici e incontestabili principi, giovino sempre a mantenere la Costituzione e il bene comune".

In tale proiezione doverosa istituzionalmente il ruolo di ciascuna Regione e' fondamentale per non svilire i diritti di cittadinanza dei nostri concittadini, maxime di quelli più indifesi. Nei riguardi delle Amministrazioni e degli altri Soggetti pubblici destinatari degli interventi del Difensore Civico, non e' mancato lo sforzo, che si auspica produttivo nel tempo e tuttavia non sempre correttamente interpretato e pienamente recepito , ma sempre e costantemente enunciato negli interventi stessi, inteso a migliorare l'approccio, per far comprendere il senso e le finalità perseguite dalla difesa civica istituzionale che non consistono già' in operazioni di "controllo" formalistico e tantomeno gerarchico peraltro improprio, mirando a realizzare:

trasparenza, adeguatezza e coerenza delle motivazioni , tempestività nell'adozione di provvedimenti, in ipotesi autocorrezione e/o autotutela, efficienza ed equità sostanziale,

mediazione istituzionale a tutela di generalità di persone che si trovino o possano trovarsi in condizioni analoghe, prevenzione di conflitti di tipo giurisdizionale,

garanzia dell'effettività' del diritto ad accedere ai diritti e così anche del diritto ad essere ascoltati, o al reclamo.

In proposito meriterebbe di essere valutata la possibilità di estendere, anche in Piemonte, alla materia tributaria, come in Lombardia e Toscana, e di

“malasanità”, come in Toscana e Veneto, la funzione di mediazione istituzionale del Difensore civico, recependo il valore aggiunto e la qualità di altre esperienze anche in termini di armonizzazione, auspicata più in genere per tutto il Paese, e ancora la possibilità di rafforzare la capacità sollecitatoria e acceleratoria degli interventi, imponendo a carico degli Uffici destinatari l'onere di una risposta pertinente entro termine certo e breve prima di dare corso all'adozione di atti capaci di incidere sui diritti, con evidenti riflessi positivi in termini di deflazione del contenzioso e contenimento dei relativi ingenti costi a carico dell'Amministrazione.

### Prospettive per il futuro: 2013, “anno del cittadino europeo”?

Il 2013 è stato definito da molti in Italia, con riferimento alle imminenti elezioni politiche generali, anno nevralgico per la riforma dello Stato e degli Enti Locali e vi è chi ha parlato di legislatura costituente ovvero “costituzionale”.

Il tema della Difesa civica non può essere ulteriormente messo tra parentesi nel sistema di un corretto bilanciamento dei poteri e nel rapporto tra cittadino e Amministrazione.

Non si tratta solo di colmare lo storico ritardo, divenuto intollerabile alla luce della sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo (causa Torreggiani e altri c. Italia del 13 gennaio 2013), con altri 26 Paesi dell'Unione che conoscono sistemi di garanzia dei diritti, nella specie attraverso la messa in opera di strumenti di prevenzione dei conflitti, capillari e capaci di consentire la piena espressione del così detto “diritto al reclamo”, “diritto ai diritti”, che sta nelle fondamenta costitutive del principio di “buona amministrazione”.

Si tratta anche di consentire concretamente l'attuazione di diritti negati o ritardati, in attuazione di quel principio, ciò che comporta la necessità di un pubblico confronto istituzionale che la Difesa civica istituzionale può fornire, a fronte di altri mezzi, come quelli giurisdizionali, per di più inflazionati, lenti,

costosi, che sono preordinati esclusivamente e comunque prevalentemente alla tutela, allo stato degli atti, di diritti e interessi particolari, laddove la Difesa civica istituzionale, che ben può coordinarsi con l'Associazionismo e il volontariato privato-sociale, può assolvere la funzione di difesa del bene comune in una logica che superi visioni e interessi di parte, opacità, clientele, partitocrazie senza partiti, burocrazie farraginose dentro cui più facilmente si muovono affaristi e faccendieri, evitando l'insidia letale della retorica dei diritti solo declamati e inattuati.

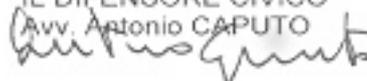
Il 28 aprile 1955 Albert Camus partecipò ad un incontro organizzato ad Atene dall'Union culturelle Gréco-française dal titolo molto attuale, in tempi in cui la stessa esistenza dell'Unione europea è stata messa in discussione, “Il futuro della civiltà europea”.

Egli scrisse che l'Europa non deve limitarsi ad una blanda unione economica, “costretta da una ventina di lacci in un quadro rigido all'interno del quale non riesce a respirare”, ma divenire “una società di popoli libera dai miti della sovranità, una forza rivoluzionaria che non si appoggia sulla polizia e una libertà umana che non sia di fatto asservita al denaro”.

L'Unione, premio Nobel per la pace, ha intitolato il corrente 2013 “Anno del cittadino europeo”.

*Signor Presidente,  
Signori Consiglieri della Regione Piemonte,  
con il proposito e la speranza che una buona Difesa civica istituzionale possa utilmente concorrere a conferire effettività ai diritti dell'uomo, e del cittadino piemontese, italiano ed europeo, confidando nella Vostra attenzione Vi affido la mia Relazione.*

Torino, 31 gennaio 2013

IL DIFENSORE CIVICO  
Avv. Antonio CAPUTO  


## Analisi statistica degli interventi

TABELLA 1 / GRAFICO 1	Richieste di intervento pervenute negli anni 2010-2012 e relativo stato delle pratiche
TABELLA 2 / GRAFICO 2	Indagini effettuate nel 2012 Distribuzione percentuale per area tematica
TABELLA 3 / GRAFICO 3	Interventi effettuati nel 2012 - Tipologia di azioni effettuate
TABELLA 4 / GRAFICO 4	Interventi effettuati nel 2012 - Casi di cattiva amministrazione riscontrati
TABELLA 5 / GRAFICO 5	Richieste di intervento 2012 - Enti destinatari dell'intervento
TABELLA 6 / GRAFICO 6	Interventi effettuati nel 2012 - Risultati ottenuti

**Tabella 1 - Richieste di intervento pervenute negli anni 2010-2012 e relativo stato delle pratiche**

Anno	N. Interventi	Definiti al 31/12/2012	In Istruttoria al 1/1/2013
2010	1195	1195	0
2011	1208	1208	0
2012	2967	2693	274

**Grafico 1- Richieste di intervento pervenute negli anni 2010-2012 e relativo stato delle pratiche**

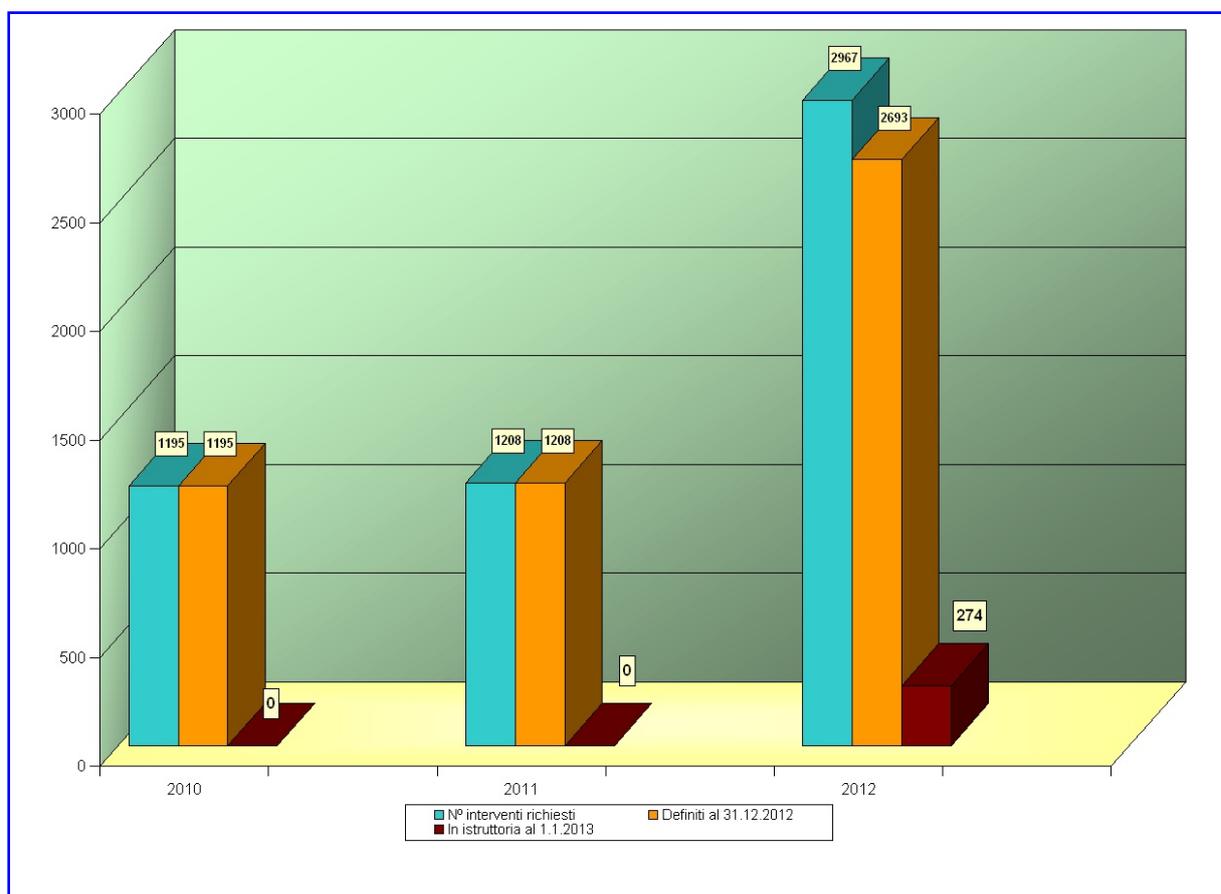


Tabella 2 - Indagini effettuate nel 2012  
Distribuzione percentuale per area tematica

Aree tematiche	% di casi	Variazione anno precedente
Sanità, Assistenza, Disabilità	26,4	+1,2%
Opposizioni alle dimissioni di pazienti da strutture sanitarie	6,7	+2,2%
Servizi alla persona (previdenza pubblica, istruzione, utenze, edilizia convenzionata)	17,4	-12,1%
Territorio e ambiente	11,6	+0,5%
Finanze e Tributi	12,1	+2,7%
Trasporti	8,5	+5,3%
Pubblico impiego	1,9	-1,6%
Partecipazione al procedimento amministrativo e diritto d'accesso	10,5	+1,6%
Altre materie problematiche amministrative con risvolti giurisdizionali; problemi di vicinato e condominiali nei rapporti con Enti pubblici, ecc.)	4,9	+0,2%
<b>Totale</b>	<b>100</b>	

Grafico 2 - Indagini effettuate nel 2012  
Distribuzione percentuale per area tematica

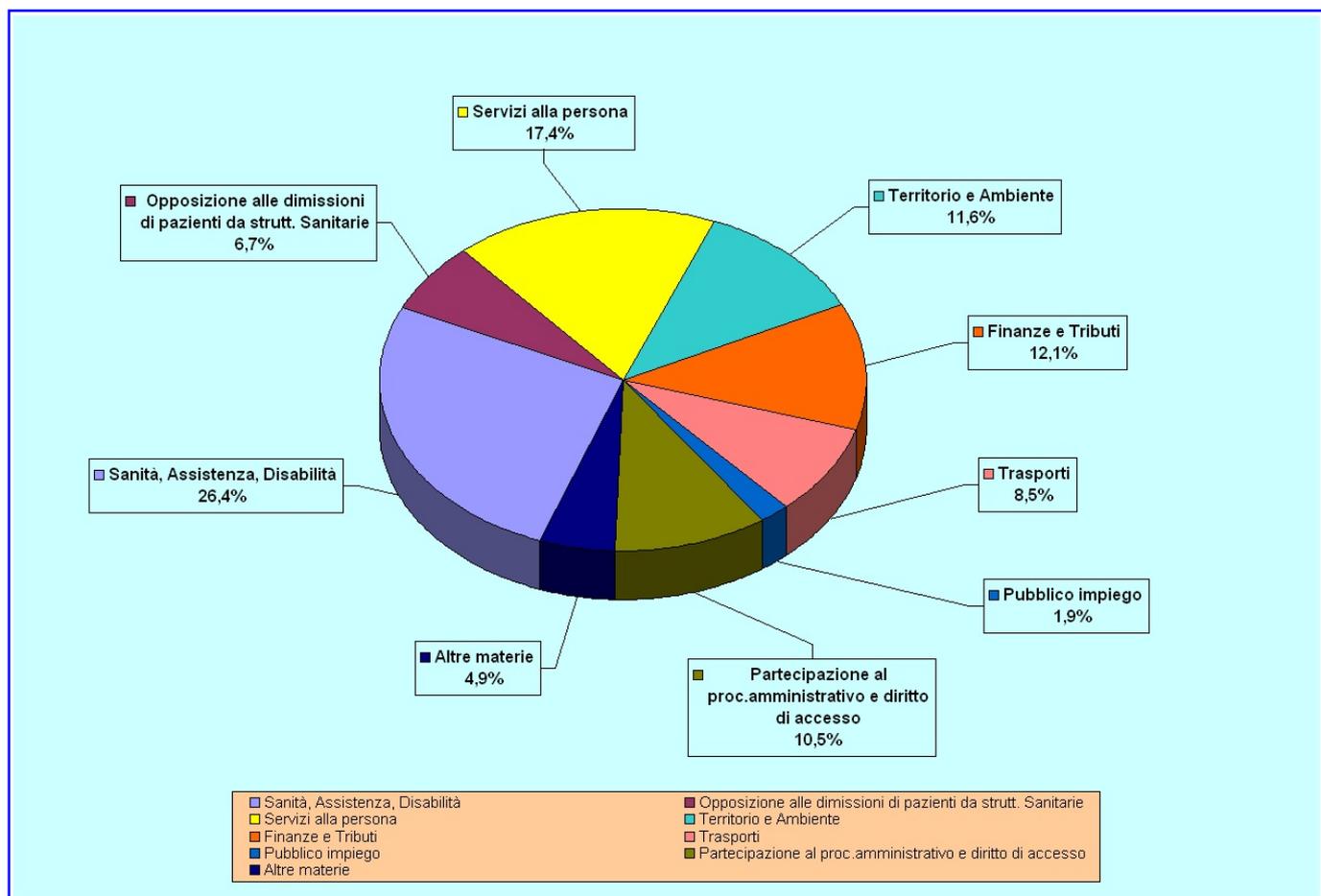


Tabella 3 - Interventi effettuati nel 2012  
Tipologia di azioni effettuate

Tipologia di intervento, azione e/o indagine	% di casi
Indagine nei confronti di PA o Gestori servizi pubblici	72,5
Ascolto, informativa e Orientamento dell'utente e/o infondatezza del reclamo	59,3
Rapporti con Istituzioni e Authority (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Garante privacy, Antitrust, Garante del Contribuente, Agenzia Dogane)	11,8
Segnalazione di implicazioni giurisdizionali	4,1
Rapporti con Ordini professionali	0,1
Riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa	2,3

*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 - Interventi effettuati nel 2012  
Tipologia di azioni effettuate

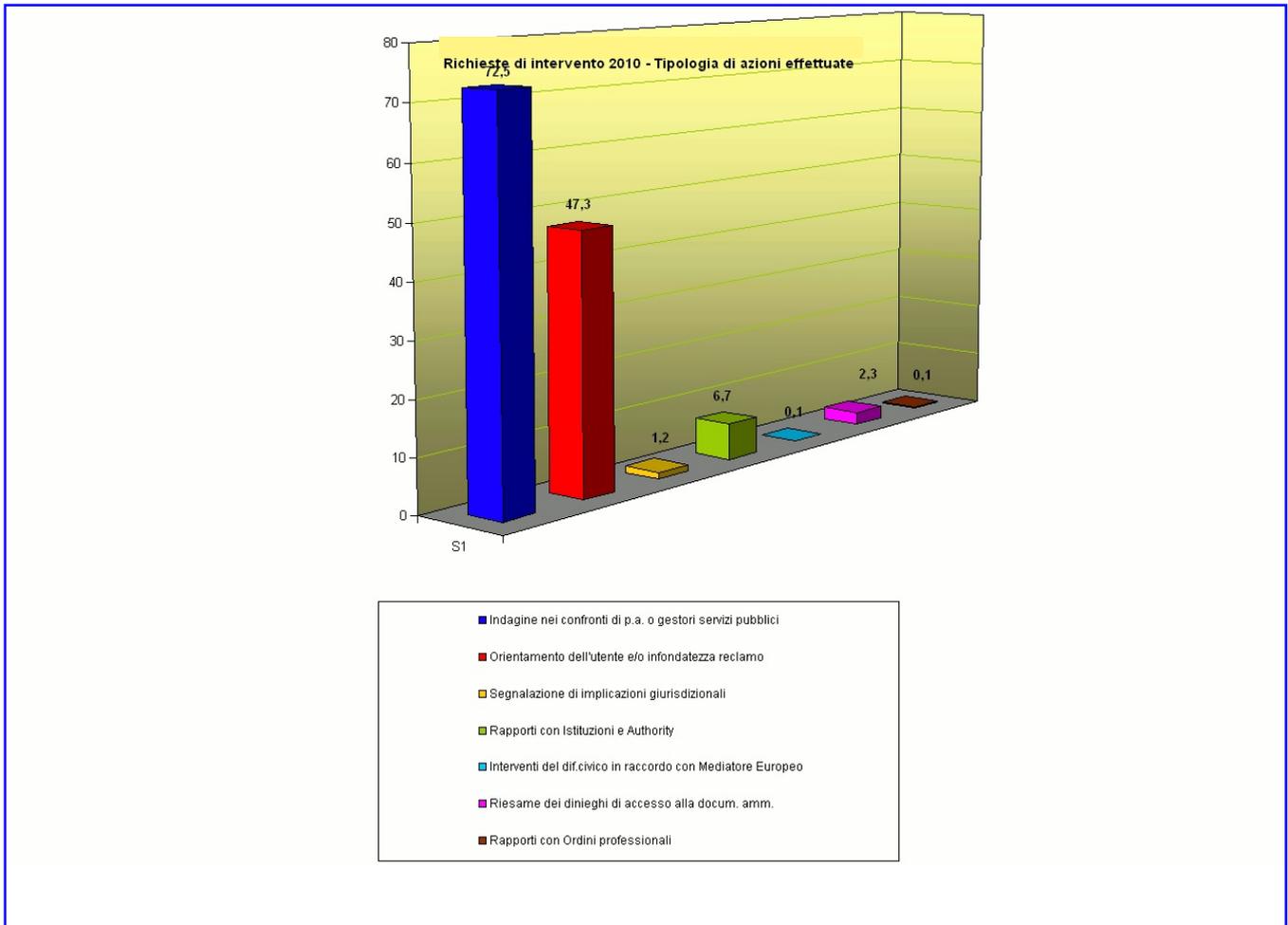


Grafico 4 - Interventi effettuati nel 2012 –Casi di cattiva amministrazione riscontrati

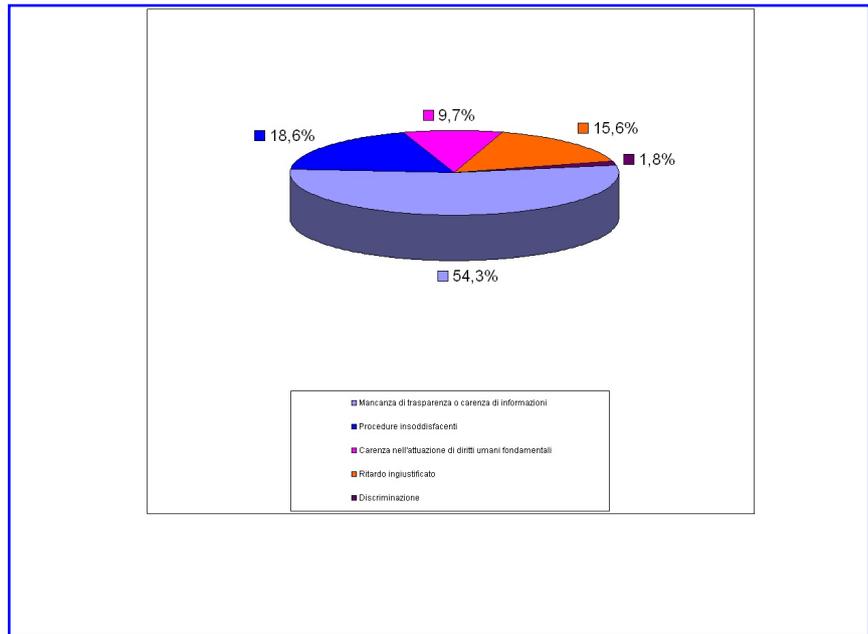


Tabella 4 - Interventi effettuati nel 2012 –Casi di cattiva amministrazione riscontrati

Tipologia	% di casi
Mancanza di trasparenza o carenze di informazioni	54,3
Procedure insoddisfacenti	18,6
Carenze nell'attuazione di diritti umani fondamentali	9,7
Ritardo ingiustificato	15,6
Discriminazione	1,8
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tabella 5 Interventi effettuati nel 2012  
Tipologia di azioni effettuate

Gruppi di enti	% di casi
Asl, Ospedali, strutture socio-sanitarie e Consorzi socio Assistenziali	48,3
Enti locali Territoriali (Regioni, Province,, Comuni, Comunità montane)	25,7
Gestori di Servizi pubblici (energia, telefonia, gas, acqua, Trenitalia, Poste)	8,9
Enti Previdenziali (Inps, Inpdap, Inail)	5,8
Amministrazioni periferiche dello Stato (Uffici scolastici, scuole, Direzioni ministeriali)	5,4
Enti strumentali (Atc, Arpa, Aipo)	5,1
Altri enti	0,8
<b>Totale</b>	<b>2967</b>

Grafico 5 Interventi effettuati nel 2012  
Tipologia di azioni effettuate

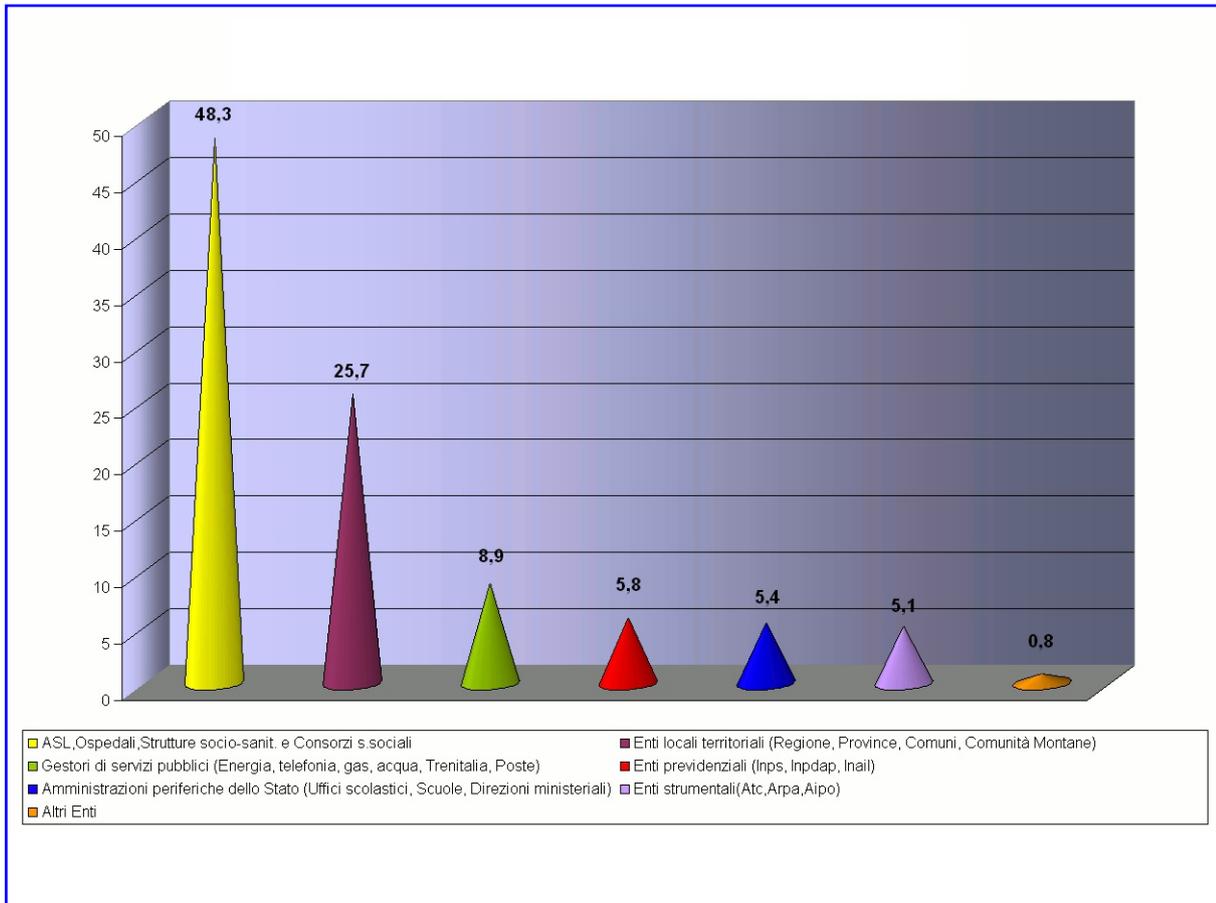
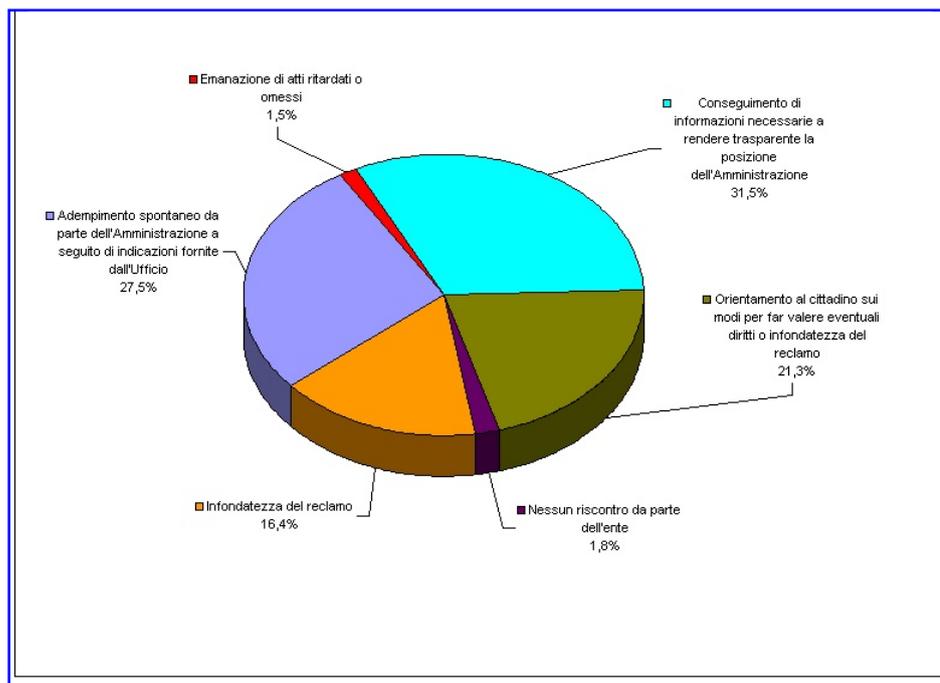


Grafico 6 Interventi effettuati nel 2012  
Risultati ottenuti



**Tabella 6 Interventi effettuati nel 2012  
Risultati ottenuti**

<i>Tipo di risultato</i>	<i>% di casi</i>
<b>I) RISULTATI POSITIVI IN CASO DI “CATTIVA AMMINISTRAZIONE” (in quanto il cittadino e/o utente ha ottenuto “ciò che gli spetta di diritto”)</b>	
<i>A) Adempimento spontaneo da parte dell'Amministrazione a seguito di indicazioni dell'ufficio</i>	27,5%
<i>- mediante emanazione di atti ritardati o omessi</i>	1,5%
<b>Totale parziale</b>	<b>29,0%</b>
<b>II) RISULTATI POSITIVI (in quanto il cittadino e/o utente è stato messo nella condizione di realizzare un compiuto contraddittorio con le amministrazioni)</b>	
<i>A) Conseguimento di informazioni necessarie a rendere trasparente la posizione dell'Amministrazione a conclusione dell'indagine</i>	31,5%
<i>B) Orientamento del cittadino circa diritti e doveri e su modi per far valere eventuali diritti, anche in sede giurisdizionale</i>	21,3%
<b>TOTALE</b>	<b>81,8%</b>
(ovvero nella totalità dei casi di cattiva amministrazione 8 cittadini su 10 hanno ottenuto soddisfazione)	
<b>NESSUN ESTREMO DI CATTIVA AMMINISTRAZIONE (Infondatezza del reclamo)</b>	16,4%
<b>RISULTATI NEGATIVI</b>	1,8%
<i>- Nessun riscontro da parte dell'ente in tempi ragionevoli a fronte di sollecitazioni in corso</i>	
<b>TEMPI MEDI DI DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI</b>	90 giorni
(Rapporti con le P.A. e informativa all'interessato)	



# 1

## Diario del Difensore civico

23/12/2012

Comune di Torino

Graduatoria per iscrizione scuola di infanzia

Ci sono due fratelli, Francesco e Pietro, che abitano nella Circostrizione 8 e frequentano rispettivamente la Scuola di infanzia e l'asilo nido comunale, e la loro madre in attesa del terzo figlio.

*Il Difensore civico invita il Comune di Torino a garantire il libero esercizio dei diritti fondamentali mettendo a confronto le esigenze ed i bisogni dei cittadini con i mezzi e l'azione dei Pubblici uffici*

A febbraio 2012 la madre presenta, per l'anno scolastico successivo per Pietro domanda di ammissione alla Scuola di Infanzia e, a giugno 2012, presso lo stesso Istituto domanda presso l'asilo nido per Andrea, terzogenito nel frattempo venuto alla luce.

Risultato: Pietro non viene ammesso perché non viene considerato lo stato di gravidanza della madre, mentre Andrea viene ammesso, anche grazie al punteggio riconosciuto per la presenza di altri due fratelli.

La motivazione data dal Comune di Torino per l'esclusione di Pietro dalla Scuola per l'Infanzia è la seguente: Andrea è nato il 27 febbraio 2012, ovvero 11 giorni dopo la scadenza del termine previsto per la domanda di iscrizione e quindi non può essere attribuito alcun punteggio integrativo per

l'ammissione del fratello Pietro.

D'altro canto, riferisce il Comune di Torino, lo stato di gravidanza della madre all'epoca della richiesta di iscrizione, era stato espressamente escluso dal calcolo del punteggio per l'accesso alla scuola di infanzia con la Deliberazione della Giunta comunale 10.01.2012 n. 00018/007 che aveva stabilito di non applicare per l'anno 2012-2013 le norme a suo tempo previste con Deliberazione del Consiglio comunale il 7 marzo 2011 secondo cui, per contro, nel carico familiare deve essere considerato lo stato di gravidanza della madre.

Il Difensore civico è intervenuto a tutela della posizione della madre e dei figli di quest'ultima per garantire rispettivamente il diritto alla maternità e all'educazione ed istruzione dei bambini, sollecitando l'Amministrazione a considerare gli effetti che le determinazioni assunte in merito alla graduatoria potevano produrre in capo ai minori e alla loro famiglia, ora che il terzogenito era venuto alla luce; chiedendo quindi un adeguato riconoscimento dei loro diritti costituzionalmente protetti.

Il Difensore civico ha quindi segnalato al Comune di Torino che, al di là del rispetto delle procedure, per garantire il libero ed incondizionabile esercizio dei diritti fondamentali occorre mettere sempre a confronto le esigenze ed i bisogni dei cittadini con i contenuti ed i mezzi dell'azione dei pubblici uffici, al fine di evitare che l'applicazione e/o l'assenza di regole comporti soluzioni e determinazioni parziali che possano dimostrarsi inique alla luce della realtà dei fatti; come nel caso di specie ha dimostrato la mancata considerazione

*Intervento del Difensore civico a tutela della maternità*

dello stato di gravidanza della madre rispetto all'evento nascita successivamente verificatosi.

Il Difensore civico ha quindi invitato l'Amministrazione a farsi carico della soluzione del problema che derivava dall'assenza di una normativa comunale a garanzia della maternità e che aveva generato una evidente discrasia tra il riconoscimento e la garanzia dei diritti fondamentali delle donne e dei bambini, contenuta nella Costituzione e nella normativa comunitaria ed internazionale, da un lato, e l'attuazione che di essi ne aveva dato l'Amministrazione comunale dall'altro.

Il Comune di Torino ha quindi comunicato il 19.11.2012 l'ammissione del secondogenito alla Scuola dell'Infanzia.

**20/11/2012**

**Finalmente dal 15 settembre il contrassegno europeo di parcheggio per persone affette da disabilità'**

La novità più importante è l'introduzione del contrassegno di parcheggio per persone affette da disabilità' in attuazione della raccomandazione 1998/376/CEE.

Il nuovo contrassegno sostituirà l'attuale 'contrassegno invalidi' e consentirà, in sostanza, a chi è affetto da disabilità' la possibilità' di maggiore mobilità', viceversa preclusa e ostacolata dal vecchio testo del Codice della Strada.

I comuni entro 3 anni dal 15 settembre, data di entrata in vigore della legge, dovranno sostituire con i nuovi contrassegni i titoli già in circolazione, che nel frattempo rimarranno validi.

Non si fermano qui le modifiche apportate dalla nuova normativa al regolamento attuativo del nuovo Codice della strada (DPR 16 dicembre 1992, n. 495, articolo 381). Le novità riguardano anche la " possibilità" per i Comuni di prevedere nelle aree di parcheggio a pagamento un numero di posti riservati gratuitamente ai veicoli di persone disabili, muniti di contrassegno, superiore al limite di legge attualmente

previsto.

I Comuni potranno, inoltre, consentire la sosta gratuita di questi veicoli nei parcheggi a pagamento nel caso in cui siano già occupati o indisponibili i posti riservati ai disabili.

Il Difensore Civico del Piemonte avv. Antonio Caputo ha commentato "Era ora"..

E ha subito scritto al Presidente dell'Associazione dei Comuni del Piemonte, Piero Fassino, e ai Sindaci dei Capoluoghi di Provincia del Piemonte.

" Entro tre anni non significa che non si debba fare subito, trattandosi di provvedimento dovuto e doveroso, sostanzialmente a costo zero, che richiede la semplice sostituzione di documenti cartacei".

Ancora: "Si preveda sinora e senza defatiganti ritardi a consentire senz'altro provvedimenti a carattere generale, la sosta gratuita per le persone affette da disabilità' che non trovano posto negli spazi riservati e si amplino gli spazi a loro riservati".

"Ancora una volta provvedimento a costo zero, ma con alto valore solidaristico. Solidarietà' come atto dovuto e doveroso, e non come mera virtuale "possibilità", nella espressione letterale e criptica della norma, giacché si tratta di proteggere la persona impedendo discriminazioni in suo danno, vietate dalla normativa internazionale recepita dall'Italia".

Ancora: "atto eticamente doveroso!". "Nemmeno può, ragionevolmente, esservi una qualche ragione che ostacoli l'immediata adozione di semplici provvedimenti, la cui mancata emanazione ritarderebbe ulteriormente o peggio impedirebbe l'esercizio pieno di diritti al miglioramento della mobilità e della qualità della vita della persona, prescritti dall'Europa 14 anni fa". "Senza contare che il ritardo sarebbe ulteriore discriminazione tra cittadini italiani e cittadini comunitari. francesi, tedeschi eccetera, che usufruiscono da anni del contrassegno europeo "

D.P.R. 30.07.2012 n° 151 , G.U. 31.08.2012.

*Il Difensore  
civico: "Era ora!  
Un  
provvedimento  
dovuto dal  
1998"*

05/11/2012

### **Influenza: su vaccini tanti ritardi**

La vicenda che ha portato al blocco delle vendite dei vaccini influenzali della Novartis appare connotata da non sufficiente e tempestiva comunicazione. E' quanto ha denunciato l'Avv. Antonio Caputo in una lettera inviata al Ministero della Salute, Renato Balduzzi. La Procura

*Intervento del Difensore civico per blocco nella vendita dei vaccini e comunicazione non sufficiente e non tempestiva sugli effetti collaterali*

di Torino nel frattempo ha aperto un fascicolo, in seguito ad un esposto del Codacons.

Il Difensore civico, dopo aver fatto presente che sono numerose le persone ("in particolare affetti da patologie cardiache e anziani") che hanno acquistato i vaccini, ha segnalato la scarsità di informazioni sui possibili effetti collaterali: il numero verde attivato dal Ministero risultava di fatto "impraticabile", e nemmeno sul sito internet dell'Aifa comparivano dati che potessero orientare meglio gli interessati senza possibili e ingiustificati allarmismi. I cittadini, in questa situazione, non sapevano se come e a chi poter richiedere la restituzione del prezzo corrisposto per i prodotti; e chi aveva fatto già uso del vaccino non era nemmeno in grado di sapere se dovesse rifarlo. Lo stop fu decretato il 22 ottobre 2012. Il Difensore civico ha fatto presente che le farmacie hanno cominciato ad annunciare la messa in vendita del vaccino sin dal 22 ottobre. In una farmacia torinese la notizia della sospensione sarebbe arrivata solo il 25 ottobre a seguito di segnalazione verbale di un cliente, che ne aveva ricevuta conoscenza tramite un telegiornale. Sono quindi apparse notevoli difficoltà anche per i farmacisti nella fruizione di canali di comunicazione tempestivi ed efficienti, nonché difficoltà

riferite alla modalità di comportamento da tenere nei riguardi della clientela, in particolare di quella che aveva acquistato il vaccino.

23/07/2012

### **Sessantanove ore steso sopra una barella**

Sessantanove ore in barella: tre giorni per avere un letto. E' al Martini il record negativo per un trasferimento dal pronto soccorso a un reparto, secondo l'inchiesta del Difensore civico che a febbraio 2012 ha avviato un'indagine sulla situazione dei Dea di Torino e della Regione. Ma non è l'unico ospedale nè l'unico problema con il quale i Dipartimenti di emergenza e accettazione devono fare i conti quotidianamente. E se d'inverno l'emergenza che intasa è quella delle influenze e delle complicanze del virus, d'estate il sovraffollamento è legato al caldo. L'indagine dell'avvocato Antonio Caputo ha passato in rassegna questo e altri punti critici che prima di tutto mettono in difficoltà medici e infermieri, rendendoli "vittime" di condizioni di lavoro difficili nelle loro stesse strutture. L'obiettivo non è nè accusare nè giudicare, tantomeno il personale. L'indagine del Difensore civico ha come scopo di conoscere e far sapere a chi amministra la cosa pubblica, qual è la situazione reale, in modo da poter intervenire con i correttivi necessari. Numerose le domande poste per l'indagine: oltre ai tempi di attesa in pronto soccorso prima di un ricovero, il Difensore civico ha chiesto se e quali siano le attività di collaborazione con i

*I pazienti passano troppe ore aspettando un letto in reparto, mentre l'organizzazione del territorio continua a non far fronte ai casi meno urgenti*

*La situazione nei pronti soccorso del Piemonte finisce al setaccio del Difensore civico*

medici di famiglia. E qui, un'altra nota dolente perchè non c'è praticamente rapporto tra chi lavora in ospedale e chi sul territorio. La situazione in Piemonte non è particolarmente drammatica come altrove; va detto però che 69 ore in barella in alcuni casi sono diventate anche 8-10 giorni, come hanno ammesso

gli stessi responsabili del pronto soccorso. In più di un ospedale è stato creato in pronto soccorso l'ambulatorio dei "codici bianchi", cioè di quei casi che non richiederebbero un intervento dell'ospedale. Ogni giorno l'Ufficio riceve per posta una ventina di richieste di intervento, persone in attesa di ricovero dopo essere state visitate e valutate. In alcuni periodi sono stati raggiunti addirittura i 7 giorni di pronto soccorso.. Copia dell'indagine del Difensore civico è stata inviata al Ministro della Salute, Renato Balduzzi, e al Presidente della Regione, Roberto Cota.

22/10/2012

### **Richiesta di Equitalia per pagamento spese di giustizia**

Si è rivolto al Difensore civico un cittadino residente in Piemonte, Valle di Lanzo, condannato, in seguito a procedimento penale, al pagamento di spese di giustizia. L'intervento del Difensore civico è stato chiesto affinché si intervenisse con Equitalia per la rateizzazione della cartella esattoriale relativa all'iscrizione a ruolo del mancato pagamento della pena pecuniaria, di cui aveva presentato domanda agli uffici, ma che non era stata accolta. In effetti, Equitalia non può consentire la dilazione del debito per pene pecuniarie, che può e deve essere richiesta esclusivamente presso il Magistrato di Sorveglianza, nel caso in questione di Torino; peraltro, omettendo di indicare le informazioni corrette al cittadino (informazioni che avrebbero dovuto già essere incluse negli allegati della cartella esattoriale) Equitalia ha fornito un servizio poco trasparente e per nulla chiaro, creando ancor più disorientamento e confusione in una persona già socialmente ed economicamente svantaggiata e appartenente alla fascia debole della popolazione.

Il Difensore civico è nuovamente intervenuto con Equitalia, sollecitando un miglior coordinamento nell'attività di informazione e di riscossione al fine di rendere chiare e trasparenti le cartelle esattoriali nonché le stesse informazioni fornite dal personale degli uffici aperti al

pubblico.

Per approfondimenti consultare in appendice le lettere allegate.

09/07/2012

### **Indebita richiesta di versamento di presunti contributi scolastici obbligatori a carico delle famiglie**

Il Difensore civico è intervenuto per far valere il diritto all'istruzione e a tutela dei diritti della famiglia anche da un punto di vista economico, nello sviluppo della sua attività formativa ed educativa.

Il caso, segnalato da un genitore di un alunno frequentante la scuola primaria di

*Per il Difensore civico i contributi scolastici 2012-2013 non sono obbligatori ma facoltativi. Se versati potranno essere detratti dalle tasse*

*Intervento del Difensore civico a favore di persone condannate in procedimento penale*

un Comune della cintura, riguarda la richiesta di versamento, da parte della scuola, di un contributo di 30 euro a copertura della quota assicurativa individuale nonché per contribuire all'acquisto di beni di consumo e di sussidi didattici.

Il Difensore civico è prontamente intervenuto evidenziando che il problema relativo ai contributi scolastici richiesti alle famiglie ha già costituito oggetto di numerose precisazioni sia da parte del M.I.U.R che da parte delle Direzioni Generali degli Uffici Scolastici regionali, che hanno ripetutamente ribadito da un lato il carattere non obbligatorio dei contributi scolastici delle famiglie e dall'altro la necessità che venga assicurata, da parte delle scuole, la necessaria trasparenza nei confronti delle famiglie.

Da quanto sopra ne deriva che non è consentito, da parte delle scuole, richiedere contributi qualificando gli stessi come obbligatori o comunque dovuti e allo stesso modo non è consentito destinare tutto o parte del contributo volontario per la copertura, anche parziale, delle ordinarie spese di

funzionamento.

Pertanto il contributo in questione non può che essere richiesto facoltativamente quale concorso delle famiglie alla realizzazione delle attività volte all'ampliamento e all'arricchimento dell'offerta formativa delle scuole ricomprese nel POF.

Trattandosi in questo caso di "erogazioni liberali" ossia volontarie, potranno essere oggetto di detrazione (per le persone fisiche) ovvero di deduzione (per le persone giuridiche) così come previsto anche dall'art. 13, comma 3, della Legge 40/07.

**17/05/2012**

### **Equitalia: il Difensore civico scrive ad Equitalia**

Sempre più spesso si rivolgono al mio Ufficio cittadini per segnalare la ricezione di cartelle esattoriali da parte dell'Agenzia di riscossione Equitalia, chiedendo in primo luogo orientamento e informazioni che affermano di non essere in grado di

*Il Difensore civico interviene per garantire trasparenza e chiarezza nelle cartelle esattoriali*

ricavare dalla semplice lettura dei documenti agli stessi indirizzati da Equitalia.

In altre parole pare emergere da tali segnalazioni una netta sperequazione e asimmetria tra il debitore e questo particolare creditore, titolare di poteri di autotutela coattiva del tutto estranei a quelli previsti per gli ordinari creditori di diritto privato.

Tale asimmetria deve certamente essere compensata con il massimo della chiarezza, trasparenza, lealtà e collaborazione.

Il Difensore civico ha scritto pertanto ad Equitalia, nonché all'Agenzia delle Entrate del Piemonte, agli uffici della Regione Piemonte ed al Comune di Torino e al Garante del Contribuente.

Il Difensore civico ha sollecitato un miglior coordinamento nell'attività di riscossione

per rendere chiare e trasparenti le cartelle, controllando prevalentemente che siano state rispettate le procedure prima di emettere le cartelle derivanti in particolare da violazioni del Codice della Strada e dei tributi locali.

In tal modo il Difensore civico auspica che il cittadino possa ottenere rapidamente tutte le informazioni utili per comprendere le ragioni della cartella consentendo alle amministrazioni un controllo preventivo di legittimità e di merito prima di dar corso alla riscossione coattiva.

**03/05/2012**

### **Disservizi riguardanti il trasporto pubblico ferroviario**

Il Difensore civico Avv. Antonio Caputo, il 26 aprile scorso, ha incontrato l'Ing. Pascal Laurent Gregorio, Direttore della Divisione Passeggeri della Direzione regionale di Trenitalia, che si è recato in Via Dellala 8, a Torino, presso la sede dell'Ufficio della Difesa Civica.

Nel corso del cordiale colloquio, il Difensore civico ha innanzitutto ricordato le ragioni che hanno condotto all'intervento della Difesa Civica, che è finalizzato all'assunzione, con il necessario coordinamento dei soggetti interessati, di:

– misure atte ad individuare le soluzioni più idonee ad evitare il ripetersi di eventi che, oltretutto, hanno comportato un grave danno all'economia del territorio regionale;

– provvedimenti finalizzati a consentire un adeguato e proporzionato indennizzo agli utenti danneggiati dai disservizi, non costringendo i medesimi a ricorrere alla competente Autorità giudiziaria.

*Incontro del Difensore civico con il Direttore Divisione Passeggeri Regionale del Piemonte di Trenitalia*

Il Direttore Divisione Passeggeri Regionale di Trenitalia ha illustrato le misure volte a migliorare la comunicazione nei confronti dell'utenza e

*Un intervento finalizzato all'assunzione di misure e provvedimenti per consentire un adeguato indennizzo agli utenti danneggiati dal disservizio*

l'attività di monitoraggio degli eventi verificatisi, evidenziando l'eccezionalità dell'evento e le azioni intraprese da Trenitalia per gestire la particolarità degli eventi.

L'Avv. Antonio Caputo ha poi sottolineato la gravità delle disfunzioni e dei disservizi e la necessità di individuare cause e responsabilità al fine di evitare per il futuro il ripetersi di eventi che hanno danneggiato la collettività. Il Difensore civico ha inoltre evidenziato la necessità di individuare i mezzi più idonei a far ottenere una qualche riparazione agli interessati, con modalità da specificare ulteriormente.

Relativamente al pregiudizio e ai danni subiti dagli utenti, viaggiatori e pendolari, il Difensore civico ha poi sollecitato l'Ing. Gregorio a voler verificare la possibilità di conoscere in favore degli utenti una qualche misura compensativa anche relativamente all'anno in corso, in attuazione del contratto di servizio stipulato con la Regione Piemonte, e anche ipotizzando che tali misure compensative (come potrebbe essere il bonus abbonamento mensile gratuito) possano essere attribuite agli interessati senza attendere la chiusura del conto

*Responsabile Trenitalia:  
le forme di ristoro devono essere  
disciplinate in coerenza con il  
contratto di servizio stipulato con la  
Regione*

gestionale dell'anno.

Per quanto riguarda i casi di viaggiatori o utenti che siano in grado di dimostrare o documentare i pregiudizi e/o i danni di cui possano chiedere il ristoro, l'Avv. Antonio Caputo ha chiesto di valutare in ipotesi ogni concreta situazione, fermi restando i diritti degli interessati in ogni sede competente e salvo restando il concerto con la Regione Piemonte nell'ambito della gestione del contratto di servizio in essere.

L'Ing. Gregorio ha sottolineato che tutte le forme di ristoro devono necessariamente essere disciplinate in coerenza con il contratto di servizio

stipulato con la Regione Piemonte.

In ultimo, il Direttore Divisione Passeggeri Regionale di Trenitalia ha illustrato gli interventi in atto per favorire la mobilità dei disabili viaggiatori.

A conclusione del cordiale incontro, il Difensore civico ha confermato la disponibilità dell'Ufficio nei confronti di tutti i soggetti interessati e coinvolti (utenti anche associati, Ente regionale, Gestori, Ministero delle Infrastrutture), anche nell'ambito del più generale intervento svolto dal Coordinamento Nazionale dei Difensori civici, finalizzato alla miglior tutela dei diritti dell'utenza.

**20/04/2012**

**IMU : modalità di esazione**

In data 19 aprile 2012 il Difensore civico ha sollecitato i Sindaci dei Comuni del Piemonte a valutare attentamente la necessità di semplificare, razionalizzare e rendere meno onerosa per i cittadini la riscossione della nuova imposta IMU, in modo che, quello che "il Sole 24ore" del 18 aprile 2012 ha definito in un editoriale "l'esercizio complicato dell'imposta più odiata", possa essere più accettabile e, nell'interesse delle stesse Amministrazioni, per evitare fenomeni di evasione e indurre correttezza e certezza nei rapporti.

La problematica che direttamente riguarda gli Enti impositori, concerne in particolare la difficoltà per il quivis de populo di elaborare conteggi, di compilare modelli, di scorporare, come

*Il Difensore civico interviene  
con i Comuni per la  
semplificazione della  
riscossione dell'IMU*

sembra emergere dalla normativa, quanto va allo Stato e quanto va ai Comuni.

Tutto ciò può richiedere operazioni complesse, aggravio di oneri e anche di costi per i cittadini che si rivolgano a consulenti ed esperti.

Ulteriormente può determinare molteplicità di errori, anche inconsapevoli

o involontari, tali da provocare contenzioso, difficoltà o ritardo nell'esazione.

Si aggiunge ancora, per quanto concerne il modo di pagamento, che la mancata previsione sistematica di possibile versamento a mezzo MAV, esente da costi, può generare ulteriori addebiti per commissioni e oneri bancari o postali.

05/04/2012

### Sinergia tra Ufficio del Difensore civico e Authority per l'energia elettrica ed il gas

Una cittadina, utente di un contratto di fornitura del gas con il gestore Eni Gas and Power, ha evidenziato a questo Ufficio di avere richiesto la domiciliazione delle relative bollette presso conto corrente postale dal 2006.

Al riguardo, la cittadina ha lamentato che la domiciliazione si sarebbe realizzata con esito discontinuo (avendo la cittadina, per taluni periodi, ricevuto apposito bollettino postale per il versamento del dovuto) e in ogni caso di non aver ricevuto alcuna fattura e/o bollettino, nonché comunicazione di pagamento, per il periodo corrente tra il settembre 2009 e il gennaio 2010.

La cittadina si è quindi rivolta a Eni gas and Power ricevendo copia di fattura relativa al periodo 10 settembre 2009 - 27 gennaio 2010, ed ha provveduto a pagare mediante bollettino di conto corrente postale.

Da quel momento Eni Gas and Power non ha più inviato fatture fino al 14/09/2011, quando ha richiesto il pagamento del periodo 11 maggio 2011 - 14 settembre 2011 altresì inviando un sollecito per mancato pagamento riguardante tre fatture, senza indicazione di periodi e relativi consumi.

Al riguardo l'Ufficio del Difensore civico ha inviato segnalazione all'Autorità garante per l'elettrica ed il Gas che in merito alla problema del tardivo e/o mancata consegna di bollette ha evidenziato circostanze e conseguenze derivanti da inadempimenti o scorrette condotte del gestore valide per la generalità degli utenti:

1. la disciplina delle modalità e delle tempistiche di pagamento previste nella Deliberazione del 2001 n. 229/01 dell'Authority per cui il termine di scadenza per il pagamento non può

essere inferiore a venti giorni dalla data di emissione della bolletta

2. l'attivazione di procedimenti di natura sanzionatoria sotto il profilo del diritto di iniziativa economica ed del suo esercizio in regime di concorrenza, da parte del Garante per la concorrenza ed il mercato; per cui l'Autorità di garanzia della Concorrenza e del mercato ha ritenuto scorretta, giacché assunta in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice di Consumo, la pratica commerciale del gestore di gas, specificando che quest'ultimo deve comunque tenere esente da responsabilità il cliente da qualsivoglia onere derivante da ritardi non imputabili alle sue responsabilità derivanti dalla ritardata e/o omessa consegna della fattura;

3. l'erogazione, ai sensi della Deliberazione del 18.11.2008 n. 164/08 di indennizzo automatico base di 20,00 euro qualora il gestore non rispetti il tempo massimo per l'invio al cliente della risposta motivata al reclamo. Indennizzo crescente fino ad un massimo di 60,00 euro in relazione al ritardo con il quale viene inviata la risposta motivata scritta per il reclamo. La corresponsione dello stesso deve comunque avvenire entro un tempo massimo di otto mesi dalla data di ricevimento del reclamo.

Il Difensore civico trova un interlocutore privilegiato nell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ovvero l'Autorità per l'Energia elettrica e il gas, segnalando presunte situazioni di irregolarità ovvero di abusi, affinché possano essere valutate 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.

E' in corso 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; infatti, tutte le segnalazioni inviate all'Authority per il gas e l'energia elettrica danno seguito all'avvio di un procedimento da parte dello Sportello per il Consumatore e danno all'utente, innanzitutto, la possibilità di ottenere una spiegazione chiara in base alle condizioni contrattuali, se del caso procurando l'annullamento delle

*Ecco il caso di un cittadino che nonostante la richiesta di disattivazione del contratto ha ricevuto dopo due anni la fattura del Gestore*

*Il Difensore civico interviene sul problema della mancata e/o tardiva consegna di fatture per la fornitura di gas*

*Tutte le segnalazioni del Difensore civico inviate all'Autorità danno seguito all'avvio di un procedimento. Garantita trasparenza e rispetto dei diritti dell'utente*

determinazioni assunte dai gestori. A tale riguardo, a titolo esemplificativo, si descrivono le determinazioni assunte dallo Sportello per il consumatore in riferimento ad un caso concernente la mancata gestione di una richiesta di cessazione dell'utenza relativo ad un utente che, pur avendo richiesto telefonicamente la disattivazione di un contratto di fornitura di energia elettrica

*L'utente non è responsabile dei ritardi del Gestore nel consegnare le fatture. Previste invece sanzioni per il Gestore da parte dell'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato*

nel 2009, si era visto recapitare due anni dopo una fattura per il pagamento della fornitura di energia nel frattempo erogata. A seguito del reclamo presentato dall'utente il gestore aveva sostenuto che l'emissione di tale fattura ed il conseguente pagamento erano dovuti sul presupposto che non era stato compilato un modulo che il gestore medesimo aveva inviato, sei mesi dopo la richiesta di disattivazione, all'indirizzo presso il quale era stata domandata la disattivazione del contratto di fornitura. A seguito dell'intervento del Difensore civico, lo Sportello per il consumatore ha chiesto al gestore di fornire i seguenti chiarimenti:

- data di ricevimento della prima richiesta di cessazione della fornitura da parte del cliente, nonché chiarimenti in merito all'eventuale mancata accettazione della prima richiesta formulata dal cliente
- puntuale ricostruzione della vicenda, nonché motivazioni del presunto ritardo nella gestione della pratica
- misure poste in essere o in corso di esecuzione per addivenire ad una risoluzione della problematica
- comunicazione della data di ricevimento del primo reclamo scritto del cliente, nonché copia e data di invio da parte del gestore della risposta scritta e motivata, al fine di verificare il rispetto delle disposizioni della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e per il Gas; in ogni caso fissando il termine di 15

giorni al gestore per far pervenire le informazioni richieste.

Inoltre, le segnalazioni inviate allo Sportello del consumatore hanno dato luogo anche ad interventi di carattere generale sotto il profilo il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, mediante avvio di procedimenti sanzionatori da parte del Garante per la concorrenza ed il mercato. Tale risultato è stato conseguito per il caso di ritardo nella consegna di fatture da parte di società fornitrice di gas per cui l'Autorità di garanzia della Concorrenza e del mercato ha ritenuto scorretta, giacché assunta in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice di Consumo la pratica commerciale in questione, specificando che il gestore deve comunque tenere esente da responsabilità il cliente da qualsivoglia onere derivante da ritardi non imputabili.

**28/3/2012**

**Stabilizzazione precari della Regione Piemonte : interazione fra Difensore civico e Assemblea legislativa regionale**

A seguito di una richiesta di intervento avanzata da alcune dipendenti a tempo determinato della Regione Piemonte, precarie in attesa di possibile stabilizzazione, il Difensore civico in data 12.03.12 ha indirizzato una nota al Presidente del Consiglio Regionale e al Presidente della Giunta Regionale con

*Richiesta di interventi trasparenti e rispettosi della legge per i 200 precari della Regione*

riferimento alla vicenda della "Stabilizzazione dei precari" della Regione Piemonte, che coinvolge oltre duecento dipendenti dell'Ente, sollecitando l'adozione di provvedimenti rispettosi della legge nonché di trasparenza e certezza dei rapporti e così anche dei diritti delle persone interessate. Prontamente il Presidente del Consiglio regionale ha comunicato al Difensore civico, con nota del 21.03.12, che al termine della Seduta straordinaria del Consiglio Regionale su "precarizzati nell'Ente Regione", tenutasi il 13 marzo scorso, l'Assessore al Bilancio e Risorse

Umane ha riferito che il Ministro della funzione pubblica Patroni Griffi ha dato la propria disponibilità ad affrontare il problema per cercare di arrivare ad una soluzione e che si potrebbe ipotizzare una possibile proroga dei contratti in vista di un concorso ad evidenza pubblica a cui possano accedere anche i precari.

**27.03.2012**

### **Trasferimento di fondi da banche inglesi a banca italiana**

In data 13 marzo 2012 abbiamo ricevuto una richiesta di intervento da parte di un dottore commercialista residente in Provincia di Pescara, al quale i referenti della Sezione Consolare dell'Ambasciata Britannica a Roma, avevano consigliato di rivolgersi al nostro Ufficio per cercare di trovare una soluzione al caso prospettato.

Il problema sollevato riguarda la zia dell'esponente, cittadina italiana residente in Gran Bretagna che, a causa di un improvviso aggravamento delle sue condizioni di salute, si è vista costretta a trasferirsi in Italia presso l'abitazione del nipote in Provincia di Pescara, per sottoporsi alle indispensabili cure

*Per garantire il diritto alla salute il Difensore civico interviene nel trasferimento di fondi tra banche*

mediche.

Ciò ha dato luogo alla necessità di trasferire i fondi, già giacenti su conti correnti accesi presso due banche inglesi, presso una banca italiana, al fine di disporre delle somme necessarie per far fronte alle spese sanitarie.

Nonostante il cittadino esponente fosse munito di regolare procura generale, attraverso la quale la Sig.ra E. ha conferito al nipote ogni tipo di potere e facoltà, il trasferimento di fondi richiesto non era stato effettuato.

Pertanto il Sig. D., stante l'assenza in

Italia del Difensore civico Nazionale, si è rivolto al Difensore civico della Regione Piemonte quale Coordinatore della rete dei Difensori civici regionali italiani, organismo riconosciuto e accreditato dal Mediatore Europeo.

La funzione del Difensore civico è la protezione e la promozione dei diritti umani, con particolare riferimento al diritto alla Salute.

Benché non competeva al Difensore civico la trattazione di problematiche di natura privatistica, quali i rapporti intercorrenti fra banche, il caso della Sig.ra E. assume rilievo in quanto la cittadina ha bisogno urgentemente del suo denaro per sottoporsi a indifferibili cure mediche.

Per questo motivo già in data 19.03.12, a soli sei giorni dalla richiesta di intervento, il nostro Ufficio ha provveduto a trasmettere una lettera all'Ombudsman Britannico affinché si faccia carico del caso prospettato, alla Sezione Consolare dell'Ambasciata Britannica a Roma, nonché alle banche coinvolte per sollecitare una tempestiva soluzione alla vicenda in esame.

All'esito dell'intervento il Sig. D. ha ringraziato l'Ufficio per il tempestivo interessamento.

*Intervento del Difensore civico in raccordo con l'Ombudsman Britannico*

**29.02.2012**

### **Cittadina nata in Argentina da genitori italiani e residente in Argentina**

A richiedere l'intervento del Difensore civico in data 12.01.2012 è stata una cittadina nata in Argentina da genitori italiani e residente in Argentina che non era riuscita ad ottenere l'iscrizione all'AIRE (anagrafe della popolazione italiana residente all'estero) presso un Comune della Provincia di Torino, nonostante avesse ripetutamente inviato tutta la documentazione necessaria per un regolare avvio della procedura già a decorrere dal marzo 2011.

Evidenziava inoltre la cittadina che la mancata iscrizione all'AIRE non le consentiva di ottenere il passaporto italiano, necessario per poter affrontare il viaggio in Italia programmato per il gennaio del 2012.

*Intervento del  
Difensore  
civico per  
sollecitare  
l'iscrizione  
all'AIRE  
necessaria per  
l'ottenimento  
del passaporto  
italiano*

In seguito all'intervento sollecitatorio del Difensore civico nei confronti del Comune di Moncrivello, svolto subito dopo la richiesta dell'interessata, la stessa ha comunicato di aver ottenuto in breve tempo l'iscrizione all'AIRE.

Da ultimo la cittadina ha informato il Difensore civico che la vicenda ha avuto riflessi positivi anche nei riguardi del Consolato di Cordoba, consentendole di ricevere il passaporto italiano già venerdì 24 febbraio scorso.

All'esito dell'intervento il Presidente della Federazione di Associazioni Italiane di Cordoba, F.A.I.C, Sig. Prospero Sapone, ha ringraziato il Difensore civico

## 2 Comunicazione al pubblico: le Newsletter del 2012

### Newsletter n.7 del 05/12/2012

#### Come e perché richiedere al Difensore civico di intervenire?

Care/i cittadine/i,  
desidero dialogare con Voi spiegandoVi come contattare il mio Ufficio in Piemonte, affinché tutti i cittadini e i residenti del Piemonte possano al meglio utilizzare il servizio.

E' possibile rivolgersi all'Ufficio per telefono, tramite posta elettronica, fissando un appuntamento anche nelle Province della Regione, ove gli Uffici Relazioni con il Pubblico possono organizzare, se necessario, un incontro che, in alcune Province (Alessandria, Cuneo, Verbano Cusio Ossola) già funziona attraverso Skype, con una semplice telefonata organizzata dall'U.R.P..

Poiché al Difensore civico ci si rivolge per denunciare disservizi, ritardi, omissioni, discriminazioni, come tali perlomeno ritenuti dal cittadino, è necessaria anche, con l'assistenza di un funzionario se richiesto, compilare una breve modulistica, reperibile sul sito che

*Denuncia di disservizi, ritardi omissioni e discriminazioni al Difensore civico*

contiene 10 domande, necessarie a Voi stessi per capire meglio qual'è il Vostro problema e al Difensore civico per poter intervenire, se lo riterrà.

E' comunque possibile anche scrivere al Difensore civico, anche utilizzando il modulo che troverete sul sito.

Entrambi i moduli si possono scaricare dal sito e inviare in automatico, tramite lo stesso sito, al Difensore civico.

E' bene sapere che :

- il ricorso al Difensore civico è totalmente gratuito;

- il Difensore civico non può rimettere in discussione un qualunque provvedimento del Giudice, né avviare interventi se vi è in corso un procedimento avanti al Giudice, non potendo Egli sostituire il Giudice;

- l'attività del Difensore civico non interrompe né sospende termini di decadenza di eventuali diritti né di prescrizione di azioni giudiziarie civili, penali, amministrative e tributarie;

- il Difensore civico in totale autonomia, a garanzia della sua terzietà tutelata dalla legge e propria della pubblica funzione, valuta se i fatti esposti giustificano o meno un suo intervento, in quanto Organo statutariamente indipendente.

*Per avere risposte e poter esercitare il diritto al confronto istituzionale con le Pubbliche Amministrazioni e i Gestori di pubblici servizi*

*In Svezia, in Danimarca, in Germania il Difensore civico può intervenire in senso coercitivo*

*In Spagna e in Svezia il Difensore civico può rivolgersi alla Corte Costituzionale*

*In Italia il Difensore civico può solo sollecitare le risposte pubbliche inducendo le Amministrazioni ad autocorreggersi*

### **Cosa aspettarsi dunque?**

Il Difensore civico non svolge le funzioni di un Avvocato.

L'Avvocato esercita una professione per cui viene retribuito dal cliente ed è tenuto, nei limiti di legge, a fare gli interessi del

*Un servizio gratuito per tutelare l'interesse di tutti i cittadini ad un corretto e imparziale andamento delle Amministrazioni*

cliente.

Il Difensore civico svolge la sua pubblica funzione gratuitamente e i suoi interventi hanno lo scopo di tutelare l'interesse di tutti i cittadini ad un corretto e imparziale andamento dell'Amministrazione, per cui Egli, quando ritiene che ne ricorrano le condizioni, può sollecitare queste ultime suggerendo anche rimedi e soluzioni.

Ma Egli non può sostituirsi alle Amministrazioni, solo potendo richiedere risposte che le Amministrazioni sono tenute a fornire in un pubblico confronto.

In altri Paesi, il Difensore civico può anche intervenire in senso coercitivo, come in Svezia, Danimarca e Germania.

In Spagna e in Svezia può anche rivolgersi alla Corte Costituzionale, quando ritiene che una legge violi diritti fondamentali costituzionalmente protetti.

In Danimarca può anche perseguire penalmente i funzionari che non gli rispondono.

In Francia, qualche giorno fa, il Difensore civico, *Defenseur des droits*, ha emanato formalmente un'ingiunzione contro il Primo Ministro per una vicenda di cartelle pazze.

In Italia egli può solo sollecitare risposte pubbliche che possono riguardare anche i cittadini che si trovino in condizioni simili.

Prevenendo il ripetersi di atti di "cattiva amministrazione" e inducendo le Amministrazioni più avvedute ad autocorreggersi.

Come vedete la strada per il Difensore civico in Italia è ancora lunga, come è lunga l'attesa dei cittadini di non essere trattati come sudditi, come popolo

indistinto o anche, come si diceva qualche tempo fa, come "gente".

### **Che succede se l'Amministrazione non accoglie la richiesta del cittadino?**

Il Difensore civico non può costringere l'Amministrazione ad accogliere il punto di vista del cittadino, che peraltro non è sempre corretto dal punto di vista giuridico e legale.

Starà al cittadino comprendere, a questo punto, anche mediante un consulente di sua fiducia, se, per tutelare un suo privato interesse o un suo diritto, egli debba o meno ricorrere al Giudice.

Ma il Difensore civico non interviene ulteriormente, in quanto Egli non può usurpare le funzioni che la legge attribuisce agli Avvocati, protetti dal Codice penale che vieta e sanziona l'esercizio abusivo della professione forense.

E' utile sottolineare, per meglio orientarvi, che presso il Tribunale di Torino - C.so Vittorio Emanuele II n.130, ingresso 3 - funziona un Ufficio Relazioni con il Pubblico ( tel.0114329039 /8440 /9457 /9893 /7970), al quale ci si può rivolgere per ricevere un orientamento e un indirizzo e, per quanti ne abbiano la

*Il Difensore civico non è un avvocato e non può costringere l'Amministrazione ad accogliere il punto di vista del cittadino*

condizione, è possibile richiedere di essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, rivolgendosi al locale Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, dove viene svolto un servizio di consulenza gratuitamente.

L'Avvocato valuterà se si possa o meno ricorrere al Giudice, in quanto la legge prevede l'obbligo della difesa tecnica e in quanto non si può addebitare a carico dello Stato l'onere di difendere posizioni infondate a giudizio del difensore tecnico. In tal modo anche in forza di Protocollo d'intesa sottoscritto dal Difensore civico

con il Presidente del Tribunale di Torino a maggio 2011, si intende garantire un orientamento a tutto campo del cittadino, mettendolo nella condizione di sapere a chi rivolgersi per far valere i suoi diritti e interessi e conoscerne l'esistenza.

### Perché allora rivolgersi al Difensore civico?

Per ottenere la garanzia, che è un diritto dei cittadini di un confronto istituzionale con le Amministrazioni e, come anche nel caso del diniego all'accesso documentale, per ottenere legalità e anche trasparenza.

Mi rendo conto che a fronte di aspettative e richieste non accolte dall'Amministrazione o da gestori di pubblici servizi qualcuno storcerà il naso.

Ma è necessario comprendere che non sempre le proprie aspettative significano che si hanno delle ragioni giuridiche e comunque che vi è un Giudice, non il Difensore civico, deputato a risolvere il conflitto.

D'altra parte nemmeno la decisione del Giudice corrisponde sempre alla Verità, per quanti credono nella Verità, trattandosi unicamente di verità processuale, di cui deve farsi carico la Magistratura per porre un punto fermo alle liti fra cittadini e Amministrazioni.

SalutandoVi cordialmente, Vi dò appuntamento alla prossima newsletter, restando a vostra disposizione

*Il Difensore civico  
avv. Antonio Caputo*

## Newsletter n. 6 del del 23/10/2012

### Scritti anonimi al Difensore civico

In questi giorni è giunto al Difensore civico, ma il fatto si è ripetuto anche in altre occasioni, uno scritto anonimo.

Il Difensore civico si è interrogato su come procedere in circostanze analoghe. Nel caso in cui lo scritto consenta comunque di determinare un fatto di "cattiva amministrazione" ipoteticamente denunciato, a prescindere dall'anonimato, il Difensore civico è sempre puntualmente intervenuto coerentemente con le sue funzioni, come avvenuto in relazione ad una denuncia che riguardava il trattamento deteriorato a cui verrebbero assoggettati pazienti anziani non autosufficienti ricoverati in strutture socio-sanitarie.

E, ricorrendo il caso, ne ha informato anche il Procuratore della Repubblica.

Ma, quando non è possibile identificare oltre al soggetto esponente anonimo, nemmeno l'oggetto e nemmeno indirettamente, il Difensore civico si è limitato ad aprire la posizione in attesa di eventuali ulteriori comunicazioni, non essendo in condizioni di poter

raggiungere e contattare chi gli scrive, non essendo indicate né generalità né recapiti di sorta.

Se viceversa fosse possibile, anche indirettamente, verificare e approfondire i fatti, il Difensore civico aprirà un'indagine e, qualora ne ricorrano le condizioni, il Difensore civico potrà anche informarne la Procura della Repubblica quando si tratti di circostanze capaci di costituire ipotetiche fattispecie di reato, il cui accertamento è demandato al Giudice.

### Ma perché coprirsi con l'anonimato?

Care/i cittadine/i,  
Sappiate che il Difensore civico serve per garantire trasparenza e legalità e che il suo intervento concerne il fatto della "cattiva amministrazione" che riguarda ogni persona da essa coinvolta; ciò per cui il nome di chi denuncia, a ben vedere, salvo che si tratti di questioni che riguardino l'interessato (come per i pazienti non autosufficienti in lista di attesa, ad esempio), non è determinante

*Esercitare diritti di cittadinanza significa farsi carico non solo dei propri problemi ma anche di problematiche connesse che riguardano tutti, nel senso che fatti di "cattiva amministrazione" non abbiano a ripetersi a danno delle persone.*

per consentire l'apertura di un'indagine, purché si tratti di fatti concreti; viceversa,

*Un invito del Difensore civico a rivendicare i diritti che appartengono a ciascuno di noi alla luce del sole, senza paura*

quando non viene fornito alcun elemento utile, perché nascondersi dietro l'anonimato?

Difesa civica significa anche educazione dei cittadini alla legalità.

Educazione alla legalità significa anche esercizio dei diritti di cittadinanza.

Esercitare diritti di cittadinanza significa farsi carico non solo dei propri problemi ma anche di problematiche connesse che

riguardano tutti, nel senso che fatti di "cattiva amministrazione" non abbiano a ripetersi a danno delle persone.

Questa mia non è un invito alla delazione. E' l'invito a rivendicare apertamente, alla luce del sole, diritti che appartengono a ciascuno e a tutti noi, senza paura.

L'intervento del Difensore civico, d'altra parte, riguarda i fatti di "cattiva amministrazione" ancor prima delle persone in ipotesi responsabili, in quanto rivolto a prevenire il ripetersi dei fatti e a definire amichevolmente possibili contrasti.

Altra cosa è il ricorso al Giudice.

SalutandoVi cordialmente, Vi do appuntamento alla prossima newsletter, restando a vostra disposizione.

*Il Difensore civico  
avv. Antonio Caputo*

## Newsletter n. 5 del 20/07/2012

### Trasparenza e informazione

per supplire al deficit democratico delle Istituzioni.

*Ecco i principi da applicare per garantire il diritto di accesso dei cittadini a documenti detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea*

Care/i cittadine/i, intendo oggi parlarVi del diritto di accesso a documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni.

La materia è disciplinata nel nostro Paese dalla legge 7 agosto 1990 n.241 e successive modifiche e integrazioni, in attuazione del principio costituzionale di buon andamento dell'Amministrazione, tutelato dall'art.97 della Costituzione : "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione".

Sul sito del Difensore civico ([www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/index.htm](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/index.htm)) troverete un approfondimento in materia di accesso, che spero possa esservi utile ([www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/relazione.htm](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/relazione.htm) da pag. 51 a pag.66).

Con la mia newsletter n.2 del 26 aprile 2012, si è dialogato sul tema dell'ambiente e dell'informazione ambientale e sul ruolo della conoscenza nei processi decisionali ambientali.

Per ribadire i diritti dei cittadini nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha indicato i principi guida che costituiscono un vincolo per la burocrazia (sentenza della Corte di Giustizia 21 luglio 2011, C-506/08 P.).

La Corte Europea ha affermato che l'associazione del principio di trasparenza al principio di democrazia partecipativa rende evidente che la partecipazione pubblica alla sfera politica dell'Unione, nel quadro del Trattato di Lisbona, si identifica

sostanzialmente con il diritto dei cittadini ad essere informati e ad essere consultati nel dibattito istituzionale nel quale si forma l'indirizzo politico che porterà le istituzioni stesse all'elaborazione della proposta e all'adozione della decisione. Ciò in quanto "il dialogo con la società civile (...) non può sopperire alla mancanza di legittimazione democratica (...)".

La Corte di Giustizia, riecheggiando la problematica attinente al deficit democratico delle istituzioni europee sembra aderire a quella tendenza a concettualizzare la democrazia in

*Il diritto di accesso rappresenta il diritto dei cittadini ad essere informati e consultati, in modo che le decisioni vengano prese nella maniera più possibile vicina ai cittadini... e diventa il termometro del grado di democraticità del sistema e funge da controllo dell'attività istituzionale, resa più trasparente*

termini di trasparenza secondo la quale la democratizzazione dell'Unione viene vista come un problema di trasparenza, informazione e consultazione.

L'accesso ai documenti viene dunque letto in chiave di attuazione del principio democratico, grazie al suo utilizzo come strumento di partecipazione del singolo al processo decisionale.

In tale prospettiva il diritto d'accesso agli atti diviene termometro del grado di democraticità del sistema. Più precisamente, esso funge da strumento di controllo dell'attività istituzionale, resa più trasparente, e da principio di funzionamento che assicura che le decisioni siano prese nella maniera più possibile aperta e vicina ai

cittadini, in modo da garantire la partecipazione della società civile.

La Corte specifica che il principio di trasparenza si applica a tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso, concernenti tutti i settori di attività.

In merito al diritto di accesso agli atti delle istituzioni, la Corte pur riconoscendo che indubbiamente, tale diritto è sottoposto a determinate limitazioni, ne ribadisce l'ampia portata affermando che dal momento che esse derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, tali eccezioni devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo.

La Corte afferma che "quando l'istituzione interessata decide di negare l'accesso a un documento di cui le è stata chiesta la divulgazione, essa deve spiegare (...) come l'accesso a tale documento possa arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato ..., che tale istituzione invoca".

Care/i cittadine/i,

il Difensore civico fa uso di tali principi quando la persona a cui viene negato da un'Amministrazione l'accesso ai documenti si rivolge al mio Ufficio per impugnare il diniego, come previsto dall'art.25 c. 4 della legge 7 agosto 1990 n.241 in materia di accesso.

Lo sapevate che, in tal modo, è possibile sospendere i termini per impugnare il diniego davanti al TAR, evitando ingenti costi e anche il formalismo delle procedure?

Peccato che tale diritto, che hanno, tra gli altri, i cittadini del Piemonte, non sia concesso ai cittadini che vivono in sei Regioni italiane (su venti) che non hanno nominato il Difensore civico.

*Il Difensore civico  
avv. Antonio Caputo*

*Rivolgendosi al  
Difensore civico  
per impugnare il  
diniego  
all'accesso ai  
documenti è  
possibile  
sospendere i  
termini per  
impugnare il  
diniego al Tar,  
evitando ingenti  
costi.  
6 Regioni  
italiane su 20  
non hanno  
questo diritto*

## Newsletter n. 4 del 10/07/2012

### Difesa civica istituzionale e giurisdizione

*Al Difensore  
civico spettano  
compiti di  
richiesta, di  
proposta, di  
sollecitazione  
e di  
informazione a  
tutela del  
cittadino nei  
confronti delle  
Pubbliche  
amministrazioni  
regionali e di  
quelle che  
esercitano  
deleghe  
regionali*

Care/i cittadine/i,  
intendo oggi parlarVi dei compiti della Difesa Civica istituzionale e del rapporto con l'attività dei giudici.

La Regione Piemonte ha attribuito al Difensore Civico, nei confronti dell'Amministrazione regionale, degli Enti pubblici regionali e delle Amministrazioni Pubbliche che esercitano deleghe regionali, nonché delle ASL operanti sul territorio, compiti di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione per la tutela del cittadino.

La L.15/05/1997, n.127, ha esteso tale tutela nei riguardi delle Amministrazioni periferiche dello Stato che operano nell'ambito del territorio regionale, escluse quelle operanti nei settori della Difesa, della Sicurezza Pubblica e della Giustizia. Inoltre, il Difensore Civico ha poteri di intervento nei riguardi dei Concessionari e dei Gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità (es., Trenitalia, Enel, Eni, Smat, Rai, Telecom, ecc...).

La legislazione regionale attribuisce al Difensore Civico "il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione Regionale quanto gli spetta di diritto" (art.2, L.R. 09/12/1981, n.50).

L'azione del Difensore è dunque particolarmente incisiva nei confronti delle Amministrazioni Regionali.

Tale norma fa riferimento al diritto del cittadino ad una "buona amministrazione", nel senso di una vita migliore per il cittadino nel quotidiano rapporto con le Amministrazioni.

Gli interventi del Difensore Civico intendono innanzitutto rendere trasparente l'azione amministrativa, in confronto con le richieste dei cittadini, nel senso di una informazione chiara delle motivazioni e del contenuto dei provvedimenti adottati ovvero dei

comportamenti posti in essere dalle Amministrazioni nella relazione con i cittadini.

Il Difensore Civico si pone come soggetto terzo nella relazione fra il cittadino e la Pubblica Amministrazione, essendo il suo intervento caratterizzato da finalità di interesse pubblico (la buona amministrazione e la trasparenza amministrativa) e non esercita un'attività di consulenza personale ovvero difensiva, volta alla tutela della persona fisica o giuridica, che caratterizza in particolare l'attività forense.

In tal senso il Difensore Civico non provvede ad inviare segnalazioni "in nome e per conto del cliente", in quanto la relazione che intercorre fra il Difensore Civico e il cittadino che si rivolge alla Difesa Civica non può in nessun modo essere assimilata al rapporto, di natura

*Il Difensore civico ha il compito di salvaguardare il diritto del cittadino ad una buona e trasparente amministrazione nel senso di una informazione chiara delle motivazioni e del contenuto dei provvedimenti adottati*

professionale, che intercorre fra cliente e consulente fiduciario (avvocato, commercialista, consulente in genere) abilitato alla trattazione del caso, anche in via esclusiva, come si evince dalla previsione dell'art.348 c.p. che sanziona l'esercizio abusivo della professione forense.

Il Difensore Civico non può adottare atti di amministrazione attiva e/o sostitutiva,

quali provvedimenti di annullamento, revoca, rettifica, sospensione dell'efficacia e via discorrendo, nemmeno disponendo il Difensore civico della possibilità di nominare un perito che potrebbe in ipotesi svolgere accertamenti di natura tecnica con riguardo alle

*Il Difensore civico non può adottare atti di amministrazione attiva e/o sostitutiva. Il nostro ordinamento attribuisce solo al Giudice il compito di verificare in concreto se, a fronte di conflitti, sia stato violato effettivamente qualche diritto; il Giudice è l'unico soggetto capace di imporre in modo coercitivo l'applicazione della legge*

problematiche sollevate.

In ogni modo l'azione del Difensore Civico può provocare in capo ai soggetti destinatari comportamenti, ovvero adozione di atti, che possono anche consentire il soddisfacimento di diritti del cittadino in via di adempimento spontaneo o anche di autotutela, responsabilizzando le Amministrazioni in ordine a possibili conseguenze, anche giurisdizionali, di condotte non conformi alla legge od atti illegittimi, tuttavia senza pregiudizio della possibilità di rivolgersi al Giudice competente, unico soggetto capace di imporre in modo coercitivo l'applicazione della legge.

L'ordinamento, infatti, nel prevedere la funzione giurisdizionale, intende attribuire proprio al giudice e non ad altre figure che intervengono in situazioni diverse il compito di verificare in concreto se, a fronte di posizioni conflittuali e tuttavia chiare, sia stato violato effettivamente e non in astratto un qualche diritto.

Vi chiederete, allora, quando il

destinatario dell'intervento non vuole riconoscere un vostro diritto: "a cosa serve andare dal Difensore Civico?"

In altri Paesi le indicazioni del Difensore Civico hanno valore prescrittivo e compete addirittura al Difensore Civico la possibilità di impugnare le leggi davanti alla Corte Costituzionale, se ritenute lesive di diritti fondamentali.

Nel nostro Paese il Difensore Civico, pur non avendo poteri prescrittivi, può tuttavia comunque obbligare con il Suo intervento i destinatari, Pubbliche Amministrazioni e Pubblici Uffici, a fornire una risposta motivata.

Anche nei confronti dei Gestori e Concessionari di servizi pubblici o di pubblica utilità (Enel, Eni, Telecom, ecc.) il Difensore Civico non può intervenire in senso prescrittivo, ma può sempre segnalare alle Autorità preposte alla regolazione di quel particolare mercato (telefonia, elettricità, ecc.) - le c.d. Authority - la necessità di intervenire nell'ambito dell'attività di sorveglianza che compete alle stesse.

Rivolgendosi al Difensore Civico è dunque possibile ottenere chiarezza e trasparenza, ma se il destinatario dell'azione del Difensore Civico non intende accogliere la rivendicazione del cittadino, quest'ultimo dovrà necessariamente rivolgersi al giudice per sostenere fino in fondo le proprie rivendicazioni, giacché nello Stato di diritto solo il giudice può decidere con forza vincolante chi ha ragione e chi ha torto.

In ogni modo il Difensore Civico interviene non solo per tutelare la specifica posizione del cittadino che si è a lui rivolto, ma più in generale il diritto di tutti i cittadini, che si trovino in condizioni analoghe, ad una buona amministrazione nell'interesse di tutti.

Nel congedarmi, rimango in attesa di Vostre osservazioni, domande e richieste di chiarimento e anche di segnalazioni.

*Il Difensore civico  
avv. Antonio Caputo*

*Il Difensore  
civico interviene  
per tutelare i  
diritti di tutti i  
cittadini ad una  
buona  
amministrazione  
nell'interesse di  
tutti*

## Newsletter n. 3 del 16/05/2012

**Il problema delle liste di attesa per le prestazioni socio-sanitarie post acuzie in favore di anziani non autosufficienti e disabili**

*Il Difensore  
civico  
interviene sul  
diritto alla  
salute  
garantito dalla  
Costituzione e  
dal DGR del  
2004 in ordine  
al percorso di  
continuità  
assistenziale  
per cittadini  
non  
autosufficienti*

Care/i cittadine/i,  
intendo oggi parlarVi di un caso che sempre più spesso viene portato all'attenzione del Difensore civico e che riguarda anziani non autosufficienti e disabili.

Il caso è questo:  
sempre più numerosi cittadini non autosufficienti, siano essi anziani non autosufficienti o disabili, al termine di "Percorso di Continuità Assistenziale" a cui il cittadino ha avuto accesso in situazione di malattia acuta attraverso il Pronto Soccorso o Reparto Ospedaliero e che si è sviluppato in un periodo di tempo determinato, con misure riabilitative, cliniche e assistenziali a spese del Servizio Sanitario, si trovano nella necessità accertata dalle apposite Commissioni U.V.G. di proseguire nell'utilizzo di prestazioni socio-sanitarie appropriate alla loro situazione.

Ma la "continuità" resta solo nelle parole delle norme che regolano il "Percorso" sopra indicato, in quanto i cittadini si vedono troppo spesso collocati in "liste di attesa" per accedere a prestazioni di carattere non solo residenziale (R.S.A., R.A.F) , ma anche domiciliare , ricevendo dagli Uffici pubblici interessati comunicazioni in cui viene solo indicata la loro posizione in graduatoria, al più con individuazione del tempo di attesa per essere effettivamente presi in carico dalle strutture socio-sanitarie, sia pure non in termini rigidi e assoluti.

In questa situazione un numero sempre crescente di persone non autosufficienti, in attesa delle necessarie misure di

"continuità assistenziale" si vede costretta a rivolgersi a strutture residenziali private (R.S.A., R.A.F., Case di Cura) o, dopo essersi opposti alle dimissioni, a rimanere

*Nell'ultimo anno, un numero  
sempre crescente di persone  
non autosufficienti, in attesa di  
misure di continuità  
assistenziale, si vede costretta a  
rivolgersi a case di cura private  
con rette di degenza di circa  
2000 - 3000 euro totalmente  
a proprio carico*

nelle strutture in cui ha trovato attuazione il "Percorso di Continuità Assistenziale" , con rette di degenza, oltremodo onerose a totale proprio carico (circa euro 2.000 - 3.000).

Il Difensore civico, tenuto conto che il diritto alla salute è costituzionalmente protetto dall'art.32 della Costituzione e sulla base di quanto previsto dalla D.G.R. n.72-14420 del 20 dicembre 2004 in ordine all'articolazione del "Percorso di Continuità Assistenziale" che, testualmente afferma che "ove necessiti potrà trovare continuità attraverso l'utilizzo di altre risposte socio-sanitarie appropriate e disponibili quali:

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

· Residenzialità", rammentando che per "continuità" si definisce "la caratteristica di ciò che si svolge o si ripete senza interruzione, nel tempo e nello spazio" ( vedasi Vocabolario della lingua italiana di Nicola Zingarelli), ha ritenuto di intervenire con forza nei confronti delle competenti Direzioni della Regione Piemonte, richiedendo:

- un doveroso riscontro in merito alle modalità mediante le quali le Amministrazioni interessate intendano garantire a favore dei cittadini non autosufficienti, quando ne sia accertata la

*Spetta all'amministrazione l'onere di dimostrare di aver fatto tutto il possibile per evitare discontinuità assistenziale, senza comunque sottrarsi al confronto delle istanze provenienti dai cittadini particolarmente svantaggiati*

necessità, la "continuità assistenziale" non solo nei limiti temporali del "Percorso di Continuità Assistenziale", nonché

- di farsi effettivo carico di situazioni come quelle sopra indicate, che possono sostanzialmente configurare fattispecie di inadempimento da parte delle Amministrazioni coinvolte.

Il Difensore civico ha così concluso: "Effettivamente, in termini di responsabilità giuridicamente rilevante, conseguente alla dedotta e, secondo noi sussistente, esigibilità del diritto soggettivo alla "continuità assistenziale", che altro non è che un'estrinsecazione del diritto alla salute costituzionalmente protetto dall'art.32 della Costituzione, potrà ritenersi che l'inadempimento, obiettivo dal punto di vista temporale, ma anche nella sua espressione

contenutistica, dell'Amministrazione, quale sembra emergere nella fattispecie, possa concretare per un verso fattispecie di "cattiva amministrazione", mentre per altro verso, incombendo sull'Amministrazione l'onere di dimostrare di aver fatto tutto il possibile per evitare discontinuità, come è interesse della stessa Amministrazione, potrà affermarsi che su quest'ultima gravi in definitiva l'onere di farsi in qualche modo carico di ogni conseguenza sfavorevole in termini economici a carico del cittadino incolpevole e, viceversa, bisognoso di assistenza in regime di continuità, riconosciuto dallo stesso Ente.

Come farsene carico è responsabilità dell'Ente specificare, comunque non sottraendosi al confronto con le istanze provenienti da cittadini particolarmente svantaggiati, che non meritano di subire pregiudizi o, talora, di rimanere in attesa di "continuità assistenziale" ai medesimi negata, ritardata talora anche fino alla morte."

Nel congedarmi, rimango in attesa di Vostre segnalazioni che aiutino l'Ufficio della Difesa civica regionale ad esercitare in modo sempre più efficace la propria attività istituzionale di stimolo dell'Amministrazione Pubblica a correggersi e a migliorarsi, in particolar modo ribadendo con forza che laddove si è in presenza di un diritto esigibile (come nel caso del "diritto alla continuità assistenziale") questo deve necessariamente essere riconosciuto e garantito dall'Amministrazione dando corso ad ogni conseguente azione e misura.

*Il Difensore civico  
avv. Antonio Caputo*

*La mancata continuità assistenziale può concretizzarsi in cattiva amministrazione.*

## Newsletter n. 2 del 26/04/2012

### Ambiente e informazione ambientale

#### Il ruolo della conoscenza nei processi decisionali ambientali

*Un numero sempre crescente di cittadini si rivolge al Difensore civico per denunciare problemi di inquinamento di vario genere. L'aumento delle segnalazioni riguarda in particolare l'installazione di antenne per telefonia e impianti di smaltimento rifiuti*

Care/i cittadine/i, con questa mia nuova newsletter intendo proporvi alcune considerazioni/riflessioni sull'ambiente e sull'informazione ambientale.

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

Le statistiche elaborate dal nostro Ufficio, danno conto di un aumento esponenziale di domande in tal senso, a riprova di una crescente sensibilità dei cittadini nei confronti di ciò che va, a tutti gli effetti, considerato un bene comune: l'ambiente. Sempre più frequentemente i cittadini si rivolgono al Difensore civico denunciando problemi relativi a inquinamento acustico, atmosferico, elettromagnetico, da fumi e immissioni, nonché problemi connessi allo smaltimento dei rifiuti o derivanti dall'esposizione all'amianto.

Di solito le segnalazioni dei cittadini riguardano strutture (quali ad es. antenne per la telefonia, impianti per lo smaltimento dei rifiuti, attività produttive, ecc..) che vengono più o meno improvvisamente installate nel territorio e che sono tali da creare preoccupazioni fra coloro che risiedono nell'area limitrofa al manufatto.

Un particolare profilo di criticità concerne le modalità di insediamento di tali strutture, che troppo spesso vengono collocate in zone residenziali, senza una preventiva consultazione della popolazione interessata, né una adeguata informazione in merito al manufatto in questione.

Tutto ciò non fa che accrescere, da parte

dei cittadini, il convincimento di essere esclusi dai processi decisionali che li riguardano in prima persona, e di pagare, in termini di salute, le conseguenze di determinazioni assunte in contesti a cui è stata loro preclusa la partecipazione.

*In tema di tutela ambientale i cittadini lamentano soprattutto mancanza di informazione e di partecipazione alle decisioni della popolazione interessata e temono di pagare, in termini di salute, le conseguenze delle decisioni prese*

In tal senso la risorsa "informazione" e il diritto all'informazione, inteso nei suoi molteplici aspetti, rivestono un ruolo di particolare importanza nel perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente.

Da un lato, infatti, la corretta raccolta e gestione delle informazioni relative all'ambiente, costituisce uno strumento indispensabile a supporto delle politiche ambientali, sia nella fase di pianificazione degli interventi sia in quella di verifica della loro efficacia;

dall'altro, la pubblicità e la diffusione delle informazioni ambientali consentono di modificare il ruolo che i cittadini svolgono nel perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente, trasformandoli in soggetti attivi, in grado di fare scelte consapevoli e di esercitare un controllo sull'operato dei soggetti pubblici.

L'accesso alle informazioni ambientali ha pertanto 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.

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:

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

Tale decreto legislativo attua una sorta di rivoluzione in relazione al ruolo della Pubblica Amministrazione, che da fornitore passivo di informazioni, diviene erogatore delle stesse. Infatti, accanto

all'art. 3 relativo all' "accesso all'informazione ambientale su richiesta", si aggiungono le disposizioni sulla "diffusione dell'informazione ambientale" di cui all'art. 8.

Nello stabilire i principi generali in materia di informazione ambientale, il d.lgs n. 195/2005, intende garantire "il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuto dalle autorità pubbliche", stabilendone i termini, le condizioni fondamentali e le modalità di esercizio.

L'Ufficio rimane a disposizione per ricevere segnalazioni e richieste di intervento da parte di tutti coloro che lamentino problematiche connesse alla tutela dell'ambiente, nei termini sopra prospettati.

Con l'auspicio di aver fornito un contributo utile, anche nel segno di un corretto esercizio dei diritti di cittadinanza attiva, Vi saluto cordialmente dandovi appuntamento alla prossima newsletter.

*Il Difensore civico  
avv. Antonio Caputo*

*La Comunità europea già con la direttiva del 2003, detta le regole per l'accesso al pubblico in tema di informazione ambientale*

## Newsletter n. 1 del 20/03/2012

### Pronto soccorso e sanità

Care/i cittadine/i,  
è questa la mia prima newsletter.  
E' un modo per comunicare direttamente con Voi, far conoscere la mia pubblica funzione, affinché sappiate che fare se avete bisogno di me.  
Intendo oggi parlarVi di una questione molto concreta che ci riguarda tutti: il Pronto Soccorso e la Sanità pubblica .  
Chi non vi ha fatto ricorso o non ha parenti, amici, conoscenti che lo abbiano utilizzato?  
Perché il Difensore civico, detto anche Ombudsman, se ne occupa?  
Funzione dell'Ombudsman ("uomo-tramite", nel vocabolario svedese) è

infatti quella di sollecitare i responsabili di pubbliche funzioni ad adottare comportamenti e atti di "buona amministrazione", anche correggendo errori e prassi sbagliate.

La risposta alla domanda è semplice solo in apparenza, in quanto "tra il dire e il fare c'è di mezzo ...": per migliorare efficienza, qualità del servizio, vita e condizione dei malati e delle persone.

Ciò significherebbe: appropriate condizioni di sosta e transito in Pronto Soccorso, tempi contenuti di attesa, sollecitudine nella presa in carico dei pazienti e tempestiva allocazione in posto letto.

*Il Difensore civico si occupa di sanità per sollecitare un servizio sanitario di qualità*

*C'è ancora molto lavoro da compiere per migliorare e rendere efficiente la sanità e ridurre i lunghi tempi di attesa*

Ma anche evitare un uso improprio del Pronto Soccorso da parte di chi non ne ha bisogno, coinvolgimento di sistema della medicina di base e dotazione di adeguati mezzi e risorse, attenzione e cura di tanti non autosufficienti bisognosi di lungodegenza, organizzazione ed integrazione del servizio sul territorio e nel sistema di tutela del diritto alla salute.

Occorre che nessuno dimentichi che il servizio di Pronto Soccorso è deputato, ai sensi delle vigenti norme nazionali e regionali, a dare risposte ai bisogni nell'ambito dell'Emergenza/Urgenza, cioè a quelle situazioni nelle quali, in tempi strettissimi, in qualsiasi momento delle 24 ore, è necessario "prendere in carico" un paziente, con una possibile situazione di pericolo di vita e/o sottoporlo urgentemente ad accertamenti e terapie non programmati e non programmabili.

Il D.E.A. (Dipartimento di Emergenza e Accettazione), asse portante dell'organizzazione del Pronto Soccorso, deve pertanto essere in grado di compiere interventi urgenti diagnostico terapeutici, di stabilizzazione e cura del paziente, di ricovero oppure di trasferimento urgente al Centro di riferimento, mentre spetta alle competenti strutture di valutazione ( in particolare, U.V.G.- Unità di Valutazione Geriatrica -, U.V.H. - Unità di Valutazione Handicap, U.V.A.- Unità di Valutazione Alzheimer) la valutazione multidimensionale delle persone non autonome, in specie anziani non autosufficienti e delle risposte idonee a soddisfare i loro bisogni sanitari e assistenziali, soddisfacendo prioritariamente i bisogni di persone che si trovino in condizioni di maggiore fragilità sanitaria e sociale.

Occorre che anche tali percorsi, che non riguardano il Pronto Soccorso, vengano tuttavia attivati con sollecitudine e con la stessa attenzione richiesta a tutti gli operatori che si occupano della salute delle persone.

Ma ancora tanta è la strada per rendere efficiente il sistema, riducendo i lunghi tempi di attesa.

E' il motivo per cui l'Ombudsman, il Difensore civico, se ne occupa, avendo egli la funzione di tutelare e garantire i diritti fondamentali delle persone per una "buona amministrazione", rispettosa di tali

diritti, chiamando tutti i soggetti responsabili e sollecitandoli ad attivarsi per il loro effettivo riconoscimento.

Come si può verificare, la risposta è stata semplice solo in apparenza, richiedendo impegno e responsabilità quotidiani, in una

*Il difensore civico si occupa di sanità per garantire i diritti fondamentali delle persone*

strada che è ancora accidentata.

Ce la farà il sistema, anche con lo sprone dei cittadini e del loro Difensore civico, a correggersi, integrarsi e migliorarsi?

Nel congedarmi, Vi do appuntamento alla prossima newsletter, che approfondirà i problemi degli anziani non autosufficienti e disabili gravi costretti a rivolgersi al Difensore civico per far valere il loro diritto alla continuità assistenziale dopo il ricovero in Ospedale: la questione annosa dell'"opposizione alla dimissioni".

Poiché scopo della newsletter è di creare un filo diretto con le Cittadine e i Cittadini, rimango in attesa di Vostri eventuali segnalazioni e Vi saluto cordialmente.

*Il Difensore civico  
avv. Antonio Caputo*

# 3 Interventi salienti: denunce di cattiva amministrazione e indagini: casistica e spunti di analisi

## Diritto all'accesso documentale L'azione della Difesa civica nell'anno 2012

L'accesso agli atti degli enti locali, quali delibere e determine, costituisce una deroga alla normativa generale in materia di accesso?

### Il caso

Il Sig. S.F., dipendente di un'amministrazione comunale presso l'Area Varianti Urbanistiche, P.r.g.c., Studi, Progetti speciali e Ricerca finanziamenti, presenta alla suddetta amministrazione comunale istanza di accesso a documentazione amministrativa, consistente nella copia di Determinazione dirigenziale avente per oggetto l'incarico all'Ufficio tecnico comunale di redazione della revisione generale del Regolamento Edilizio comunale, individuando il personale a cui affidare la redazione dello stesso.

Nella motivazione per l'accesso, il Sig. S.F. evidenzia che l'atto in questione è richiesto ai fini della conoscenza del personale a cui è stato affidato l'incarico e delle relative motivazioni.

L'Amministrazione comunale risponde che nella richiesta di accesso "non si

palesa quale sia l'interesse diretto, concreto e attuale", precisando che "qualora la richiesta fosse stata informale e relativa alla sola visione il Comune avrebbe proceduto all'ostensione, ma avendo (l'interessato) richiesto rilascio di copia, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b, della L. 241/1990, l'Amministrazione dovrà verificare se il richiedente riveste la figura dell'"interessato" (...). Pertanto, relativamente alla richiesta avanzata, dovrà essere dimostrato che l'atto oggetto dell'accesso spieghi, o sia idoneo a spiegare, effetti diretti o indiretti nei confronti del richiedente e se la richiesta sia sorretta da un interesse giuridicamente rilevante, serio, effettivo, autonomo, non emulativo e non ridicibile a mera curiosità e ricollegabile all'istante da uno specifico nesso, in conformità all'art. 24, comma 3 della Legge 241/1990".

L'interessato ribadisce che la richiesta di

*Uno schema di decreto legislativo approvato recentemente dal Consiglio dei Ministri sembra fare chiarezza sulla questione, introducendo la nozione di "accesso civico"*

accesso risulta essere palesemente di interesse per il suddetto in quanto, come già evidenziato nelle precedenti note, il Regolamento Edilizio è argomento ricompreso nelle attività tipiche che dovrebbero essere svolte anche dall'Area in cui è inserito il dipendente, come da specifica Determinazione dirigenziale, e quindi risultano essere chiari e lampanti sia gli effetti indiretti che gli interessi giuridicamente rilevanti nei confronti dell'atto richiesto.

L'Amministrazione comunale precisa quindi che "la determinazione oggetto di richiesta è immediatamente visionabile presso l' Archivio Comunale" e nel contempo che "il rilascio della copia potrà essere immediatamente prodotto quando l'interessato fornirà in maniera chiara la sua qualità di interessato e/o danneggiato dall'atto di cui richiede copia".

Ad un'ennesima nota di risposta dell'interessato, infine, l'Amministrazione ribadisce che "le motivazioni addotte non sono sufficienti a qualificare il richiedente quale soggetto interessato in quanto, qualora si riconoscesse quale concreto, diretto ed attuale interesse del soggetto la motivazione di far parte come dipendente dell' Area in cui è inserito l'argomento oggetto della determina, senza che lo stesso prenda visione preventivamente del contenuto dell'atto, si riconoscerebbe allo stesso richiedente il diritto a ottenere copia di tutti gli atti emanati dal settore a cui appartiene e, conseguentemente, di tutti gli atti della Amministrazione comunale di cui è parte in qualità di dipendente, senza alcuna preventiva visione informale dei contenuti. Si riconoscerebbe, pertanto, un diritto di controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione che la legge esclude".

Ha altresì rilevato che "la qualificazione dell'interesse al rilascio di copia è inoltre necessaria in quanto l'Amministrazione, in relazione alle motivazioni che il richiedente potrebbe addurre, dovrà valutare l'eventuale presenza di contro interessati" e infine che "respinge la

richiesta per mancata qualificazione del richiedente quale interessato", fermo restando "la volontà dell'Amministrazione di mettere prontamente in visione l'atto onde permettere al richiedente di conoscerne i contenuti".

Il Sig. S.F. si rivolge pertanto al Difensore civico regionale, proponendo ricorso avverso il diniego di accesso in questione, dal momento che non è presente il Difensore civico territoriale della provincia di appartenenza.

### **Osservazioni**

Nel comma 1, lett a), dell'art. 22, l'accesso è definito come "il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi". Tale formulazione della disposizione deriva dalla riforma operata con la Legge n. 15 del 11 febbraio 2005.

Oggi nessun dubbio sussiste in merito al fatto che l'esercizio del diritto di accesso consista congiuntamente nella visione della documentazione e nell'estrazione di copia. In tal senso inequivocabilmente depone la previsione in commento, letta in combinato disposto con l'art. 25, comma 1, della Legge n. 241/1990, ove parimenti è espressamente chiarito che l'esercizio del diritto comprende entrambe le condotte. Di conseguenza, la giurisprudenza amministrativa si è prevalentemente allineata alla tesi per cui la visione della documentazione e l'estrazione di copia sono modalità di esercizio dell'accesso utilizzabili congiuntamente e non alternativamente, il che sta a significare che "il diritto di accedere agli atti amministrativi non può consistere nella mera presa visione con esclusione di estrazione di copia del documento" (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 14 novembre 2003, n. 7296).

Risulta dominante l'orientamento in base al quale la distinzione tra esercizio dell'accesso mediante mera visione degli atti e mediante estrazione di copia non può produrre alcun risultato utile in concreto, poiché "il preteso scorporo della

facoltà di esame del documento da quello di estrazione non sarebbe idoneo a tutelare nessuno dei confliggenti interessi in gioco: non quello alla riservatezza dei terzi, giacché il richiedente avrebbe, comunque, conoscenza del documento; non quello alla difesa del richiedente che, in mancanza della copia del documento, non potrebbe finalizzarne l'accesso ad un uso giuridico" (Consiglio di Stato., sez. IV, 26 ottobre 1999, n. 1627).

Tale orientamento giurisprudenziale è stato peraltro confermato dalla riforma del 2005, ove il legislatore, consapevole che il testo dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990 aveva creato problemi interpretativi, lo ha riscritto prevedendo i casi in cui tale diritto è escluso del tutto e chiarendo, nel successivo art. 25, che esso si esercita mediante estrazione di copia.

Il mutamento normativo intervenuto a seguito della legge n. 15/2005 ha avuto ovvi riflessi sul D.P.R. n. 184/2006 che ha sostituito il precedente testo regolamentare. Invero, il limite contenuto nel D.P.R. n. 352/1992, articolo 8, comma 5, relativo alla sola presa visione, non compare più nel testo regolamentare del 2006; l'articolo 10 del citato D.P.R. n. 184/2006 (disciplina dei casi di esclusione) rinvia all'articolo 24 della legge n. 241/90 che non opera più distinzioni tra presa visione ed estrazione di copia, inserendo, per di più, un comma finale (il settimo), in cui si prevede che deve essere comunque garantito ai richiedenti l'accesso per la cura e la difesa dei propri interessi.

Soggiungiamo che secondo la costante giurisprudenza, "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.

La legittimazione all'accesso, conseguentemente, va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali 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." (Consiglio di Stato, Sez. VI., del 27.10.2006, n. 6440).

La previsione del citato art. 22 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, potendo l'accesso essere finalizzato a valutare preliminarmente in ordine al se proporre tale azione (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 7643 del 4 dicembre 2009).

## Risultato dell'intervento

Per quanto concerne la documentazione richiesta dal Sig. S.F. con l'istanza presentata all'Amministrazione comunale di cui è pubblico dipendente, l'Ufficio del Difensore civico regionale ritiene che non sussista impedimento alcuno all'accesso.

In primo luogo, l'appartenenza dell'interessato all'Area "Varianti Urbanistiche, P.r.g.c., Studi, Progetti speciali e Ricerca finanziamenti", in qualità di lavoratore dipendente, pare renderlo titolare di un interesse qualificato ad accedere alla Determina dirigenziale in questione, con la quale sarebbero stati individuati i dipendenti incaricati di redigere la Revisione generale del Regolamento Edilizio comunale, considerato anche che risulta in corso di svolgimento, presso il competente Tribunale, un procedimento giurisdizionale promosso dal dipendente dinanzi al Giudice del lavoro.

In secondo luogo, la disponibilità manifestata dall'Amministrazione comunale di dare in visione l'atto onde permettere al richiedente di conoscerne i contenuti, alla luce della citata sentenza del Consiglio di Stato Stato, sez. VI, del 14 novembre 2003, n. 7296, si configura già quale accoglimento sostanziale della richiesta di accesso, in quanto l'eventuale successiva estrazione di copia corrisponderebbe solamente ad un'ulteriore modalità di accesso alla

documentazione richiesta dal ricorrente, che va alla stessa stregua consentita.

Va tenuto infine conto che, così come espressamente previsto dall'art. 22, comma 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i., "l'accesso ai documenti amministrativi, 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", e non mezzo per ottenere riconoscimento di ipotetici diritti facenti capo al cittadino richiedente l'ostensione di documenti amministrativi e che, anche in tale ambito, l'attività svolta dal Difensore civico è

finalizzata ad assolvere precisi compiti di garanzia di trasparenza, nonché di legalità sostanziale dell'attività amministrativa.

## POSSIBILI SVILUPPI NORMATIVI: "L'ACCESSO CIVICO"

*Nei casi in cui sia omessa la pubblicazione di documenti atti e informazioni, verrà riconosciuto il diritto di chiunque a richiedere i medesimi*

Per quanto concerne l'oggetto della richiesta di accesso, ovvero copia di determinazione dirigenziale, il parere dell'Ufficio del Difensore civico si è allineato all'orientamento giurisprudenziale secondo il quale la vigente disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo 10 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ("tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa disposizione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia"), contiene una deroga all'articolo 24 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241, ma non alle disposizioni di cui al successivo articolo 25 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 1772 del 24.03.2011), ovvero la necessità di un interesse qualificato ad accedere alla documentazione in questione, seppure trattasi di "atti pubblici".

Tuttavia, nella seduta del 22 gennaio scorso, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, co. 35, L. 190/2012, recante il riordino della disciplina sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, da parte delle pubbliche amministrazioni.

Fra le novità previste si segnala l'introduzione dell'istituto dell'accesso civico contemplato dall'articolo 5 del provvedimento. A fronte dell'obbligo

previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati, viene riconosciuto il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Si amplia dunque la platea dei soggetti titolari del generale diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 22, comma 1, L. 241/1990 (legge sul procedimento amministrativo). Infatti l'articolo 5 del nuovo provvedimento, riconoscendo a «chiunque» il diritto di accesso civico, lo estende anche a coloro che non sono portatori di alcun interesse giuridico qualificato (diretto, concreto e attuale).

*La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione; quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione.*

Quest'ultima, entro 30 giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il

documento, l'informazione o il dato richiesto risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Il regime dell'accesso civico, ai sensi dello schema di decreto in questione, si applicherebbe anche a tutti i documenti, le informazioni e i dati che sono qualificati pubblici da specifiche disposizioni di legge diverse da quelle comprese nel decreto stesso o da questo espressamente richiamate. In tali casi, tuttavia, resterebbero fermi i limiti di cui all'articolo 24, commi 1 e 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., ovvero l'esclusione dall'accesso per alcune tipologie particolari di documenti (ad esempio quelli coperti da

segreto di stato, nel caso di procedimenti tributari oppure nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari).

L'approvazione definitiva del decreto legislativo in questione avrebbe il merito, per quanto sopra premesso, di chiarire in maniera definitiva le modalità con le quali il cittadino può accedere liberamente a documentazione amministrativa che può riguardarlo anche solo indirettamente, quale membro di una data comunità, rimanendo salva la previgente normativa in materia di accesso alla documentazione amministrativa nel caso di tipologie di documenti non rientranti fra quelli pubblici.

*Interventi salienti: denunce di cattiva amministrazione e indagini: casistica e spunti di analisi*

## Diritto alla salute L'azione della Difesa civica nell'anno 2012

Come è noto il Difensore civico regionale, oltre che intervenire ai sensi della legge regionale, istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico, 9 dicembre 1981, n.50 in materia di assistenza e servizi sociali nei confronti degli Enti Locali e dei loro Consorzi, quali gestori in forma singola o associata di interventi e servizi, in forza della legge regionale 24/04/1985 n.47 ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dagli organi amministrativi del Servizio Sanitario e delle AA.SS.LL. operanti nella Regione quanto gli spetta di diritto.

Anche nello scorso anno 2012, l'Ufficio del Difensore civico è stato quotidianamente investito da segnalazioni, esposti, reclami di cittadini ed enti, dal cui esame sono emersi profili di crescente criticità connessi alle attività di assistenza sanitaria e socio-assistenziale, in specie relative ad anziani non autosufficienti, disabili in situazioni di gravità e persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli di anziano non autosufficiente, per lo più appartenenti a categorie economicamente svantaggiate.

*Anche quest'anno sono pervenute a questo Ufficio un numero considerevole di lettere "opposizione alle dimissioni" da parte di pazienti gravemente malati*

Le problematiche conseguentemente affrontate dal Difensore civico a fronte delle singole segnalazioni pervenute da cittadini e associazioni hanno in particolare riguardato specifiche prestazioni sanitarie e socio-sanitarie previste dalla normativa sui L.E.A. - Livelli Essenziali di Assistenza -, di cui al D.P.C.M. 29 novembre 2001.

Tutto ciò, tenendosi necessariamente conto che anche nello scorso anno 2012,

così come nei precedenti, sono pervenute a questo Ufficio un numero considerevole di lettere di "opposizione alle dimissioni" da strutture ospedaliere o da strutture socio-sanitarie, formulate da prossimi congiunti di pazienti anziani gravemente malati e non autosufficienti; lettere che hanno comportato l'attuazione di singoli e specifici interventi del Difensore civico .

In tale contesto e in un'ottica tendenzialmente intesa a prevenire situazioni che possano recare pregiudizio a generalità di cittadini - utenti del Servizio Sanitario Regionale e delle strutture socio-assistenziali propria della Difesa civica istituzionale, il Difensore civico al termine dello scorso anno, in diretta connessione con l'attività svolta in relazione a singoli casi segnalati da cittadini e Associazioni e trattati dall'Ufficio, ha evidenziato nei confronti dell'Amministrazione regionale, della Aziende Sanitarie Locali, degli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, questioni di particolare e generalizzata rilevanza relative :

a) all'attuazione del "diritto alla continuità" delle prestazioni sanitarie e assistenziali, in specie, per quanto attiene alle norme regolamentari adottate dalla Regione Piemonte ( vedasi allegati testi delle note prot.n.1021 del 14 maggio 2012 e prot.n.2607 del 23 novembre 2012 ),

b) a problematiche riguardanti finanziamenti e risorse finanziarie finalizzati ad assicurare l'erogazione di prestazioni socio-sanitarie e sociali previste a favore di anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti, disabili ovvero persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli dell'anziano non autosufficiente da parte di Enti gestori di servizi socio - assistenziali ed Aziende Sanitarie (vedasi allegato testo della nota prot.n.2804 del 12 dicembre 2012).

*Il Difensore civico scrive alla Regione e alle Asl: il diritto alla continuità dell'assistenza sanitaria*

**I casi affrontati dal Difensore civico nel corso del 2012, riguardanti prestazioni previste dalla normativa sui L.E.A.**

In sintesi, casi di particolare rilievo, oggetto di intervento del Difensore civico, hanno riguardato:

- **l'Assistenza Ospedaliera e in specie l'attività di Pronto Soccorso, ovvero situazioni di criticità nei locali di Pronto Soccorso degli Ospedali Torinesi e del Piemonte;**

- **Area dell'integrazione socio-sanitaria e in specie l'Assistenza territoriale domiciliare, ovvero:**

- *l'utilizzo di cure domiciliari nella fase di lungoassistenza per casi in cui risulterebbe occorrere il ricovero in struttura residenziale,*

- *l'incremento dei tempi di attesa per l'avvio delle prestazioni di assistenza domiciliare, formazione di liste di attesa e denunciata mancata trasparenza in ordine ai criteri di formazione delle liste medesime,*

- *la formazione di liste di attesa per ottenere l'erogazione di interventi economici a sostegno della domiciliarità per anziani non autosufficienti,*

- *la compartecipazione ai costi delle prestazioni sociali agevolate, di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio (Assistenza domiciliare), a favore di persone con handicap permanente grave accertato e a favore di anziani ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle Aziende Sanitarie Locali (problematiche riguardanti criteri di compartecipazione adottati e reddito di riferimento);*

- **l'Area dell'integrazione socio-sanitaria e in specie l'Assistenza territoriale semi-residenziale, ovvero :**

- *le chiusure temporanee e/o riduzioni di prestazioni sociali da parte di Consorzi Intercomunali Socio-Assistenziali, in specie per quanto riguarda i centri diurni che accolgono persone con handicap intellettuale in situazione di gravità,*

- *la 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,*

- *la compartecipazione ai costi delle prestazioni sociali agevolate, di natura socio-sanitaria, erogate in regime semi-residenziale, a favore di persone con handicap permanente grave accertato e a favore di anziani ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle Aziende Sanitarie Locali (problematiche riguardanti criteri di compartecipazione adottati e reddito di riferimento);*

- **l'Area dell'integrazione socio-sanitaria e in specie l'Assistenza territoriale residenziale, ovvero :**

- *l'incremento dei tempi di attesa per il ricovero in convenzione con A.S.L. di riferimento in strutture residenziali con conseguenti liste di attesa, denunciata mancata trasparenza in ordine ai criteri di formazione delle liste d'attesa,*

- *il difetto di informazione da parte delle AA.SS.LL. e conseguente incapacità di orientamento dei cittadini interessati,*

- *i sempre più frequenti ricoveri a totale carico del cittadino presso strutture residenziali, in attesa di convenzionamento e presa in carico da parte del Servizio Sanitario della quota sanitaria della retta (connesse problematiche economiche derivanti dalla difficoltà di sostenere la spesa della retta di ricovero),*

- *l'inadeguatezza informativa in ordine ai diritti degli ospiti ricoverati, con particolare attenzione a modalità e tempi di erogazione dei servizi stessi,*

- *i problemi di ordine burocratico – fiscale relativi alla lungodegenza in residenze socio-sanitarie,*

- *le richieste di sottoscrizione, al momento del ricovero dell'anziano in case di cura o strutture socio-sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario, di "contratti di ospitalità" contenenti clausole di cui si afferma il contrasto con la normativa vigente in materia,*

- le richieste ai ricoverati in residenze socio-sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario, di corrispondere somme aggiuntive alla quota alberghiera della retta di ricovero, in relazione a: prestazione alberghiere aggiuntive (spesso non motivate e specificate), spese di carattere sanitario (farmaci, trasferimenti in autoambulanza per prestazioni diagnostiche e specialistiche)  
- la compartecipazione ai costi delle prestazioni sociali agevolate, di natura

socio-sanitaria, erogate in regime residenziale, a favore di persone con handicap permanente grave accertato e a favore di anziani ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle Aziende Sanitarie Locali (problematiche riguardanti criteri di compartecipazione adottati e reddito di riferimento).

### Problematiche aperte e in via di soluzione: le questioni sollevate dal Difensore civico

*Il Difensore civico interviene sulla realizzazione del "diritto alla continuità" delle prestazioni sanitarie ed assistenziali, previste a favore di persone in condizioni di non autosufficienza (interventi del 14 maggio 2012 e del 23 novembre 2012).*

L'intervento del 14 maggio 2012: testo estratto della rivista "Prospettive assistenziali", n.180, ottobre-dicembre 2012

### AUTOREVOLE INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE A SOSTEGNO DELLA CONTINUITÀ TERAPEUTICA DEGLI ANZIANI MALATI CRONICI NON AUTOSUFFICIENTI

In data 10 maggio 2012 la Fondazione promozione sociale ha inviato al Direttore generale dell'Asl To1 e al Difensore civico della Regione Piemonte la seguente lettera:

«In relazione ad una recente nota del Direttore sanitario della Casa di cura A. B., questa Fondazione segnala quanto segue:

1. in base alle leggi vigenti (cfr. in particolare il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001 le cui norme sono cogenti in base

all'articolo 54 della legge 289/2002) compete al Servizio sanitario nazionale garantire senza limiti di durata le cure socio-sanitarie anche alle persone anziane colpite da patologie invalidanti e da non autosufficienza;

2. non sono mai state emanate leggi che obblighino i congiunti a svolgere i succitati compiti di cura;

3. mentre siamo pienamente d'accordo sulla priorità delle prestazioni domiciliari (la Giunta della Regione Piemonte però continua a non emanare le disposizioni attuative della legge regionale 10/2010) e sulla necessità di informare i congiunti

dei malati cronici non autosufficienti in merito ai vantaggi terapeutici delle cure domiciliari, siamo però nettamente contrari a qualsiasi imposizione;

4. nei casi di ricovero presso Rsa i congiunti, se accettano volontariamente di provvedere in merito, sono tenuti a versare al Comune di residenza del malato o, previa autorizzazione di detto ente, alla struttura di ricovero l'importo delle risorse economiche a carico del paziente.

Questa procedura è conforme alla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 5549/2011 del 15 luglio 2011, depositata in Cancelleria il 17 ottobre 2011. Tuttavia per semplificare gli adempimenti relativi alla quota alberghiera riteniamo accettabile che, anche senza la prevista autorizzazione del Comune, la persona, che assume l'incarico in materia, versi alla struttura la quota spettante al paziente, dedotto l'importo lasciato al paziente stesso per le sue piccole spese (attualmente euro 120 al mese).

«Ciò premesso, questa Fondazione ritiene che il personale degli ospedali e delle case di cura private convenzionate non possa imporre il pagamento della retta di degenza presso dette strutture nei casi in cui la permanenza dell'anziano cronico non autosufficiente si prolunghi dopo l'accertamento della sua dimissibilità a causa del rifiuto della persona, che ha assunto l'incarico di versare la quota alberghiera dovuta dal paziente in base alle sue personali

possibilità economiche, di integrare detto importo con le sue personali risorse per il ricovero in una Rsa o struttura analoga.

«Data l'importanza della questione restiamo in attesa di una risposta scritta e chiediamo l'intervento del Difensore civico della Regione Piemonte a tutela dei diritti e degli obblighi vigenti».

### **La risposta del Difensore civico**

Particolarmente importante la risposta, che riproduciamo integralmente, del Difensore civico della Regione Piemonte del 14 maggio 2012 che, pur facendo anche riferimento alle disposizioni della Regione Piemonte, sono valide per tutte le Asl del nostro Paese:

È pervenuta a questo Ufficio allegata nota trasmessa in data 10 maggio 2012 dalla Fondazione promozione sociale onlus all'indirizzo del Direttore generale dell'Asl To1 e al Direttore sanitario della casa di cura A. B. di Torino, riguardante l'"imposizione" da parte di case di cura convenzionate di rette di degenza "nei casi in cui la presenza dell'anziano cronico non autosufficiente si prolunghi dopo l'accertamento della sua dimissibilità", presumibilmente a seguito di "opposizione alla dimissione" formulata dal paziente o meglio dai suoi congiunti con specifica nota, in ragione del perdurare o della progressione della malattia cronica, ovvero della situazione di non autosufficienza.

Impregiudicata restando ogni altra questione inerente la nota della Fondazione promozione sociale, in specie per quanto attiene alla vicenda che ha presumibilmente dato origine alla interlocuzione in atto con l'Asl To1 e la Casa di cura A. B. e ogni relativo ulteriore approfondimento ovvero intervento in ipotesi richiesto a questo Ufficio nell'ambito dei compiti attribuiti alla Difesa civica istituzionale dalla vigente normativa, dalla lettura di quanto esposto dalla Fondazione nella ridetta nota emergono, in particolare, problematiche riguardanti l'effettiva realizzazione di quel "diritto alla continuità" delle prestazioni sanitarie assistenziali, per lo più ricomprese nell'"Area integrazione sociosanitaria" del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001 ("Definizione dei livelli essenziali di assistenza"), previste a favore di anziani ultra sessantacinquenni ovvero persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente.

Tutto ciò, in necessario coordinamento, in particolar modo, con quanto previsto dalla normativa regolamentare della Regione Piemonte (delibera della Giunta regionale 2004, n. 72- 14420) in ordine all'articolazione di "Percorso di continuità assistenziale", a cui il cittadino non autosufficiente in situazione di malattia acuta accede attraverso Pronto Soccorso e/o Reparto ospedaliero e che si sviluppa sulla base di "progetto riabilitativo, clinico assistenziale", in un

lasso di tempo determinato ed a carico del Servizio sanitario regionale.

Al riguardo, la menzionata delibera della Giunta regionale del 20 dicembre 2004, nel prevedere espressamente che “Il percorso deve essere monitorato nei tempi e secondo le modalità nello stesso predefiniti, affinché venga sempre garantito un appropriato dimensionamento del servizio offerto rispetto all’evoluzione del bisogno della persona”, evidenzia testualmente che il percorso “ove necessari, potrà trovare continuità attraverso l’utilizzo di altre risposte sociosanitarie appropriate e disponibili quali:

- cure domiciliari in lungoassistenza;
- interventi economici a sostegno della domiciliarità;
- semiresidenzialità;
- residenzialità”.

Orbene, nell’ambito della effettiva realizzazione della continuità delle prestazioni, condividiamo (parimenti a quanto precisato dalla Fondazione promozione sociale nella nota pervenuta) l’intento dell’Amministrazione regionale del Piemonte, quale evidenziato dall’articolo della legge regionale n. 10 del 18 febbraio 2010 ai cittadini non autosufficienti, “per evitare ricoveri impropri” e favorire “la loro permanenza presso il domicilio nel quadro del rispetto prioritario della cultura della domiciliarità richiesto dalla persona e dalla famiglia”; tutto ciò per evidenti vantaggi terapeutici, nonché per profili di sgravio economico per le Amministrazioni pubbliche coinvolte, non sempre appropriate rispetto all’evoluzione dei bisogni della persona.

Quanto sopra tuttavia, ritenendosi di dover rammentare che per “continuità” si definisce “la caratteristica di ciò che si svolge o si ripete senza interruzione, nel tempo e nello spazio” (vedasi Vocabolario della lingua italiana di Nicola Zingarelli); “caratteristica” che dovrebbe necessariamente sostanziare l’intero procedere delle prestazioni socio-sanitarie erogate a favore dei cittadini non autosufficienti (non solo nell’ambito del “Percorso di continuità assistenziale” di cui alla ridetta delibera della Giunta regionale n. 72-14420 del 20 dicembre 2004) e in difetto della quale, in presenza

di “liste di attesa”, le misure infine attuate, siano esse a carattere domiciliare o residenziale si rilevano per lo più tardive, in particolare quando il trascorrere del tempo abbia compromesso la salute degli interessati (1).

Ciò premesso, dalla lettera e prima ancora dalla casistica delle segnalazioni che giornalmente pervengono a questo Ufficio da una generalità di utenti, fatto salvo la vicenda specifica delineata dalla nota della Fondazione promozione sociale, che ci riserviamo di valutare, paiono emergere, in particolare, i seguenti profili problematici:

1. il venir meno della sovra evidenziata caratteristica di “continuità assistenziale” delle prestazioni socio-sanitarie previste a favore di cittadini non autosufficienti, in specie, alla conclusione della fase del “Percorso di continuità assistenziale” di cui alla menzionata delibera della Giunta regionale n. 72-14420 del 20 dicembre 2004, allorquando, dopo la valutazione dell’Unità valutativa geriatrica competente, il cittadino si vede troppo spesso collocato in “Liste di attesa” per accedere a prestazioni di carattere non solo residenziale, ma anche domiciliare, ricevendo dalle strutture pubbliche interessate unicamente comunicazioni meramente descrittive e riassuntive della condizione in cui lo stesso cittadino versa quanto alla graduatoria, con indicazione numerica e al più, con indicazione del tempo di attesa dell’effettiva presa in carico, sia pure non in termini rigidi e assoluti;

2. in tale ambito, la sempre più diffusa situazione nella quale il cittadino non autosufficiente, al termine dell’attuazione del ridetto “Percorso di continuità”, in presenza di mancata “continuità”, ancorché necessaria, nell’“utilizzo di altre risposte socio-sanitarie appropriate e disponibili” disposte dalle strutture pubbliche all’uopo deputate (siano esse di tipo residenziale ma anche domiciliare), si vede costretto a rivolgersi a strutture residenziali private (Rsa, Raf, Case di cura) (2), con rette di degenza, oltremodo onerose, a totale proprio carico e/o con il concorso dei

propri congiunti.

Su tali problematiche il nostro Ufficio è già intervenuto con nota prot. n. 2319 del 27 settembre 2011, che si allega per opportuna memoria, anche con riguardo al problema della compartecipazione alle spese di degenza postacuzie, mentre con l'odierno intervento intendiamo evidenziare e richiamare l'attenzione degli Enti in indirizzo sulla specifica questione di cui in appresso. Pertanto, anche a prescindere da profili specifici, in ipotesi in esame nella lettera della Fondazione promozione sociale, attenendoci alla casistica oggetto delle segnalazioni pervenute a questo Ufficio della Difesa civica regionale inerenti vicende che per lo più riguardano cittadini non autosufficienti facenti parte di categorie disagiate, si impone un doveroso riscontro da parte delle Amministrazioni in indirizzo in ordine:

a) a come le Amministrazioni coinvolte intendano ovviare alle problematiche sopra esposte, in specie garantendo a favore dei cittadini non autosufficienti, ove ne sia accertata la necessità, la "continuità assistenziale", così come, in particolare, specificata nella norma regionale, non solo nei limiti temporali del "Percorso di continuità assistenziale" (di carattere prettamente sanitario) di cui alla predetta delibera della Giunta regionale n. 72-14420 del 20 dicembre 2004, all'uopo provvedendo a mettere a regime meccanismi che garantiscano nell'effettività ai cittadini che ne abbiano bisogno "l'utilizzo di risposte socio-sanitarie appropriate disponibili" in regime di "continuità", attuando una concreta tutela dei diritti dei medesimi, attraverso un razionale ed equo "bilanciamento" delle pur limitate risorse disponibili;

b) ai profili di responsabilità che in ipotesi fanno capo all'Amministrazione che, non conducendo a realizzazione, in termini di "continuità", un progetto sanitario e assistenziale previsto a favore di cittadino non autosufficiente oltre alla fase del "Percorso di continuità assistenziale", di fatto può indurre, così come nella fattispecie evidenziata dalla Fondazione promozione sociale, ma anche in altri numerosi casi venuti all'attenzione del Difensore civico, il cittadino medesimo a farsi carico in proprio, o con il concorso

dei congiunti, delle spese necessarie per fruire di risposte socio-sanitarie appropriate, non senza evidenziare la condizione, sempre più rilevante in termini quantitativi, di quanti non dispongono dei mezzi necessari per poter fare fronte economicamente all'emergenza.

In tal senso, richiedendosi alle Amministrazioni interessate di farsi effettivo carico di situazioni quali quelle sopra delineate, che possono sostanzialmente configurare fattispecie di inadempimento da parte di Amministrazioni che, in base al dettato della vigente normativa, debbono garantire la "promozione del benessere, la qualità della vita e l'autonomia, dei cittadini non autosufficienti", prevedendo "l'aggravamento delle loro patologie", ovvero "rallentando il peggioramento della disabilità o della progressione della malattia cronica" (vedasi all'uopo legge regionale 18 febbraio 2010 n. 10 e menzionata delibera della Giunta regionale n. 72-14420 2004), realizzando un percorso continuativo di misure socio-sanitarie "appropriate e disponibili".

Effettivamente, in termini di responsabilità giuridicamente rilevante, conseguente alla dedotta e, secondo non sussistente, esigibilità del diritto soggettivo alla "continuità assistenziale", che altro non è che un'estrinsecazione del diritto alla salute costituzionalmente protetto dall'articolo 32 della Costituzione, potrà ritenersi che l'inadempimento, obiettivo dal punto di vista temporale, ma anche nella sua espressione contenutistica, dell'Amministrazione, quale sembra emergere nella fattispecie, possa concretare per un verso fattispecie di "cattiva amministrazione", mentre per altro verso, incombendo sull'Amministrazione l'onere di dimostrare di aver fatto tutto il possibile per evitare discontinuità, come è interesse della stessa Amministrazione, potrà affermarsi che su quest'ultima gravi in definitiva l'onere di farsi in qualche modo carico di ogni conseguenza sfavorevole in termini economici a carico del cittadino incolpevole e, viceversa, bisognoso di assistenza in regime di continuità, riconosciuto dallo stesso Ente.

Come farsene carico è responsabilità dell'Ente specificare, comunque non sottraendosi al confronto con le istanze

provenienti da cittadini particolarmente svantaggiati, che non meritano di subire pregiudizi o, talora, di rimanere in attesa di "continuità assistenziale" ai medesimi negata, ritardata talora anche fino alla morte.

Nel rimanere in attesa di riscontro, doveroso

ex lege, in ordine alle problematiche sopra esposte, confidiamo che vogliate dare corso ad ogni azione conseguente alle indicazioni sopraesposte e porgiamo distinti saluti.

(1) Da parte nostra ricordiamo che le liste di attesa per la frequenza dei centri diurni per soggetti con handicap intellettivo grave sono state valutate illegittime dalle sentenze n. 784 e 785/2011 del Tar della Lombardia e dall'ordinanza del Tar del Piemonte n. 381/2012.

Poiché detti provvedimenti sono fondati sulle norme dei Lea, Livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria, le liste di attesa sono illegittime anche per quanto riguarda il ricovero presso Rsa e strutture

similari.

(2) Rsa = Residenze sanitarie assistenziali; Raf = Residenze assistenziali flessibili. Con la delibera della Giunta della Regione Piemonte n.45/2012 le Raf devono essere riconvertire in Rsa."

## L'intervento del 23 novembre 2012 nel testo integrale della nota prot.n.2607

*Alla cortese attenzione  
Assessore alla tutela della salute e alla  
Sanità della Regione Piemonte  
Dr. Paolo MONFERINO  
Corso Regina Margherita 153 bis  
10100 TORINO*

*Alla cortese attenzione  
Direttore Politiche Sociali  
e Politiche per la Famiglia  
Regione Piemonte  
Dr.ssa Raffaella VITALE  
Corso Stati Uniti 1  
10100 TORINO*

*Alla cortese attenzione  
Direttore della Sanità  
Regione Piemonte  
Dr. Sergio MORGAGNI  
Corso Regina Margherita 153 bis  
10100 TORINO*

*E,p.c. Presidente del Consiglio della  
Regione Piemonte  
On. Valerio CATTANEO  
Via Alfieri 15  
10121 TORINO*

*Oggetto: Principio di “continuità assistenziale”:*

*riferimento nostre note prot.n.1021 del 14 maggio 2012, prot.n.1888 del 21 agosto 2012, rispettivi riscontri Direzione regionale Sanità prot.n.21264 del 2 agosto 2012 e Direzione regionale Politiche Sociali prot.n.7874 del 30 ottobre 2012 .*

*Riferimento nostra nota prot.n. 1644 del 23 luglio 2012, identificata con oggetto “Situazione nei locali di Pronto Soccorso degli Ospedali torinesi e del Piemonte – intervento in favore degli utenti”.*

*Richiamiamo preliminarmente l'intervento svolto dallo scrivente Difensore civico, concernente la realizzazione del “diritto alla continuità” delle prestazioni sanitarie ed assistenziali, previste a favore di anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente ed in specie la nota prot.n. 1021 del 14 maggio 2012 che di seguito si espone, nonché la nota di riscontro della Direzione regionale Sanità prot.n.21264 del 2 agosto 2012.*

*Richiamiamo ancora preliminarmente la nostra nota prot.n.1888 del 21 agosto 2012, riguardante la D.G.R. n.45-4248 del 30 luglio 2012 ed il riscontro della Direzione regionale Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia di cui alla nota prot.n. 7874 del 30 ottobre 2012.*

*Ringraziamo per i riscontri forniti i Direttori regionali, Dr. Sergio Morgagni e Dr.ssa Raffaella Vitale e riteniamo di dover formulare alcune considerazioni ulteriori a tutela dei numerosi cittadini che si rivolgono al nostro Ufficio, nell'adempimento della funzione istituzionale propria della Difesa civica.*

*Di seguito riassumiamo i contenuti del carteggio.*

**La nota del Difensore civico prot.n.1021 del 14 maggio 2012, avente ad oggetto “Intervento del Difensore civico a sostegno del principio di continuità assistenziale di cui alla D.G.R. n.72-14420 del 20 dicembre 2004”.**

*Mediante la predetta nota prot.1021 del 14 maggio 2012, indirizzata alle Direzioni regionali Sanità e Politiche Sociali ed al Direttore generale dell'ASL TO1, avente ad oggetto “Intervento del Difensore civico a sostegno del principio di continuità assistenziale di cui alla D.G.R. n.72-14420 del 20 dicembre 2004”, lo scrivente Difensore civico aveva fatto in particolare riferimento a tale norma regolamentare della Regione Piemonte (D.G.R. 20 dicembre 2004, n.72-14420), in specie per quanto concerne l'articolazione del “Percorso di Continuità Assistenziale”, così come individuato nella D.G.R. stessa, a cui il cittadino non autosufficiente in situazione di*

malattia acuta ha accesso attraverso Pronto Soccorso e/o Reparto Ospedaliero e che si sviluppa sulla base di "progetto riabilitativo, clinico e assistenziale", in un lasso di tempo determinato ( 60 giorni) ed a carico del Servizio Sanitario Regionale.

La menzionata D.G.R. n.72-14420 del 20 dicembre 2004, nel prevedere espressamente che "Il Percorso deve essere monitorato nei tempi e secondo le modalità nello stesso predefiniti, affinché venga sempre garantito un appropriato dimensionamento del servizio offerto rispetto all'evoluzione del bisogno della persona", evidenziava testualmente che il Percorso "ove necessari, potrà trovare continuità attraverso l'utilizzo di altre risposte socio-sanitarie appropriate e disponibili quali:

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

Nella ridetta nota del 14 maggio 2012, si evidenziò il problema delle "liste d'attesa", siano esse relative a prestazioni a carattere domiciliare o residenziale, quale momento di riferimento di auspicati interventi diretti ad annullarne e, quantomeno, ridurre i tempi, per evitare la compromissione del diritto alla salute, riconosciuto espressamente come "fondamentale" dalla Carta Costituzionale.

Ciò premesso, erano stati evidenziati profili problematici, emergenti dalla casistica oggetto delle segnalazioni pervenute a questo Ufficio della Difesa civica regionale, inerenti vicende per lo più riguardanti cittadini non autosufficienti facenti parte di categorie disagiate :

- 1) il venir meno della sopra evidenziata caratteristica di "continuità assistenziale" delle prestazioni socio-sanitarie previste a favore di cittadini non autosufficienti, in specie, alla conclusione della fase del "Percorso di Continuità Assistenziale" di cui alla menzionata D.G.R. n.72-14420 del 20 settembre 2004, allorché, dopo la valutazione dell'U.V.G. competente, il cittadino si vede troppo spesso collocato in "liste di attesa" per accedere a prestazioni di carattere non solo residenziale, ma anche domiciliare, ricevendo dalle strutture pubbliche interessate unicamente comunicazioni meramente descrittive e riassuntive della condizione in cui lo stesso cittadino versa quanto alla graduatoria, con indicazione numerica e al più, con indicazione del tempo di attesa dell'effettiva presa in carico, sia pure non in termini rigidi e assoluti ;
- 2) in tale ambito, la sempre più diffusa situazione nella quale il cittadino non autosufficiente, al termine dell'attuazione del ridetto "Percorso di Continuità", in presenza di mancata "continuità", ancorché necessaria, nell'"utilizzo di altre risposte socio-sanitarie appropriate e disponibili" disposte dalle strutture pubbliche all'uopo deputate (siano esse di tipo residenziale ma anche domiciliare), si vede costretto a rivolgersi a strutture residenziali private (R.S.A., R.A.F., Case di cura) , con rette di degenza, oltremodo onerose, a totale proprio carico .

In tal senso, era stata evidenziata la doverosità di garantire concreto riscontro da parte delle Amministrazioni coinvolte, assicurando ai cittadini non autosufficienti, ove ne sia accertata la necessità, la "continuità assistenziale", così come, in particolare, specificata nella normativa regionale, non solo nei limiti temporali del "Percorso di Continuità Assistenziale" (di carattere prettamente sanitario) di cui alla predetta D.G.R. n.72-14420 del 20 dicembre 2004, all'uopo provvedendo a mettere a regime meccanismi che garantiscano nell'effettività ai cittadini che ne abbiano bisogno "l'utilizzo di risposte socio-sanitarie appropriate e disponibili". In tal senso, richiedendosi alle Amministrazioni interessate di farsi effettivo carico di situazioni che possano in ipotesi configurare fattispecie di inadempimento, ovvero di tardivo adempimento, in ipotesi, "colpevole" se non adeguatamente giustificato in termini di "impossibilità" giuridicamente opponibile, da parte delle Amministrazioni.

*Interventi salienti: denunce di cattiva amministrazione e indagini: casistica e spunti di analisi*

**Il riscontro della Direzione regionale Sanità - nota prot.n.21264 del 2 agosto 2012, avente ad oggetto "Risposta alla nota del 14/05/2012 inerente "Intervento del Difensore civico a sostegno del principio di continuità assistenziale di cui alla D.G.R. n.72-14420 del 20 dicembre 2004"**

*A tale nota faceva seguito quale riscontro la lettera prot.n.21264 del 2 agosto 2012 del Direttore regionale Sanità, Dr.Sergio Morgagni, che precisava come viene attuato il "Percorso di Continuità Assistenziale" e l'inserimento in strutture residenziali socio-sanitarie.*

*Ancora il Dr. Morgagni, espressamente riconoscendo la valenza del principio di "continuità assistenziale", evidenziava che "la D.G.R. n.72-14420/2004 è stata predisposta con il fine di evitare inserimenti definitivi, spesso inappropriati, bypassando la lista d'attesa e, quindi, creando diseguaglianze di trattamento, fermo restando che i casi gravi ed urgenti sono stati e sono tutelati sempre e comunque" ed infine che " la Regione Piemonte ha espresso la necessità di migliorare la continuità assistenziale, definendo delle relazioni funzionali sia tra le diverse realtà organizzative sia all'interno delle stesse, al fine di coniugare esigenze di qualità e di efficienza di ciascuna struttura operativa con le ragioni dell'efficienza allocativa".*

**La nota del Difensore civico prot.n.1888 del 21 agosto 2012, avente ad oggetto "Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n.45-4248 del 30 luglio 2012 - Reclamo del CSA - Coordinamento Sanità e Assistenza fra i Movimenti di base"**

*Con particolare riferimento alla Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n. 45-4248 del 30 luglio 2012, lo scrivente Difensore civico ha quindi indirizzato, in data 21 agosto 2012, la nota di cui sopra rispettivamente al Presidente della Giunta Regionale, all'Assessore regionale alla Tutela della Salute e Sanità, Edilizia Sanitaria e A.r.e.s.s, Politiche sociali e Politiche per la famiglia, nonché al Direttore regionale Sanità.*

*La sopra citata nota faceva seguito a richiesta d'intervento "urgente" pervenuta al Difensore civico, a seguito delle nuove disposizioni della D.G.R. n.45-4248 del 30 luglio 2012 riguardanti il percorso di continuità assistenziale nell'ambito di strutture residenziali socio-sanitarie, da Ente che svolge attività di tutela degli anziani non autosufficienti e dei disabili, che nell'esposto/reclamo all'uopo inviato a questo Ufficio, sottolineava, in particolare che, "pur permanendo le loro esigenza curative" gli anziani malati cronici non autosufficienti, dopo il decorso di 60 giorni dall'attivazione del percorso sanitario e socio - sanitario, sarebbero costretti a farsi carico totalmente della retta, viceversa a carico del Servizio sanitario regionale per i primi 30 giorni e con una quota di compartecipazione pari al 50% nei successivi 30, a carico dell'utente e del Comune.*

*Orbene, il Difensore civico sottolineando il proprio dovere istituzionale di tutelare i diritti fondamentali di quelle persone in confronto con le Amministrazioni pubbliche e, nella specie, con quella regionale che si occupa di Sanità (tenutosi conto della legge regionale 28.02.1985, n. 47); diritti che, nella specie, sono di rango costituzionale, attenendo alla tutela del bene primario della vita e alla salute, nel proprio intervento ha inteso, in particolar modo, sottolineare, nell'interesse dell'utenza, che la normativa vigente impone il dovere di garantire i Livelli Essenziali di Assistenza delle persone anziane non autosufficienti nel rispetto del principio di continuità che, se violato o limitato o comunque compromesso, può determinare concretamente lesioni e pregiudizi anche irreversibili in soggetti anziani malati cronici non autosufficienti che versano in condizioni di estrema debolezza*

personale ed economica e che richiedono la presa in carico degli Enti preposti, a doverosa tutela della loro condizione di fragilità.

*In tale contesto e nei confronti di quest'ultimi, che sono i destinatari dell'azione amministrativa in ambito sanitario e socio-sanitario, il Difensore civico ha evidenziato anche la necessità di una comunicazione, da parte dell'Amministrazione, capace effettivamente di determinare modi e termini della presa in carico dei soggetti interessati, nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza e senza discontinuità di sorta, con riguardo al concatenarsi delle diverse fasi del "percorso" e dunque anche alla fase successiva al trascorrere del sessantesimo giorno previsto dalla menzionata Deliberazione.*

### **Il riscontro della Direzione regionale Politiche Sociali - nota prot.n.7874 del 30 ottobre 2012, avente ad oggetto "D.G.R. n.45-4248 del 30 luglio 2012 - Reclamo del CSA - Coordinamento Sanità e Assistenza fra i Movimenti di base"**

*Con la nota di riscontro sopra citata, prot.n.7874 del 30 ottobre 2012, il Direttore regionale Politiche Sociali, in primo luogo, evidenziava che "oggi la continuità assistenziale alle persone che affrontano episodi acuti è assicurata dalla presenza di una disponibilità di prestazioni ospedaliere dell'area della post-acuzie (lungodegenza e RRF - Recupero e Riabilitazione Funzionale - ), a totale carico del servizio sanitario regionale, che garantisce al termine del ricovero ospedaliero interventi di riabilitazione di primo e secondo livello, nonché interventi di lungodegenza, necessari alla stabilizzazione delle condizioni cliniche del paziente prima del suo rientro al domicilio" e che "il ventaglio delle risposte disponibili" è stato ampliato "con la possibilità, prevista da tempo, di assicurare risposte di continuità assistenziale nelle RSA."*

*Il Direttore Politiche Sociali, in tale dimensione, riferiva che "La Regione Piemonte con l'approvazione del nuovo piano socio-sanitario ed i provvedimenti attuativi adottati ha inteso affrontare, tra l'altro, le criticità delle continuità delle cure", precisando che mediante l'adozione del nuovo piano socio-sanitario "si è inteso affrontare un primo nodo costituito dalla necessità di rendere più tempestivo il passaggio attraverso i diversi setting assistenziali attraverso un nuovo modello organizzativo di presa in carico assistenziale" che attua la "presa in carico" dei casi "proponendo all'assistito e alla sua famiglia prestazioni di:*

- Cure domiciliari ad alta intensità (ADI);*
- Ricoveri in nuclei di continuità assistenziali in RSA;*
- Prestazioni ambulatoriali.*

*Il Direttore regionale Politiche Sociali aveva, infine, precisato che "qualora poi le condizioni di disabilità si consolidino in una vera e propria condizione di non autosufficienza, così come viene definita a seguito di una valutazione multidimensionale effettuata a livello distrettuale, la persona anziana e la sua famiglia possono usufruire dei servizi dell'area socio-sanitaria, ovvero delle prestazioni di lungo assistenza, ove servizi sanitari e servizi socio-assistenziali predispongono e offrono percorsi di lungo periodo a domicilio o in RSA".*

La nota del Difensore civico prot.n. 1644 del 23 luglio 2012, identificata con oggetto "Situazione nei locali di Pronto Soccorso degli Ospedali torinesi e del Piemonte - intervento in favore degli utenti".

*In tale quadro epistolare si innesta la nota in questione intesa a trasmettere agli Organismi regionali competenti i risultati dell'indagine e intervento del Difensore civico, riferito alle condizioni dei Pronto Soccorso negli Ospedali della Regione, dovendosi evidenziare, con riguardo all'oggetto di questa nota, la problematica dei ricoveri, talora inappropriati, di anziani non autosufficienti e disabili, in specie in condizioni di grave indigenza, che accedono al Servizio.*

\*\*\*\*\*

*Tutto ciò premesso, alla luce delle interlocuzioni intercorse tra lo scrivente Difensore civico e le competenti Direzioni dell'Amministrazione regionale quali sopra esposte, nonché sulla base della normativa anche regolamentare vigente in materia, si evidenzia come non appaia, così come peraltro non potrebbe non essere, controverso il "diritto alla continuità" delle prestazioni sanitarie ed assistenziali, previsto a favore di anziani ultra sessantacinquenni ovvero persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente .*

*E, tuttavia, paiono in discussione i modi e i contenuti degli interventi diretti a garantire ed attuare in concreto il principio della "continuità", in specie con riguardo alle "liste d'attesa".*

*Tale "diritto alla continuità assistenziale" necessariamente attiene alla garanzia di prestazioni che rientrano nei Livelli Essenziali di Assistenza, le quali in conformità delle disposizioni del D.P.C.M. 29 novembre 2001 ("Definizione dei livelli essenziali di assistenza") e per quanto attiene a persone anziane la cui non autosufficienza sia stata accertata e, in particolar modo, a favore dei quali sia stata valutata l'appropriatezza di prestazioni socio-sanitarie in regime di assistenza territoriale residenziale e semi-residenziale, debbono essere assicurate all'anziano non autosufficiente e verosimilmente articolarsi nelle seguenti fasi:*

- fasi intensiva ed estensiva che si sostanziano in "prestazioni di cura e recupero funzionale" a totale carico del Servizio Sanitario Regionale (vedasi D.P.C.M. 29 novembre 2001, Allegato 1 C, punto 9), la prima "caratterizzata da un impegno riabilitativo specialistico, di elevata complessità", la seconda da una "minore intensità terapeutica, tale comunque da richiedere una presa in carico specifica"; fasi che, ambedue, si svolgono in periodi di durata definita (all'uopo vedasi D.P.C.M. 14 febbraio 2001 "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie");*
- fase di lungoassistenza, che si realizza attraverso "prestazioni terapeutiche, di recupero e mantenimento funzionale delle abilità", non riconducibili a periodo temporale definito, con compartecipazione ai costi da parte dell'utente ovvero del gestore dei servizi socio-assistenziali (vedasi D.P.C.M. 29 novembre 2001, Allegato 1 C, punto 8 e 9, nonché la predetta D.P.C.M. 14 febbraio 2001).*

*In tale contesto, è sopravvenuta notizia del deposito in Segreteria ovvero della pubblicazione dell'Ordinanza del TAR del Piemonte in data 22 novembre 2012, che ha sospeso parzialmente l'efficacia della D.G.R. 45-4248 del 30 luglio 2012, "con riferimento all'istituzione di liste di attesa per la presa in carico dell'anziano (liste di attesa previste nell'ipotesi in cui le risorse richieste dal Progetto individualizzato non siano immediatamente disponibili: Allegato n.6 delle delibera impugnata, paragrafo "Selezione e*

attivazione”);essendo “ravvisabili profili di fondatezza del gravame, trattandosi di una previsione che incide su prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza (D.P.C.M. 29 novembre 2001, Allegato 1.C, punti 8 e 9), i quali devono essere garantiti, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale (cfr. il precedente cautelare della Sezione, n.381 del 2012)”;affermando che “con riferimento a quest’ultimo aspetto, sussiste anche il requisito del periculum in mora, attese le ricadute applicative di immediata rilevanza per gli interessi collettivi”.

Naturalmente il Difensore civico non intende, né potrebbe in alcun modo entrare nel merito di quanto oggetto del procedimento giurisdizionale in corso dinanzi al Giudice Amministrativo.

E, tuttavia, dalla declaratoria d’inefficacia , “in parte qua”, della D.G.R. n.45-4248 del 30 luglio 2012, derivano conseguenze che in concreto, senz’altro, incidono, attualmente , sulle condizioni, sulle aspettative e sui diritti e comunque sui bisogni delle persone interessate.

Ciò per cui si impone il dovere istituzionale di questa nota intesa a consentire all’Amministrazione di specificare il quadro di riferimento di aspettative, bisogni, diritti, di cui i cittadini interessati sono titolari o portatori, nell’osservanza del principio di certezza nei rapporti giuridici e valorizzando la responsabilità di garantire la piena tutela del diritto alla salute degli interessati.

Orbene, il sopra citato paragrafo “Selezione e attivazione”, dell’Allegato 6 della Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n. 45-4248 del 30 luglio 2012, dispone che:

“Qualora le risorse previste dal Progetto Individualizzato non siano immediatamente disponibili, la presa in carico è messa in atto mediante la proposta di interventi alternativi, impiegando le risorse disponibili nell’ambito della rete complessiva dei servizi per anziani non autosufficienti.

La segreteria dell’U.V.G. provvede alla compilazione di graduatorie, distinte per tipologie di Progetti individuali, mediante l’attribuzione ad ogni richiedente di un punteggio derivante dalla somma della valutazione sociale e sanitaria, secondo le modalità indicate nell’apposito provvedimento regionale, D.G.R. 42-8390 del 10 marzo 2008 e s.m.i.:

- sanitaria (fino ad un massimo di 14 punti)
- sociale (fino ad un massimo di 14 punti)

In caso di pari punteggio si terrà conto dell’ordine cronologico della richiesta di valutazione.

Le graduatorie devono essere aggiornate sulla base dell’inserimento nelle liste d’attesa dei nuovi valutati, sulla base degli avvenuti inserimenti, dei decessi, delle dimissioni/trasferimenti e delle rivalutazioni effettuate in seguito alle variazioni delle condizioni sanitarie e/o sociali.

Il sistema di cui sopra, valido per la quasi totalità dei casi, non può non tenere conto di situazioni in cui si ravvisino caratteri di urgenza per aspetti sanitari e/o sociali, che andranno definiti nell’ambito dei lavori dell’U.V.G. dal momento che possono variare a seconda delle problematiche di ciascun territorio. In queste situazioni il Presidente può assumere un provvedimento, dandone comunicazione nella prima seduta della medesima.”

Il suddetto paragrafo “Selezione e attivazione”, di cui il TAR ha sospeso l’efficacia, avrebbe sostituito il paragrafo parimenti intitolato dell’Allegato 1.A della D.G.R. 17 –15226 del 30 marzo 2005, in cui si legge che:

“Qualora le risorse previste dal progetto Individualizzato non siano immediatamente disponibili, la continuità assistenziale è messa in atto mediante la programmazione di interventi alternativi appropriati alla situazione da trattare, impiegando le risorse disponibili nell’ambito della rete complessiva dei servizi per anziani esistenti nell’A.S.L. a livello territoriale e/o ospedaliero e/o nell’Ente gestore socio-assistenziale.

Contemporaneamente la segreteria dell’U.V.G. provvede alla compilazione di graduatorie, distinte per tipologie di interventi, mediante l’attribuzione ad ogni richiedente di un punteggio derivante dalla valutazione:

- sanitaria (fino ad un massimo di 14 punti)
- sociale (fino ad un massimo di 14 punti)

In caso di pari punteggio si terrà conto dell’ordine cronologico della richiesta di valutazione.

*Le graduatorie devono essere aggiornate sulla base dell'inserimento nelle liste d'attesa dei nuovi valutati, sulla base degli avvenuti inserimenti, dei decessi, delle dimissioni/trasferimenti e delle rivalutazioni effettuate in seguito alle variazioni delle condizioni sanitarie e/o sociali. Tali rivalutazioni possono essere richieste previa presentazione di certificazione medica o relazione sociale alla segreteria dell'UVG.*

*Al momento dell'attivazione del progetto, l'UVG dovrà individuare il/i servizio/i referenti del caso (servizi sanitari e/o socio-assistenziali del territorio in caso di intervento domiciliare o la struttura presso la quale avviene il ricovero), i quali attraverso un loro referente procedono alla stesura del piano assistenziale, lo trasmettono all'UVG, a cui riferiscono circa la necessità di una eventuale revisione della valutazione.*

*Il sistema di cui sopra, valido per la quasi totalità dei casi, non può non tenere conto di situazioni in cui si ravvisino caratteri di urgenza per aspetti sanitari e/o sociali, che andranno definiti nell'ambito dei lavori della Commissione, dal momento che possono variare a seconda delle problematiche di ciascun territorio. In queste situazioni il Presidente può assumere un provvedimento, dandone comunicazione nella prima seduta della Commissione."*

\*\*\*\*\*

*Senza pertanto entrare in nessun modo nel merito della vicenda giurisdizionale, lo scrivente Difensore civico ritiene di dover intervenire, anche con riguardo alle citate note delle Direzioni regionali Sanità e Politiche Sociali e sollecitando un riscontro ulteriore (auspicando la realizzazione di un compiuto dialogo proattivo con la popolazione interessata, a sostegno del principio di "continuità assistenziale"), richiedendo alle Amministrazioni regionali coinvolte, nel caso di istituzione di liste di attesa, ovvero graduatorie, resesi necessarie "qualora le risorse previste dal Progetto Individualizzato non siano immediatamente disponibili", di individuare modalità di formazione, gestione e utilizzazione delle stesse liste, accompagnate dalla programmazione di ogni possibile intervento anche alternativo, che paia appropriato alle specifiche situazioni di non autosufficienza da trattare. Assicurando, in tal modo, i Livelli Essenziali di Assistenza a tutela del diritto alla salute di pazienti malati cronici non autosufficienti e con grave disabilità ed in definitiva nell'interesse generale, tenutosi conto di ogni normativa applicabile.*

*Tutto ciò, ribadendo nuovamente che anche con l'odierna nota lo scrivente Difensore civico regionale non intende svolgere un'attività finalizzata al mero controllo o alla verifica dell'operato delle Amministrazioni e/o strutture sanitarie e assistenziali coinvolte, ma, prioritariamente, acquisire una compiuta e trasparente informazione in merito alla questione sottoposta alla nostra attenzione e, ove necessario, tutelare i cittadini utenti dei servizi socio-sanitari, sollecitando le Amministrazioni coinvolte a porre in essere ogni iniziativa doverosa per dare soluzione alle questioni segnalate.*

*Ancora, tenutosi conto della sospensione dell'efficacia della D.G.R. 45-4248 del 30 luglio 2012 "in parte qua" "con riferimento all'istituzione di liste di attesa per la presa in carico dell'anziano", disposta dall'Ordinanza del TAR del Piemonte, riteniamo di dover sottolineare la necessità di una comunicazione tempestiva, efficace e compiuta da parte dell' Amministrazione a favore dei cittadini interessati, in ordine alle ricadute di tale provvedimento giurisdizionale ablativo, che in definitiva riguardano le modalità attraverso le quali sia concretamente garantito e attuato il principio di "continuità assistenziale".*

*Trattandosi di provvedimenti potenzialmente limitativi delle sfere giuridiche del cittadino, ma tenutosi conto del principio universalistico che assicura il diritto alle cure a tutti i soggetti interessati in attuazione del precetto costituzionale, sia pure tenendosi conto del limite costituito dalle risorse disponibili, riteniamo di dovere evidenziare, quale parametro di riferimento ineludibile dell'azione amministrativa conseguente, il principio, proprio del diritto pubblico, di "proporzionalità" che assume nell'ordinamento interno lo stesso significato che riveste nell'ordinamento comunitario, alla luce della clausola di formale recezione di cui all'art.1, comma 1, legge 241/90, novellato dalla legge 15/2005.*

*Tale principio si articola in tre distinti profili, affermati dalla costante giurisprudenza amministrativa e da ultimo sintetizzati dal T.A.R. della Lombardia con sentenza 11 ottobre 2010, n.6916, come segue:*

- "a) idoneità del mezzo impiegato rispetto all'obiettivo perseguito;*
- b) necessarietà, ovvero assenza di qualsiasi altro mezzo idoneo che comporti il minor sacrificio del privato;*
- c) adeguatezza dell'esercizio del potere rispetto agli interessi coinvolti".*

*Per altro verso, possono assumere nella fattispecie "rilevo le particolarità 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).*

*Si tratta di operare un corretto "bilanciamento" degli interessi, dei diritti e dei principi che mai deve omettere o trascurare o ritardare la doverosa tutela dei diritti fondamentali e dei bisogni dei cittadini.*

\*\*\*\*\*

*A sostegno dell'odierno intervento, si ritiene anche utile rammentare al riguardo quanto "in un'ottica di concretezza" scrisse il Difensore civico con lettera del 08/06/2010, indirizzata ai Direttori generali ed ai Direttori sanitari delle Aziende Sanitarie Locali piemontesi, ovvero di valutare l'opportunità, se non anche la necessità:*

- a) "di predisporre modelli organizzativi che conducano, in automatico, alla Valutazione Geriatrica dell'anziano che accede alle strutture socio-sanitarie o ospedaliere a motivo della propria situazione di presumibile non autosufficienza, garantendo che ciò accada senza eccezioni per tutti i casi;*
- b) che, a fronte dell'avvenuta valutazione di non autosufficienza, vengano garantiti ai cittadini la presa in carico, in termini certi, da parte delle Aziende sanitarie e degli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, con la conseguente attivazione di percorsi di assistenza sanitaria e sociale non interrotti da dimissioni da strutture ospedaliere, riabilitative o socio-sanitarie;*
- c) di garantire modalità di assistenza ai cittadini anziani non autosufficienti e ai loro congiunti nell'espletamento di adempimenti burocratici e nell'accesso ad informazioni riguardanti i servizi socio-sanitari previsti per fare fronte alle problematiche connesse allo stato di non autosufficienza ( ad es. compilazione ISEE ai fini di ottenere integrazioni della retta di ricovero, informazioni in ordine alla disponibilità, ai tempi di attesa per l'inserimento in strutture residenziali e alle spese a carico del ricoverato, ecc.).*

*Interventi salienti: denunce di cattiva amministrazione e indagini: casistica e spunti di analisi*

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

\*\*\*\*\*

*In conclusione di questa nota, rimaniamo in attesa del doveroso, ex lege, riscontro, al fine di poter orientare e indirizzare opportunamente i numerosi cittadini che si rivolgono al Difensore civico, desiderosi di risposte concrete che il mio Ufficio ha il dovere di fornire in ossequio al principio di trasparenza e valorizzando la funzione della Difesa civica di “mediazione” istituzionale intesa a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle loro Istituzioni.*

*Restiamo a disposizione, confidando che vogliate, senz'altro, dar corso ad ogni azione più opportuna coerente con il principio di “continuità” e con il “diritto alle cure” delle persone, ovvero degli anziani non autosufficienti ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente.*

*Con i più cordiali saluti.*

*IL DIFENSORE CIVICO  
Avv. Antonio Caputo*

**Il Difensore civico interviene sulle questioni relative alle risorse finanziarie destinate ad Enti gestori dei servizi sociali e Aziende Sanitarie per garantire prestazioni sanitarie ed assistenziali a favore di persone non autosufficienti (lettera prot. 2804 del 12/02/2012)**

In data 12 dicembre 2012 , il Difensore civico regionale ha inviato all'Assessore regionale alla Salute, Sanità e Politiche Sociali, alle competenti Direzioni regionali e del Comune di Torino, agli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte (ai sensi dell'art.8, comma 3 della legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50) e per conoscenza al Ministro della Salute, la seguente lettera, di cui si riproduce il testo integrale e che riassume, tra l'altro precedenti interlocuzioni con le competenti Direzioni regionali ed Enti gestori di servizi socio-assistenziali:

*Alla cortese attenzione  
Assessore alla tutela della salute e alla Sanità  
della Regione Piemonte  
Dr. Paolo MONFERINO  
Corso Regina Margherita 153 bis  
10100 TORINO*

*Alla cortese attenzione  
Direttore Politiche Sociali  
e Politiche per la Famiglia  
Regione Piemonte  
Dr.ssa Raffaella VITALE  
Corso Stati Uniti 1  
10100 TORINO*

*Alla cortese attenzione  
Direttore della Sanità  
Regione Piemonte  
Dr. Sergio MORGAGNI  
Corso Regina Margherita 153 bis*

10100 TORINO

*Alla Direzione Centrale  
Politiche Sociali e Rapporti  
con le Aziende Sanitarie  
Città di Torino  
via C.I. Giulio 22  
10122 Torino*

*Agli Enti Gestori dei servizi  
socio-assistenziali  
LORO SEDI*

*p.c. Alla cortese attenzione  
del Ill.mo Prof. Renato  
BALDUZZI  
Ministro della Salute  
Lungotevere Ripa, 1  
00153 – Roma*

*e p.c.c. Alla cortese attenzione  
dell'Ill.mo Presidente del  
Consiglio della  
Regione Piemonte  
On. Valerio CATTANEO  
Via Alfieri 15  
10121 TORINO*

*Oggetto: Prestazioni socio-sanitarie e sociali previste a favore di anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti, disabili ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente: problematiche riguardanti finanziamenti e risorse finalizzati ad assicurarne l'erogazione da parte di Enti Gestori di servizi socio-assistenziali ed Aziende Sanitarie:*

*richieste d'intervento del C.I.S.S-A.C. di Caluso (prot.n. 4818 del 13 novembre 2012) e del C.I.S.A.P. di Grugliasco (prot.n.5173 del 21 novembre 2012).*

*Nostri riferimenti: note prot.n.365 del 24 febbraio 2012 e prot.n.822 del 6 aprile 2012, rispettivi riscontri Direzione regionale Politiche Sociali prot.n.1919 del 20 marzo 2012 e C.I.S.S.P. di Settimo T.se prot.n.2811 del 20 aprile 2012.*

*Segnalazione ex art.8, comma 3 della legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50.*

*Abbiamo ricevuto dai Consorzi C.I.S.S-A.C. di Caluso e C.I.S.A.P. di Grugliasco le note di cui all'oggetto, che*

si allegano.

*Per quanto attiene alle problematiche specificatamente riferite alle persone menzionate in tali note il nostro Ufficio ha dispiegato in separata sede i necessari interventi.*

*Dalle predette note del C.I.S.S-A.C. e del C.I.S.A.P. emergono tuttavia, più in generale, richieste di intervento riferibili alle problematiche in oggetto.*

*Con riguardo alle problematiche relative alle risorse finanziarie destinate in particolare agli Enti gestori dei servizi sociali, nonché alle Aziende Sanitarie, necessarie per svolgere i loro compiti istituzionali concernenti la realizzazione del "diritto alla continuità" delle prestazioni sanitarie ed assistenziali, previste a favore di anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti e di persone disabili, ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente, richiamiamo preliminarmente l'intervento svolto dallo scrivente Difensore civico, concernente la richiesta formulata da Consorzi socio-assistenziali e Associazioni di Comuni all'Assessorato regionale Politiche Sociali di "conoscere l'entità dei finanziamenti regionali" che i rispettivi Enti sarebbero stati "autorizzati a prevedere per l'anno di esercizio 2012" ed in specie la nota prot.n. 365 del 24 febbraio 2012 che di seguito si espone, nonché la nota di riscontro della Direzione regionale Politiche Sociali prot.n.1919 del 20 marzo 2012.*

*Richiamiamo ancora preliminarmente, tra le altre, la nostra nota prot.n.822 del 6 aprile 2012, riguardante, in specie e come evidenziatosi dall'esame della "Rassegna Stampa" del Consiglio regionale del Piemonte, possibili "riduzioni di spesa su alcuni capitoli di bilancio", in ipotesi programmati dal Consorzio C.I.S.S.P. di Settimo Torinese "per ottenere l'equilibrio di bilancio" e relativi a prestazioni attraverso le quali si realizza la "presa in carico" da parte dei Servizi sociali di cittadini anziani non autosufficienti e persone disabili ed il riscontro del ridetto Consorzio di cui alla nota prot.n. 2811 del 20 aprile 2012.*

*Richiamiamo, infine, la nostra nota prot.n.2607 del 23 novembre 2012, avente ad oggetto il "Principio di continuità assistenziale", in copia allegata.*

*Ora, tenuto conto del sopradescritto carteggio e segnatamente in base a recenti note, pervenute dai Consorzi C.I.S.S-A.C. di Caluso (nota prot.n.4818 del 13 novembre 2012) e C.I.S.A.P. di Grugliasco (nota prot.n.5173 del 21 novembre 2012), dalle quali si evidenzia rispettivamente:*

- una specifica richiesta del C.I.S.S-A.C. formulata allo scrivente Difensore civico di intervenire affinché, in specie l'Amministrazione regionale destini risorse adeguate, che consentano ai Consorzi di poter svolgere i loro compiti istituzionali,*
- nonché, nella nota C.I.S.A.P., criticità in ordine all'assegnazione, "a saldo", di risorse derivanti dal "Fondo per le non autosufficienze relativo all'anno 2010", riteniamo, ancora una volta, di intervenire a tutela dei numerosi cittadini che versano in condizioni di non autosufficienza (anziani e disabili) che si rivolgono a questo Ufficio, nell'adempimento della funzione istituzionale propria della Difesa civica, valorizzando il principio di buon andamento dell'Amministrazione, di cui il nostro Ufficio è istituzionalmente garante nell'ambito del delicato rapporto tra Sanità e Assistenza.*

*Il Difensore civico agisce in un'ottica tendenzialmente intesa a prevenire situazioni che possano recare*

*pregiudizio a generalità di utenti e, in tal senso, è tenuto a svolgere attività di sollecitazione, non solo in termini di correttezza formale e regolarità amministrativa, ma anche in termini di garanzia della tutela di diritti fondamentali delle persone.*

*Il punto di osservazione della Difesa civica è quello dei cittadini utenti dei Servizi Socio Assistenziali, ovvero anziani non autosufficienti, minori, persone diversamente abili, indigenti, in un'ottica di prevenzione, che è propria del Difensore civico quale tutore del buon andamento e della legalità anche sostanziale dell'azione amministrativa ed è, tra l'altro, intesa ad evitare la compromissione di loro diritti fondamentali in particolare in situazioni caratterizzate da eventuali mancate attivazioni, sospensioni, riduzioni o chiusure di singoli servizi e prestazioni socio – sanitarie.*

*Di seguito riteniamo utile, riassumere i contenuti del predetto carteggio.*

### **La nota del Difensore civico prot.n.365 del 24 febbraio 2012**

*Mediante la predetta nota prot.n. 365 del 24 febbraio 2012, indirizzata all'Assessorato regionale alla Tutela della Salute e Sanità e Politiche Sociali ed alle Direzioni regionali Politiche Sociali e Sanità, lo scrivente Difensore civico aveva fatto riferimento a lettere, ricevute per conoscenza dal medesimo, mediante le quali specifici Consorzi socio-assistenziali e Associazioni di Comuni avevano provveduto a richiedere all'Assessorato Politiche Sociali di "conoscere l'entità dei finanziamenti regionali che il nostro Ente è autorizzato a prevedere per l'anno di esercizio 2012", con riferimento puntuale a "interventi/capitoli" riguardanti trasferimenti relativi a fondi, incentivi e finanziamenti e a relative "quote da iscrivere/non iscrivere" a bilancio.*

*Al riguardo, era stato evidenziato che la questione segnalata risultava connessa alla allora prossima scadenza del termine per la deliberazione del bilancio di previsione per l'anno 2012 da parte degli Enti Locali, necessariamente dovendosi tenere conto di quanto disposto dalla legge regionale 8 gennaio 2004 n.1, che al comma 1 dell'art. 4 "Funzioni della regione" prevede che "Nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e verifica sono di competenza della Regione le seguenti funzioni:...k) la ripartizione, con le modalità dell'articolo 35, del fondo regionale per le politiche sociali e la gestione di finanziamenti previsti da specifiche leggi regionali di promozione in materia di servizi sociali..." .*

*Art. 35 della legge regionale 1/2004, che da un lato evidenzia che:*

*"1. Fatti salvi i finanziamenti provenienti dallo Stato vincolati a specifiche finalità, il sistema integrato degli interventi e servizi sociali è finanziato dai comuni, con il concorso della Regione e degli utenti, nonché dal fondo sanitario regionale per le attività integrate socio-sanitarie", precisando che "2. I comuni, quali titolari delle funzioni amministrative relative alla realizzazione delle attività e degli interventi sociali, garantiscono risorse finanziarie che, affiancandosi alle risorse messe a disposizione dallo Stato, dalla Regione e dagli utenti, assicurino il raggiungimento di livelli di assistenza adeguati ai bisogni espressi dal proprio territorio";*

*dall'altro, precisa che :*

*"4. La Regione concorre al finanziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali attraverso proprie specifiche risorse.*

*5. L'intervento finanziario regionale, con carattere contribuito rispetto all'intervento primario comunale, è finalizzato a sostenere lo sviluppo ed il consolidamento su tutto il territorio regionale di una rete di servizi sociali qualitativamente omogenei e rispondenti alle effettive esigenze delle comunità locali.*

6. *Le risorse annuali regionali di cui al comma 4 sono almeno pari a quelle dell'anno precedente, incrementate del tasso di inflazione programmato".*

*Ciò premesso, al riguardo della questione portata a conoscenza della Difesa civica regionale dai predetti gestori, lo scrivente provvedeva, pertanto, a richiedere ogni conseguente chiarimento in favore dei cittadini utenti, quali destinatari finali dell'erogazione in oggetto, anche sotto il profilo di entità, adeguatezza, modalità e termini di erogazione dei finanziamenti regionali in questione.*

*Tutto ciò, anche in quanto ogni situazione di incertezza, che trova riflesso soprattutto nei reclami e segnalazioni dei cittadini utenti, può generare allarmismi nei cittadini stessi, come il nostro Ufficio ha avuto modo di verificare, anche alla luce di notizie di stampa di difficile verificabilità da parte di chi soffre di asimmetrie informative evidenti, tenutosi conto delle condizioni personali e di salute, nonché economiche.*

*Lo scrivente, in tale contesto, osservava come sia rilevante, per rendere effettivo, concreto e realmente fruito il diritto, come tale esigibile, di ciascuna persona interessata, che le risorse disponibili, tanto più in un periodo di grave crisi economica, vengano correttamente e proporzionalmente allocate secondo criteri di priorità, che in questo caso sono connotati dal carattere dell'assolutezza: trattandosi di diritti fondamentali, il cui mancato godimento e anche il solo ritardo può in concreto determinare pregiudizi irreversibili per la persona di intuitiva e pubblica evidenza (in proposito richiamando l'insegnamento della Corte Costituzionale che si sostanzia nel porre a carico della Pubblica Amministrazione l'obbligo di un corretto "bilanciamento", rispettoso di criteri di priorità che tutelino innanzitutto il godimento di diritti fondamentali : Corte Costituzionale, Sentenza 2 aprile 2009, n.94).*

*Quanto sopra confidando, senz'altro, che con il concorso attivo e positivo di tutti gli Enti coinvolti fosse possibile in conclusione, non far venir meno né compromettere i bisogni assistenziali e i diritti dei cittadini interessati, previo tempestivo assolvimento di ogni obbligo di legge gravante sui medesimi.*

### **Il riscontro della Direzione regionale Politiche Sociali - nota prot.n. 1919 del 20 marzo 2012, avente ad oggetto "Finanziamenti regionali 2012".**

*A tale nota faceva seguito quale riscontro la lettera prot.n.1919 del 20 marzo 2012 del Direttore regionale Politiche Sociali, Dr.ssa Raffaella Vitale, che, rifacendosi a "precedente nota n.9385 del 18/11/2011... inviata dalla scrivente Direzione a codesto Ufficio, poiché l'attuale situazione finanziaria e contabile della Regione risulta del tutto analoga a quella del 2011", precisava che "non esiste attualmente in capo a questa Amministrazione alcun obbligo giuridico relativo ad informazioni presuntive concernenti il fondo per la gestione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali o altri trasferimenti regionali".*

*E che "trattandosi, per la Regione, di spese correnti, questa Direzione può comunicare esclusivamente gli importi impegnati, per i quali ha assunto l'obbligazione sulla base delle norme regionali di contabilità..., comunicazione che viene peraltro puntualmente garantita una volta emanati i singoli provvedimenti d'impegno di spesa".*

### **La nota del Difensore civico prot.n.822 del 6 aprile 2012**

*Con particolare riferimento ad articolo venuto all'attenzione di questo Ufficio dall'esame della "Rassegna Stampa" del Consiglio regionale del Piemonte, intitolato "L'allarme del Cissp : "Cresce la povertà" – In tre anni gli stanziamenti erogati per le persone in difficoltà sono passati da 320 mila a 595 mila euro", lo scrivente Difensore*

civico ha quindi indirizzato, in data 6 aprile 2012, la nota di cui sopra rispettivamente al Presidente del Consorzio C.I.S.S.P di Settimo Torinese ed ai Sindaci dei Comuni che ne fanno parte.

Orbene, il Difensore civico, facendo salva ogni altra possibile necessità di specifico intervento in proposito, ove ne ricorrano in ipotesi le condizioni, nell'ambito dell'attività istituzionale del Difensore civico, in specie indirizzata a favore di categorie di cittadini che versano in condizioni di grave disagio e debolezza, non solo psico-fisica ma anche economica, evidenziava che dalla lettura di tale notizia di stampa erano in particolare emersi dati in ipotesi riguardanti una "riduzione di spesa su alcuni capitoli", "programmata" dal Consorzio in indirizzo, "per ottenere l'equilibrio di bilancio", potenzialmente in grado di creare allarme nella popolazione interessata e, quel che più conta, compromissione di diritti fondamentali.

Da tutto ciò derivandone l'opportunità e anche la necessità dell'intervento del Difensore civico.

Pertanto, in una situazione che si presentava in ipotesi caratterizzata da mancate attivazioni, sospensioni, riduzioni o chiusure di singoli servizi e prestazioni sociali, nel rispetto dell'obbligo, posto a carico delle Pubbliche Amministrazioni di un corretto "bilanciamento" delle risorse, rispettoso di criteri di priorità che tutelino innanzitutto il godimento di diritti fondamentali, lo scrivente Difensore civico richiedeva, in specie a carico di Amministrazione del Consorzio gestore di servizi socio-assistenziali e dei Comuni che ne fanno parte, una sorta di onere di dimostrazione:

nel senso di dimostrare di aver fatto tutto il possibile per garantire, comunque, servizi socio-assistenziali previsti a favore di fasce deboli della popolazione, 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), anche al fine di evitare che le Amministrazioni stesse incorressero in qualunque fattispecie omissiva ovvero di ritardo "colpevole".

In particolare, con riguardo a ciascuna tipologia di servizi indicata nel predetto articolo di stampa, ovvero Assistenza economica,  
Servizio di accoglienza,  
Centri diurni per minori e disabili

invitava le Amministrazioni in indirizzo a voler considerare ed esplicitare compiutamente i presupposti che avrebbero motivato le "riduzioni" citate nell'articolo di stampa sopra menzionato e così in particolare a realizzare un attento monitoraggio, tanto in termini storici che previsionali, che individui ed espliciti in doveroso e motivato contraddittorio:

- a) numero, provenienze e qualità delle domande socio-assistenziali degli utenti, con riguardo a ciascuna ambito territoriale,
- b) ricaduta delle misure di riduzione dei servizi socio-assistenziali, in ipotesi adottate o adottande in ciascuna ambito territoriale, sulla capacità del "Gestore" di soddisfare le domande medesime, con indicazione dei modi in cui si possa concretamente soddisfare ciascuna domanda, evitando la compromissione di diritti fondamentali.

**Il riscontro della Consorzio Intercomunale Servizi Sociali alla Persona - C.I.S.S.P. - di Settimo Torinese, nota prot.n. 2811 del 20 aprile 2012, avente ad oggetto "Comunicazione del 06/04/2012 Prot.n.0000822"**

A tale nota faceva seguito quale riscontro la lettera prot.n.2811 del 20 aprile 2012 del Presidente dell'Assemblea Consortile, Dr. Aldo Corgiat Loia, che nell'invitare a prendere visione della deliberazione di approvazione del Bilancio di previsione 2012, precisava che "da tale documentazione di evince come l'attività del Consorzio non si sostanzia nelle sole materie trattate nelle recenti notizie pubblicate a mezzo stampa., ma riguardi la sfera del disagio sociale nella sua ampiezza e complessità".

In tal modo non potendosi affermare realizzato il monitoraggio, richiesto nella nostra nota, volto ad esplicitare compiutamente i presupposti che avrebbero motivato le ipotetiche "riduzioni" quali citate nell'articolo

di stampa sopra menzionato, in adempimento di doveroso e motivato contraddittorio.

Tutto ciò premesso, alla luce delle interlocuzioni quali sopra esposte, tenutosi conto della richiesta d'intervento pervenuta dal Consorzio C.I.S.S-A.C. di Caluso (nota prot.n.4818 del 13 novembre 2012) e della nota C.I.S.AP. di Grugliasco (nota prot.n.5173 del 21 novembre 2012), recante segnalazione di criticità in ordine all'assegnazione, di risorse derivanti dal "Fondo per le non autosufficienze relativo all'anno 2010", nonché della recente nota dello scrivente Difensore civico, prot.n.2607 del 23 novembre 2012, riguardante la garanzia e la realizzazione del principio di "continuità assistenziale" a favore di anziani non autosufficienti, disabili ovvero persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli dell'anziano non autosufficiente, si ritiene di dover puntualizzare, sulla scorta di disamina operata sulla normativa comunitaria, nazionale e regionale, alcuni profili che non possono essere trascurati dall'Amministrazione interessate, nell'elaborazione di strategie e programmi finalizzati all'individuazione di possibili soluzioni alle problematiche relative al finanziamento delle prestazioni socio-sanitarie previste a sostegno degli anziani non autosufficienti e dei disabili.

## Politiche sociali e di salute dell'UE - la "Strategia Europa 2020"

A riguardo delle politiche europee finalizzate a promuovere l'inclusione sociale, assume rilievo la nuova strategia dell'U.E. per la crescita e l'occupazione, Europa 2020, approvata dal Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010, nella quale vengono delineate politiche sociali strutturate, adeguatamente finanziate, continuative, intelligenti e sostenibili.

In ossequio a tali principi si pongono gli obiettivi posti agli Stati membri dalla Commissione europea, in specie per quanto riguarda le cure di lunga durata per gli anziani non autosufficienti, ovvero:  
"anticipare la prevista mancanza di personale specializzato nelle cure di lunga durata;  
predisporre un equilibrio durevole tra fonti di finanziamento pubbliche e private;  
garantire un'effettiva cooperazione tra i diversi sistemi di cure di lunga durata;  
realizzare il principio dell'accesso universale alle cure di lunga durata".

## Il Fondo per la non Autosufficienza, fondi e stanziamenti della Regione Piemonte

Mediante l'art.1, comma 1264 della legge 27 dicembre n.296 (legge finanziaria 2007) "al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti" venne istituito "presso il Ministero della solidarietà sociale un fondo denominato "Fondo per le non autosufficienze"", dal 2011 non più finanziato.

Nel 2009 (legge 33/09, art.7 quinquies) venne istituito presso il Ministero dell'Economia un fondo per "assicurare il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi".

Questo stesso fondo è oggetto di un intervento normativo nel 2012, nella così detta norma di "Spending Review" (legge 135/12): l'articolo 23, comma 8 prevede infatti che il ridotto fondo di cui alla legge 33/09 venga incrementato di 658 milioni; lo stesso comma, inoltre, stabilisce che la dotazione del fondo di cui trattasi sia usata "in via prevalente, per l'incremento della dotazione del Fondo di cui all'art.1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n.296" (Fondo per le non autosufficienze) "finalizzato al finanziamento dell'assistenza domiciliare prioritariamente nei confronti delle persone gravemente non autosufficienti, inclusi i malati di sclerosi laterale amiotrofica".

Il Disegno di Legge di Stabilità, attualmente in discussione, nel testo approvato alla Camera (Atto della camera n.5534) all'articolo 8, comma 18, riduce lo stanziamento del "fondo di cui all'articolo 7-quinquies, comma

*1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n.5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n.33” di oltre 631 per l’anno 2013.*

*n tale contesto, per quanto riguarda la Regione Piemonte si colloca il fondo regionale per la gestione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, di cui all’art.35 della legge regionale 1/2004, in cui confluiscono risorse proprie della regione, risorse indistinte trasferite dallo Stato, risorse trasferite dalle Province, nonché risorse provenienti da soggetti pubblici e privati.*

*Con la D.G.R. 30 luglio 2012, n.46-4249, per il 2012 è stato attribuito agli enti gestori dei servizi socio-assistenziali il fondo regionale “indistinto”, “composto ..esclusivamente da risorse regionali e non più alimentato da risorse statali”, pari a euro 74.000.000,00; con una riduzione percentuale del 16,13, rispetto 2011.*

*Mediante la D.G.R. 24 settembre 2012, n.21-4600, per l’anno 2012, l’Amministrazione regionale ha stabilito che “l’entità dei finanziamenti a sostegno delle persone con disabilità e delle loro famiglie, riferiti alle leggi 104/92, 162/92, 284/97 ed ai progetti di Vita indipendente, da assegnare agli Enti gestori delle funzioni assistenziali, di cui all’art.9 della l.r. 1/2004, sia corrispondente a quella dei finanziamenti assegnati ed erogati nell’anno 2011”, per la cifra di euro 17.500.000,00.*

*Con la successiva D.G.R. 24 settembre 2012, n.22-4601, l’Amministrazione regionale ha stabilito, per l’anno 2012 di “ripartire a favore dei Soggetti Gestori delle funzioni socio-assistenziali la somma di euro 17.000.000,00 per interventi a sostegno della domiciliarità, da realizzarsi congiuntamente con i servizi domiciliari delle Aziende Sanitarie, attraverso una diversificazione delle risposte ai bisogni socio-sanitari degli anziani non autosufficienti, così come di seguito specificato:*

- interventi economici a sostegno della domiciliarità (assegni di cura, buono famiglia, ...);*
- Cure Domiciliari in Lungoassistenza;*
- Letti di sollievo”.*

*Nel nuovo Piano socio-sanitario 2012-2015, approvato nella seduta del 3 aprile di Consiglio regionale, viene previsto che “con apposita legge regionale, saranno definite le risorse afferenti al Fondo regionale per la non autosufficienza e la loro provenienza, le prestazioni e i soggetti giuridici ai quali è destinato, nonché i criteri di riparto del Fondo stesso “.*

## **L’area dell’integrazione socio-sanitaria - il sistema integrato di interventi e servizi sociali: definizione delle prestazioni a carico del Servizio Sanitario Regionale e dei Servizi Sociali**

*Ai sensi dell’art.3-septies (Integrazione sociosanitaria) del D.Lgs. 30/12/1992 n.502, dispone che “1. Si definiscono prestazioni sociosanitarie tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione.*

*2. Le prestazioni sociosanitarie comprendono:*

- a) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, cioè le attività finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite e acquisite;*
- b) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, cioè tutte le attività del sistema sociale che hanno l’obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute.*

*...*

*4. Le prestazioni sociosanitarie a elevata integrazione sanitaria sono caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria e attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da HIV e patologie in fase terminale, inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative.*

*5. Le prestazioni sociosanitarie a elevata integrazione sanitaria sono assicurate dalle aziende sanitarie e comprese nei livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo le modalità individuate dalla vigente normativa e dai piani nazionali e regionali, nonché dai progetti-obiettivo nazionali e regionali.*

6. Le prestazioni sociali a rilevanza sanitaria sono di competenza dei Comuni che provvedono al loro finanziamento negli ambiti previsti dalla legge regionale ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. La regione determina, sulla base dei criteri posti dall'atto di indirizzo e coordinamento di cui al comma 3, il finanziamento per le prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, sulla base di quote capitarie correlate ai livelli essenziali di assistenza.

Il D.P.C.M. 14 febbraio 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie), all'art 3 (Definizioni), prevede che:

"1. Sono da considerare prestazioni sanitarie a rilevanza sociale le prestazioni assistenziali che, erogate contestualmente ad adeguati interventi sociali, sono finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite o acquisite, contribuendo, tenuto conto delle componenti ambientali, alla partecipazione alla vita sociale e alla espressione personale. Dette prestazioni, di competenza delle aziende unità sanitarie locali ed a carico delle stesse, sono inserite in progetti personalizzati di durata medio/lunga e sono erogate in regime ambulatoriale, domiciliare o nell'ambito di strutture residenziali e semiresidenziali.

2. Sono da considerare prestazioni sociali a rilevanza sanitaria tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute. Tali attività, di competenza dei comuni, sono prestate con partecipazione alla spesa, da parte dei cittadini, stabilita dai comuni stessi e si esplicano attraverso:

- a) gli interventi di sostegno e promozione a favore dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari;
- b) gli interventi per contrastare la povertà nei riguardi dei cittadini impossibilitati a produrre reddito per limitazioni personali o sociali;
- c) gli interventi di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio di persone non autosufficienti;
- d) gli interventi di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali di adulti e anziani con limitazione dell'autonomia, non assistibili a domicilio;
- e) gli interventi, anche di natura economica, atti a favorire l'inserimento sociale di soggetti affetti da disabilità o patologia psicofisica e da dipendenza, fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di diritto al lavoro dei disabili;

f) ogni altro intervento qualificato quale prestazione sociale a rilevanza sanitaria ed inserito tra i livelli essenziali di assistenza secondo la legislazione vigente.

Dette prestazioni, inserite in progetti personalizzati di durata non limitata, sono erogate nelle fasi estensive e di lungoassistenza.

3. Sono da considerare prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria di cui all'art. 3-septies, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modifiche e integrazioni, tutte le prestazioni caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria, le quali attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da H.I.V. e patologie terminali, inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative. Tali prestazioni sono quelle, in particolare, attribuite alla fase post-acuta caratterizzate dall'inscindibilità del concorso di più apporti professionali sanitari e sociali nell'ambito del processo personalizzato di assistenza, dalla indivisibilità dell'impatto congiunto degli interventi sanitari e sociali sui risultati dell'assistenza e dalla preminenza dei fattori produttivi sanitari impegnati nell'assistenza. Dette prestazioni a elevata integrazione sanitaria sono erogate dalle aziende sanitarie e sono a carico del fondo sanitario. Esse possono essere erogate in regime ambulatoriale domiciliare o nell'ambito di strutture residenziali e semiresidenziali e sono in particolare riferite alla copertura degli aspetti del bisogno socio-sanitario inerenti le funzioni psicofisiche e la limitazione delle attività del soggetto, nelle fasi estensive e di lungoassistenza".

Per quanto riguarda il "sistema integrato di interventi e servizi sociali", dall'art.22 della legge 8 novembre 2000, n.328 viene così definito:

*“22. Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.*

*1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte.*

*2. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:*

*a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;*

*b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;*

*c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;*

*d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;*

*e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;*

*f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;*

*g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;*

*h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;*

*i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.”*

.....

**L'odierno intervento del Difensore civico: considerazioni conclusive e raccomandazioni.**

*Si premette che, sulla base di quanto precede, le note pervenute, in specie dai Consorzi, paiono denotare momenti di criticità nel rapporto tra Regione ed Enti gestori servizi socio-assistenziali (Consorzi, Comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane, ASL), sotto i profili della definizione dell'area degli interventi, come sopra specificata alle pagine 13 e seguenti dell'odierna nota, della gestione integrata riferita in particolare alle prestazioni socio-*

sanitarie ad elevata integrazione sanitaria ( pagg. 13, 14 e 15 di questa nota) e anche sotto il profilo organizzativo finalizzato necessariamente alla concreta realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie, nel rispetto del principio della “continuità assistenziale” e del “diritto alle cure”, in specie con riguardo all’annoso problema, che deve essere risolto, delle liste d’attesa.

Si premette ancora che quanto sopra esposto rappresenta un quadro che potrebbe dar luogo, così come non dovrebbe, a difficoltà di individuare la specifica responsabilità di ciascun Ente, dovendosi peraltro ribadire che, alla luce del quadro normativo, che impone de plano la gestione integrata non già come ipotesi rimessa a future norme, ma come dato normativo, non dovrebbe sussistere alcuna confusione e sovrapposizione di ruoli. Così come può ritenersi che a fronte della previsione, nel Piano Socio-Sanitario 2012-2015, approvato nella seduta del 3 aprile 2012 dal Consiglio regionale, di una “apposita legge regionale”, considerandosi anche le erogazioni in atto e ancor più i bisogni della popolazione interessata, sussista la necessità di provvedere senz’altro ad ogni stanziamento relativo al “Fondo regionale per la non Autosufficienza”, di concerto con gli Enti gestori e sia pure tenendosi conto della necessità parallela che venga attivato in concreto il Fondo nazionale, ciò per cui si trasmette la presente nota, per opportuna conoscenza, al Sig. Ministro della Salute.

Si ritiene pertanto di sollecitare l’attenzione delle SS.LL. sulla necessità, che senz’altro auspichiamo che venga dai destinatari di questa nota condivisa, di dar corso ad un migliore raccordo e integrazione tra Amministrazione regionale ed Enti coinvolti (nonché con l’Amministrazione centrale), approntando ogni misura e destinando sufficienti e opportune risorse, per risolvere criticità che attengono a diritti fondamentali delle persone costituzionalmente protetti e che necessitano di definizione e non possono restare irrisolte, onde garantire il “diritto alle cure” di malati cronici, anziani non autosufficienti e persone con disabilità, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenutosi conto di criteri di priorità non sembrano eludibili in alcun modo, trattandosi di diritto alla salute, testualmente definito – unico tra quelli indicati nella prima parte delle Carta Costituzionale – come “fondamentale”.

Merita sul punto rammentare che il principio di proporzionalità (che assume nell’ordinamento interno lo stesso significato che riveste nell’ordinamento comunitario, alla luce della clausola di formale recezione di cui all’art.1, comma 1, legge 241/90, novellato dalla legge 15/2005), si articola, quale parametro dell’azione amministrativa, in tre distinti profili, affermati dalla costante giurisprudenza amministrativa e da ultimo sintetizzati dal T.A.R. della Lombardia con sentenza 11 ottobre 2010, n.6916, come segue:

- a) idoneità del mezzo impiegato rispetto all’obiettivo perseguito;
- b) necessarietà, ovvero assenza di qualsiasi altro mezzo idoneo che comporti il minor sacrificio del privato;
- d) adeguatezza dell’esercizio del potere rispetto agli interessi coinvolti”.

In particolare, a fronte anche delle note del C.I.S.S.-A.C. di Caluso e del C.I.S.A.P. di Grugliasco, rispettivamente del 13 novembre 2012 e del 21 novembre 2012, di cui si è dato conto alla pagina 3 dell’odierna nota, non pare differibile la necessità di un dialogo interattivo e, ad un tempo, proattivo fra le strutture interessate, destinatarie dell’intervento del Difensore civico, inteso a sollecitare il superamento di ogni criticità riferibile alle modalità di erogazione delle risorse disponibili, ma anche alla loro entità, adeguatezza e allocazione, tanto nei bilanci dei rispettivi Enti quanto nella loro destinazione ultima, con ogni opportuna messa in atto di adeguati sistemi di monitoraggio e verifica dei bisogni sanitario-assistenziali sul territorio, nonché delle conseguenti domande di servizi e delle relativa utilizzazione di risorse.

Nel rimanere in attesa di riscontro, doveroso ex lege, in ordine alle questioni sopra rappresentate, in

*Interventi salienti: denunce di cattiva amministrazione e indagini: casistica e spunti di analisi*

*particolare specificando quali azioni abbiate intrapreso e intendiate intraprendere, confidiamo comunque che vogliate dare corso ad ogni azione conseguente alle raccomandazioni di cui sopra, previo ogni opportuno concerto e coordinamento.*

*L'odierna nota viene indirizzata, unitamente agli allegati, anche all'attenzione dell'Ill.mo Sig. Ministro della Salute.*

*Viene altresì indirizzata, in considerazione dell'oggetto e richiamato per quanto d'uopo l'art.8, comma 3 della legge regionale 9 dicembre 1981 n.50, all'Ill.mo Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.*

*Con i più cordiali saluti.*

**IL DIFENSORE CIVICO**  
Avv. Antonio Caputo

## **Considerazioni conclusive nei rapporti con le Direzioni regionali, con le Aziende Sanitarie Locali, Comuni ed Enti gestori dei servizi socio-assistenziali: l'obiettivo del dialogo proattivo**

Nei rapporti con le Direzioni facenti capo alla Giunta regionale, con le Aziende Sanitarie Locali e con gli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, in specie per quanto attiene all'ambito delle questioni riguardanti la tutela del diritto alla salute dei cittadini, appare ancora non del tutto superata la difficoltà nel recepire appieno il senso e la finalità degli interventi del Difensore civico, che non consistono in attività di mero controllo formale e, tanto meno, gerarchico, bensì di stimolo e sollecitazione ad adempiere, in primo luogo, a doveri di tempestività, efficienza, trasparenza, qualità e di motivazione di attività e provvedimenti, anche al fine di prevenire conflitti giurisdizionali e/o incomprensioni, adozione di atti illegittimi e, più in generale, favorire il dialogo proattivo, che talora ben può comportare la via dell'autotutela ovvero dell'autocorrezione da parte delle Amministrazioni interessate, senza che questo significhi "colpa", ma piuttosto adempimento a pubblica funzione.

Ad illustrazione dell'approccio molto concreto e del metodo fondato sul dialogo proattivo del Difensore civico si cita l'estratto da una lettera di "opposizione alla dimissioni":

*"... non intendendo questo Ufficio svolgere con il presente intervento un'attività finalizzata al mero controllo o alla verifica dell'operato delle strutture sanitarie e assistenziali coinvolte, ma, prioritariamente, acquisire una compiuta e trasparente informazione in merito al caso sottoposto alla nostra attenzione, in modo da poter valutare la fondatezza del reclamo pervenuto e, ove necessario, tutelare il cittadino utente del servizio socio-sanitario, sollecitando le amministrazioni coinvolte a porre in essere ogni iniziativa doverosa per dare soluzione alla questione segnalata..."*

## Diritti fondamentali, diritti umani, diritti delle persone e cittadinanza. L'azione della Difesa civica nell'anno 2012

Il Difensore civico tutela la posizione delle persone che a causa di una loro particolare condizione possono subire discriminazione di diritti fondamentali

Il Difensore civico, in altri paesi definito Ombudsman, Defensor del Pueblo, Défenseur des droits, è riconosciuto dall'ordinamento internazionale quale tutore e garante di diritti fondamentali appartenenti alla persona, quale che sia la loro condizione, in confronto con le Autorità pubbliche e con le pubbliche Amministrazioni.

In tale dimensione il Difensore civico

*Numerosi interventi volti a tutelare i diritti di detenuti, stranieri e/o malati psichici con riferimento alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e, in particolare, al divieto di trattamenti contrario ad umanità, al diritto alla vita e all'effettività dei rimedi non giurisdizionali*

opera come assertore di legalità sostanziale e come tutore del principio di buona amministrazione che, per essere tale, deve rispettare la persona a prescindere da ricostruzioni meramente formalistiche o burocratiche delle posizioni soggettive degli aventi diritto a servizi e prestazioni da parte delle

Amministrazioni.

Il Difensore civico quindi, interviene al di là degli aspetti di legalità formale, laddove le esigenze ed i bisogni assoluti delle persone risultano compromessi e/o pregiudicati da provvedimenti assunti dalle Amministrazioni, tutelando la posizione di tutte quelle persone che, a causa di una particolare condizione personale, possono subire una discriminazione dei loro diritti fondamentali; contribuendo in tal senso a dare sbocco concreto ai diritti umani e universali riconosciuti dal nostro ordinamento e da quello internazionale.

Numerosi sotto tale profilo sono stati gli interventi volti a tutelare i diritti di detenuti, stranieri e/o malati psichici con riferimento alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e, in particolare, al divieto di trattamenti contrario ad umanità, al diritto alla vita e all'effettività dei rimedi non giurisdizionali.

Il filo conduttore che ha connotato l'attività svolta dall'Ufficio ha seguito la linea secondo cui il rispetto dei diritti umani dipende in larga misura dai servizi che le Amministrazioni locali sono in grado di offrire evidenziando gli obblighi positivi gravanti sugli uffici e le strutture coinvolte.

A tal fine quanto è emerso negli ultimi anni dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di cui, peraltro, la decisione resa nell'affaire

*Le Amministrazioni devono attuare il contenuto di garanzie non eludibili, quali la salute, il divieto di trattamenti inumani e/o degradanti sono stati sollecitate misure e/o interventi concreti per scongiurare e/o rimediare a situazioni per cui poteva prospettarsi una grave lesione di diritti umani nei confronti di persone in particolare stato di fragilità quali detenuti, stranieri e malati psichici*

*La sentenza della Corte europea relativa al caso Torregiani ha aperto uno spazio potenzialmente enorme nel senso di legittimare il ricorso immediato alla Corte, anche senza avere esperito rimedi interni*

Torregiani (Corte Europea Diritti dell'Uomo 8.01.2013 Torregiani e altri contro Italia) rappresenta la coerente e lineare evoluzione che ravvisa a carico dell'Amministrazione l'obbligo positivo di garantire il ricorso effettivo a strumenti capaci di tutelare bisogni primari e, di conseguenza, l'obbligo di risarcimento nel caso di mancata predisposizione di misure strutturali idonee, ha rappresentato il parametro giuridico-normativo in base al quale sono stati dispiegati gli interventi dell'Ufficio nel corso del 2012.

Lungo tale linea, facendo valere l'obbligo delle Amministrazioni di attuare il contenuto di garanzie non eludibili, quali la salute, il divieto di trattamenti inumani e/o degradanti sono stati sollecitate misure e/o interventi concreti per scongiurare e/o rimediare a situazioni per cui poteva prospettarsi una grave lesione di diritti umani nei confronti di persone in particolare stato di fragilità quali detenuti, stranieri e malati psichici. Inoltre, occorre sottolineare che la sentenza della Corte europea relativa al caso Torregiani ha aperto uno spazio potenzialmente enorme nel senso di legittimare il ricorso immediato alla Corte, anche senza avere esperito rimedi interni, quando il Paese membro aderente alla Convenzione non li abbia predisposti in forma strutturale, coordinata e valente su tutto il territorio.

E in Italia, tanto nel caso di immigrati, profughi, rifugiati malati psichici, privi di protezione sanitaria adeguata, che nel caso delle persone detenute in carceri sovraffollate, mancano rimedi interni effettivi (per i motivi chiaramente affermati dalla Corte di Strasburgo) ma, ancora prima, la possibilità di proporre reclamo per ottenere un qualche orientamento in funzione sollecitatoria, con palese violazione della Carta e della Convenzione europea.

Tutto ciò incide pesantemente sulla garanzia di effettività dei diritti, già affermata nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, in Europa, il cui il Preambolo afferma il principio che "i reclami dei cittadini, fondati d'or innanzi su semplici e incontestabili principi, giovino a sempre mantenere la Costituzione e il bene comune".

### **Sfratto esecutivo e impossibilità di proseguire la detenzione domiciliare:**

#### **il diritto all'abitazione, alla salute e alla rieducazione della pena di persona sottoposta a misura alternativa alla detenzione**

##### **Il caso**

Il Sig. E.B, invalido al 70% e affetto da patologie croniche ha in esecuzione una condanna di 6 anni iniziata il 12.04.2010 il cui fine pena é fissato al 12.01.2016.

Nel luglio 2011 EB ottiene la detenzione domiciliare per motivi di salute, con ordinanza del Tribunale di sorveglianza, a causa dell'incompatibilità del suo stato di salute con la protrazione della detenzione. Non avendo altra possibilità alloggiativa, EB definitivamente fissa la propria residenza in alloggio già

assegnato alla madre nel frattempo defunta, di proprietà dell'Agenzia Territoriale per la Casa

EB viene nel frattempo inserito nel progetto di formazione ed orientamento presso una Cooperativa in qualità di tirocinante "Addetto al Monitoraggio dei servizi"

EB, sul presupposto derivante dal decesso della defunta madre assegnataria, riceve intimazione di sfratto da parte dell'Agenzia Territoriale per la casa della Provincia di Torino

“quale occupante senza titolo” dell'alloggio e successivamente avviso di sfratto.

EB cerca invano, anche con l'aiuto dei servizi sociali, un'alternativa sistemazione abitativa che, obiettivamente, è molto arduo se non impossibile reperire in considerazione della sua condizione personale ed economica.

Dal momento dello sfratto EB quindi non potrà più espiare la condanna in regime di detenzione domiciliare e dovrà fare rientro in carcere.

*La detenzione di una persona malata in condizioni inadeguate può in linea di principio costituire un trattamento contrario all'articolo 3 e, di conseguenza, si impone allo Stato l'obbligo di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà*

EB si rivolge al Difensore civico regionale per ottenere tutela dei suoi diritti fondamentali, in tale ambito rivendicando, nel rispetto del principio di legalità, l'esigenza ed il bisogno di difendere in primis il diritto alla salute, alla riabilitazione nel percorso intrapreso a seguito di provvedimento del Tribunale di sorveglianza (che aveva disposto la detenzione domiciliare). Poichè, in assenza di una qualunque possibilità abitativa, egli sarebbe esposto al concreto rischio di interrompere bruscamente il percorso di reinserimento intrapreso e, quindi, di essere nuovamente sottoposto a misura restrittiva della libertà personale in un contesto carcerario per di più incompatibile con il suo stato di salute.

Abbiamo ritenuto che occorresse allora, al di là degli aspetti di legalità formale (pur apparentemente sussistenti nel provvedimento di rilascio per occupazione sine titolo) non dimenticare e, soprattutto, dare sbocco concreto ad un'esigenza e ad un bisogno assoluti di E.B. di avere la disponibilità di un alloggio in cui vivere e

utilmente proseguire nel percorso di reinserimento intrapreso che, diversamente, sarebbe stato stroncato e compromesso.

Inoltre, non si poteva ignorare l'incompatibilità della condizione di detenuto con lo stato di salute dell'interessato che doveva certamente essere presa in seria considerazione anche in termini umanitari dall'Amministrazione comunale e dall'Agenzia Territoriale per la casa preposti alla soluzione dell'emergenza abitativa che colpisce le fasce più indifese ed i soggetti più fragili della popolazione.

Il punto di partenza del nostro intervento si è basato su quanto affermato, in merito alla condizione dei detenuti, dalla Corte costituzionale già dal 1999 secondo cui la restrizione della libertà personale non può comportare il disconoscimento delle posizioni soggettive delle persone attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria; in nessun caso i diritti inviolabili dell'uomo potendo essere annullati dalla condizione di detenuto.

Inoltre, l'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e, in particolare, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Scoppola c. Italia n. 50550/06 §§42 e 43, CEDH 2008-II) hanno riconosciuto, nell'ambito dei provvedimenti detenzione domiciliare, la sussistenza in capo allo Stato di un "obbligo positivo" di assicurarsi che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana e che, con riguardo alle esigenze pratiche della detenzione, la salute ed il benessere del detenuto siano assicurati in modo adeguato anche attraverso la somministrazione delle terapie mediche richieste.

Pertanto, secondo la Corte di Strasburgo, anche la mancanza di cure mediche appropriate e, più in generale, la detenzione di una persona malata in condizioni inadeguate possono in linea di principio costituire un trattamento contrario all'articolo 3 e, di conseguenza, si impone allo Stato l'obbligo di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà.

Infine, l'articolo 27 della Costituzione enuncia "Le pene (...) devono tendere alla rieducazione del condannato" e sancisce il principio della finalità rieducativa della

*In nessun caso i diritti inviolabili dell'uomo potendo essere annullati dalla condizione di detenuto*

pena che si concretizza con la riforma dell'ordinamento penitenziario, introdotta con la Legge 26 luglio 1975 n. 354, che all'art. 1, ultimo comma, recita: "nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi".

Con tale normativa il legislatore italiano ha recepito, tra le altre, le indicazioni fornite dal Consiglio d'Europa (tra cui la Raccomandazione R (2006) 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle "Regole penitenziarie europee") ponendo l'accento sulla funzione rieducativa della pena nella fase di esecuzione della stessa per cui la detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società delle persone che sono state private della libertà.

A questo punto occorre, perciò, esaminare il "confine" che correva tra ciò che il Sig. E.B. poteva concretamente fare, rispettando il provvedimento di detenzione domiciliare per assicurare il suo diritto alla salute e al benessere e, viceversa, quanto ricadeva nell'ambito di compiti e funzioni degli enti pubblici che, a vario titolo, operano per l'assistenza a soggetti in particolare situazioni di fragilità.

In merito è stato osservato che in attuazione della legge regionale 17.02.2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), sono stati attivati, tra gli altri, interventi al fine di temperare il disagio e la vulnerabilità dei cittadini nella ricerca di una abitazione adeguata e decorosa (social housing)

Alcune deliberazioni della Giunta regionale (D.G.R. n. 55-9151 del 7.07.2008) hanno quindi considerato tra gli interventi attivabili le residenze temporanee, le residenze collettive e gli alloggi per l'inclusione sociali che possono offrire una prima risposta alla perdita di stabilità dovuta a cambiamenti sistemici quali le trasformazioni dell'organizzazione del lavoro, l'irrigidimento del mercato abitativo in locazione o le modificazioni dell'organizzazione familiare.

A tale riguardo, risultava che il Comune di Torino aveva avviato un programma di

social housing per la sperimentazione di interventi tramite casi pilota, ammessi a finanziamento secondo la graduatoria

*Il Difensore civico, rivolgendosi al Comune di Torino e all'ATC pone i seguenti interrogativi: cosa farete per risolvere il problema del Sig. E.B. e aiutare lo stesso a continuare, come è suo diritto, il percorso di reinserimento intrapreso?*

approvata dalla Regione Piemonte con D.D. n. 1290 del 6.04.2009.

Il programma approvato dalla Città di Torino voleva quindi fornire una risposta alla necessità di offrire una sistemazione abitativa per un lasso di tempo limitato a persone che per ragioni di carattere sociale, economico, familiare, professionale vivono una fase di transizione o di momentanea difficoltà; potendo la residenza collettiva temporanea per l'inclusione sociale offrire "un'opportunità abitativa temporanea a cittadini in condizioni di fragilità, quale modello di risposta innovativo che propone solidarietà, partecipazione, promozione, accompagnamento sociale, percorsi di inclusione individuali e collettivi, personalizzazione degli interventi e dei servizi".

Quindi nell'ottica di garantire al sig. E. B. l'effettivo esercizio dei suoi diritti fondamentali l'intervento del Difensore civico si è rivolto in primo luogo al Sindaco della Città di Torino e ulteriormente all'Agenzia Territoriale per la Casa.

Gli interrogativi e le domande posti sono stati i seguenti:

cosa farete per risolvere il problema del Sig. E.B. e aiutare lo stesso a continuare, come è suo diritto, il percorso di reinserimento intrapreso?

### **Il risultato dell'intervento**

Il Comune di Torino ha comunicato di avere preso atto delle difficoltà sanitarie e socio-abitative di EB, rimettendo

all'ATC "per competenza" la soluzione del problema di EB valutando la possibilità di concedere una proroga: L'ATC concedeva la proroga.

Il Difensore civico ha comunque fatto notare che tale iniziativa non avrebbe risolto il problema ma semplicemente l'avrebbe rinviato nel tempo.

Il termine per l'esecuzione dello sfratto, benché prorogato si avvicinava: nel frattempo alcuni organismi del volontariato cattolico procuravano ad EB un alloggio per vivere e non rientrare in prigione.

*L'Amministrazione locale ha quindi lasciato privi di concreta realizzazione le legittime aspettative di EB e della collettività* che, anche attraverso il recupero e l'inclusione delle persone emarginate, esprime diritti di cittadinanza e partecipazione alla società civile.

## Il problema del sovraffollamento carcerario

**Stranieri cittadini comunitari detenuti nelle carceri italiane e reclamo dell'Avvocato del Popolo della Romania su sovraffollamento delle carceri italiane**

**Segnalazione al Ministero di Grazia e Giustizia**

### Il caso

L'Avvocato del popolo della Romania si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico segnalando, sulla base di quanto comunicato dal Ministro degli Affari Esteri della Romania, quattro casi di decesso e cinque di suicidio di cittadini romeni detenuti in diversi carceri italiani, durante l'anno 2011; in merito richiedendo supporto per conoscere le risultanze delle indagini condotte dalle autorità italiane su tali casi.

Inoltre, l'Avvocato del Popolo della Romania ha messo in luce che, secondo le statistiche formate da alcune organizzazioni italiane il fenomeno dei suicidi può trovare una correlazione con il sovraffollamento delle carceri e tempi di conclusione dei processi; nel contempo evidenziando che, secondo quanto è possibile apprendere dai reclami presentati da cittadini romeni sul sovraffollamento delle carceri, in una cella da due persone

sono sistemati tre o quattro detenuti alla volta.

### Risultato dell'intervento

Il Difensore civico ha inviato una comunicazione al Ministero della Giustizia sottoponendo all'attenzione la nota dell'Avvocato del Popolo della Romania auspicando che venga fornito adeguato riscontro, in tempi solleciti.

*Secondo alcune statistiche il fenomeno dei suicidi può trovare una correlazione con il sovraffollamento delle carceri e tempi di conclusione dei processi*

**Detenuti nelle carceri del Piemonte Inattuazione della l.r. n. 28 del 2 dicembre 2009- Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale:  
Il diritto all'effettività dei rimedi non giurisdizionali**

*L'Associazione Adelaide Aglietta e 99 detenuti della Casa circondariale di Asti si rivolgono all'Ufficio del Difensore civico segnalando che il Consiglio regionale del Piemonte non ha ancora dato luogo alla nomina del Garante dei detenuti previsto dalla legge regionale 28/1999*

**Il caso**

L'Associazione Adelaide Aglietta e 99 detenuti della Casa circondariale di Asti hanno rivolto istanza all'Ufficio del Difensore civico segnalando che il Consiglio regionale del Piemonte non aveva ancora dato luogo alla nomina del Garante dei detenuti previsto dalla legge regionale 28/1999 per cui, a seguito di pubblicazione nel 2011 di bando di candidatura, il Presidente del Consiglio aveva indetto due votazioni che non avevano conseguito il numero legale dei votanti necessario per la loro validità.

Al riguardo il Difensore civico, considerata la rilevanza delle questioni poste a tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, ha provveduto a trasmettere l'istanza dell'Associazione e dei 99 detenuti al Presidente del Consiglio regionale per ogni consequenziale, connessa ovvero inerente e relativa deliberazione e/o per ogni adempimento di competenza.

Successivamente il Difensore civico, a seguito dell'importante sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in data 8.01.2013 (Affaire Torregiani et autres c. Italie) con la quale la Corte di Strasburgo ha deliberato che con il sovraffollamento delle carceri, definito "strutturale e sistemico", l'Italia viola l'art. 3 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, ha proseguito l'intervento dispiegato indirizzando al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome una ulteriore segnalazione.

In particolare, il Difensore civico ha evidenziato con la succitata segnalazione che secondo la Corte europea la mancata predisposizione di misure strutturali idonee a garantire il diritto all'effettività dei rimedi non giurisdizionali è suscettibile di

determinare obbligazione risarcitoria per danni a carico di chi spetta ferma restando la necessità di attuare il contenuto di garanzie e tutele sostanziali non eludibili: e ciò in quanto "una nozione di ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione richiede, da un lato, un esame indipendente e rigoroso di tutte le doglianze sollevate dalla persona che si trova in tale situazione, e dall'altra parte la possibilità di ottenere l'esecuzione delle misure".

Lungo tale linea la corte di Strasburgo ha rilevato l'assenza in Italia di rimedi interni dotati di "un sufficiente grado di certezza non solamente in teoria ma anche in pratica, senza di che difettano effettività ed accessibilità delle vie interne", osservando che "il mancato funzionamento dei rimedi preventivi nella situazione di sovraffollamento delle carceri è largamente dipendente dalla natura strutturale del fenomeno", non potendosi pretendere che "un detenuto avendo ottenuto una decisione favorevole moltiplichi i ricorsi per ottenere il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali al livello e nei rapporti con l'Amministrazione penitenziaria"

**Risultato dell'intervento**

La vicenda ha dato motivo al Difensore civico di segnalare e richiedere l'intervento in primo luogo, al Commissario per i Diritti umani presso il Consiglio di Europa e, ulteriormente, al Commissario europeo alla Giustizia, ai Diritti fondamentali e alla Cittadinanza dell'Unione europea, nell'ambito delle rispettive attribuzioni che per entrambi comportano il riferimento pieno alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali a cui l'Unione europea ha aderito in forza dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea.

## Ordine di rilascio di locali imposto dalla Azienda sanitaria Locale e impossibilità di proseguire le terapie avviate presso centro di supporto psichico: il diritto alla salute, il divieto di trattamenti inumani e degradanti di stranieri immigrati in condizioni di vulnerabilità, rifugiati e richiedenti asilo politico

### Il caso

Il Centro Frantz Fanon, associazione che su base volontaria si occupa di "counselling", psicoterapia e supporto psico-sociale per immigrati e rifugiati quali donne in stato di gravidanza, disabili,

*Il caso del Centro Fanon: l'associazione si rivolge al Difensore civico perchè, dopo 10 anni di attività, 1600 pazienti, e 250 in carico, costretta ad interrompere il servizio per causa dell'Asl che dispone il trasferimento dei locali, senza prevedere siti alternativi*

vittime di tortura, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale o minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato si é rivolta al Difensore civico in quanto dopo dieci anni di attività, 1600 pazienti, di cui 250 attualmente in carico, si vedeva costretta a interrompere il servizio perché l' Azienda sanitaria Locale aveva disposto il trasferimento dei propri locali, senza prevedere alcun sito alternativo per il Centro.

Le questioni poste a seguito della segnalazione dell'Associazione Fanon erano le seguenti:

1. regolarità e validità sul piano dell'iter giuridico-amministrativo dei procedimenti e comunque delle determinazioni poste a base del rilascio dei locali, già concessi in comodato da parte della ASL TO 1;
2. la garanzia doverosa ex lege a carico delle Amministrazioni e dell'Azienda

sanitaria Locale TO1 di occuparsi , in modo pieno ed incondizionato, della cura e assistenza delle persone già in carico al centro e di ogni altra persona che presentasse gli stessi problemi, in assenza di una qualunque alternativa sul territorio.

L'intervento del Difensore civico ha posto con forza le due questioni sollecitando i doverosi riscontri, ma ancora prima ogni indispensabile iniziativa e azione atta ad impedire la violazione di diritti primari a carico di persone in particolare stato di vulnerabilità, con la predisposizione urgente e tempestiva di ogni coerente, inerente ed adeguata misura strutturale.

Si trattava infatti di tutelare diritti, maxime diritti fondamentali come quello alla salute tutelato dalla Carta costituzionale (art. 32) e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) nell'ambito del diritto alla vita (art. 2), alla protezione da trattamenti inumani e degradanti (art. 3) al rispetto della vita privata e familiare (art. 8) e del diritto ad un ricorso effettivo (art. 13), che l'esistenza di barriere burocratiche, organizzative, economiche, informative, psicologiche, linguistico-culturali poteva svuotare sostanzialmente di ogni valore.

Nell'esercizio di tale funzione di garanzia il Difensore civico ha considerato, quindi, l'assoluta rilevanza della posizione dei 250 pazienti in carico al Centro Fanon, di cui 140 residenti nel territorio della ASL TO 1, la cui vulnerabilità evidenziava, da un lato, l'essenzialità e l'urgenza del bisogno di continuità delle cure che fino ad oggi sono state prestate e, dall'altro, la "disumanità" di ogni comportamento che, ignorando le condizioni e le vicende reali di quelle persone, ne determinava un vero e proprio abbandono.

Situazione che era resa ancora più difficilmente accettabile in considerazione dell'assenza di una qualsiasi spiegazione sulle cause reali, e non puramente formali, che avevano dato luogo all'interruzione del servizio di cura, e dell' indifferenza fino a

*Il difensore civico interviene per sollecitare i riscontri alle questioni poste dal Centro Fanon*

*Il Difensore  
civico richiama  
l'Asl affinché  
siano  
assicurate agli  
stranieri le cure  
urgenti ed  
essenziali, con  
particolare  
riferimento al  
trattamento  
dei disturbi  
psichici nei  
confronti di  
coloro che sono  
vittime di  
tortura o che  
abbiano subito  
qualsiasi forma  
di abuso, di  
disabili, donne  
in stato di  
gravidanza....*

quel momento mostrata dal silenzio tenuto dagli enti coinvolti sulle sorti dei servizi e delle essenziali attività svolte attualmente dal Centro Fanon.

In proposito, il Difensore civico ha richiamato gli enti interessati a considerare:

a) l'obbligo di assicurare agli stranieri cure urgenti o comunque essenziali di cui all'Accordo tra il Governo e le Regione e le Province Autonome sul documento recante "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regione e Province autonome" assunto dalla Conferenza permanente Stato-Regioni il 20.12.2012:

Ferma restando la doverosità dell'assistenza in favore di ogni persona, merita anche rammentare che il punto 1.2. recita che anche "agli stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva";

- alla Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo dell' 8.02.2011 sulla riduzione delle disuguaglianze sanitarie che invita gli Stati membri a:

· assicurare che i gruppi più vulnerabili, compresi i migranti sprovvisti di documenti, abbiano diritto e possano beneficiare della parità di accesso al sistema sanitario

· considerare le specifiche esigenze di tutela della salute delle donne immigrate, con particolare riferimento alla garanzia dell'offerta da parte delle strutture sanitarie degli opportuni servizi di mediazione linguistica; segnala che in tali strutture devono essere svolte iniziative di formazione che consentano ai medici e altri operatori di adottare un approccio interculturale, basato sul riconoscimento e sul rispetto della diversità e delle sensibilità di persone provenienti da regioni geografiche differenti;

b) l'obbligo di fornire assistenza sanitaria e sociale, con particolare riferimento al trattamento dei disturbi psichici ai

beneficiari di protezione internazionale che presentano particolari esigenze (quali le donne in stato di gravidanza, i disabili, le vittime di tortura, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale o i minore che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato).

In proposito rilevano l' art. 27 D.Lgs19.11.2007, n. 251 ("Attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta") e l'art. 30 Direttiva 13.12.2011, n. 2011/95/UE ("Norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati e per le persone aventi diritto a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta"), immediatamente esecutiva.

Tale Direttiva ha evidente valore e contenuto precettivo obbligando gli stati membri a farsi concreto carico di ogni misura consequenziale, derivandone che una qualche violazione capace di compromettere i diritti in questione possa determinare, tra l'altro, anche l'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; c) l'obbligo di rispettare le procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato nell'ambito del colloquio personale dei richiedenti.

In proposito artt. 12 e 13 del Dlg.s. 28.01.2008, n. 25 (Attuazione della Direttiva 2005/85/Ce recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca di status di rifugiato)

d) l'obbligo di garantire il diritto all'effettività dei rimedi - (Art. 13 CEDU: Ogni persona i cui diritti e le libertà riconosciuti dalla presente convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni)

Secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il diritto ad

un ricorso si configura necessariamente come facoltà della persona di ottenere dalle situazioni un rimedio diretto ed appropriato e non semplicemente una protezione indiretta dei diritti garantiti dall'art. 3 della Convenzione; la cui effettività deve comunque essere valutata anche in relazione alla capacità delle strutture di eseguire i provvedimenti eventualmente assunti.

Inoltre, emerge dalla giurisprudenza della CEDU che "la doglianza di una persona secondo la quale il suo rinvio

l'esistenza di un rischio reale di trattamenti contrari all'art. 3 e, dall'altra parte, la possibilità di ottenere l'esecuzione della misura" (CEDU 23.02.2012 Hirsi Jamma e altri contro Italia).

Si trattava in definitiva di obblighi gravanti sulle strutture, dovendosi in proposito aggiungere che secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo più recente ( CEDU 8.01.2013 Torregiani e altri contro Italia) la violazione di tale diritto, ovvero la mancata predisposizione di misure strutturali idonee a garantire un ricorso effettivo é suscettibile di generare obbligazione risarcitorie per danni, ferma restando la necessità di attuare il contenuto delle garanzie come tali non eludibili.

*Il Difensore civico ha segnalato e chiesto l'intervento al Commissario per i Diritti umani presso il Consiglio di Europa e, Commissario europeo alla Giustizia, ai Diritti fondamentali e alla Cittadinanza dell'Unione europea, nell'ambito delle rispettive attribuzioni che per entrambi comportano il riferimento pieno alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali a cui l'Unione europea ha aderito in forza dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea.*

verso un Paese terzo l'esporebbe a trattamenti proibiti dall'art. 3 della Convenzione deve imperativamente essere oggetto di un controllo attento da parte di un'autorità nazionale" e, sulla base di questo principio, la Corte é giunta ad "individuare una nozione di ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 che richiede, da un lato un esame indipendente e rigoroso di tutte le doglianze sollevate dalla persone che si trova in tale situazione, secondo cui esistono dei motivi seri di ritenere

#### **Risultato dell'intervento**

La vicenda ha dato luogo alla segnalazione da parte del Difensore civico al Commissario per i Diritti umani presso il Consiglio di Europa e, ulteriormente, al Commissario europeo alla Giustizia, ai Diritti fondamentali e alla Cittadinanza dell'Unione europea, nell'ambito delle rispettive attribuzioni che per entrambi comportano il riferimento pieno alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali a cui l'Unione europea ha aderito in forza dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea.

Inoltre, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha sottolineato, alla luce dell'intervento dispiegato dall'Ufficio del Difensore civico, la necessità che le strutture

*L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, interpellato dal Difensore civico, interviene a favore del Centro Fanon*

*ASL TO 1 ha inviato all'Ufficio una risposta che, tuttavia, si presenta generica e lacunosa l'Associazione quindi non svolgerà più alcuna attività di volontariato a favore della ASL TO 1*

previste ex lege si facciano carico della predisposizione di mezzi e strutture idonee per consentire la continuità di servizi socio-sanitari necessari per l'esercizio di diritti fondamentali.

Successivamente al rilascio dei locali da parte del centro la ASL TO 1 ha inviato all'Ufficio una risposta che, tuttavia, si presenta generica e lacunosa: l'Azienda sanitaria non ha infatti predisposto alcun intervento a favore dei pazienti in carico rinviando alla conclusione di gara pubblica per un servizio di mediazione culturale la soluzione del problema.

Nel frattempo al centro Fanon ha potuto continuare il contatto con i pazienti solo telefonicamente e alle valutazioni per la gara d'appalto relativa al servizio di mediazione culturale nei servizi del dipartimento di salute mentale è risultata terza su tre domande pervenute: l'Associazione quindi non svolgerà più alcuna attività di volontariato a favore della ASL TO 1

## Gestori e concessionari di pubblici servizi ovvero di pubblica utilità: il trasporto ferroviario locale. L'azione della Difesa civica nell'anno 2012

A seguito della segnalazione da parte dei Difensori civici di Liguria e Marche in ordine a gravi disservizi che avevano colpito il trasporto ferroviario, in specie locale, in occasione degli eventi meteorologici dei primi mesi del 2012, il Difensore civico del Piemonte, al fine di individuare nell'ambito del

Coordinamento dei Difensori civici italiani, le iniziative comuni da intraprendere nei confronti dei soggetti pubblici e privati responsabili dei disservizi, aveva invitato i cittadini della Regione a far pervenire all'Ufficio della Difesa civica segnalazioni in merito ai disagi subiti.

### RUOLO DEL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI ITALIANI

*deliberazione del 5 marzo 2012*

A seguito delle numerose segnalazioni di utenti concernenti i disservizi relativi al trasporto pubblico ferroviario regionale e interregionale, il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, riunitosi a Roma il 5 marzo 2012, ha adottato una deliberazione avente ad oggetto le doglianze riguardanti il trasporto pubblico ferroviario.

In tale documento, che recepiva i reclami raccolti presso numerosi uffici di Difesa civica regionale e presentati dai Comitati dei c.d. "pendolari" - lavoratori e studenti che giornalmente raggiungono il capoluogo e rientrano al luogo di residenza - , si prendeva atto come i casi di disservizio fossero frequenti e riguardassero soprattutto: lo scarso numero di convogli e/o la loro insufficiente composizione; il mancato rispetto degli orari; il modestissimo

conforto e l'inefficienza complessiva nel materiale rotabile; l'insufficiente coordinamento tra il servizio locale e quello nazionale, che permetterebbe a questo di supportare il primo nei casi di emergenza (ad esempio riservando ai "pendolari", se necessario, l'uso di carrozze non prenotate nei treni "intercity").

Il Coordinamento italiano dei Difensori civici, ritenuto quindi necessario, nell'ambito delle prerogative istituzionali della Difesa civica, raccogliere tale disagio lamentato dai cittadini ed intervenire con le opportune sollecitazioni presso i vertici dell'Amministrazione Pubblica, conferiva mandato al Difensore civico della Regione Piemonte, in qualità di Presidente del Coordinamento medesimo, di illustrare agli Organi di Governo i motivi della suddetta delibera e di darne opportuna

*Via libera a tavoli di confronto con il pieno coinvolgimento degli utenti promossi dal coordinamento italiano dei Difensori civici*

pubblicità.

In conclusione, adottando la delibera citata, il Coordinamento italiano dei Difensori civici e i Difensori civici stessi hanno deciso di farsi carico anche di quelle istanze risarcitorie che necessariamente coinvolgono la responsabilità di ogni Autorità, Ente e Gestori interessati in ambito nazionale e locale, manifestando la disponibilità a dare vita e partecipare a "Tavoli di confronto", con il pieno coinvolgimento degli utenti e delle Associazioni

rappresentative dei medesimi, svolgendo in tal caso, come è nella tipicità della funzione dell'Ombudsman - uomo tramite - anche una attività di "Mediation - A.D.R.", propria dell'Istituzione, così come riconosciuta in tutta Europa.

## IL DIFENSORE CIVICO E L'ATTIVITA' DI MEDIAZIONE ISTITUZIONALE

In una situazione invero complicata dalla confusione dei ruoli e dalla difficoltà che gli interessati assumono precise responsabilità, il Difensore civico ha inteso avviare una attività di mediazione istituzionale suscettibile per un verso di fare chiarezza e per altro verso di far valere i diritti dell'utenza attraverso un confronto pubblico con Enti e Autorità preposte.

Il Difensore civico si pone come punto di riferimento dei cittadini - utenti, delle Amministrazioni interessate e dei gestori di servizi pubblici per svolgere attività di mediazione istituzionale:

- evidenziando l'interesse pubblico di una massa indeterminata di persone a conoscere l'esistenza dell'attività di mediazione perseguita dalla Difesa civica, per consentire a ciascun interessato di aderire a tale attività;

- "mettendo intorno ad un Tavolo" le Amministrazioni pubbliche interessate ed il gestore del servizio e ponendoli nelle condizioni di elaborare una proposta condivisa di definizione delle problematiche, in quanto il Difensore civico non ha poteri di "aggiudicazione" e/o precettivi.

L'attività del Difensore civico è finalizzata a individuare con chiarezza gli strumenti per ottenere risultati utili per :

- la risoluzione del problema legato ai disservizi ferroviari;

- il soddisfacimento di attese, aspettative, diritti connessi a ipotetici danni subiti dagli utenti del servizio ferroviario.

Tutto ciò, ferme restando le azioni all'uopo intraprese dall'Amministrazione pubblica competente; azioni nel cui ambito il Difensore civico può comunque porsi come tramite con il gestore del servizio, utile a superare eventuali situazioni conflittuali, per addivenire ad "accordo bonario", nel segno del soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze dell'utenza.

*Per ulteriori approfondimenti sui rapporti tra l'attività del Difensore civico e la mediazione di massa si rinvia a "Class action e Difesa civica (Riflessione a margine dell'intervento relativo a disservizi nell'area del trasporto locale interregionale)", contenuto nel capitolo "Partecipazioni a seminari, convegni e incontri pubblici : interventi del Difensore civico"*

## RAPPORTI CON L'AMMINISTRAZIONI STATALE

### Lettera al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti del 9 marzo 2012

Nella lettera inviata al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, in data 9 marzo 2012, parimenti indirizzata alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, il Difensore civico, in qualità di Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani, evidenziava come il cuore del problema fosse la necessità di garantire il trasporto pubblico, in coerenza con la normativa europea e con il diritto di circolazione, costituzionalmente protetto, quale servizio universale, che prescinde da interessi particolari.

In tale scenario, i disagi, disservizi e danni per i viaggiatori, che numerosi si sono rivolti ai loro Difensori civici potevano dunque ripetersi e anche aggravarsi nel tempo, a fronte di incuria, di una mancata programmazione delle risorse e di un assente coordinamento di interventi, a carico di tutte le Autorità preposte, tanto in

ambito locale che nazionale.

E, d'altronde, gli interventi settoriali dei Difensori civici sarebbero frammentati sul territorio e potrebbero rivelarsi inefficaci ed episodici scontando l'aporia derivante dall'interconnessione nell'ambito dell'intera rete ferroviaria nazionale delle problematiche e relative criticità.

Con tale intervento il Difensore civico ed il Coordinamento italiano hanno così anche inteso illustrare le potenzialità di una "buona" Difesa civica, e la necessità indifferibile di renderla operativa in tutti i territori, a servizio dei cittadini e delle Istituzioni manifestando la completa disponibilità nei confronti del Ministro e del Governo, per ogni ritenuta e opportuna interlocuzione finalizzata alla realizzazione del suddetto tavolo di mediazione.

*Il Presidente del Coordinamento Difensori civici evidenzia la necessità di garantire il trasporto pubblico in coerenza con la normativa europea e con il diritto di circolazione*

## RAPPORTI CON L'AMMINISTRAZIONE REGIONALE E I GESTORI DI TRASPORTO E RETI FERROVIARIE

### Lettera a Trenitalia, RFI, Assessorato regionale ai Trasporti del 9 marzo 2012

Il Difensore civico, con la nota del 9 marzo 2012 ha comunicato la propria disponibilità ad aprire un "Tavolo di confronto" con la competente Direzione regionale di Trenitalia, R.F.I. e l'Assessorato regionale ai Trasporti affinché, con il necessario coordinamento tra le rispettive Amministrazioni, venissero

individuate le soluzioni più idonee ad evitare il ripetersi di tali eventi pregiudizievoli nonchè le forme ed i modi per consentire un adeguato e proporzionato indennizzo agli utenti danneggiati dai disservizi, non costringendo i medesimi a ricorrere alla competente Autorità giudiziaria.

## RAPPORTI CON CITTADINI- UTENTI E CON COMITATI DI UTENTI

Con la nota del 20 marzo 2013 inviata mediante e-mail ai diversi viaggiatori, pendolari, utenti, comitati che si erano già rivolti all'Ufficio, il Difensore civico, al fine di un più ampio monitoraggio, per potere avere un quadro più chiaro di ciascuna posizione e per poter comunque sollecitare gli organi responsabili, aveva poi richiesto agli utenti ulteriori puntuali

precisazioni anche documentali, tutte gestite nel segno della riservatezza, dirette a specificare:

1. che tipo di tratta l'utente interessato avesse percorso e quando, indicando giorni, ore e riferimenti;
2. per quale ragione egli viaggiasse (se pendolare, studente, lavoratore o altro);
3. se avesse subito danni, se fosse in

*Ecco le  
criticità più  
segnalate dai  
pendolari*

grado di quantificarli e documentarli;  
4. se avesse proposto reclami, denunce o esposti, indicando quando, come, dove, documentando gli stessi e specificando se avesse ottenuto risposte e quali;  
5. se si fosse rivolto a qualche Associazione di utenti o consumatori, anche al fine di potere informare le stesse per coinvolgerle nell'intervento che il Difensore civico stava svolgendo.  
A seguito di tale nota, numerosi utenti dei servizi ferroviari che a vario titolo avevano lamentato disservizi ferroviari, hanno fatto pervenire all'Ufficio una formulazione più precisa e circostanziata degli eventuali pregiudizi subiti, ed è stato così possibile avere un

primo parziale monitoraggio delle principali criticità, che risultavano essere principalmente le seguenti:

- ritardi continuativi dei treni con particolare riferimento alla tratta BRA/TORINO
- soppressioni treni senza motivazioni
- mancanza di pulizia
- treni freddi in inverno e surriscaldati in estate per cattivo funzionamento impianti di riscaldamento ed aria condizionata
- sovraffollamento con poche carrozze nelle ore di massima utenza
- basso livello di informazioni ed assistenza da parte del personale dei treni.

## ESITI DELL'INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO

*Colloquio con  
Direttore  
regionale  
TRENITALIA, 26  
aprile 2012*

Trenitalia S.p.A., tramite il proprio Dirigente regionale, si è messa a disposizione per il tavolo di confronto con gli utenti e viaggiatori, oltre che con la Direzione regionale e l'Assessorato, tramite il proprio Dirigente regionale, che si è incontrato con il Difensore civico il 26 aprile 2012. Nel corso di tale incontro il Direttore Divisione Passeggeri Regionale di Trenitalia ha illustrato le misure volte a migliorare la comunicazione nei confronti dell'utenza e l'attività di monitoraggio degli eventi verificatisi, evidenziando l'eccezionalità dell'evento e le azioni intraprese da Trenitalia per gestire la particolarità degli eventi. L'Avv. Antonio Caputo ha poi sottolineato la gravità delle disfunzioni e dei disservizi e la necessità di individuare cause e responsabilità al fine di evitare per il futuro il ripetersi di eventi che hanno danneggiato la collettività. Il Difensore civico ha inoltre evidenziato la necessità di individuare i mezzi più idonei a far ottenere una qualche riparazione agli interessati, con modalità da specificare ulteriormente. Relativamente al pregiudizio e ai danni subiti dagli utenti, viaggiatori e pendolari, il Difensore civico ha poi sollecitato l'Ing. Gregorio a voler verificare la possibilità di riconoscere in

favore degli utenti una qualche misura compensativa anche relativamente all'anno in corso, in attuazione del contratto di servizio stipulato con la Regione Piemonte, e anche ipotizzando che tali misure compensative (come potrebbe essere il bonus abbonamento mensile gratuito) potessero essere attribuite agli interessati senza attendere

*Il Difensore civico sottolinea la  
gravità delle disfunzioni e  
evidenzia ancora una volta la  
necessità di risarcire i danni  
subiti agli utenti*

la chiusura del conto gestionale dell'anno. Per quanto riguarda i casi di viaggiatori o utenti che siano in grado di dimostrare o documentare i pregiudizi e/o i danni di cui possano chiedere il ristoro, l'Avv. Antonio Caputo ha chiesto di valutare in ipotesi ogni concreta situazione, fermi restando i diritti degli interessati in ogni sede competente e salvo restando il concerto con la Regione Piemonte nell'ambito della gestione del contratto di servizio.

Con la nota del 8 maggio 2012, l'Assessorato regionale ai Trasporti informava che il Contratto di Servizio per il trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale e locale, stipulato dalla Regione Piemonte e da Trenitalia S.p.A. per gli anni 2011 - 2016, prevede all'art. 24 la costituzione di un Comitato tecnico di gestione del contratto di servizio stesso.

Il Comitato paritetico, nello spirito di collaborazione cui le parti si ispirano, ha funzioni di assistenza ai Referenti per la gestione delle varie problematiche derivanti dall'applicazione del contratto.

La Regione Piemonte nella suddetta sede intende tecnicamente affrontare ed approfondire nel merito i disservizi segnalati, affinché Trenitalia individui le soluzioni più idonee ad evitare che

le disfunzioni verificatesi potessero ripetersi.

Con riferimento agli indennizzi da riconoscere agli utenti danneggiati dai disservizi, l'Assessorato regionale ha comunicato, nell'ambito delle trattative aperte con il soggetto gestore del servizio e con riferimento al quadro normativo vigente, di valutare le possibili azioni a difesa dei cittadini interessati.

Infine l'Assessorato ha manifestato l'apertura e disponibilità a concordare un incontro con il Difensore civico per fornire ulteriori chiarimenti in ordine alle iniziative che la Regione Piemonte avrebbe intrapreso, al fine di favorire il necessario confronto tra le parti interessate e la risoluzione delle problematiche sollevate.

*Lettera  
dell'Assessorato  
regionale  
ai Trasporti  
dell'8 maggio  
2012*

## DISSERVIZI LINEA FERROVIARIA GTT TRATTA PONT - RIVAROLO - CHIERI.

Sono pervenute al Difensore civico numerose segnalazioni di disfunzioni riguardanti la tratta ferroviaria Pont - Rivarolo - Chieri, gestita da G.T.T. - Gruppo Torinese Trasporti - rappresentate da utenti del servizio e in specie indirizzate dal "Comitato utenti Pont Rivarolo Torino".

Al riguardo, è stato predisposto un elenco esemplificativo di problematiche segnalate all'Ufficio dagli utenti della tratta in oggetto, riguardanti non solo il periodo anteriore alla realizzazione del nuovo Sistema Ferroviario Metropolitano, ma anche date successive al nuovo orario ferroviario, entrato in vigore a partire dal 9 dicembre 2012.

A tale stregua, le tipologie di problemi ricorrenti risultavano essere le seguenti:

- a) ritardi e compatibilità degli orari con le esigenze di lavoro e di studio dei pendolari;
- b) problematiche relative al sovraffollamento per lo scarso numero di carrozze;
- c) problemi relativi ai profili di trasparenza e comunicazione

dell'Amministrazione con gli utenti del servizio, con particolare riferimento al riscontro ai reclami inoltrati dai medesimi.

Tutto ciò premesso, il Difensore civico con nota dell'8 gennaio 2013 inviata a GTT e alla Direzione regionale Trasporti, ha richiesto informazioni in merito alle problematiche sopra illustrate che, sulla base delle segnalazioni pervenute, parevano connotarsi da un carattere di cronicità.

Con particolare riferimento poi alle risposte ai reclami presentati dagli utenti del servizio, il Difensore civico ha sollecitato un riscontro non meramente formale ma che, in ossequio ai principi di buona amministrazione, consentisse una informazione per gli utenti più chiara e specifica sulle ragioni del disservizio, volta da un lato a rendere più trasparente l'operato di GTT, dall'altro, proprio perché tramite essa vengono individuate le cause delle disfunzioni, a porre le premesse per individuarne le possibili concrete soluzioni idonee ad evitare il ripetersi di tali eventi pregiudizievoli.

*Il Difensore  
civico sollecita  
un'informazione  
e più chiara e  
specifica delle  
ragioni del  
disservizio*

## Rapporti con Amministrazioni e diritti di partecipazione dei cittadini L'azione della Difesa civica nell'anno 2012

Regole di 'buon governo' e diritto di partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alla vita pubblico-amministrativa

*il Difensore civico ha la funzione di tutelare i diritti di informazione e di partecipazione dei cittadini*

Il più recente dibattito sull'Ombudsman vede nel Difensore civico un organismo preposto a svolgere, oltre che una funzione di tutela dei cittadini (c. detta advocacy), anche un ruolo di mediazione e di tramite tra governati e governanti per superare "le frequenti incomprensioni e favorire una partecipazione attiva e concreta dei cittadini alla vita pubblico-amministrativa dell'Ente" (cfr. ex multis TAR Toscana 25.01.2005, n. 275 e TAR Calabria 08.02.2007, n. 133)

In tale contesto, il Difensore civico ha la funzione di tutelare i diritti di informazione e di partecipazione dei cittadini, anche latamente intesi, che spesso costituiscono la base per l'esercizio concreto di molti altri diritti nei confronti della Pubblica Amministrazione: al riguardo il Difensore civico, svolgendo un'attività di mediazione, nel senso di mettere a confronto le esigenze ed i bisogni dei cittadini con quelli dell'Amministrazione, favorisce dunque l'emersione di modi capaci di consentire il soddisfacimento delle attese dei cittadini, nel rispetto del principio della legalità, ma anche interrogando la politica in quanto luogo e momento istituzionale per la formazione di scelte e decisioni inerenti alla collettività e al funzionamento della cosa pubblica.

Le regole di buon governo, più comunemente detto good governance, hanno trovato a partire dagli anni novanta un sempre più ampio riconoscimento, soprattutto a livello internazionale, in quanto modalità capaci

di governare sistemi sociali, politici ed economici complessi in cui partecipano molteplici attori pubblici e privati portatori di interessi divergenti tra loro, nell'ambito di un processo di negoziazione, interazione o di mediazione in senso ampio.

Al riguardo, l'Agenzia delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-Habitat), costituita per promuovere città e paesi socialmente e ambientalmente sostenibili e per garantire a tutti condizioni abitative adeguate, definisce la governance urbana, individuando otto principi indispensabili per poter parlare di buon governo delle città: giustizia, sostenibilità, sussidiarietà, efficienza, trasparenza, responsabilità, impegno civico e sicurezza.

In particolare, il principio di sostenibilità implica la formulazione di una strategia di governo locale in grado di soddisfare le esigenze della generazione attuale, senza pregiudicare il soddisfacimento di quelle delle prossime generazioni; mentre l'efficienza costituisce il principio delle azioni per lo sviluppo economico locale e la fornitura dei servizi pubblici ai cittadini che devono, senza alcuna

*il Difensore civico svolge un'attività di mediazione, nel senso di mettere a confronto le esigenze ed i bisogni dei cittadini con quelli dell'Amministrazione*

discriminazione, essere messi nella condizione di poter partecipare attivamente ai processi decisionali.

Obiettivo che si vuole raggiungere attraverso la good governance è la diffusione di pratiche di governo trasparenti, responsabili, accessibili, giuste, efficaci, efficienti ed inclusive.

Anche a livello europeo, sono stati enunciati i principi alla base della good governance: la Commissione delle Comunità Europee, attraverso il Libro bianco La governance europea del 2001, ha indicato nell'apertura, nella

*Obiettivo che si vuole raggiungere attraverso la good governance è la diffusione di pratiche di governo trasparenti, responsabili, accessibili, giuste, efficaci, efficienti ed inclusive*

partecipazione, nella responsabilità, nell'efficacia e nella coerenza il fondamento della democrazia e del principio della legalità degli Stati membri; in ogni caso trattandosi di principi che si applicano a tutti i livelli di governo, quindi oltre che nazionale, anche europeo, regionale e locale, questi ultimi rappresentati nelle istituzioni pubbliche più vicine ai cittadini e come tali più soggette al 'controllo' della cittadinanza

Un aspetto rilevante, nel coinvolgimento delle amministrazioni locali ai processi di good governance, è costituito dal fatto che in quasi tutti gli stati nazionali è in corso un processo di decentramento, secondo principi di sussidiarietà, ovvero di trasferimento di funzioni dal centro alla periferia, che rafforza l'importanza dei governi locali e ne aumenta le responsabilità a fronte dei fenomeni che, nascendo a livello globale, producono ricadute a livello locale.

I processi di globalizzazione e i mutamenti socio-culturali ed economici hanno ripercussioni notevoli sul sistema locale, che diviene quindi un vero e proprio punto di riferimento per cittadini, imprenditori e sindacati, che individuano nell'istituzione locale l'"attore principale" per lo sviluppo economico, la riduzione della disoccupazione e l'accrescimento del benessere materiale.

In tale contesto si possono quindi verificare 'proteste', ovvero richieste di confronto, che rappresentano comunque la manifestazione di una nuova domanda di intervento pubblico per cui l'amministrazione locale è chiamata ad occuparsi di problemi nuovi, complessi ed urgenti, al di là delle specifiche competenze definite dalla legge.

Una possibile soluzione in tal senso è offerta dall'applicazione a livello locale dei principi di governance: passando così da un modello burocratico centralista ad un altro in cui la regolarità e la formalità amministrativa lasciano il posto alla ricerca di efficacia ed efficienza dell'azione ed in cui i rapporti gerarchici formali vengono sostituiti da forme e modelli di cooperazione interistituzionale e partecipazione della cittadinanza.

In definitiva le città, secondo il modello di good governance, devono tendere a non affidarsi solo alle istituzioni formali, ma a coinvolgere direttamente nelle decisioni le imprese, i rappresentanti di interessi e di categorie produttive, le associazioni ed i cittadini; pianificando in maniera collaborativa la definizione dei problemi che si avvertono a livello locale.

Lo sviluppo di nuove forme di collaborazione e di raccordo tra i diversi soggetti, per individuare nuove forme di governance, diviene quindi una regola attraverso la quale gli Enti locali dovranno, per i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con cui esercitano le funzioni amministrative attribuite dal Titolo V della Costituzione, interpretare ed attivare gli istituti di partecipazione popolare previsti dagli statuti; divenendo questi ultimi "luoghi di elezione" di good governance.

Nell'ottica di un approccio secondo regole di good governance, che fa riferimento alle modalità ed agli effetti dell'attività di governo piuttosto che all'assetto istituzionale dello stesso, ponendo attenzione alle relazioni tra i diversi attori sociali, economici e politici che intervengono nell'azione dei programmi amministrativi, il Difensore civico si pone quale garante dell'ascolto e delle risposte da parte delle Amministrazioni alle domande di soluzione ai problemi che vengono poste dalla cittadinanza a fronte di oggettivi disagi e difficoltà nella realizzazione dei diritti, anche economici, che fanno loro capo in quanto persone.

*Le città devono coinvolgere direttamente nelle decisioni le imprese, i rappresentanti di interessi e di categorie produttive, le associazioni ed i cittadini*

*il Difensore civico si pone quale garante dell'ascolto e delle risposte da parte delle Amministrazioni alle domande di soluzione ai problemi che vengono poste dalla cittadinanza*

## Istanza di revoca del provvedimento di interdizione del transito veicolare (ZTL) nel centro storico di Comune piemontese.

### Il diritto di 112 titolari di esercizi commerciali ubicati nel centro storico ad avere un confronto sulla decisione assunta dall'Amministrazione

#### Il caso

Si sono rivolti a questo Ufficio n.112 titolari di esercizi commerciali ubicati nel centro storico di Tortona (AL), i quali hanno lamentato gli effetti negativi, conseguenti alla pedonalizzazione del centro storico, sulle attività commerciali esistenti nell'area.

In particolare, gli esponenti hanno sottolineato la situazione di difficoltà venutasi a creare in conseguenza del divieto di circolazione (ZTL dalle 7.30 alle 17.30 dei giorni lavorativi) istituito nel centro storico cittadino a partire dall'anno 2005, che si manifesta in una grave sofferenza del commercio nel centro cittadino.

I firmatari dell'esposto hanno riferito di aver presentato diverse istanze all'Amministrazione comunale, segnalando che l'interdizione al transito veicolare congiuntamente alla difficoltà di reperimento di parcheggi liberi avrebbero di fatto scoraggiato l'auspicata fruibilità pedonale con evidenti notevoli ripercussioni sul già sofferente commercio locale.

Tra l'altro, i firmatari dell'esposto hanno proposto all'Amministrazione di valutare la possibilità di revocare l'interdizione al transito veicolare per alcune ore della giornata in quanto un tale provvedimento potrebbe consentire il recupero lento ma progressivo della frequentazione degli esercizi commerciali ubicati nella ZTL.

Pertanto, in relazione a tale istanza, alla luce delle disposizioni degli Statuti comunali che valorizzano il momento della partecipazione, nella forma di petizioni, istanze, proposte, referendum e consultazione, il Difensore Civico ha chiesto all'Amministrazione coinvolta di verificare e specificare in che modo il Comune avesse applicato la normativa statutaria che regola - quali istituti di partecipazione - istanze, proposte, referendum, e petizioni.

In particolare, nel rispetto dei principi e delle regole di good governance, il Difensore Civico ha richiesto in che

termini e con quali modalità fosse stato realizzato il confronto e quali risposte, nei termini previsti dallo Statuto, fossero state fornite ai cittadini, nel rispetto del principio di buona amministrazione che deve temperarsi con la tutela della libertà di impresa, costituzionalmente garantita, nonché con le attese e i diritti di utenti e consumatori, nel rispetto dell'ambiente.

#### Risultato dell'intervento.

Il Comune di Tortona ha fornito riscontro alle osservazioni e alle richieste del Difensore civico con dettagliate informazioni in merito agli interventi attuati e attuabili a fronte delle richieste dei cittadini.

In particolare, l'Amministrazione comunale ha evidenziato di aver integrato ed aumentato i posti auto

*il Difensore civico chiede il rispetto del principio di buona amministrazione che deve temperarsi con la tutela della libertà di impresa, costituzionalmente garantita, nonché con le attese e i diritti di utenti e consumatori, nel rispetto dell'ambiente*

esistenti nel centro storico della città e di aver inserito nelle linee programmatiche di mandato la previsione di costruzione di nuovi parcheggi nella zona e di ampliamento della dotazione di zone per la sosta in prossimità del centro storico; ha inoltre specificato che nell'area ZTL sono stati inseriti elementi di arredo urbano (panchine, fioriere, portabiciclette) e che varie ditte private hanno utilizzato l'area pedonalizzata per sviluppare la propria attività con dehors e punti di ritrovo attrezzati.

**Provvedimento di pedonalizzazione di centro storico di Comune piemontese, che provoca effetti negativi sulle attività commerciali esistenti nell'area.**

**Il diritto dei commercianti di "essere ascoltati" dall'Amministrazione su proposte concrete per incentivare il commercio nel centro storico.**

#### **Il caso**

Problematica analoga alla precedente è quella sollevata dal Comitato spontaneo "Salviamo il centro storico di Caselle", al quale hanno aderito 400 residenti mediante la sottoscrizione di una petizione inviata al Sindaco e al Consiglio comunale di Caselle Torinese e al Prefetto della Provincia di Torino; con la suddetta petizione i cittadini, nell'evidenziare gli effetti negativi, conseguenti alla pedonalizzazione del centro storico della città, sulle attività commerciali esistenti nell'area, hanno chiesto "un coinvolgimento vero e proficuo dei commercianti e dei cittadini" a fronte di "scelte che andrebbero condivise il più possibile".

In particolare i 400 firmatari della petizione, in considerazione della situazione di difficoltà venutasi a creare in conseguenza del divieto di circolazione nel centro storico, che si manifesta in una crisi delle vendite e nel disagio di effettuare i necessari rifornimenti data l'assenza di aree di carico e scarico, nonché della 'natura sperimentale' dell'intervento di pedonalizzazione, hanno elencato alcune proposte concrete, concernenti la viabilità del centro storico, alternative alla pedonalizzazione; ponendo attenzione al decongestionamento del traffico necessario per la valorizzazione del centro storico, anche nel più ampio contesto dell'assetto urbanistico (aree edilizie e di servizi) della città, ovvero:

1. la possibilità di tornare alla vecchia viabilità, oppure rendere pedonale la zona del centro storico con orari e modalità da stabilire previa consultazione di cittadini e commercianti;
2. estendere la zona a disco orario anche in vie e strade attualmente non interessate da questa modalità, con controlli precisi puntuali, e abolire alcune porzioni della zona blu;
3. istituire zone di carico e scarico usufruibili da parte dei commercianti;
4. incentivare il commercio nel centro storico diversificando le categorie merceologiche degli esercizi commerciali, risultando attualmente prevalenti le

autorizzazioni rilasciate per agenzie immobiliari;

5. evitare ulteriori abbattimenti di edifici, che lasciano spazi vuoti e non usufruibili, e la delocalizzazione di scuole ed uffici nelle zone periferiche della città; tali interventi potendo contribuire ad indebolire ulteriormente il commercio nell'area del centro storico.

Il Difensore civico, nello svolgimento del suo ruolo di mediazione e di tramite tra governati e governanti e nell'esercizio della sua funzione di tutela dei diritti di informazione e di partecipazione dei cittadini, ha chiesto all'Amministrazione comunale di Caselle Torinese di conoscere quali iniziative l'Amministrazione comunale avesse intrapreso a fronte delle proposte formulate dai 400 firmatari della petizione e quali pratiche di good governance fossero state attivate per rendere le scelte dell'Amministrazione 'accessibili' ed 'inclusive' delle istanze della cittadinanza di Caselle Torinese.

#### **Risultato dell'intervento**

L'Amministrazione comunale di Caselle Torinese ha fornito riscontro alle osservazioni del Difensore civico, facendo presente di condividere le considerazioni espresse dall'Ufficio in merito ai principi ed alle regole di buon governo e rendendosi disponibile ad un rapporto di collaborazione costruttiva e propositiva con la cittadinanza, atta a mitigare e risolvere eventuali controversie.

In particolare, l'Amministrazione ha precisato che la realizzazione dell'isola pedonale rappresenta un'occasione per individuare proposte commerciali alternative rispetto alla grande distribuzione. Con questo spirito, l'Amministrazione ha evidenziato di aver organizzato degli spettacoli destinati a promuovere l'isola pedonale e si è impegnata a seguirne da vicino la promozione, confidando sulla collaborazione di tutti i commercianti e dei cittadini.

*il Difensore  
civico nel suo  
ruolo di  
mediazione  
chiede  
all'Amministrazione  
informazioni e  
partecipazione  
dei cittadini*

## Convivere con una cabina elettrica: l'intervento del Difensore civico

### IL CASO

Un cittadino, residente a Torino, si è rivolto al nostro Ufficio lamentando la presenza, fin dal 1986, presso il piano scantinato del proprio appartamento, di una cabina elettrica di trasformazione (MT/BT), dove sono stati installati dalla Azienda Energetica Municipale due trasformatori, uno della potenza di 150 KVA e uno di 160 KVA.

Si tratta, come ci spiega il cittadino, di una palazzina indipendente, già adibita a sede di una piccola ditta privata, a cui il reclamante è subentrato in qualità di proprietario a seguito di una procedura di liquidazione.

Nel corso degli anni la famiglia del Signor S. ha lamentato una serie di disagi, prontamente segnalati all'attenzione di AEM, e ad oggi non risolti, tra cui:

1. Il rumore prodotto dal funzionamento dei trasformatori;
2. I rischi derivanti dall'inquinamento elettromagnetico per la presenza di una cabina all'interno dell'abitazione, situata immediatamente sotto due camere da letto;
3. I problemi connessi alla presenza di due bocche di aerazione, atte ad assicurare il raffreddamento delle apparecchiature, che metterebbero in diretta comunicazione l'interno della cabina con il locale di abituale uso del locatore.;

Il Sig. S. ha riferito di essersi ripetutamente rivolto all'AEM, invocando la normativa di riferimento e chiedendo la rimozione della cabina in oggetto, senza tuttavia ottenere risultati in tal senso.

Tale questione veniva inoltre sottoposta, nel corso dell'anno 2000, al Ministero dell'Ambiente, Nucleo operativo ecologico dei carabinieri, all'ASL TO1, Servizio di Igiene e Sanità pubblica, nonché al Dipartimento di Prevenzione, SPRESAL, che provvedevano a richiedere all'ARPA Piemonte una relazione tecnica relativa ai rilievi di campo elettrico e magnetico alla frequenza di 50 HZ., relazione redatta in data 09.08.2000.

Tutto ciò premesso, l'esponente ha richiesto l'intervento del Difensore civico. Il Difensore civico, nell'ambito della

funzione di garanzia dell'imparzialità e della buona amministrazione, ha il compito di tutelare i diritti fondamentali delle persone, stimolando e sollecitando da parte dei pubblici uffici comportamenti improntati all'informazione, alla partecipazione e alla trasparenza nei confronti dei cittadini, con adeguato riconoscimento dei loro diritti costituzionalmente protetti, con particolare riferimento, nel caso di specie, al diritto alla salute, così come tutelato dall'art. 32 della Costituzione.

*Il Difensore civico, nell'ambito della funzione di garanzia dell'imparzialità e della buona amministrazione, ha il compito di tutelare i diritti fondamentali delle persone con particolare riferimento, nel caso di specie, al diritto alla salute, così come tutelato dall'art. 32 della Costituzione*

*La Legge  
Quadro  
22.02.2001 n. 36  
mira ad  
assicurare la  
tutela della  
popolazione  
dagli effetti  
dell'esposizione  
a determinati  
livelli di campi  
elettrici,  
magnetici e  
elettromagnetici*

In tal senso va evidenziato che l'ordinamento non manca di una normativa sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici e elettromagnetici, a cominciare dalla Raccomandazione 1999/512/CE del Consiglio d'Europa relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici secondo la quale "nell'ambito della Comunità è imperativo proteggere i singoli cittadini dagli effetti negativi certi sulla salute, che possono derivare dall'esposizione ai campi elettromagnetici".

Obiettivo della raccomandazione è "la protezione della salute della popolazione e pertanto essa si applica in particolare ai luoghi in cui i singoli cittadini permangono per un tempo significativo rispetto agli effetti contemplati dalla presente raccomandazione".

La Legge Quadro 22.02.2001 n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici e

elettromagnetici), oltre a dettare i principi fondamentali, diretti, fra l'altro, ad assicurare la tutela della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici e elettromagnetici, ai sensi e nel rispetto del citato articolo 32 della Costituzione, nonché la tutela dell'ambiente e del paesaggio, ha individuato specifiche competenze in capo a Regioni, Province e Comuni, attribuendo poteri in materia di esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti radioelettrici, definizione dei tracciati degli elettrodotti, modalità di rilascio di autorizzazioni all'installazione di impianti, nonché funzioni di controllo e vigilanza a carico di Comuni e Province, attraverso l'ARPA.

Viene altresì attribuito alla Regione il potere di adottare, su proposta dei soggetti gestori e sentiti i Comuni interessati, un piano di risanamento al fine di adeguare gli impianti radioelettrici già esistenti ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità stabiliti dalla legge quadro stessa.

I Comuni, a loro volta, possono adottare un Regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.

Inoltre la legge quadro stabilisce che i procedimenti di definizione dei tracciati degli elettrodotti, nonché ai procedimenti di adozione e approvazione dei piani di risanamento si applicano le norme di cui alla legge 241/90 e s.m., sulla partecipazione al procedimento amministrativo.

In tale ambito, la Regione Piemonte è intervenuta con la L.R. n. 19 del 3.08.2004, (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), finalizzata a perseguire obiettivi di tutela della salute e di salvaguardia della popolazione esposta ad emissioni elettromagnetiche, oltre che a prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale, dovuto alle emissioni elettromagnetiche degli impianti e ad assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Nel caso di specie il cittadino esponente

assume che la cabina avrebbe dovuto essere posta all'esterno dell'abitazione.

Vi è, in tale ambito, una disciplina specifica in ordine ai limiti massimi di esposizione ai campi elettrici e magnetici negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno, adottata in primis con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.04.1992 e, successivamente, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8.07.2003 n. 11723.

Poiché la cabina elettrica in questione per la trasformazione dell'energia elettrica utilizzerebbe due trasformatori rispettivamente della potenza di 150 KV e 160 KV ciascuno, (per un totale complessivo di 310 KV) e poiché il disposto dell'art. 5 del D.P. del Consiglio dei Ministri 23.04.1992, (oggi abrogato) stabilirebbe per le cabine elettriche una distanza uguale a quella prevista per le linee aeree esterne, la cabina in questione avrebbe dovuto essere posta alla distanza di almeno 18 metri "...rispetto ai fabbricati adibiti ad abitazione o ad altra attività che comporta tempi di permanenza prolungati". Tuttavia, a norma dell'art. 8 del D.P.C.M. le disposizioni suddette non trovano più applicazione a far data dalla pubblicazione del citato D.P.Cons. sulla Gazzetta Ufficiale (avvenuta il 29.08.2003), in quanto sostituite dalle disposizioni del medesimo.

Pur tuttavia, a norma dell'art. 16 della legge 36/2001 "Fino alla data in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 4 comma 2) lettera a), si applicano in quanto compatibili con la presente legge, le disposizioni del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23.04.1992".

Pertanto, sulla base di tale dato normativo, si potrebbe affermare che almeno nel tempo intercorrente fra il 2001 (data di entrata in vigore della legge quadro) e la fine di agosto del 2003 (data di pubblicazione della normativa vigente) la collocazione della cabina è stata contrastante con il disposto di cui all'art. 5 del D.P.C.M. 23.04.1992.

La normativa oggi vigente di cui al DPCM 8.07.2003 n. 11723, a differenza di quella abrogata, come pocanzi citata, non quantifica la misura delle distanze rispetto ai fabbricati, ma stabilisce, all'art. 6, dei

“Parametri per la determinazione delle fasce di rispetto per gli elettrodotti” : “Per la determinazione delle fasce di rispetto si dovrà fare riferimento all’obiettivo di qualità di cui all’art. 4 ed alla portata in corrente in servizio normale dell’elettrodotto, come definita dalla norma CEI-11-60, che deve essere dichiarata dal gestore al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, per gli elettrodotti con tensione superiore non superiore a 150 KV e alle regioni, per gli elettrodotti con tensione non superiore a 150 Kv. I gestori provvedono a comunicare i dati per il calcolo e l’ampiezza delle fasce di rispetto ai fini delle verifiche delle autorità competenti.”

Secondo il TAR Sicilia, Catania, I, Sentenza 10.07.2006 n. 1138, , “Dall’entrata in vigore della nuova normativa di cui al D.P.C.M. 11723/03, le distanze legali non potranno esser certamente considerate come “azzerate”, ma dovranno essere valutate, ex art. 6, alla luce degli accertamenti ivi previsti, con particolare attenzione alle prescrizioni di cui all’art. 3, comma 2 di esso”, che di seguito integralmente si richiamano:

L’art. 3 (Limiti di esposizione e valori di attenzione) prevede che “Nel caso di esposizione a campi elettrici e magnetici alla frequenza di 50 HZ generati da elettrodotti, non deve essere superato il limite di esposizione di 100µmT per l’induzione magnetica e 5kV/m per il campo elettrico, intesi come valori efficaci.

Inoltre, il comma 2) del predetto articolo dispone che “A titolo di misura di cautela per la protezione da possibili effetti a lungo termine, eventualmente connessi con l’esposizione ai campi elettrici alla frequenza di rete (50 Hz) nelle aree gioco per l’infanzia, in ambienti abitativi....[...] e nei luoghi adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore giornaliere, si assume per l’induzione magnetica il valore di attenzione di 10µmT, da intendersi come mediana dei valori nell’arco delle 24 ore nelle normali condizioni di esercizio”.

Dunque, la presenza di tali discipline costituisce conferma del fatto che la

protezione costituzionale del diritto alla salute inerisce sul piano sostanziale al diritto dell’individuo a che sia impedito agli altri consociati, ma anche alla pubblica amministrazione, di tenere condotte che possano generare il sorgere di patologie, come risultato dell’immissione nell’ambiente di fattori inquinanti (v. Cass. Civ. Sez. III, 27.07.2000 n. 9893).

### **Risultato dell’intervento.**

Pertanto, alla luce della normativa di riferimento, e posto altresì che la particolare posizione della cabina in oggetto induce a ritenere che vi possa essere, in ipotesi, pericolo per la salute derivante da esposizione prolungata ai campi elettromagnetici, la Difesa civica ha sottoposto tale problematica all’attenzione degli Enti competenti, affinché ciascuno, nell’ambito delle rispettive competenze, valutasse l’adozione di tutti i provvedimenti utili ad una definitiva composizione della vicenda.

Tutto ciò fermo restando il diritto dell’interessato a ricorrere all’Autorità giudiziaria competente, anche facendo valere, in ipotesi, domande di carattere risarcitorio, diritto per il quale l’intervento del Difensore civico ha assunto valenza anche di carattere preventivo.

Allo stato attuale sono in corso accertamenti da parte di ARPA per la misurazione del campo elettrico e magnetico presso l’abitazione del Signor. S.

## Attività rumorose in piazza di Comune piemontese nelle ore serali e notturne. Segnalazione dei cittadini residenti nella piazza e nelle vie adiacenti

### Il caso

Si sono rivolti al Difensore civico i cittadini residenti in Piazza Giovanni Paolo II - Caselle Torinese e nelle vie adiacenti.

Gli esponenti hanno lamentato una situazione di grave disagio conseguente ad una concentrazione di attività rumorose in Piazza Giovanni Paolo II nelle ore serali e notturne dei fine settimana, a partire dall'anno 2008 e nel periodo intercorrente tra maggio e settembre, a causa dell'allestimento di rappresentazioni, spettacoli pubblici e concerti.

Gli stessi hanno lamentato di aver segnalato tale problematica mediante diversi esposti scritti inoltrati all'Amministrazione comunale, senza tuttavia ottenere alcun intervento risolutivo.

Il Difensore civico ha pertanto interessato della problematica il Comune di Caselle Torinese, chiedendo informazioni in ordine

alle determinazioni che sarebbero state assunte o che si intendessero adottare al fine di tutelare il benessere dei cittadini residenti nei pressi di Piazza Giovanni Paolo II.

### Risultato dell'intervento.

Il Comune di Caselle Torinese ha fornito sollecito riscontro, precisando che l'Amministrazione era in procinto di organizzare un'assemblea pubblica nella zona per individuare soluzioni concertate con i cittadini interessati al fine di risolvere definitivamente l'increscioso problema.

A seguito della riunione avvenuta tra il Sindaco e la cittadinanza, l'Amministrazione si sarebbe impegnata ad attuare una serie di progetti, concordati con i cittadini stessi, al fine di risolvere il problema.

## La tutela degli interessi procedimentali delle associazioni ambientaliste

Anche nel corso del 2012, la finalità degli interventi attivati da questo Ufficio è consistita nel rendere concreto il principio della trasparenza dell'azione amministrativa che si sostanzia attraverso la partecipazione ai procedimenti e, in particolare, la esaustiva informazione dei soggetti titolari di interessi giuridicamente rilevanti, tra cui spiccano le associazioni ambientaliste, sui presupposti di fatto e le ragioni di diritto in base ai quali si sono formate le determinazioni assunte dai pubblici uffici.

Peraltro, nella materia ambientale, anche alla luce delle recenti modifiche legislative introdotte dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 all'art. 9 del D. Lgs. 152/2006 viene riconosciuto l'accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio a "chiunque" escludendo l'onere di dimostrare la sussistenza di un

qualunque più specifico interesse; in questo modo estendendo il principio, sancito dalla Convenzione di Aarhus, della massima trasparenza sullo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale anche alle procedure di valutazione di incidenza ambientale, quale vicenda che interessa di per sé tutti i cittadini.

D'altro canto, un procedimento amministrativo improntato alla partecipazione, poiché permette ai soggetti coinvolti di rappresentare specifici problemi e questioni cui gli interventi pubblici potrebbe dare luogo, conferisce anche una maggiore efficacia ed efficienza all'attività svolta dagli enti pubblici assicurando il raggiungimento degli obiettivi prefissati e, in definitiva, la realizzazione dell'interesse pubblico evitando la lesione delle posizioni giuridiche delle parti interessate e quindi

l'insorgere di controversie connesse alla loro tutela, con conseguente aggravio dei tempi e costi necessari per la definizione del procedimento.

Quindi, nei casi di seguiti riportati l'attuazione del principio, nella sua completa accezione, caratterizza la partecipazione delle associazioni

ambientalistiche al procedimento anche in funzione di un miglioramento dell'efficacia dei progetti inerenti aree fluviali e dell'efficienza dell'attività degli uffici coinvolti dalla valutazione di incidenza ambientale.

**La mancata espressione di un motivato ed espresso dissenso in sede di conferenza dei servizi equivale all'assenso dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 14 quater della L. 241/1990?**

**Il diritto del Comitato tutela fiumi a conoscere l'iter logico-giuridico di tale determinazione assunta dalla Provincia di Biella nel provvedimento di conclusione dell'istruttoria V.I.A. e contestuale resa del solo giudizio di compatibilità ambientale su progetto concernente autorizzazione ad impianto idroelettrico**

### **Il caso**

La Determinazione del Settore Ambiente e Agricoltura della Provincia di Biella n. 186 del 25.01.2012 con riferimento alle risultanze della Conferenza dei servizi tenutasi il 29.11.2011, per quanto riguarda la posizione della Regione Piemonte, ha riferito testualmente che non vi è stata espressione coordinata del parere prevista dall'art. 14 ter comma 6 della L. 7.08.1990, n. 241 e s.m.i e che alla seduta il rappresentante della Direzione Regionale Ambiente Pianificazione e Gestione delle Aree protette ha comunicato di "non potere emettere parere di segno favorevole sul progetto, non essendovi- tra l'altro il coinvolgimento di Siti di interesse comunitario, circostanza che avrebbe obbligato la Direzione in questione ad esprimersi in modo vincolante"; da cui, secondo la menzionata determinazione, "in assenza di un motivato ed espresso dissenso, deve pertanto considerarsi acquisito l'assenso del settore regionale di cui trattasi ai sensi dell'art. 14 quater comma 1 della citata L. 24/1990 con le prescrizioni indicate dal funzionario delegato presente nel corso della seduta del 29.11.2011".

In merito il Comitato tutela fiumi ha

evidenziato l'assenza di un coordinamento a livello regionale dei vari pareri sulle materie di competenza, nonché la contraddittorietà delle posizioni espresse poiché alla dichiarazione di non potere mettere un parere di segno favorevole è stato assegnato il significato di "assenza di un motivato ed espresso dissenso", mentre quanto indicato dalla Direzione Ambiente Settore Pianificazione e Gestione Aree Naturali (punti da 36 a 47), è stato riportato tra le prescrizioni condizionanti la compatibilità ambientale.

Al riguardo l'Ufficio ha avviato un intervento nell'ambito della funzione di garanzia dell'imparzialità e della buona amministrazione che si esprime stimolando da parte delle Amministrazioni comportamenti conformi alle regole di trasparenza e imparzialità, di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, osservando la rilevanza dell'interesse giuridico di cui è portatore il Comitato Tutela Fiumi, in capo al quale si sostanzia l'interesse collettivo, differenziato e qualificato, alla tutela e alla difesa dell'ambiente, imprescindibilmente legato ad un bisogno di chiarezza delle determinazioni assunte dalle

Amministrazioni.

Tale situazione collocava quindi le osservazioni, trasfuse nell'istanza che il Comitato Tutela Fiumi aveva presentato a questo Ufficio, nell'ambito dell'attuazione dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 1 della L. 7.08.1990, n. 241 s.m.i. e che costituiscono diretta attuazione dell'obbligo, sancito dall'art. 97 della Costituzione a carico dei pubblici uffici, di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Quindi alla luce dei generali principi di trasparenza amministrativa ed in particolare dell'art. 3 della L. 241/1990 che sancisce il dovere di motivazione dei provvedimenti amministrativi, il Difensore civico con lettera inviata agli Uffici della Regione delle provincia e del Comune di Biella, nonché all'Ente di gestione dei Sacri Monti di Oropa, ha chiesto una risposta alla richieste ed alle specifiche osservazioni formulate dal Comitato Tutela Fiumi; sottolineando come il riscontro adeguatamente e opportunamente motivato, anche sotto il profilo delle valutazioni compiute, doveva essere espresso in termini che la giurisprudenza ha definito di "motivazione discorsiva" poiché, come affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza 5.11.2010 n. 310, "l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi è diretto a realizzare la conoscibilità, e quindi la trasparenza, dell'azione amministrativa. Esso è radicato negli artt. 97 e 113 della Costituzione, in quanto, da un lato, costituisce corollario dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale".

Inoltre, l'ufficio ha chiesto di rispondere ai seguenti quesiti:

1. Dato che la Direzione Ambiente Settore Pianificazione e Gestione Aree Naturali ha comunicato, secondo quanto riportato nella Determinazione 186/2012 di non potere emettere parere di segno favorevole sul progetto "non essendovi tra l'altro il coinvolgimento di Siti di Interesse comunitario, circostanza che avrebbe obbligato la Direzione in questione ad esprimersi in modo vincolante", avendo

partecipato alla Conferenza dei servizi che tipo di valutazione contenutistica ha espresso con riferimento alla valutazione di compatibilità ambientale?

2. Dato che la determinazione 186/2012 riporta che "in assenza di un motivato ed espresso dissenso deve essere considerato acquisito l'assenso del Settore ai sensi dell'art. 14 quater comma 1" e che la ridetta norma dispone che il dissenso di un'amministrazione deve essere congruamente motivato, quale è la norma giuridica che riconduce valore di assenso a quanto 'non dichiarato' dalla Direzione Ambiente Settore Pianificazione e Gestione Aree Naturali?

### Risultato dell'intervento

Tutti gli Enti interpellati hanno fornito note di riscontro alla richiesta di chiarimenti del Difensore civico.

Tuttavia, in disparte quanto evidenziato in merito alla vincolatività del parere reso dalla Regione Piemonte, dalle risposte fornite, analizzate nel loro complesso, risulta debole il livello di sinergia e collaborazione raggiunto dagli Enti in sede di conferenza dei servizi, poiché si osserva da un lato il settore regionale Pianificazione Aree protette che riconosce "i numerosi aspetti di criticità derivanti dall'opera", ma genericamente conclude che essi non sono "giudicati tali da formulare un giudizio di totale preclusione alla realizzazione dell'opera". Dall'altro lato la Provincia di Biella che "interpreta" tali affermazioni nel senso di "prescrizioni assegnate come elementi mitigatori/compensativi della eventuale (qualora ritenuta, dalla Provincia "opportuna") realizzazione dell'opera".

*Dalle risposte fornite, analizzate nel loro complesso, risulta debole il livello di sinergia e collaborazione raggiunto dagli Enti in sede di conferenza dei servizi*

**E' corretto il rilascio di autorizzazione rilasciata dalla Provincia di Biella per lavori di entrata in alveo e messa in secca di un tratto del Torrente Oropa lo stesso giorno in cui viene presentata l'istanza e redatto il verbale di sopralluogo da parte dell'agente di polizia incaricato dalla Provincia?**

**Segnalazione del Comitato Tutela fiumi e indagine sulla tempistica del Difensore civico**

### **Il caso**

Secondo quanto riportato nella Determinazione del Settore Ambiente e Agricoltura della Provincia di Biella (n. 2093 del 4.09.2012) l'istanza con la quale la ditta Alfa ha richiesto autorizzazione per la messa in secca di un tratto del torrente Oropa nel Comune di Biella, per l'esecuzione di lavori di realizzazione inerenti centralina idroelettrica é stata presentata il 3.08.2012 e l'autorizzazione, é stata formata il 3.08.2012, mentre l'agente di polizia municipale incaricato da quel servizio ha redatto il verbale di sopralluogo il 3.08.2012.

Il comitato tutela fiumi aveva richiesto al riguardo spiegazioni alla Provincia di Biella senza ottenere alcun riscontro e ha quindi richiesto l'intervento del Difensore civico affinché fosse chiarita la tempistica con cui era stata ricevuta, valutata e autorizzata l'istanza della ditta Alfa e da cui non era dato cogliere un congruo sviluppo delle procedure necessarie per formazione della determinazione relativa al rilascio della autorizzazione alla medesima.

Con lettera inviata al Settore Ambiente Agricoltura della Provincia di Biella, ancora una volta, il Difensore civico é intervenuto per sottolineare il legame inscindibile che corre tra il diritto di partecipazione al procedimento amministrativo da parte dei soggetti interessati e l'obbligo di risposta delle Amministrazioni, per cui non ricevere un basilare riscontro, positivo o negativo, da parte degli uffici priverebbe di attuazione e quindi di significato qualsiasi riconoscimento e/o affermazione di diritti e facoltà delle persone di intervenire, nel rispetto del principio di legalità, nei

procedimenti decisionali delle Amministrazioni.

D'altro canto il legislatore del 2009, nel modificare il testo della Legge 7.08.1990, n. 241 ha equiparato le norme sul procedimento ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione; per cui la doverosa risposta " può assurgere alla qualifica di 'prestazione', della quale lo Stato é competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati."(Corte costituzionale 203/2012) e "da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (Corte Costituzionale 92/2011 e 8/2011)"

### **Risultato dell'intervento**

Il settore Agricoltura e Ambiente ha fornito riscontro alla nota del Difensore civico, evidenziando che la tempistica era stata determinata da ragioni di urgenza e che in ogni caso si era provveduto al recupero della fauna ittica da parte del personale di vigilanza prima dell'inizio dei lavori e che successivamente il personale di vigilanza effettuò più sopralluoghi per verificare il corretto svolgimento dei lavori nell'alveo del torrente successivamente al rilascio dell'autorizzazione.

**E' una motivazione sufficiente la scadenza dei termini di cui all'art. 14 comma 3 della L.r. 40/1998 per negare l'indizione di inchiesta pubblica? Segnalazione di Lega ambiente Circolo biellese Tavo Burat : Intervento del Difensore civico per mancata motivazione della risposta**

L'associazione Legambiente Circolo biellese "Tavo Burat", si é rivolta a questo Ufficio esponendo una questione concernente l'istanza di inchiesta pubblica presentata nell'ambito delle procedure di VIA per nuove attività di cavazione in Valledora, in particolare evidenziando di avere presentato richiesta di inchiesta pubblica ai sensi della L. r. 14.12.1998, n. 40 ("Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione") nell'ambito di due procedimenti di VIA inerenti progetti di cavazione tra loro vicini in area Valledora: dapprima verbalmente in corso in occasione di incontro con il proponente e, successivamente, per iscritto contestualmente alla presentazione di osservazioni sul progetto in data 30.09.2012 e 1.10.2012.

Con nota 12.10.2012 prot. n. 43119 la Provincia di Biella aveva evidenziato che le sollecitazioni per l'apertura di un'inchiesta pubblica contenute nelle note/osservazioni sopra elencate, sono state conosciute dalla Provincia ben oltre 20 giorni (corrispondenti nella fattispecie con il 22 agosto 2012) utili per disporre l'apertura dell'inchiesta pubblica" e di non essere "più in condizione di soddisfare le richieste in tal senso contenute nelle osservazioni/note inviate dai soggetti indirizzo e sopra elencate, di apertura di un'inchiesta pubblica di cui all'art. 14 comma 3 della L.r. 40/1998 e s.mi.i".

Inoltre, con successiva nota 7.11.2012, prot.n. 46130 il Settore Ambiente e Agricoltura della Provincia di Biella ha ribadito che non pare "ravvisare, nella legislazione citata o altrove, alcun obbligo di motivazione dell'eventuale mancata indizione della inchiesta pubblica in presenza delle contingenze predette".

L'associazione ha quindi richiesto l'intervento del Difensore civico in quanto la risposta della Provincia di Biella non conteneva una motivazione sufficiente per negare l'inchiesta pubblica, poiché non é

stato fatto riferimento "ad alcun criterio o principio prestabilito per valutare in quali circostanze avviare le inchieste pubbliche", quindi la valutazione dei casi non consente di oggettivare una scelta "confinandola inevitabilmente nel discrezionale"

La problematica in esame si sviluppava attorno alla questione relativa alla sussistenza, o meno, di un obbligo da parte del Settore Agricoltura e Ambiente della Provincia di Biella di fornire una motivazione in merito alla decisione di non indire l'inchiesta pubblica prevista dall'art. 14 comma 3 della l.r. 40/1998, nell'ambito dei procedimenti di VIA relativi a nuove attività di cavazione in Valledora; in particolare, valutando a tal fine la rilevanza del decorso del termine dei venti giorni previsto dal succitato articolo 14.

L'art. 14 comma 3 della l. r. 40/1998 prevede che l'autorità competente può disporre lo svolgimento di una inchiesta pubblica, da aprirsi entro venti giorni dalla data di avvenuto deposito di copia degli elaborati progettuali di cui all'art. 12 comma 1, lettera a), dello studio di impatto ambientale e della sintesi in linguaggio non tecnico.

L'inchiesta pubblica costituisce un istituto di partecipazione, che l'Amministrazione ha facoltà di indire e che permette ai soggetti coinvolti di rappresentare specifici problemi e questioni cui gli interventi potrebbero dare luogo, conferendo anche una maggiore efficacia ed efficienza all'attività svolta dagli enti pubblici assicurando il raggiungimento degli obiettivi prefissati e, in definitiva, la realizzazione dell'interesse pubblico evitando la lesione delle posizioni giuridiche delle parti interessate e quindi l'insorgere di controversie connesse alla loro tutela, con conseguente aggravio dei tempi e costi necessari per la definizione del procedimento.

Parimenti, l'inchiesta determina attraverso un confronto diretto ed immediato dei cittadini con le Amministrazioni, una

partecipazione concreta alla vicenda amministrativa che, concernendo il territorio e l'ambiente necessariamente li riguarda nell'espressione della loro vita quotidiana, con riguardo a problematiche che attengono all'impatto ambientale e che, pertanto, ineriscono alla vicenda ecologica nel suo insieme: e così tanto per riflessi legati all'assetto del territorio e alla sostenibilità degli interventi, che alla sua conservazione, oltre che ad eventi riferibili alla tutela della salute.

Sulla base di tali presupposti quindi l'Amministrazione ha facoltà di decidere entro il termine di venti giorni se procedere o meno alla indizione dell'inchiesta pubblica e, secondo il tenore testuale della norma, anche a prescindere dalla presentazione di un'istanza da parte dei soggetti interessati del procedimento.

In questo modo, ove l'Amministrazione decidesse di escludere l'inchiesta pubblica, attraverso tale determinazione, potrebbe limitare la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento.

E, in definitiva, sono propri questi gli aspetti che permettono di cogliere il significato della richiesta avanzata dalla Legambiente, finalizzata a conoscere le ragioni per cui l'Amministrazione ha escluso l'indizione dell'inchiesta pubblica e, di conseguenza, della contestazione secondo cui sarebbe stato fornito "un generico diniego senza alcuna motivazione", poiché fondato esclusivamente sul fatto dell'intervenuta scadenza del termine di venti giorni, previsto dall'art. 14 comma 3 della l.r. 40/1998.

La questione evidentemente può attenersi per altro anche alla stessa regolarità e validità, tanto in senso formale che sostanziale dei procedimenti e delle connesse determinazioni giacché il negato contraddittorio è suscettibile di inficiare, ovviamente ricorrendone in ipotesi le condizioni, legalità e trasparenza delle stesse determinazioni.

Tutto ciò premesso questo Ufficio, ha richiamato gli interventi già avviati nei confronti della Provincia di Biella e in particolare:

1. l'obbligo di fornire una

risposta compiuta con riferimento ai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 1 della L. 7.08.1990, n. 241 s.m.i. e che costituiscono espressione del dovere, sancito dall'art. 97 della Costituzione a carico dei pubblici uffici, di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione, trovano diretta attuazione nel dovere di motivazione previsto dall'art. 3 della L. 241/1990 che consiste nell'indicare i "presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria";

2. la decisione della Corte Costituzionale, (sentenza 5.11.2010 n. 310), che ha affermato che l'assenza di motivazione elude i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa ai quali va riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e, in più, vanifica l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa che si realizza attraverso la motivazione

3. La modifica della Legge 7.08.1990, n. 241 che ha equiparato le norme sul procedimento ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione; per cui la doverosa risposta " può assurgere alla qualifica di 'prestazione', della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati."(Corte costituzionale 203/2012) e "da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (Corte Costituzionale 92/2011 e 8/2011)"

4. i recenti interventi legislativi introdotti dal D.Lgs 19.05.2005, n. 195 e dall'art. 9 del D. Lgs. 152/2006, come modificato dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, che hanno riconosciuto accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio a "chiunque" escludendo l'onere di dimostrare la sussistenza di un qualunque più specifico interesse; in

questo modo estendendo il principio, sancito dalla Convenzione di Aarhus, della massima trasparenza sullo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale anche alle procedure di valutazione di incidenza ambientale, quale vicenda che interessa di per sé tutti i cittadini

5. Il recepimento della normativa internazionale e comunitaria (Direttive 90/313/CE e 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) che ha ricompreso nell'informazione ambientale non solo "atti e documenti" in possesso delle Amministrazioni, ma qualsiasi "misura" che possa incidere negativamente sull'ambiente riconoscendo la rilevanza giuridica anche alle attività informali delle autorità pubbliche direttamente collegabili al tema ambientale; dovendosi intendere per misura "non soltanto l'atto amministrativo comunemente inteso, ma anche qualsiasi atto ed attività della pubblica Amministrazione che in qualche modo possa pregiudicare lo stato dei settori indicati dalla Direttiva 90/313/CE (acqua, aria, suolo, fauna, flora, territorio e spazi naturali)" (TAR Lombardia, 30.04.1997, n. 397)

6. L'art. 2 della Direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, che ha previsto alla lettera d) che "dopo un esame delle osservazioni e dei pareri del pubblico, l'autorità competente faccia ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate e ai motivi e considerazioni su cui le stesse sono basate, includendo informazioni circa il processo di partecipazione del pubblico"; introducendo quindi una correlazione tra l'informazione e la partecipazione dei cittadini alle decisioni assunte, comprendendo in tale ambito anche quelle notizie relative al "processo di partecipazione del pubblico" ed evidenziando come l'effettiva partecipazione della cittadinanza non possa che fondarsi sull'impegno attivo dell'Amministrazione nel fornire le informazioni richieste, anche sulle

modalità scelte per perseguire tale scopo.

Risultato dell'intervento

La Provincia di Biella ha in questi giorni fornito riscontro alla richiesta di chiarimenti del Difensore civico evidenziando le ragioni per cui aveva deciso di non indire l'inchiesta pubblica.

Apprezzando da parte della Provincia l'avvenuto recepimento del principio secondo cui l'Amministrazione deve fornire una motivazione circa la mancata indizione di inchiesta pubblica, senza limitarsi ad un superficiale diniego per avvenuta decorrenza dei termini, rileviamo che i criteri individuati per attivare o meno tale strumento di partecipazione sono costituiti essenzialmente da "allarme ambientale in senso esteso per il quale nascesse, quindi l'esigenza di favorire una condivisione così generalizzata delle decisioni finali o caratterizzati da una complessità tale da richiedere l'acquisizione di elementi tecnici di conoscenza non ottenibili se non con un'inchiesta pubblica", le cui implicazioni "socio-economiche ed ambientali derivanti dalla loro realizzazione, giustifichino l'inevitabile aggravamento del procedimento che ne deriva e l'incremento dei relativi costi istruttori".

*La Provincia di Biella ha in questi giorni fornito riscontro alla richiesta di chiarimenti del Difensore civico evidenziando le ragioni per cui aveva deciso di non indire l'inchiesta pubblica*



# 4

## Come lavoriamo: rapporti con i cittadini

### Le modalità organizzative

Il rapporto dei cittadini con il servizio della Difesa civica, si realizza attraverso le seguenti modalità organizzative, ovvero:

1. **l'accesso diretto** all'Ufficio presso la cui sede di Via Dellala 8 a Torino si svolgono quotidianamente colloqui personali, anche telefonici, con i cittadini;

2. **l'invio di reclami scritti** indirizzati per via postale o elettronica all'Ufficio

3. **l'accesso telematico** mediante la sezione del sito web del Consiglio regionale del Piemonte dedicata al Difensore civico, utilizzando la modalità "Scrivi al Difensore civico" o mediante la compilazione del Modulo di Denuncia di Cattiva amministrazione, parimenti reso disponibile nella medesima sezione, nonché attraverso la procedura di video-conferenza Skype in questo momento attiva presso le sedi degli Uffici di Relazione con il Pubblico di

Cuneo, Verbania e Alessandria;

4. **la consultazione delle Frequent Asked Questions (FAQ)**

pubblicate sul sito del Consiglio regionale del Piemonte nella pagina dedicata al Difensore civico che intendono dare una prima risposta agli interrogativi dei cittadini sull'attività del Difensore civico e sulle funzioni da quest'ultimo esercitate e anche a fornire un orientamento sull'attività svolta a servizio dei cittadini da altri uffici presenti sul territorio piemontese (URP del Tribunale di Torino)

5. **l'accesso alla sezione "News"**, sulla pagina del Difensore civico del sito del Consiglio regionale del Piemonte, laddove i cittadini possono reperire un quadro aggiornato degli interventi più importanti svolti dall'Ufficio del Difensore civico.

*Ecco le modalità con cui ci si può rivolgere al Difensore civico*

### I possibili momenti di criticità

Le iniziative avviate per rendere sempre più ampie le possibilità di rapporto dei cittadini all'Ufficio del Difensore civico regionale, realizzate grazie all'evoluzione dei mezzi di comunicazione, unite al crescente disagio economico e sociale causato dalla situazione di grave crisi finanziaria e al conseguente bisogno generalizzato di assistenza e di ascolto da parte delle fasce più deboli della cittadinanza, contribuisce a far emergere

possibili profili di criticità, che non possono essere taciuti nell'interesse stesso dell'operatività del servizio offerto ai cittadini.

Intendiamo riferirci alle sempre più frequenti richieste di intervento, reclami e lettere ricevute dall'Ufficio del Difensore civico che rappresentano sostanzialmente occasioni per esprimere rabbia, dolore e sofferenza derivanti da situazioni personali di difficoltà

*Sempre più numerose le richieste che esprimono rabbia e sofferenza*

economica, lavorativa, familiare e, talora, psichica, che, necessariamente non possono trovare risposta soddisfacente nel servizio della Difesa civica: l'Ufficio trovandosi pertanto a svolgere il gravoso compito di fornire spiegazioni a persone la cui disperazione non permette di porsi in

*Per fornire un aiuto concreto al cittadino è necessario migliorare la struttura del front office dell'Ufficio*

una condizione di ascolto e comprensione.

In tal senso risulta oltremodo strategico e decisivo il momento dell'attività di front-office, ovvero di prima accoglienza, e di un suo miglioramento strutturale per riuscire a fornire un aiuto concreto ed un orientamento alle persone.

D'altro canto, l'evoluzione e l'implementazione di nuove modalità di accesso telematico all'Ufficio (ad es. video-conferenza), seppure fortemente innovative, non possono supplire in toto a carenze di dotazioni strutturali per rendere effettivo il contatto personale con tutte le tipologie di pubblico potenziali utilizzatrici dello strumento della Difesa civica, in particolare nei territori delle Province piemontesi.

Infatti, è ancora molto ampio il divario tra il numero di accessi all'Ufficio dei residenti nelle Province piemontesi rispetto a quello dei cittadini del Comune di Torino; il che lascia supporre che oltre all'implementazione dei mezzi per contattare l'Ufficio occorrerebbe sviluppare una maggiore conoscenza dell'istituto della Difesa civica anche rafforzando la collaborazione con tutti quegli istituti della società civile per divulgare e rafforzare una cultura della partecipazione attiva e inclusiva della cittadinanza rispetto all'attività delle Amministrazioni.

# 5

## Attività istituzionale: comunicazioni del Difensore civico al Presidente del Consiglio regionale

### 1. Nota del 26/07/2012 prot. n. 1895

*Oggetto: Richiesta di intervento per "inattuazione della L.r. n. 28 del 2/12/2009 "Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale"*

### 2: Nota 16/01/2013 prot. n. 26

*Oggetto: Tutela della condizione delle persone detenute nelle carceri del Piemonte (Rif. intervento per inattuazione della L.r. n. 28 del 2/12/2009 "Istituzione del Garante regioanle delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale").*

*Nota segnalazione del Difensore civico contenente osservazioni ai sensi degli art. 3 e 8, comma 3, della l.r. n. 50/1981 e s.m.i. con riguardo alla sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo dell'8/01/2013 (Affaire Torregiani et autres c. Italie)*



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL PIEMONTE

Ufficio del Difensore Civico

1.10.7.3/62

Consiglio  
Regionale del  
Piemonte



0001695/A01020DC 26/07/2012

Ill.mo Sig.  
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO  
REGIONALE  
On.le Valerio CATTANEO

SEDE

**OGGETTO: Richiesta di intervento "per inattuazione della L.R. n. 28 del 2 dicembre 2009, (Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale)"(come da lettera del 20.07.2012 dell'Associazione radicale "Adelaide Aglietta" indirizzata al Difensore civico regionale)**

Illustre Presidente,

abbiamo ricevuto la nota dell'Associazione radicale "Adelaide Aglietta" di Torino che si allega anche a fini di trasparente interlocuzione, a firma dei Sigg. Salvatore Grizzanti e Giulio Manfredi, che si sono rivolti al mio pubblico Ufficio "come cittadini della Regione Piemonte, ma anche in qualità di soggetti rappresentativi di specifici interessi legittimi in merito alla corretta tempestiva attuazione della legge" in oggetto, "con l'auspicio che voglia adottare tutti gli strumenti in suo potere affinché il Consiglio regionale del Piemonte dia piena e legittima attuazione a quanto previsto dall'art. 2, comma1, della L.R. n. 28 del 2 dicembre 2009".

I firmatari della richiesta riferiscono di essere a conoscenza che "il Presidente del Consiglio regionale, nel corso del 2011, ha aperto un bando di concorso per la raccolta delle domande dei candidati alla carica di Garante regionale, in virtù del quale sono state presentate 22 candidature. Nel corso del 2012, fino alla data odierna, il Presidente del Consiglio regionale ha indetto due

Via Dellala, 8  
10121 Torino  
Tel. 011.5757 387  
011.5757 524  
Fax 011.5757 386

difensore.civico@cr.piemonte.it

Aderente alla Rete  
Europea dei  
Difensori Civici





CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL PIEMONTE

Ufficio del Difensore Civico

votazioni per la designazione del Garante regionale; entrambe le votazioni, tuttavia non hanno conseguito il numero legale dei votanti necessario per la loro validità. Pertanto, la disposizione di cui all'art. 2, comma 1, ad oggi non ha ancora trovato attuazione, rendendo così inattuata, ad oltre due anni e mezzo dalla sua entrata in vigore, l'intera Legge regionale di cui in oggetto".

Il mio Ufficio è ben consapevole della rilevanza della questione, che attiene al principio già affermato dalla Corte Costituzionale per cui "l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare il disconoscimento delle posizioni soggettive, attraverso un generale assoggettamento all'organizzazione penitenziaria, è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti" (Corte Costituzionale, 11 febbraio 1999, n. 26).

A breve distanza di tempo dalla L.R. 2 dicembre 2009, n. 28, che istituiva il Garante dei detenuti, nella Relazione annuale delle attività svolte dal Difensore civico regionale nell'anno 2009, ebbi a segnalare la "necessità di produrre al più presto una regolamentazione organica dei rapporti" (con l'Ufficio del Difensore civico), "nel rispetto delle attribuzioni e delle potenzialità di ciascun Ufficio", (cfr. pagg. 22 e 39 della Relazione anno 2009), sia pure tenendosi conto che l'art. 67 dell'Ordinamento penitenziario, come modificato dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14, conferisce il potere di visita nelle carceri, senza autorizzazione, anche ai "Garanti dei diritti dei detenuti, comunque denominati", che in Danimarca, Svezia e Spagna coincidono tout court con l'Ombudsman – Defensor del Pueblo.

Nello svolgimento della funzione istituzionale di Difensore civico, quale "Istituzione" universalmente riconosciuta dall'ordinamento internazionale, di difesa dei diritti delle persone, non sono mancati i casi in cui ci siamo doverosamente occupati di persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Via Dellala, 8  
10121 Torino  
Tel. 011.5757 387  
011.5757 524  
Fax 011.5757 386

[difensore.civico@cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cr.piemonte.it)

Aderente alla Rete  
Europea dei  
Difensori Civici



Con riguardo alla normativa che ha istituito il Garante in ambito regionale e alla sua attuazione, il mio Ufficio indirizzò prima d'ora al Consiglio Regionale nota del 18.01.2012, che si allega per richiamare le considerazioni ivi svolte, finalizzate a realizzare una piena tutela dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

E' pur vero che ai sensi dell'art. 90, 3° comma, dello Statuto della Regione Piemonte, l'Ufficio del Difensore civico, che agisce a tutela di diritti e interessi di persone ed enti, per garantire imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa, "integra e coordina la propria attività con quelle delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito locale, nazionale ed europeo".

Secondo la giurisprudenza costituzionale, peraltro, al Difensore civico "organo titolare di funzioni non politiche di tutela della legalità e regolarità amministrativa" (Corte Costituzionale 3 dicembre 2010, n. 326), "non può essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale; qualificazione necessaria per consentire, a date condizioni, il legittimo esercizio, nei confronti degli enti locali inadempienti, di poteri sostitutivi" che " incidendo direttamente sull'autonomia costituzionale di enti politicamente rappresentativi, postulano che alla loro adozione siano legittimati i soli organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale e delle quali essi assumono la responsabilità". (Corte Costituzionale, 18-29 aprile 2005, n. 167).

Tanto premesso, in considerazione del disposto di legge che conferisce al Consiglio Regionale, riunito in assemblea, il potere di designazione del Garante, su base elettiva e a maggioranza qualificata (art. 2, comma 2, della L.R. 2 dicembre 2009, n. 28), senza che sia stata data attuazione alla disposizione transitoria ex art. 7 della citata legge, per cui "per la presente legislatura la



nomina del Garante avviene entro 180 giorni dalla pubblicazione della legge sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte\*;

Considerata la rilevanza delle questioni poste a tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, provvediamo per l'effetto a trasmettere la presente nota, unitamente agli allegati, al Consiglio Regionale del Piemonte, presieduto dalla S.V. illustrissima, per ogni consequenziale, connessa ovvero inerente e relativa deliberazione e/o per ogni adempimento di competenza.

Restiamo comunque a disposizione della S.V. e del Consiglio Regionale.

Con i più cordiali saluti.

**IL DIFENSORE CIVICO**

**Avv. Antonio CAPUTO**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio Caputo', written over the typed name.

All. pag. n. 3

 **CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE**  
Ufficio del Difensore Civico

**Ill.mo Sig.  
Presidente del Consiglio Regionale  
On.le Valerio Cattaneo**

**SEDE**

**Ill.mo Presidente Coordinatore  
della Conferenza dei Presidenti  
delle Assemblee legislative delle  
Regioni e Province Autonome  
Via P. Cossa, 41  
00193 ROMA**

**p.c. Ill.mo Sig.  
Ministro della Giustizia  
Avv. Prof. Paola Severino  
Via Arenula, 70  
00186 ROMA**

A 10 7.1 / 14/2013A  
Consiglio Regionale del Piemonte  
PR1   
00000026 DC 16/01/2013

**OGGETTO: Tutela della condizione delle persone detenute nelle carceri del Piemonte. (Rif. intervento di cui alle note prot. n. 1695 del 26.07.2012 e prot. n. 2310 del 11.10.2012, "per inattuazione della L.R. n. 28 del 2 dicembre 2009 - Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale").**

**Nota-segnalazione del Difensore Civico contenente osservazioni ai sensi degli artt. 3 e 8,3 comma, della L.R. n. 50/1981 e s.m.i., con riguardo alla Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'8 gennaio 2013 ("Affaire Torreggiani et autres c. Italie)**

Illustri Presidenti,  
richiamiamo preliminarmente le nostre lettere del 26.07.2012 e del 11.10.2012, in copia allegate.

Occasione e motivo di questa nota-segnalazione (in prosecuzione del pregresso intervento conseguente alle istanze pervenute al mio Ufficio in data

Via Dellala, 8  
10121 Torino  
Tel. 011.5737 387  
011.5737 524  
Fax 011.5737 386

[difensore.civico@cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cr.piemonte.it)

Aderente alla  
Rete Europea  
dei Difensori Civici 



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL PIEMONTE

Ufficio del Difensore Civico

20.07.2012 e 2.10.2012 da parte dell'Associazione Radicale "Adelaide Aglietta", unitamente alla sottoscrizione di n. 99 cittadini detenuti nella Casa circondariale di Asti finalizzate a richiedere l'intervento del mio Ufficio relativamente alla questione), sono costituiti dall'importante sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (C.E.D.U.) in data 8.01.2013 ("Affaire Torreggiani et autres c. Italie"- Requetes n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10).

La Corte Europea ha infatti deliberato che con il sovraffollamento delle carceri, definito "strutturale e sistemico", l'Italia viola l'art. 3 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, che vieta la tortura e il trattamento inumano e degradante, in quanto "la detenzione non comporta la perdita dei diritti garantiti dalla Convenzione", stabilendo che lo spazio a disposizione dei detenuti in questione non era conforme nelle prigioni di Busto Arsizio e Piacenza, ad almeno 4 mq. per persona, quale limite e parametro individuato dalla stessa Corte.

La Corte ha altresì affermato che "il sovraffollamento delle carceri in Italia non riguarda solo i detenuti che hanno presentato ricorso, prescrivendo che l'Italia ha un anno di tempo per decidere misure di compensazione in favore dei cittadini vittime del sovraffollamento".

Rileva ancora che, in aggiunta a quello appena accolto con condanna dell'Italia a risarcire il danno, promosso da 7 detenuti a Busto Arsizio e Piacenza, altri cinquecento ricorsi sono stati avviati e che molti altri detenuti in condizioni analoghe ragionevolmente ricorreranno a Strasburgo, e così anche in Piemonte a fronte di condizioni analoghe.

Rileva inoltre, per i fini dell'odierna nota-segnalazione, che la Corte Europea ha stabilito che la mancata predisposizione di misure strutturali idonee a garantire il diritto all'effettività di rimedi non giurisdizionali è suscettibile di determinare obbligazione risarcitoria per danni, in sé e per sé, a carico di chi spetta, ferma restando la necessità di attuare il contenuto di garanzie e di tutele sostanziali non eludibili: e ciò in quanto "una nozione di ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione richiede, da un lato, un esame indipendente e rigoroso di tutte le doglianze sollevate dalla persona che si trova in tale situazione, e dall'altra parte la possibilità di ottenere l'esecuzione delle misure".

Via Dellala, 8  
10121 Torino  
Tel. 011.5757 387  
011.5757 524  
Fax 011.5757 386

[difensore.civico@cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cr.piemonte.it)

Aderente alla  
Rete Europea  
dei Difensori Civici



Al riguardo, la Corte ha rilevato l'assenza in Italia di rimedi interni dotati "di un sufficiente grado di certezza non solamente in teoria ma anche in pratica, senza di che difettano effettività e accessibilità delle vie interne", osservando che "il mancato funzionamento dei rimedi preventivi nella situazione di sovraffollamento delle carceri è largamente dipendente dalla natura strutturale del fenomeno", non potendosi pretendere "che un detenuto avendo ottenuto una decisione favorevole moltiplichi i ricorsi per ottenere il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali al livello e nei rapporti con l'Amministrazione penitenziaria".

Ha inoltre osservato la Corte che "in materia di condizioni di detenzione, i rimedi preventivi e quelli di natura compensatoria devono coesistere ed essere complementari, concludendo che le Autorità nazionali "devono senza ritardo mettere in opera la combinazione di ricorsi con effetti preventivi e compensatori e garantendo realmente una effettiva riparazione delle violazioni della Convenzione, derivanti dal sovraffollamento delle carceri italiane".

Orbene, come noto, l'ordinamento internazionale, a partire dai Principi di Parigi del 1991, attribuisce all'Ombudsman, così come da ultimo ribadito dalla Relazione 327 (2011) e dalla Raccomandazione 309 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, funzioni pubbliche di intervento "allorquando un individuo è stato lesa da un atto di cattiva amministrazione...questo tema è estremamente vasto: esso include, in particolare, ma senza limitarsi a questo, gli atti illegali e le violazioni dei diritti dell'Uomo".

Gli stessi atti normativi raccomandano agli Stati membri di "garantire che sia rimosso ogni ostacolo giuridico all'istituzione di un servizio dell'Ombudsman efficace e con competenze generali... e di evitare ogni duplicazione di attività".

Riteniamo pertanto doverosa l'odierna segnalazione, in adempimento della funzione propria del Difensore Civico di garante del principio di buona amministrazione e del rispetto dei diritti fondamentali delle persone, così come riconosciuti dalla legislazione di riferimento, giacché secondo i dati della popolazione carceraria in Piemonte, la situazione di sovraffollamento eccede anche nella nostra Regione i limiti del parametro di accettabilità e tollerabilità, incidendo pesantemente sulla condizione umana dei detenuti.



Peraltro, in prosecuzione degli interventi in precedenza dispiegati, a margine indicati, di cui si richiamano tenore, contenuto e finalità, pare necessario che il Consiglio Regionale si faccia carico di ogni consequenziale, connessa ovvero inerente e relativa deliberazione e/o di ogni adempimento di competenza, diretto a consentire la predisposizione di adeguate misure strutturali, capaci di garantire e rendere effettivi i rimedi preventivi specificati dalla Corte.

Quanto sopra rimanendo fermo l'obbligo di interventi strutturali intesi a migliorare anche le condizioni di vita nelle carceri, in attuazione dell'art. 27 della Costituzione, che impone il dovere costituzionale di individuare nella pena uno strumento non meramente afflittivo, bensì finalizzato alla "rieducazione del condannato".

Si ritiene opportuno trasmettere questa segnalazione all'attenzione del Consiglio Regionale del Piemonte, per ogni adempimento di competenza, così come richiamato nelle note di intervento menzionate in epigrafe, nonché, per le finalità di cui sopra, all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province Autonome, e dell'illustrissimo Sig. Ministro della Giustizia per ogni più opportuna valutazione e determinazione di competenza, tenutosi anche conto che lo scrivente è in atto Presidente pro-tempore del Coordinamento dei Difensori civici italiani facenti capo alle Regioni e alle Province autonome.

Nel restare a completa disposizione, porgiamo i più cordiali saluti.

**IL DIFENSORE CIVICO**  
**Avv. Antonio CAPUTO**



All. pag. n.



# 6

## Partecipazione a seminari, convegni, interventi e incontri del Difensore civico

10/12/2012

*VI Seminario di studi "Tradizione repubblicana romana"-Giuramento della Plebe al Monte sacro-, Roma Campidoglio 17-18 dicembre 2012: il Difensore Civico partecipa ai lavori sul tema della Cittadinanza nell'anniversario dell'Editto di Caracalla-212 E.C.- con una comunicazione su "Stranieri e Difesa civica, oggi"*

Per approfondimenti consultare da pag. oppure l'indirizzo web  
[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/12.17\\_stranieri.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/12.17_stranieri.pdf)

16.11.2012

*Seminario Internazionale di studio "Difesa civica in Europa e in Italia" Lecce 9 novembre 2012. L'intervento del Difensore civico: "La Difesa civica nel nostro ordinamento oggi e domani"*

Per approfondimenti vedere la locandina dell'evento a pag.

13.11.2012

*Centro Pannunzio venerdì 23.11.2012 alle ore 18.00 nella sala "Sergio Pininfarina" del Centro (Via Maria Vittoria 35 H, Torino), in occasione della presentazione dei libri "Un Difensore per la Repubblica" e "L'altra faccia della democrazia", gli autori Antonio Caputo ed Emilio Papa risponderanno alla domanda "Chi ha paura del Difensore civico?" confrontandosi sul tema della crisi della rappresentanza e del bilanciamento dei poteri.*

9.11.2012

*"Difesa civica oggi e domani" -PROVINCIA DI LECCE - Convegno internazionale di studio "DIFESA CIVICA IN EUROPA E IN ITALIA" a cui parteciperà il Difensore civico."*

Per approfondimenti andare all'indirizzo web  
[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/11.05\\_convegno\\_difesa\\_civica.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/11.05_convegno_difesa_civica.pdf)

26.10.12

*Bruxelles: VIII seminario regionale delle Rete europea dei Difensori civici. Il Difensore civico del Piemonte, avv. Antonio Caputo, ha partecipato all'VIII Seminario regionale della Rete europea dei Difensori civici che si è tenuto a Bruxelles il 15-16 ottobre 2012, nelle sedi del Parlamento Fiammingo e del Parlamento della Federazione Vallone-Bruxelles*

Per approfondimenti andare all'indirizzo web  
[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/10.26\\_COMUNICATO\\_BRUXELLES.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/10.26_COMUNICATO_BRUXELLES.pdf)

25.09.2012

*Protocollo di intesa tra il Difensore civico regionale e la Facoltà di Giurisprudenza di Torino. Discussione della tesi di laurea “Il diritto di accesso dinanzi al Difensore civico” presso l’Università di Torino*

Per consultare la tesi di laurea andare alla pagina web

[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/09.25\\_TESI\\_LAUREA-DIRITTO\\_DI\\_ACCESSO.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/09.25_TESI_LAUREA-DIRITTO_DI_ACCESSO.pdf)

04.07.12

*Il Difensore Civico ha incontrato l’Arcivescovo di Torino Monsignor Cesare Nosiglia*

28.06.12

*Il Coordinamento italiano dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome ha sottoscritto Protocollo d’intesa con l’Istituto Italiano dell’Ombudsman presso il Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell’Università di Padova e l’Istituto Latino Americano dell’Ombudsman*

Per consultare l’Accordo Quadro di Collaborazione andare alla pagina web

[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/06.28\\_ACCORDO-italiano](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/06.28_ACCORDO-italiano)

28.06.12

*Difese civiche d’Europa e d’America Latina a confronto: Seminario di Studio “Problemi e prospettive della Difesa civica in America latina e in Europa”*

Per approfondimenti consultare la pagina web

[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/06.26\\_news\\_26maggio.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/06.26_news_26maggio.pdf)

9.05.2012

*Salone Internazionale del Libro di Torino: 14 maggio 2012 ore 17.30 - SPAZIO PIEMONTE: il Difensore Civico presenta il libro “Un Difensore civico per la Repubblica”-Difesa dei diritti dell’Uomo e del cittadino nell’Unione europea.*

8.05.2012

*“ Difesa civica istituzionale, Class action e mediazione di “classe”: fra interesse “generale” e interessi particolari, fra riservatezza e pubblicità. Spunti per un’analisi*

Per approfondimenti andare a pagina

27.04.2012

*Cavour. Istituto Comprensivo di Scuola Materna Elementare e Media. Progetto “Educazione alla legalità” . Conferenza su “democrazia, Demagogia Populismo”. Incontro del Difensore civico con le classi III<sup>a</sup> medie. Venerdì 11.05.2012 ore 11,00 presso Auditorium Scuola secondaria di 1° grado.*

Per approfondimenti andare alla pagina web

[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/04.27\\_volantino\\_11\\_maggio.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/04.27_volantino_11_maggio.pdf)

20.03.12

*Lezione del Difensore civico presso la facoltà di Scienze Politiche : “Difesa civica istituzionale, comunicazione pubblica e politica”*

Per approfondimenti andare alla pagina web

[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/03.20.Lezione1.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/03.20.Lezione1.pdf)

18.01.2012

*Il Difensore civico ha incontrato il Direttore regionale dell’INPS*

Per approfondimenti andare alla pagina web

[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/01.18\\_Incontro\\_INPS.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/01.18_Incontro_INPS.pdf)

10.01.2012

*Lezione del Difensore civico all’Università della Terza Età – UNITRE*

Per approfondimenti andare alla pagina web

[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/01.10\\_unitre.pdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/01.10_unitre.pdf)

LA TRADIZIONE PIÙ CHE BELLIPARANA DEL TRIENNO DELLA PLEBE È PRONTO DI UNA CONTINUITÀ TRA ROMA ANTICA E LA SOCIETÀ CONTEMPORANEA, LEGNO UNA LINEA IDEALE CHE COLLEGA IL PRESIDIO DI CLEBERIO SULLA REPUBBLICA ALL'AZIONE DI COLA DI RENO E AL PRODOTTO MAZZINIANO E COSTITUZIONI DELLA REPUBBLICA ROMANA DEL 1849, PERO ALLE CONTEMPORANEE ISTITUZIONI DEL RINASCIMENTO DEI LABORATORI E DEL "INSTRUMENTO DEL PUBBLICO" NELLE COSTITUZIONI DEMOCRATICHE.

Deliberazione del Consiglio Comunale di Roma n. 235 del 17 novembre 2007 (Approvata a Funzioni)

QUALI ACCIDENTI FACCIANO CRIARE IN ROMA I TEMPI DELLA PLEBE, E CHE PER LA REPUBBLICA PIÙ PROSPERA ... IL PRIMO, DOPO MESE CONPUNTO, ROMANO E PRODEI DI SCANDALI CHE NASCERNO INTRA LA PLEBE E LA NOBILITÀ, SI VORRÀ, PER SICURTÀ DELLA PLEBE ALLA CREAZIONE DEI TRIBUNALI E QUELLI CREAZIONE CON TUTTI I PROBLEMI E TANTA RISPONSIONE, CHE POTREMO ESSERE ROMANI CENZI MESSE INTRA LA PLEBE E IL SENATO, E OVIARE ALLA DISCIPLINA DEI NOBILI. CHE LA DISCIPLINA DELLA PLEBE E DEL SENATO ROMANO FARE LIBERA E POTREMO QUELLE RAPPRESENTAZIONE ... E SE I TRIBUNALI PUNTO CREAZIONE DELLA CREAZIONE DEI TRIBUNALI ROMANI LAURE; PERCHÉ CENZI AL DARE LA PARTI REA ALL'AMMINISTRAZIONE FORGLARE, PUNTO COSTITUITI PER GUARDA DELLA LIBERTÀ ROMANA.

NICCOLÒ MACHIAVELLI  
Discorsi sopra la prima decina di The Livio, libro I, c. 3-4

IL SE FORMA UNO UNION POLITIQUE ET CIVILE ENTRE TOUS LES MEMBRES D'UN MÊME ÉTAT; C'EST UNION PUT RÉALISER POSSIBILITÉ PAR LA MAXIME, QU'UN-NUMERO OU TRÉS INFINI, DE COMMUNIQUEUR AUX VAINCUS TOUS LES DROITS LES VAINQUEURS, ET SURTOUT PAR LE PUBLIQUE DÉCRET DE CLAUDE, QUI INDESPONDI TOUS LES SILENTS DE ROMAIN AU NOMMÉS DE SES CITOYENS.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU  
Essai de Projets de lois pour la République de l'abbé de Saint Pierre

GIURAMENTO DELLA PLEBE AL MONTE SACRO

COMITATO SCIENTIFICO

PIRANDELLI CATALANO, CNR-Università di Roma "La Sapienza"; CARLO R. CANTORILE, Presidente dell'Istituto Latinoamericano del Ombudsmen-Defensor del Pueblo; GIULIO FIRPO, Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara; GIOVANNI LOBBANO, Università di Sassari; MASSIMO LUCIANI, Università di Roma "La Sapienza"; ARIELIO MASTROCIACCIA, Università di Verona.

COMITATO ORGANIZZATIVO

GIORGIO FIRPO, MARIA ROSARIA PEOCCA, CATHERINA TROIANO del Consiglio Nazionale delle Ricerche; ANNA CARLUCCI, FRANCESCO VALLECCHIA (coordinatore) dell'Università di Roma "La Sapienza".

SEGRETARIA

Unità di ricerca "Giorgio La Pira" del CNR  
Tel. 06 49910179 06 49910685 - Fax 06 49910070  
cicromano@uniroma1.it



GIURAMENTO DELLA PLEBE AL MONTE SACRO  
VI SEMINARIO DI STUDI  
"TRADIZIONE REPUBBLICANA ROMANA"

LA CITTADINANZA  
MDCXXXIII ANNIVERSARIO DELLA COSTITUZIONE ANTONINIANA



In orbem Romano qui sunt  
ex constitutione imperatoris Antonini  
cives Romani effecti sunt  
DIGESTA IUSTINIANI I.5.17

L'immagine sullo sfondo riproduce l'immagine della Forma Urbis Romae Severiana, Tesori di Diana e di Minerva nel Monte Aventino

ROMA  
CAMPIDOMIZIO  
17 - 18 DICEMBRE 2012

GIURAMENTO DELLA PLEBE AL MONTE SACRO

Sala della Protomoteca  
Lunedì 17 dicembre

FRANCISCO DE MIRANDA  
E SIMON BOLIVAR

ore 9 - Saluti

Delegato del Sindaco di Roma Capitale per i Rapporti istituzionali e territoriali con le Università MARCO SICLARI  
Ambasciatore della Repubblica Bolivariana del Venezuela presso la Repubblica Italiana JULIAN ISAIAS RODRIGUEZ DIAZ  
Presidente dell'Istituto Italo-Latino Americano ALFREDO TRENIDAD VELASQUEZ, Ambasciatore della Repubblica del Guatemala

Presidente della Società Bolivariana di Roma PIERANGELO CATALANO, dell'Università di Roma "La Sapienza"

Discorso di

GERMÁN MUNDARÁN HERNÁNDEZ, Ambasciatore della Repubblica Bolivariana del Venezuela presso le Nazioni Unite, Ginevra

Presentazione del libro I Progetti costituzionali di Francisco de Miranda (1798-1808) a cura di P. MARIANI BIAGINI, L. PARENTI, L. REVERSO, ITTIG-CNR, Firenze 2012

Comunicazioni

TATIANA A. ALEXEVA, Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Nazionale di Ricerca "Scuola Superiore di Economia" - Sede di San Pietroburgo

Los proyectos constitucionales del General Miranda y el derecho público romano

GIULIO FIRPO, Università di Chieti-Pescara "G. D'Annunzio" Cittadinanza e liberazione degli schiavi. Bolivar e Repubblica di Haiti

CARLOS CANTORILE, Presidente dell'Istituto Latinoamericano del Ombudsmen-Defensor del Pueblo

La costruzione de la ciudadanía en la América Latina del presente

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 Tribunale». Conformemente a questa deliberazione l'Unità di ricerca "Giorgio La Pira" del CNR, d'intesa con il Comitato per la celebrazione del MMD Anniversario, organizza nei giorni 17-18 dicembre 2012 il VI Seminario di studi "Tradizione repubblicana romana".

La S.V. è invitata a partecipare ai lavori.

Martedì 18 dicembre

LA CITTADINANZA

ore 9 - Saluto del Rappresentante di Roma Capitale

Introduzione di MASSIMO CACCIARI, Università Vita-Salute "San Raffaele", Milano

Comunicazioni

ARIELIO MASTROCIACCIA, Università di Verona  
Dall'asylum di Romolo alla politica di Cesare  
ROBERT TURCAN, Académie des Inscriptions et Belles-Lettres  
Claude de Lyon un précurseur

ARIELIO MASTROCIACCIA, Rettore dell'Università di Sassari  
Costituito Antoniniana: la politica della cittadinanza di un imperatore africano

ENRICO DAL COVILLO, Rettore della Pontificia Università Lateranense

La costitutio Antoniniana nella storia dei rapporti tra la Chiesa e l'Impero

GIUSEPPE VALDITARA, Università di Torino, Senatore della Repubblica  
Cittadinanza tra merito individuale e interesse pubblico

ore 16 - Comunicazioni

ANDREI A. ISEROV, Accademia delle Scienze di Russia  
La citoyenneté entre les États-Unis et le Royaume-Uni  
LAURENT REVERSO, Université du Sud Toulon-Var  
Cittadinanza e Rivoluzione francese

MASSIMO LUCIANI, Università di Roma "La Sapienza"  
La cittadinanza della Repubblica Romana del 1849

GIOVANNI LOBBANO, Università di Sassari  
Stranieri e Tribunale della plebe

ANTONIO CAPUTO, Presidente del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali

Stranieri e difesa civica, oggi

ALESSANDRO LICHERI, Difensore civico della Provincia di Roma  
Difesa civica degli stranieri. La Provincia di Roma nella prospettiva dell'Eurasia

*VI Seminario di Studi "Tradizione repubblicana romana"  
LA CITTADINANZA  
MDCC Anniversario della Constitutio Antoniniana  
Roma , Campidoglio 17-18 dicembre 2012  
Comunicazione:  
"Stranieri e difesa civica, oggi"  
Antonio Caputo, Presidente del Coordinamento nazionale dei  
Difensori civici regionali*

## STRANIERI E DIFESA CIVICA OGGI

*Nell'esperienza di tre anni, 2010, 2011 e 2012, il Difensore civico del Piemonte ha molte volte trattato problemi collegati alla cittadinanza. Se ne dà qui conto attraverso una rassegna di interventi, raccolti in massime.*

## Riconoscimento della cittadinanza

*Pubblichiamo un estratto della comunicazione del Difensore civico svolta nell'ambito del Seminario di Roma su "La cittadinanza"*

Straniero cittadino extracomunitario (Uruguay)  
Richiesta al Comune di Alpignano (TO) di restituzione di documenti in originale a suo tempo presentati per riconoscimento cittadinanza iure sanguinis

In esito a detto intervento, il Comune di Alpignano ha comunicato 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.

L'Ufficio del Difensore Civico è intervenuto per una questione concernente la richiesta, rivolta nei confronti del Comune di Alpignano, di restituzione della documentazione a suo tempo presentata in originale da un cittadino straniero per il riconoscimento

*Intervento del Difensore civico per stimolare imparzialità e trasparenza*

*Per approfondimenti si rimanda all'indirizzo web  
[http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif\\_civico/dwd/2012/12.17\\_stranieripdf](http://www.cr.piemonte.it/organismi/dif_civico/dwd/2012/12.17_stranieripdf)*

della cittadinanza iure sanguinis.

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

Al riguardo l'intervento della Difesa Civica è consistito nel stimolare, da parte dell'Amministrazione comunale, 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 richiedeva 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.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, la Prefettura di Alessandria 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

**Straniero cittadino extracomunitario (Albania) - status di rifugiato politico - Richiesta di cittadinanza italiana**

richiesta di riconoscimento della cittadinanza.

La Difesa Civica si è occupata 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 di Alessandria di informare il cittadino in ordine alla posizione ed allo stato della pendenza e, in tal modo, 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 di Alessandria 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

**Straniero extracomunitario (Argentina) Richiesta al Comune di Cavour (TO) di copia integrale dell'atto di matrimonio dei propri ascendenti**

cittadinanza.

A seguito dell'intervento del Difensore civico sono stati contattati i responsabili dell'Ufficio Anagrafe del Comune di

*In seguito all'intervento del Difensore civico il cittadino extracomunitario ottiene tutte le informazioni necessarie per la cittadinanza*

*Un intervento per sollecitare la consegna del documento dell'atto di matrimonio*

Cavour e resa possibile la consegna della documentazione richiesta al soggetto interessato. Un cittadino residente in Argentina si è rivolto all'Ufficio Anagrafe del Comune di Cavour 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 anche alle barriere linguistiche e rendendo così possibile la consegna della documentazione richiesta al soggetto interessato.

**Cittadina italiana residente all'estero (Argentina) - Mancata iscrizione all'AIRE (anagrafe della popolazione italiana residente all'estero) presso il Comune di Moncrivello (VC)- Impossibilità per il Consolato di rilasciare il passaporto**

Una cittadina italiana residente in Argentina si è rivolta all'Ufficio del Difensore civico lamentando di non essere riuscita ad ottenere l'iscrizione all'AIRE (anagrafe della popolazione italiana residente all'estero) presso il Comune di Moncrivello, nonostante avesse ripetutamente inviato tutta la documentazione necessaria per un regolare avvio della procedura.

Evidenziava inoltre la cittadina che la mancata iscrizione all'AIRE non le consentiva di ottenere il passaporto italiano necessario per poter affrontare un viaggio in Italia.

A seguito dell'intervento del Difensore civico, l'ufficio dell'Anagrafe di Moncrivello ha contattato la cittadina richiedendole di inviare nuovamente la documentazione in formato elettronico correttamente visualizzabile nonché gli estremi (fax e posta melettronica) del Consolato d'Italia a Cordoba ai quali potere indirizzare la notifica della iscrizione, che è avvenuta in

breve tempo e che ha consentito al

**Cittadino italiano residente all'estero (Spagna) - Richiesta di cambiamento del cognome al Ministero dell'Interno italiano**

Consolato di rilasciare alla cittadina il passaporto italiano.

A seguito intervento del Difensore civico il Consolato generale di Spagna ha trasmesso la documentazione necessaria al Ministero dell'Interno, il quale si è attivato per l'emanazione del decreto di cambiamento del cognome.

Un cittadino italiano residente in Spagna, avviava una pratica presso il Ministero dell'Interno italiano per il cambiamento del proprio cognome e riceveva per conoscenza una nota attraverso la quale si trasmetteva al Consolato Generale d'Italia a Barcellona il decreto con cui il Ministero dell'Interno autorizzava l'affissione della domanda di cambiamento del cognome del cittadino richiedente.

Con tale nota si chiedeva altresì al Consolato generale di voler provvedere all'affissione di tale provvedimento all'albo consolare e di restituire lo stesso, munito degli estremi di avvenuta pubblicazione, specificando la produzione di eventuali reclami o opposizioni.

Il cittadino si è rivolto al Difensore civico

**Segnalazione del Difensore civico presso il Consolato italiano in Spagna per mancato riscontro sullo stato di avanzamento della pratica**

lamentando il fatto che, nonostante i ripetuti tentativi di mettersi in contatto con il Consolato d'Italia a Barcellona, non riusciva ad ottenere notizie sullo stato di avanzamento della pratica.

*Intervento del Difensore civico per iscrizione all'Aire e ha ricevuto il passaporto italiano*

A seguito intervento del Difensore civico, l'Ufficio consolare ha informato il cittadino circa lo stato di definizione della sua pratica.

di avere inviato nei modi previsti dalla normativa (via Posta Elettronica Certificata, informato digitalizzato e con firma digitale) il certificato di eseguite pubblicazioni, unitamente al decreto ministeriale di cambio cognome, al Ministero dell'Interno, restando in attesa di ricevere da quest'ultimo, il definitivo decreto di cambiamento del cognome, in modo da trasmetterlo al cittadino per la successiva trascrizione. Il Difensore civico ha quindi informato il

### Rapporti di famiglia: diritto al mantenimento e all'istruzione dei figli e doveri correlati dei genitori

**Donna Straniera cittadina comunitaria (Polonia)- residente a Roma segnalazione del Mediatore europeo richiesta di individuare organismo cui fare riferimento per avviare procedimento di revisione di assegno alimentare nell'ambito di separazione dal coniuge di nazionalità italiana**

L'Ufficio del Mediatore europeo ha segnalato il caso di una cittadina polacca sposata con un cittadino italiano e separata da 10 anni che intendeva chiedere la revisione dell'assegno alimentare assegnato. In particolare il Mediatore europeo ha chiesto un supporto per indirizzare la richiedente verso organismi che potessero aiutare la cittadina a proporre un'istanza di revisione presso gli organi giurisdizionali competenti. L'Ufficio del Difensore civico nell'ambito dell'attività di orientamento del cittadino per far valere i propri diritti, dopo avere preso contatto con alcune associazioni di difesa delle donne

separate, ha provveduto tempestivamente a comunicare al Mediatore europeo le modalità attraverso cui contattare il servizio di assistenza legale delle associazioni individuate.

*L'Ufficio del Difensore civico ha preso contatto con alcune associazioni di difesa delle donne separate e provveduto a comunicare alla cittadina attraverso il Mediatore europeo le modalità attraverso cui contattare il servizio di assistenza legale delle associazioni individuate.*

*A seguito dell'intervento il Consolato italiano a Londra ha tempestivamente e fornito risposta con la quale ha comunicato che non si ravvisano motivi ostativi, al rilascio di passaporto in favore della minore*

**Donna straniera cittadina comunitaria (Gran Bretagna)- richiesta nei confronti delle autorità italiane di riconoscere doppia cittadinanza nei confronti ella figlia nata da matrimonio con cittadino italiano e quindi il rilascio del passaporto**

Si è rivolta a questo Ufficio una cittadina britannica esponendo una questionem concernente lo status di cittadinanza della medesima e di sua figlia e riferendo di essere cittadina britannica e irlandese per nascita, di avere contratto matrimonio con un cittadino italiano nel 1993 e di avere avuto nel 1998 una figlia che, secondo quanto dall'esponente riferito, avrebbe la cittadinanza italiana per nascita da padre italiano.

La cittadina lamentava di non avere potuto ottenere il passaporto italiano per la figlia e di non avere ricevuto a tale riguardo, secondo quanto dalla medesima riferito, assistenza dal Consolato italiano a Londra.

Pertanto l'Ufficio del Difensore civico, nell'ambito dell'attività di orientamento ed informazione dei cittadini che, tra le altre, questo ufficio svolge e al fine di informare compiutamente l'esponente circa la sua posizione in termini di diritti e doveri e, in ogni caso, nell'ottica di contribuire al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, ha chiesto al Ministero degli Esteri si chiede di fornire notizie in ordine allo status della cittadina e di sua figlia.

Il Consolato italiano a Londra ha tempestivamente fornito risposta con la quale è stato comunicato che non si ravvisano motivi ostativi, al rilascio di passaporto in favore della minore, cittadina italiana, iscritta all'AIRE del Comune di Solofra (AV), purché i genitori, previa fissazione dell'appuntamento di prassi, rivolgano

formale domanda e presentino la necessaria documentazione.

**Donna straniera extracomunitaria (Marocco)-residente a Torino- mancata ammissione del figlio alla terza media a causa dell'insufficiente capienza delle classi si scuola secondaria del Comune di Torino**

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

*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.*

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

In seguito ad un'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 insufficiente 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 all'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

**Donna straniera cittadina extracomunitaria (Marocco) residente a Torino- Assegnazione di sedi diverse ai figli frequentanti la Scuola dell'Infanzia nel Comune di Torino- concreta impossibilità di accompagnare, nel rispetto dell'orario scolastico i figli nelle rispettive sedi scolastiche**

allieva di una classe seconda aveva, nel frattempo, presentato domanda di trasferimento.

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.

*Intervento del Difensore civico per segnalare la questione e valutare la possibilità di soluzioni alternative: Accoglimento della sollecitazione del Difensore civico e assegnazione dei bambini alla medesima sede della Scuola per l'Infanzia*

*Il Difensore civico ha inviato una comunicazione al Ministero della Giustizia sottoponendo all'attenzione la nota dell'Avvocato del Popolo della Romania auspicando che venga fornito adeguato riscontro, in tempi solleciti.*

## Detenzione

**Stranieri cittadini comunitari detenuti nelle carceri italiane- Reclamo dell'Avvocato del Popolo della Romania su sovraffollamento delle carceri italiane- Intervento del Difensore civico presso il Ministero della Giustizia per segnalare la vicenda lamentata dall'Avvocato del Popolo della Romania (1.10.7.1./165)**

L'Avvocato del popolo della Romania si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico segnalando, sulla base di quanto comunicato dal Ministro degli Affari Esteri della Romania, quattro casi di decesso e cinque di suicidio di cittadini romeni detenuti in diversi carceri italiani, durante l'anno

2011; in merito richiedendo supporto per conoscere le risultanze delle indagini condotte dalle autorità italiane su tali casi. Inoltre, l'Avvocato del Popolo della Romania ha messo in luce che, secondo le statistiche formate da alcune organizzazioni italiane il fenomeno dei suicidi può trovare una correlazione con il sovraffollamento delle carceri e dei tempi di conclusione dei processi; nel contempo evidenziando che, secondo quanto è possibile apprendere dai reclami presentati da cittadini romeni sul sovraffollamento delle carceri, in una cella da due persone sono sistemati tre o quattro detenuti alla volta.

Al riguardo, il Difensore civico ha inviato una comunicazione al Ministero della Giustizia sottoponendo all'attenzione la nota dell'Avvocato del Popolo della Romania auspicando che venga fornito adeguato riscontro, in tempi solleciti

## Libertà di circolazione e movimento

*Intervento del Difensore civico per orientare il cittadino e metterlo in condizione di far valere i propri diritti*

**Straniero cittadino comunitario (Moldavia) residente in Portogallo- Richiesta di conoscere durata del decreto di espulsione ricevuto da parte della autorità italiane**

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.

**Straniero cittadino  
extracomunitario  
(Colombia)residente a Londra-  
Ritardo nel rilascio di visto di  
ingresso da parte di Ambasciata  
italiana in Colombia  
Intervento del Difensore civico  
presso il Ministero degli Esteri  
per sollecitare la definizione del  
procedimento**

Un cittadino italiano residente a Londra, sposato con una cittadina colombiana, ha segnalato a questo Ufficio la mancata risposta da parte dell'Ambasciata italiana in Colombia alla richiesta di visto, presentata all'inizio del mese di giugno dai parenti della moglie (la madre e la sorella), per potere effettuare un viaggio in Italia nel mese

di settembre; in particolare, evidenziando che tale viaggio é finalizzato ad incontrare i genitori dell'esponente residenti in Italia e che le medesime hanno già ottenuto il visto di ingresso da parte della Gran Bretagna.

L'esponente si é quindi rivolto al Difensore civico per conoscere le ragioni del

ritardo nel rilascio del visto e per tutelare la libera circolazione delle persone in quanto mezzo attraverso il quale trova realizzazione il diritto del medesimo, dei suoi genitori (italiani residenti in Italia) e di sua moglie, che risiedono sul territorio dell'Unione europea, di incontrarsi con la madre e la sorella della moglie, anche sul territorio italiano.

Al riguardo il Difensore civico, che nell'ambito della funzione di garanzia dell'imparzialità e della buona amministrazione ha il preciso compito di tutelare i diritti fondamentali delle persone, stimolando e sollecitando comportamenti atti a rimuovere situazioni che possano costituire ostacoli o limiti al pieno ed incondizionato esercizio dei diritti di cui sono titolari, nell'ottica di

contribuire in ogni caso al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, ha osservato la rilevanza della posizione giuridica facente capo all'esponente e ai suoi genitori, cittadini italiani e residente sul territorio dell'Unione Europea, nonché a Sua moglie e ai suoi parenti.

Assumeva rilevanza nella fattispecie, per un verso, il diritto del cittadino italiano a ricevere sollecite risposte dalla competente amministrazione in attuazione dei principi di buona amministrazione garantiti dal Trattato dell'Unione europea e dalla Costituzione italiana; per altro verso, la necessità di tutelare la libertà di circolazione quale diritto riconosciuto dal Trattato dell'Unione europea nel rispetto del diritto alla vita privata e familiare enunciato dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, riaffermato dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che costituisce parametro di riferimento irrinunciabile delle attività e dei

*A seguito dell'intervento del  
Difensore civico l'Ambasciata  
italiana in Colombia  
ha rilasciato il visto di ingresso*

comportamenti delle Amministrazioni il cui esercizio dipende in larga misura dai servizi che esse offrono per la loro effettiva realizzazione.

Dovendosi superare l'eventualità che ritardi e/o silenzi possano comprometterne, in concreto, il riconoscimento.

Pertanto, alla luce di tali principi, il Difensore civico ha sottoposto doverosamente all'attenzione del Ministero degli Esteri il reclamo, sollecitando un doveroso e adeguato riscontro da parte dell'Ambasciata italiana in Colombia.

### Straniero cittadino comunitario (Gran Bretagna)- Richiesta di spiegazioni su ritardo di treno a causa del quale l'utente ha perso volo aereo

A seguito dell'intervento dell'Ufficio Trenitalia ha fornito una risposta al reclamante e riconosciuto rimborso del biglietto (1.10.7.2/27)

Si é rivolta all'Ufficio del Difensore civico una cittadina del Regno Unito lamentando di avere perso un volo aereo a causa del ritardo del treno e di avere inviato reclamo al Gestore del servizio e di non avere ricevuto risposta.

Al riguardo, l'Ufficio del Difensore civico ha contattato gli uffici del Gestore e sollecitato una risposta al reclamante.

Il giorno stesso il gestore scriveva al reclamante riconoscendo a favore di quest'ultimo il rimborso del biglietto del treno.

### Salute e assistenza sanitaria

#### Donna straniera cittadina extracomunitaria (Argentina)- Effettuazione presso la ASL TO 5 alla 19° settimana di gravidanza di esami del sangue previsti nell'agenda della maternità tra la 7° e la 13° - successiva non accettazione dell'impegnativa e richiesta di pagamento del ticket in quanto prestazione eseguita alla 19° settimana e come tale non coperta dal Servizio sanitario nazionale- Accettazione della prestazione presso consultorio

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 poiché l'esame effettuato in quanto primo controllo, anche se effettuato alla 19° settimana di gravidanza, é prestazione assistita dal servizio sanitario. Una cittadina argentina regolarmente soggiornata in Italia ha presentato al nostro Ufficio un esposto con il quale ha riferito di essersi recata nel marzo 2011, alla 19° 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 19° 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 13° 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 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

*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 poiché l'esame effettuato in quanto primo controllo, anche se effettuato alla 19° settimana di gravidanza, è prestazione assistita dal servizio sanitario*

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 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.

**Straniera cittadina ungherese residente in Italia dal 1952- invalida psichica al 100%- ricoverata presso la Casa di Riposo IPAB "Andrea e Giovanni Greppi"- Revoca della pensione sociale a causa del mancato possesso della cittadinanza italiana- Intervento del Difensore civico a tutela dei diritti fondamentali alla salute e all'identità**

Con lettera 29.10.2012 Si è rivolta al nostro Ufficio la Cooperativa Sociale ANTEO, soggetto gestore della Casa di riposo "Greppi Giovanni e Andrea" in Via Garibaldi 20 a Caresana (VC) da settembre 2011.

La Cooperativa ha segnalato la situazione della sig.ra JOLANDA, nata a Budapest il 21.01.1918, ricoverata e residente presso la suddetta Casa di riposo a far tempo dal 1978, lungo tempo portatrice di handicap, affetta da disturbo bipolare e non

autonoma, disabile psichica con invalidità del 100%, attestata dai competenti Uffici, come tale incapace di provvedere a sé stessa in condizioni di assoluto isolamento psichico, con difficoltà di parola e di espressione, ovvero in condizione di non autosufficienza.

La Cooperativa ANTEO ha evidenziato che la Sig.ra JOLANDA, cittadina ungherese, nata a Budapest il 21.01.1918, è giunta in Italia nel 1952, "probabilmente per ricongiungersi alla sorella Josefa" (quest'ultima residente a Saluggia dal giorno 1/09/1946 e sposata con un cittadino italiano residente in tale Comune e deceduta nel 1965), risultando iscritta all'anagrafe di Saluggia (VC) dal 28.06.1952.

La sig.ra JOLANDA risulta poi iscritta all'anagrafe del Comune di Vercelli dal 10.04.1972 fino al 5.01.1979, ove è stata cancellata per emigrazione presso il Comune di Caresana, dove tuttora risiede (presso la Casa di riposo gestita dalla Cooperativa Anteo), come da certificato storico di residenza emesso dal Comune di Vercelli il 29.05.2012.

Da una scheda del Servizio Psichiatrico Territoriale di Vercelli risulta che la sig.ra JOLANDA è stata ricoverata per la prima

volta presso l'Ospedale Psichiatrico di Vercelli nel 1952, anno di arrivo in Italia, all'età di 34 anni, con successivi ricoveri avvenuti in via saltuaria, di cui l'ultimo nel 1968 protrattosi per un decennio e conclusosi con il ricovero presso la Casa di riposo di Caresana nel 1978.

La Prefettura di Vercelli ha corrisposto la retta di ricovero fino al 1995, dove la Sig.ra JOLANDA si trova tuttora ricoverata e alloggiata, facendosi quindi carico del trasferimento nella Casa di riposo di Caresana dall'Ospedale Psichiatrico di Vercelli, corrispondendo la somma di £ 170.000 mensili per le spese di alloggio e ciò è avvenuto, sino al 1995 "anno in cui la Prefettura ha sospeso ogni pagamento ritenendo di non averne più la competenza"

Dal 1986 la sig.ra JOLANDA ha percepito la pensione sociale, integrata da assegno per l'invalidità civile al 100%, fino ad ottobre 2012, per un importo da ultimo pari a 616,96 euro mensili, erogataLe dall'INPS (importo che risulterebbe sempre essere stato ricevuto dal gestore).

La sig.ra JOLANDA è stata giudicata invalida al 100%, dalla Commissione medica per gli accertamenti degli stati di invalidità e dell'handicap della ASL 11 di Vercelli del in data 29.09.2006 ed è stata valutata dalla Unità di Valutazione Geriatrica (U.V.G.) dell' ASL di Vercelli in data 8.06.2011 ed è stata iscritta nella lista di attesa per l'inserimento in convenzione in una struttura per anziani non autosufficienti con il punteggio di 20, secondo la comunicazione del 9.06.2011. Inoltre, in data 8.05.2012, attraverso Patronato "ENAPA", è stato richiesto il riconoscimento dell'assegno di accompagnamento; ma la domanda che in un primo tempo sembrava essere stata accolta veniva rigettata come scrive la Cooperativa ANTEO, per averlo appreso dal ridetto Patronato nel mese di settembre 2012, in quanto la sig.ra JOLANDA "non è in possesso della cittadinanza italiana".

D'altro canto la Cooperativa ANTEO si è rivolta all'Ufficio Tutela "soggetto competente per attivare la richiesta per la nomina di amministratore di sostegno visto

che la sig.ra JOLANDA non ha parenti e, pur priva di tutela, è stata dichiarata inabile ad autogestirsi e a provvedere alla sua attività quotidiana" e ha appreso a metà settembre 2012 tramite il Consorzio Intercomunale Servizi Socio-assistenziali di Chivasso che "non era possibile inoltrare richiesta per l'amministratore di sostegno visto che la signora non è in possesso della cittadinanza".

La stessa Cooperativa ha anche contattato il Comune di Saluggia, "quale probabile titolare del domicilio di soccorso prima del ricovero in O.P." ed i servizi sociali del CISS di Chivasso per interessarli del caso; ma tali Enti "hanno segnalato di non essere titolari a gestire il caso in quanto, trattandosi di adulta straniera, è di competenza della Questura".

Infine, con comunicazione 18.10.2012 della Direzione provinciale INPS di Vercelli, è stata revocata la pensione sociale erogata dal 1° luglio 1986, a partire dal mese di novembre 2012, in quanto da accertamenti amministrativi presso il Comune di Caresana "è emerso che la Sig.ra JOLANDA non è cittadina italiana, requisito indispensabile per la concessione della pensione sociale di cui era titolare dal 1.07.1986. Tale prestazione era stata liquidata su domanda corredata da dichiarazione ai sensi della L. 4.01.1968, n. 15 da Lei sottoscritta ed autenticata del possesso della cittadinanza italiana", con riserva di comunicare l'importo indebitamente percepito "nell'ambito della prescrizione e

*il Difensore civico ha richiamato gli Enti coinvolti dalla vicenda della Sig.ra Iolanda a tenere conto anche dell'insegnamento della Corte Costituzionale e di Direttive europee e normative internazionali che vietano discriminazioni nei confronti delle persone affette da disabilità grave*

*L'intervento del Difensore civico ha inteso sollecitare gli enti interessati ad adottare ogni misura necessaria per procedere senza indugio al riconoscimento alla sig.ra Jolanda dello status di "cittadina", reintegrandoLa comunque senza soluzione di continuità nel godimento di ogni prestazione assistenziale che ingiustamente Le era stata negata*

e modalità di restituzione"  
(Cfr allegata nota 18.10.2012 dell'INPS di Vercelli).

*A seguito dell'intervento del Difensore civico l'Azienda sanitaria locale ha inserito in convenzione la donna, l'INPS ha annullato il provvedimento di revoca della pensione e avviato il procedimento per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento*

Il Difensore civico è quindi intervenuto per stimolare e sollecitare, da parte delle Amministrazioni, condotte rivolte ad una "buona amministrazione" e comportamenti atti a rimuovere situazioni che possano costituire ostacoli o limiti al pieno ed incondizionato esercizio dei diritti di cui sono titolari le persone, maxime di diritti fondamentali come quello alla salute e all'esistenza dignitosa tutelato e dalla Carta costituzionale e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Nell'esercizio di tale funzione, il Difensore civico ha considerato l'assoluta rilevanza della vicenda della novantaquattrenne sig.ra JOLANDA, cittadina comunitaria disabile al 100%, totalmente priva di risorse economiche e la conseguente e assoluta necessità di tutelare quest'ultima, per il pieno rispetto dei Suoi diritti, in quanto costituzionalmente garantiti ed essenziali alla tutela della Sua salute e più in generale della Sua dignità e, nel caso di specie, della stessa identità di persona e "cittadina". La sig.ra JOLANDA, in toto incapace di far valere i Suoi diritti, non era infatti stata messa nel corso del tempo in condizione di potere conseguire, quale cittadina comunitaria pacificamente residente in Italia da 60 anni, la cittadinanza italiana: come era Suo diritto e come certamente sarebbe stato possibile, se solo avesse

avuto un adeguato indirizzo e sostegno da parte di Enti ed Uffici che hanno trattato nel corso del tempo la vicenda e che non possono accorgersi a distanza di decenni che il non possesso in senso "formale" dello status di "cittadina" determinerebbe il venir meno di qualunque assistenza per decenni prestata da Enti primari della Repubblica.

In proposito è stato considerato che l'art. 9 comma 1 lett. d) della L. 5.02.1992, n. 91, ha concesso il diritto alla cittadinanza ai cittadini di uno Stato dell'Unione europea che risiedano legalmente da almeno quattro anni sul territorio dello Stato italiano. E non solo perché essendo l'Ungheria entrata a far parte dell'Unione europea dal 2003 risultava sussistente anche il requisito generale stabilito dall'art. 9 comma 1 lett. f) della L. 5.02.1992, n. 91, ovvero dieci anni di residenza nel territorio italiano, in quanto abbondantemente maturato già alla data di entrata in vigore della legge.

In buona sostanza, trattandosi di garantire ad attuare il diritto della Sig.ra JOLANDA a ricevere prestazioni assistenziali, dovute anche a prescindere dal requisito della cittadinanza che dovrà comunque essere riconosciuta, doveva senz'altro tenersi conto al riguardo anche dell'insegnamento della Corte Costituzionale e di Direttive europee e normative internazionali che vietano discriminazioni per di più a carico di persone affette da disabilità grave di cui le Istituzioni hanno il dovere di farsi carico.

In proposito è stato rilevato che:

a) la sentenza 30.07.2008, n. 306 della Corte Costituzionale che con riferimento all'indennità di accompagnamento e al requisito richiesto dall'art. 90 comma 1 del D.Lgs. 25.07.1998, n. 286 (possessione di carta di soggiorno per beneficiare di prestazioni economico-assistenziali) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma affermando essere "manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia...tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto di rimedi possibili e come nel caso, parziali alle menomazioni prodotte da patologie anche

di non lieve importanza”;

b) La stessa Corte con l'importante sentenza 28.05.2010, n. 187, ha chiaramente affermato, recependo l'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, che l'erogazione dell'assegno mensile di invalidità, consistente nell'attribuzione di una somma destinata a non integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento atto ad assicurare la sopravvivenza in quanto può essere concesso solo a soggetto invalido che non presti alcuna attività lavorativa, “parametro di ineludibile uguaglianza tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato”, non può essere subordinato al requisito della titolarità della carta di soggiorno”;

c) Nel diritto europeo, prevalente e precettivo in ambito all'ordinamento interno, il principio di parità di trattamento va inteso non solo come divieto di discriminazione diretta “quando una persona protetta dal diritto comunitario è trattata meno favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità (condizione di straniero), ma anche come divieto di discriminazione indiretta quando cioè una disposizione, un criterio, una prassi apparentemente neutri possono mettere le persone di diversa nazionalità protette da norme comunitarie che tutelano la vita delle persone, in una

posizione di particolare e sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini dello Stato membro.

Tale nozione di discriminazione indiretta é ricavabile da due Direttive Europee anti-discriminazione con efficacia vincolante (Direttiva 2000/43/CE e 2000/78/CE) e dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (cfr. ex multis CEDU Azinas c. Cipro 20.06.2002)

E rileva inoltre nella specie la protezione dei diritti delle persone con disabilità di cui alla Convenzione delle Nazioni Unite sottoscritta dall'Italia il 30.03.2007 la cui legge di ratifica prevede espressamente nell'art. 28 il diritto di queste persone, in quanto “Persone”, “a raggiungere adeguati livelli di vita e di protezione sociale” in termini riconosciuti dalla giurisprudenza CEDU di rango costituzionale ex art. 117 Costituzione.

In proposito si ricordi anche l'art. 3 comma 4 della Legge 5.02.1992, n. 104 (legge quadro per l'assistenza e l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), per cui tutte le disposizioni della stessa legge si applicano anche agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale.

A seguito dell'intervento del Difensore civico l'Azienda sanitaria locale ha inserito in convenzione la donna e l'INPS ha annullato il provvedimento di revoca della pensione.

## Il diritto al lavoro

**Straniero cittadino extracomunitario residente a Torino- Diniego di rilascio da parte dell'INAIL di Torino di certificato di regolarità Contributiva a causa della situazione debitoria dell'utente nei confronti di vari enti pubblici- Richiesta di rateizzazione della parte relativa all'INAIL**

Si è rivolto a questo Ufficio un cittadino extracomunitario residente in Italia riferendo di essere lavoratore autonomo e di essere debitore con INAIL per un importo di 19.737,25 euro; di avere richiesto all'INAIL il Documento Unico Regolarità Contributiva (DURC) necessario per stipulare contratti di lavoro e di essere stato indirizzato ad Equitalia per dare seguito alla procedura di rateizzazione del suddetto debito che ha evidenziato di non potere procedere alla rateizzazione solo per i debiti relativi all'INAIL.

*L'intervento del Difensore civico é consistito nel richiedere all'INAIL informazioni sulla possibilità di accedere a tale modalità di rateazione*

L'esponente ha evidenziato di non essere nelle condizioni economiche per potere dare seguito ad una complessiva rateizzazione della propria posizione debitoria e che, in ogni caso, il mancato rilascio del DURC gli impedisce di svolgere attività lavorativa; di volere conoscere se, considerata la sua condizione di difficoltà economica, sussistano forme di rateazione delle somme dovute all'IAIL, anche al fine di evitare ulteriori aggravii di spese e soprattutto, di potere riprendere la propria attività lavorativa.

Al riguardo il Difensore civico ha segnalato il problema all'INAIL tenuto conto che in tempi di grave crisi economica può avere valenza generale.

L'INAIL ha evidenziato l'impossibilità nel caso in questione di accedere alla rateizzazione del solo debito contratto con l'INAIL in quanto già iscritto a ruolo. In questo caso il cittadino deve dare seguito alla rateizzazione presso l'ente delegato alla riscossione e quindi di tutte le somme iscritte a ruolo. (1.10.7.5./35)

**Straniera cittadina  
extracomunitaria (Perù).  
Residente a Torino. Richiesta  
alla Regione Piemonte di  
riconoscimento del titolo di  
studi conseguito in Perù  
(tecnico in ostetricia)  
necessario per il  
conseguimento della qualifica  
di OO.SS.- Rilevanza della  
posizione giuridica facente  
capo alla cittadina - Mancata  
risposta da parte della  
Regione Piemonte**

*Intervento del  
Difensore civico  
per notizie in  
merito al stato  
del procedimento  
per il  
riconoscimento  
del titolo 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 2009 presso la Direzione regionale della Sanità.

*La Direzione regionale  
interpellata riferisce che è  
necessario intraprendere  
percorsi formativi. Previsti  
incontri per risolvere i problemi  
di copertura economica*

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.

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.

La Direzione regionale interpellata ha inoltre riferito che sono previsti "a breve termine ulteriori incontri per risolvere i problemi inerenti la copertura economica concernente la realizzazione di questi corsi" In ogni caso l'Ufficio, ha inviato ulteriore richiesta di conoscere le concrete determinazioni assunte per dare seguito a tale adempimento.

## Fiscalità

**Stranieri Cittadini comunitari residenti in Italia (Romania)- Imposta, a carico delle persone fisiche residenti in Italia, sui beni immobili situati all'estero - Reclamo dell'Avvocato del Popolo (Ombudsman) della Repubblica di Romania- segnalazione della questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri da parte del Difensore civico in qualità di Presidente del Coordinamento dei Difensori civici delle regioni e delle Province autonome**

L'Avvocato del Popolo della Romania ha inviato all'ufficio del Difensore civico, in quanto Presidente del Coordinamento dei Difensori civici italiani, una nota concernente alcune considerazioni relative alla recente emanazione, da parte del Governo Italiano, del decreto legge n. 201/2011, attraverso il quale è stata introdotta un'imposta, a carico delle persone fisiche residenti in Italia, sui beni immobili situati all'estero. I problemi posti dall'Avvocato del Popolo investono la nota questione del divieto di doppia imposizione nell'ambito dell'Unione Europea, che ha costituito oggetto di comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo. L'Avvocato del Popolo ha ricordato che, secondo la Commissione Europea, " il

principio per il quale si deve eliminare la doppia imposizione derivante dal mancato coordinamento delle politiche fiscali dovrebbe essere un elemento chiave di tutte le strategie a lungo termine della Commissione" e come la Commissione europea abbia più volte ribadito " il ruolo negativo della doppia imposizione e l'esigenza di migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso un maggior coordinamento delle politiche fiscali.

Il Comitato economico e sociale europeo ha formulato altresì parere favorevole ad iniziative volte ad eliminare la doppia imposizione nonché l'efficiente interazione di regimi fiscali diversi.

Il Difensore civico, oltre a farsi tramite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui fa capo il Ministero dell'Economia e delle Finanze, affinché venga fornito un adeguato e urgente riscontro all'Avvocato del Popolo della Repubblica di Romania, ha altresì enucleato alcune conseguenze pratiche a carattere negativo che la doppia imposizione può sortire nei confronti sia dei cittadini romeni residenti in Italia che nei confronti della stessa Amministrazione italiana.

Il Difensore civico ha evidenziato infatti come i cittadini romeni residenti in Italia possano avere più di una difficoltà nel confrontarsi con la norma e anche con adempimenti di non semplice attuazione anche per gli esperti, e che i costi che i medesimi debbono affrontare o abbiano affrontato per attività di consulenza e predisposizione della modulistica di per sé non paiono proporzionati, con la conseguenza che le fasce più deboli, di gran lunga prevalenti nella popolazione romana residente, spesso provvisoriamente in Italia, potranno risultare particolarmente svantaggiate.

Non può tuttavia sottovalutarsi la stessa difficoltà per il fisco italiano di addivenire ad attività di accertamento efficaci, rese difficili anche dalla difficoltà di omogeneizzazione di concetti ed istituti

giuridici quali il “possesso”, la “detenzione”, i “diritti reali” e ancora l’identificazione di cosa si intenda per “rendita catastale” e “imposta patrimoniale” ai fini delle deducibilità previste da una norma interna riferita ad immobili detenuti

da cittadini stranieri in un paese estero: difficoltà di verifica e controllo che ben possono rischiare di indebolire la stessa immagine dell’Amministrazione italiana, che viceversa ha bisogno di recuperare efficienza, autorevolezza ma anche equità.

## Disagio economico - Emergenze abitative

*Intervento del Difensore civico per garantire i bisogni fondamentali delle persone nel rispetto del principio di legalità*

Straniero cittadino extracomunitario (Marocco) residente a Novara- Atto di ingiunzione al pagamento di somma di denaro della Polizia municipale di Novara per installazione di parabola satellitare senza autorizzazione - Fragilità economica e sociale dell’utente e della sua famiglia non consente di fare fronte al pagamento

Si è rivolto all’Ufficio del Difensore civico un cittadino extracomunitario evidenziando di avere ricevuto atto di ingiunzione al pagamento della sanzione irrogata per avere installato senza autorizzazione un’antenna satellitare. In particolare l’esponente ha lamentato che la situazione economica del proprio nucleo familiare non è tale da consentire di far fronte in un’unica soluzione al pagamento di quanto richiesto. L’esponente pertanto ha chiesto l’intervento dell’ufficio del Difensore civico al fine di vagliare la possibilità di accedere ad una forma di rateizzazione che consenta il recupero del credito con modalità compatibili alla criticità della situazione. A seguito dell’intervento del Difensore civico l’esponente è stato ammesso alla rateizzazione da parte dell’ente accertatore.

Donna straniera cittadina extracomunitaria (Burundi)- Residente a Torino Status di richiedente asilo politico- Revoca intervento di assistenza da parte del Comune di Torino- Intervento del Difensore civico per garantire trasparenza sulle motivazioni concernenti il provvedimento di revoca

Si è rivolta al nostro Ufficio una cittadina extracomunitaria proveniente dal Burundi, residente in Italia dal 1998, lamentando la revoca a far data dal 15 settembre 2012 dell’intervento di accoglienza già disposto dall’Amministrazione comunale. In particolare l’esponente ha evidenziato di essere in Italia dal 1998 e di avere lavorato come OSS presso un ospedale cittadino, di avere fatto richiesta di asilo politico attraverso la Prefettura nel gennaio 2012 e di essere senza un’occupazione lavorativa e di avere richiesto il 26.06.2012 accesso alle misure di accoglienza per i richiedenti asilo ai sensi dell’art. 5 del D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 140; ma di avere ricevuto in data 17.08.2012 da parte della Direzione Servizi Sociali del Comune

comunicazione concernente la revoca dell'intervento di accoglienza "per carenza delle condizioni per la prosecuzione dell'intervento di sostegno".

Il Difensore civico nell'ambito della funzione di garanzia della trasparenza, imparzialità e buona amministrazione della azione amministrativa, ha quindi avviato un intervento finalizzato a tutelare i diritti fondamentali delle persone straniere, nel segno dei principi sanciti dall'art. 10 della Costituzione, dalla normativa internazionale, comunitaria e nazionale a favore dei rifugiati politici e, in ogni caso, per conoscere i presupposti di fatto e le ragioni di diritto alla base della determinazione di revoca assunta da codesto Comune.

Al tale riguardo l'Ufficio del Difensore civico, la cui funzione consiste nel stimolare comportamenti idonei a garantire l'imparzialità e la buona amministrazione dell'attività dei pubblici uffici che si declinano nel rispetto dei principi di trasparenza, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, ha osservato la rilevanza della posizione giuridica facente capo all'esponente in quanto richiedente asilo politico e priva di un'occupazione lavorativa, rispetto

alla conservazione dell'intervento di accoglienza già disposto a suo favore da parte del Comune.

In particolare, l'art. 5 del D. Lgs. 30 maggio 2005, n. 140 "Attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" prevede per il richiedente asilo, cui é rilasciato il permesso di soggiorno e che risulta privo di mezzi di sussistenza, il diritto di accesso alle misure di accoglienza, erogate secondo le modalità stabilite dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 400/C/2005/1170/P/15.1.12 del 22.10.2005; potendo tali misure essere revocate esclusivamente con motivato decreto dal Prefetto della Provincia, ai sensi del successivo art. 12 del succitato decreto.

A seguito dell'intervento del Difensore civico il Comune interpellato ha evidenziato le ragioni per cui era stato revocato l'intervento di accoglienza, in ogni caso concedendo un proroga di tre mesi per consentire alla donna di trovare una collocazione alternativa; peraltro, nel frattempo essendo intervenuto diniego di asilo politico e concessione permesso di soggiorno per motivi umanitari(1.10.7.1./266)

*A seguito dell'intervento del Difensore civico concessa una proroga di tre mesi per consentire alla donna di trovare una collocazione alternativa*

### **Stranieri cittadini extracomunitari (Nord Africa)- Situazione di emergenza abitativa a seguito di procedure di 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.



**CONFERENZA EPISCOPALE PIEMONTESE**

**CONSULTA REGIONALE PER LA PASTORALE DELLA SALUTE**

**SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO  
LA CONTINUITA' DELLE CURE SOCIO-SANITARIE  
PER I MALATI NON AUTOSUFFICIENTI**

quali percorsi dall'ospedale, alle cure domiciliari, alle RSA

**LUNEDÌ 10 DICEMBRE 2012**

FACOLTA' TEOLOGICA ITALIA SETTENTRIONALE

VIA XX SETTEMBRE 83 TORINO

**PROGRAMMA**

Ore 9,00: Saluti ed introduzione ai lavori - Mons. Guido Fiandino, delegato Conferenza Episcopale Piemontese per la Pastorale della Salute.

Ore 9,15: "Prendersi cura dei malati non autosufficienti: scelta etica e civile"  
Mons. Cesare Nosiglia, Arcivescovo di Torino.

Ore 9,45: "La continuità di cura nel nuovo Piano Socio Sanitario Regionale"  
Ing. Paolo Monferino, Assessore alla Sanità Regione Piemonte.

Ore 10,15: "La continuità di cura: le criticità emergenti nella società civile"  
Avv. Antonio Caputo, Difensore Civico Regione Piemonte.

Ore 10,45: Pausa.

Ore 11,00: Tavola rotonda moderata dal Prof. Giorgio Palestro,  
Presidente Centro Cattolico di Bioetica

- Lettura di testimonianze e suggestioni tratte da esperienze di vita vissuta.
- "La continuità di cura, dall'ospedalizzazione alla RSA" - Dott. Giovanni Monchiero, Presidente FIASO.
- "Le cure domiciliari" - Dot.ssa Teresa Bevivino, Direttore Distretto di Moncalieri ASL TO5.

Ore 12,15: Conclusioni - Don Marco Brunetti, Incaricato regionale Conferenza Episcopale Piemontese per la Pastorale della Salute.

**PER INFO E ADESIONI: UFFICIO PER LA PASTORALE DELLA SALUTE (nt. Dott. Ivan Raimondi)**  
Via Val della Torre 3 - 10149 Torino  
Tel. 011.51.56.362 - Fax 011.51.56.359  
mail: [salute.progetti@diocesi.torino.it](mailto:salute.progetti@diocesi.torino.it) - sito: [www.diocesi.torino.it/salute](http://www.diocesi.torino.it/salute)

The poster features a blue header with the Province of Lecce logo and name. The background is a map of Europe with yellow stars, overlaid on a crumpled paper texture. The text is organized into sections: a thank you note, organizational details, event information, and a two-session agenda.

**PROVINCIA DI LECCE**  
*Ufficio del Difensore Civico*

**SI RINGRAZIANO**  
Università degli Studi del Salento  
Ordine degli Avvocati  
Tribunale di Lecce

**SEGRETERIA ORGANIZZATIVA**  
presso Ufficio del Difensore Civico provinciale  
Palazzo Adorno - via Umberto I - 73100 Lecce  
Tel. 0832 683347  
Fax. 0832 683346  
e-mail: difensorecivico@provincia.le.it

**INVITO AL**  
Convegno  
Internazionale di studio  
*"Difesa Civica  
in Europa ed in Italia"*

**VENERDÌ 9 NOVEMBRE 2012**  
ORE 9,30  
AUDITORIUM MUSEO PROVINCIALE  
"CASTROMEDIANO"  
VIALE GALLIPOLI, 28 - LECCE

**I SESSIONE ORE 9,30**

**II SESSIONE ORE 15,30**

**INDIRIZZO DI SALUTO**  
dott. Antonio Gabellone  
PRESIDENTE DELLA PROVINCIA DI LECCE

**INTRODUCE E COORDINA**  
Prof. Vincenzo Tondi della Mura  
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

**L'Istituto della Difesa Civica in:**  
*Germania:*  
Prof.ssa Elisa Bertolini  
UNIVERSITÀ "BOCCONI" MILANO  
*Paesi Scandinavi:*  
Prof. Mauro Mazza  
UNIVERSITÀ DELL'INSUBRIA  
*Spagna:*  
Prof. Joan Lluís Pérez  
UNIVERSITÀ AUTONOMA DI BARCELONA  
*Russia:*  
Prof. Igor Pellicciari  
UNIVERSITÀ DEL SALENTO  
*Italia:*  
Dott.ssa Maurizia Puierrì  
Università del Salento

**DISCUSSIONE**

**CONCLUSIONI:**  
Prof. Pierluigi Portaluri  
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

**INTRODUCE E COORDINA:**  
Prof. Luigi Melica  
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

**La difesa civica nel nostro Ordinamento  
oggi e domani**

**PARTECIPANO \***  
Avv. Antonio Caputo  
PRES. COORDINAMENTO DIFENSORI CIVICI ITALIANI  
Dott. Enrico D'Arpe  
CONSIGLIERE TAR  
Avv. Pietro Quinto  
AMMINISTRATIVISTA  
Avv. Vittorio Raeli  
MAGISTRATO CORTE DEI CONTI  
On.le Giacinto Urso  
DIFENSORE CIVICO PROVINCIALE EMERITO

**DISCUSSIONE**

**IPOTESI CONCLUSIVE:**  
Prof. Giorgio de Giuseppe  
DIFENSORE CIVICO PROVINCIALE

\* I segretari nazionali del PdL, PD e UdC sono stati invitati a designare un loro rappresentante



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Centro interdisciplinare  
di ricerca e servizi sui diritti  
della persona e dei popoli



Cattedra UNESCO  
Diritti Umani, Democrazia e Pace

Coordinamento nazionale dei Difensori civici

## Seminario di studio

### ***Problemi e prospettive della difesa civica in America Latina e in Europa***

Università di Padova | Centro Diritti Umani  
Via Martiri della Libertà, 2

Giovedì 28 giugno 2012 | 10.30 – 13.00

#### 10.30 | *Indirizzi di saluto*

MARCO MASCIA, Direttore del Centro Diritti Umani e dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman,  
Università di Padova

ANTONIO CAPUTO, Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici, Difensore  
civico della Regione Piemonte

#### 11.00 | *Relazioni*

La difesa civica in America Latina

CARLOS R. CONSTENLA, Presidente dell'Istituto Latino Americano dell'Ombudsman

La difesa civica in Europa

EMANUELE REBASTI, Ufficio del Mediatore Europeo, Strasburgo

#### 12.00 | *Dibattito*

Interventi programmati dei Difensori civici e dei membri del Comitato Scientifico dell'Istituto  
Italiano dell'Ombudsman

#### 13.00 | *Conclusioni*

ANTONIO PAPISCA, Professore Emerito, Direttore dell'Annuario italiano dei diritti umani,  
Università di Padova

Firma del Protocollo d'Intesa tra l'Istituto Italiano dell'Ombudsman e l'Istituto Latino  
Americano dell'Ombudsman

## Difesa civica istituzionale, Class action e mediazione di “classe”: fra interesse “generale” e interessi particolari, fra riservatezza e pubblicità. Spunti per un’analisi

L'emersione di “nuovi” diritti attribuiti all'utente e consumatore, come contraente e più in generale come persona, si è accompagnata nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale alla trasformazione della stessa nozione di “consumatore”, da mero fruitore di beni e servizi a “cittadino” europeo, titolare di diritti di cittadinanza, al di là di una prospettiva meramente patrimonialistica della relazione giuridica che ne è l'espressione.

In tal modo i “nuovi” diritti si caratterizzano per essere conformi, omogenei o “identici” e concorrenti, con la conseguenza che la realizzazione della pretesa di un consumatore può condurre a soddisfare anche gli altri appartenenti alla categoria<sup>1</sup>

Tali diritti oltrepassano quelli appartenenti ai singoli soggetti, e il loro soddisfacimento si interseca con interessi di rango pubblicistico, in quanto l'osservanza da parte del “professionista” dei suoi obblighi giuridici comportamentali, realizzando il soddisfacimento di aspettative e diritti di masse omogenee di consumatori, nel contempo garantisce il regolare ed equilibrato funzionamento del mercato di riferimento e anche di mercati analoghi o connessi.

Tutto ciò si riverbera e riflette sulle tecniche da mettere in campo per far valere quei diritti, come è il caso della

tutela inibitoria approntata dagli articoli 37 e 140 del Codice del Consumo, mediante la cessazione della condotta illecita e il ripristino della legalità conseguente all'ordine impartito dal Giudice: si pensi in specie, in linea con la dimensione collettiva della lesione, al ritiro dal mercato del prodotto difettoso o all'eliminazione di clausola vessatoria, da cui deriva un risultato pratico in favore di tutti i consumatori e anche del cittadino in generale, con duplice funzione di repressione della condotta illecita in itinere ma anche di prevenzione rivolta al futuro.

### La mediazione di classe come strumento di prevenzione nell'interesse della generalità dei consumatori

Per mediazione di classe, o collettiva, si intende quello strumento a forma libera, inteso alla prevenzione e definizione ovvero conciliazione di controversie in cui siano in discussione diritti o anche interessi legittimi, semplici o diffusi di soggetti appartenenti a categorie omogenee di utenti e consumatori ovvero di cittadini.

A seguito del D.L. 24 gennaio 2012 n1, recante norme sulla competitività e le liberalizzazioni, l'art.140 bis è stato innovato, in specie con la previsione per cui l'azione collettiva risarcitoria può riguardare diritti non solo “identici”, ma anche “omogenei” di persone

---

(1) Capobianco, E., *La protezione del consumatore tra obiettivi di razionalizzazione normativa e costruzione del sistema nell'esperienza del Codice del consumo*, in *Vita notarile*, 3, 2008

appartenenti a categorie "omogenee"<sup>2</sup>

La novella del 2012, inoltre, nel disciplinare il contenuto delle carte di servizio di gestori di servizi pubblici recita:

***"Art. 8 Contenuto delle carte di servizio***

*1. Le carte di servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura.*

*2. Le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, anche locali, definiscono gli specifici diritti di cui al comma 1. Sono fatte salve ulteriori garanzie che le imprese che gestiscono il servizio o l'infrastruttura definiscono autonomamente."*

In tale contesto è sempre più evidente la necessità primaria di tutelare il diritto del consumatore e utente alla correttezza, trasparenza e all'equità dei rapporti contrattuali e, ancora, che la prestazione di un servizio pubblico inferiore agli standard qualitativi sarà lesiva del diritto, appartenente alla massa dei consumatori e utenti all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza.

A fronte di prassi lesive di interessi non suscettibili di riparazione, in ipotesi anche integrale, attraverso l'equivalente monetario, tecniche di tutela connotate come strumento di immediata attuazione del diritto violato, come la tutela inibitoria, possono essere senz'altro particolarmente incisive, svolgendo ad un tempo la funzione di repressione in itinere delle condotte illecite e anche di prevenzione per il futuro, in linea con la dimensione collettiva della lesione sofferta.

E il Giudice è senz'altro dotato di ampia discrezionalità nell'apprestare con il suo provvedimento a contenuto flessibile le soluzioni più idonee alla tutela concreta della fattispecie lesiva.<sup>3</sup>

Merita sottolineare al riguardo che l'Unione europea ha costantemente affermato il ruolo primario della tutela inibitoria per la tutela dei consumatori, a partire dalla direttiva sulla pubblicità ingannevole (84/450/Cee), sui contratti negoziati fuori dei locali commerciali (85/577/CEE), sui viaggi vacanza "tutto compreso" (90/13/CEE9), sulla vendita e garanzia dei beni di consumo (99/44/CEE9 e, da ultimo, con le direttive 98/27/CE e 2009/22/CEE per la creazione di uno spazio giuridico europeo in materia di consumo, mediante tutela inibitoria, quale modello generale di protezione giurisdizionale e/o amministrativa in tutti i settori di "consumerism" regolati da direttive dell'Unione, come elencate nell'elenco allegato alla stessa direttiva o anche a direttive future, onde garantire il mercato interno.

*Una Difesa  
civica che ha  
l'intento di  
tutelare il  
diritto del  
consumatore  
alla  
correttezza,  
trasparenza  
e all'equità  
dei rapporti  
contrattuali*

(2) cfr. Art. 6 D.L. 24.1.2012 n.1: Norme per rendere efficace l'azione di classe

1. All'articolo 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2:

- alla lettera a), la parola "identica" e' sostituita dalle seguenti "del tutto omogenea";
- la lettera b), la parola "identici" e' sostituita dalle seguenti: "del tutto omogenei";
- alla lettera c) la parola "identici" e' sostituita dalle seguenti "del tutto omogenei".

b) al comma 6:

- al secondo periodo, la parola "identità" e' sostituita dalle seguenti: "l'evidente omogeneità"

(3) Bellelli A., La tutela inibitoria collettiva, in Nuove leggi civ.comm., 2006, 475 ss.

A latere delle tutele giurisdizionali, la tutela non giurisdizionale e intrinsecamente, a tutto campo, "preventiva" della mediazione collettiva di classe e', comunque può costituire, valore in sé, strumento non meno efficace e utile, meno oneroso per il cittadino, se non gratuito nell'esperienza dell'Ombudsman istituzionale, particolarmente flessibile ed elastico, in quanto governato dai principi di assoluta autodeterminazione, facoltatività, libertà di forme, con ampie garanzie di terzietà e indipendenza, oltre che di imparzialità, del terzo mediatore.'

E' d'altronde di questi mesi l'interesse della Commissione Giustizia dell'Unione Europea, che ha puntato il faro, in vista di un approfondimento delle potenzialità della mediazione di massa, anche attraverso l'Ombudsman, in ambiti riservati all'esercizio di servizi pubblici, oltre che in ambito di conflitti tra imprese.

### **Il Caso e i Paradigmi: Disservizi ferroviari, utenti-viaggiatori e mediazione di classe nell'esperienza dell'Ombudsman.**

Di seguito, a titolo paradigmatico, ci soffermeremo, per illustrare la problematica che intendiamo trattare, sul caso dell'Ombudsman. Difensore Civico, intervenuto anche di recente, come noto, in casi, purtroppo frequenti e particolarmente capaci di ledere le comunità nazionale e locali, di disservizi ferroviari.

Vogliamo soffermarci in specie sulle metodologie, le tecniche, i modi in cui si e' dato corso al confronto e all'ascolto proattivo tra i diversi Soggetti, pubblici e privati, coinvolti, al fine di salvaguardare le caratteristiche precipue della mediazione, ovvero la riservatezza della procedura e la terzietà e neutralità (che non e' indifferenza) del terzo mediatore, ad un tempo garantendo alla "classe", dunque ad ogni titolare di posizioni identiche, analoghe, "omogenee" per

riprendere l'aggettivazione della novella del 2012 ovvero "conseguenziali", di potere al meglio utilizzare lo strumento, esaltandone le altissime potenzialità.

Si e' trattato nell'esperienza di bilanciare e coniugare il dovere di riservatezza prescritto in Europa dall'art.7 della Direttiva CEE di principio sulla mediazione civile e commerciale 21 maggio 2008 n.52 e, in ambito italiano interno dagli artt.9 e 10 D.Lgs.4.3.2010 n.28, con le caratteristiche "pubbliche" della mediazione di "classe".

Consentire a chiunque di potere aderire ovvero partecipare alla mediazione, nel contempo proteggendo la riservatezza delle informazioni raccolte all'avvio e nel corso della procedura intrapresa.

Garantire confidenzialità, informalità e inutilizzabilità in qualunque altra sede e senza il consenso consapevole e informato dell'interessato, anche in corso d'opera, di informazioni e notizie apprese dal mediatore, nel contempo consentendo a tutti la massima espansione possibile della libertà di riferire, documentare, esporre, oltre che di confronto, anche in via riservata con ogni altro Soggetto coinvolto.

Differenziare anche in fasi temporali diverse confronto, ascolto, dialogo proattivo e altresì le possibili conclusioni nelle forme ritenute più adeguate e condivise dalle parti.

Utilizzare, nei limiti di quanto le parti coinvolte abbiano inteso e voluto, nel rispetto assoluto dei principi di autodeterminazione e di spontanea generazione autonoma inter partes del possibile accordo negoziale -. alias conciliazione - ogni eventuale facoltà concessa dalle parti al mediatore di formulazione di proposte, anche parziali, ferma la assoluta inutilizzabilità in ogni altra sede, in primis giurisdizionale, a qualunque titolo, di quanto ciascuna parte abbia ritenuto di affermare, dichiarare e volere.

Lo schema che realizza il modus operandi e' quello della mediazione facilitativa, che tuttavia per funzionare al

*L'obiettivo è quello di consentire a chiunque di partecipare all'attività di mediazione, proteggendo la riservatezza delle informazioni raccolte*

meglio non esime il mediatore dall'onere di attivarsi con le parti e unitamente alle stesse, per elaborare possibili soluzioni, anche parziali, purché condivise, potendo egli ipotizzare possibili proposte di soluzione negoziale concertando e condividendo con le parti tempi, modi e contenuti della estrinsecazione e definizione del conflitto, in un delicato equilibrio che mai ne comprometta terzietà e imparzialità.

### **SINTESI - OMBUDSMAN: "DISSERVIZI FERROVIARI E MEDIAZIONE DI CLASSE O DI MASSA O COLLETTIVA"**

Metodologie applicate nella gestione degli interventi del Difensore Civico del Piemonte

#### **A) Interventi 2009 / 2010.**

##### **1) Come siamo venuti a conoscenza del problema.**

- note di segnalazione trasmesse al Difensore civico da singoli cittadini e da Comitati di utenti del servizio ferroviario,
- colloqui con rappresentanti/portavoce di comitati spontanei di pendolari;
- notizie di stampa, mails di utenti;
- sezione di sito web istituzionale (Sito Regione Piemonte : "Bacheca del Pendolare" [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it));
- rapporto predisposto da Associazioni (Legambiente: "Pendolaria")

##### **2) Modalità di gestione dell'intervento del Difensore civico nel rapporto con i Soggetti interessati.**

- **Cittadini - utenti, Comitati di utenti:** comunicazioni, anche telefoniche, con cittadini e rappresentanti di comitati di pendolari in ordine all'intervento attivato dal Difensore civico;

- Comunicato stampa (così come pubblicato su sito istituzionale del Difensore civico) ;

##### **Amministrazione regionale, Amministrazione statale:**

- note del Difensore civico, indirizzate all'Assessore regionale ai Trasporti e alla Direzione regionale Trasporti

all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie,

mediante le quali richiesti chiarimenti documentati e motivati in ordine a specifici punti, relativi a cause, modi per risolvere le criticità. Soluzioni per il ristoro di possibili danni e/o pregiudizi

"restando a disposizione, nel solco di attività di mediazione istituzionale ed anche di prevenzione di possibili conflitti, per un esame anche congiunto di tutte le situazioni evidenziate, incontrando personalmente presso il mio Ufficio i destinatari della presente"

al Prefetto di Torino (per problematiche attinenti anche a profili di ordine pubblico) ;

##### **Gestori trasporto e rete ferroviaria: note del Difensore civico indirizzate**

all'Amministratore Delegato Ferrovie dello Stato S.p.A., al Responsabile della Direzione regionale Piemonte di TRENITALIA S.p.A., al Responsabile della Direzione Territoriale Produzione di R.F.I. S.p.a., mediante le quali richiesti chiarimenti documentati e motivati in ordine a specifici punti,

"restando a disposizione, nel solco di attività di mediazione istituzionale ed anche di prevenzione di possibili conflitti, per un esame congiunto di tutte le situazioni evidenziate, incontrando personalmente presso il mio Ufficio i destinatari della presente"

##### **1) Tipologia di sessioni realizzate previa pubblicizzazione a mezzo web e comunicati stampa dell'intervento svolto:**

- colloqui con singoli cittadini utenti

del servizio ferroviario,  
 · colloqui con rappresentanti e comitati di pendolari,  
 · colloquio con rappresentanti di TRENITALIA e dell'Amministrazione regionale - Direzione trasporti,  
 · colloquio con rappresentanti Segreteria Assessorato regionale Trasporti e Direzione regionale trasporti e Avvocatura regionale.  
 · Colloqui congiunti con Trenitalia, Direzione regionale Trasporti  
 · e-mail informative su contenuto ed esiti intervento indirizzate ad organi di stampa.

### **Il confronto determinò:**

a) la ripresa, che aveva subito un'impasse prima dell'intervento dell'Ombudsman sul terreno negoziale, della relazione tra l'Ente regionale e Trenitalia per la precisazione dei contenuti e dei modi di gestione del contratto di servizio, riferito al trasporto locale;  
 b) aperture per la rinegoziazione di servizi ulteriori, in favore di utenti pendolari, in specie anche per persone disabili, anche a titolo compensativo, come pubblicizzata a mezzo stampa e tramite il web.

## **B) Interventi 2012.**

### **1) Come siamo venuti a conoscenza del problema.**

· Segnalazione di utenti piemontesi e da parte dei Difensori civici di Liguria e Marche in ordine a gravi disservizi che hanno colpito il trasporto ferroviario, in specie locale, in occasione di recenti eventi meteorologici occorsi tra gennaio e febbraio;  
 · comunicato stampa ripreso da giornali e testate e sul sito web istituzionale, in cui il Difensore civico del Piemonte, nell'ambito del Coordinamento dei Difensori civici italiani che egli presiede, "per individuare iniziative comuni da intraprendere nei confronti dei soggetti pubblici e privati responsabili dei disservizi", ha invitato i cittadini del Piemonte a far pervenire all'Ufficio della

Difesa civica regionale "segnalazioni in merito ai disagi e ai disservizi subiti";  
 · conseguenti note di segnalazione trasmesse al Difensore civico da singoli cittadini, da Comitati di utenti del servizio ferroviario per evidenziare fatti, circostanze concrete, pregiudizi subiti,

### **2) Modalità di gestione dell'intervento del Difensore civico nel rapporto con i Soggetti interessati.**

· **Cittadini - utenti, Comitati di utenti:** comunicazioni, anche telefoniche, con cittadini e rappresentanti comitati pendolari in ordine all'attività svolta dal Difensore civico; in particolare nota inviata, mediante e-mail, ai cittadini che si sono rivolti all'Ufficio del Difensore civico, mediante la quale "al fine di un più ampio monitoraggio, per potere avere un quadro più chiaro di ciascuna posizione, vengono richieste ulteriori puntuali precisazioni anche documentali, tutte gestite nel segno della riservatezza, in ordine a fatti, linee ferroviarie percorse, danni e pregiudizi lamentati, attese e proposte idonee a migliorare il servizio su singole linee;

· **Amministrazione statale, Amministrazione regionale:**

- nota del Difensore civico, quale Presidente del Coordinamento dei Difensori civici italiani, indirizzata su mandato del Coordinamento nazionale come da delibera 21 marzo 2012 del Coordinamento, resa pubblica attraverso Organi di stampa e sul web, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti per sollecitare sinergie e soluzioni strutturali, nel contempo esponendo problemi e criticità, parimenti avviando un confronto,  
 - nota trasmessa allo stesso scopo, pubblicizzata a mezzo stampa e tramite il web dal Difensore civico all'Assessorato regionale Trasporti e alla Direzione regionale trasporti (parimenti indirizzata a Direzioni regionali TRENITALIA e RFI, gestore della struttura)

· **Gestori trasporto e rete ferroviaria:**

- nota trasmessa quale Difensore

*Un confronto che ha portato verso aperture per la rinegoziazione di ulteriori servizi in favore di pendolari, in specie disabili*

*Trenitalia si mette a disposizione per il confronto tra utenti e viaggiatori al fine di individuare il metodo per indennizzare quanti possano documentare i pregiudizi subito*

civico alle Direzioni regionali TRENITALIA e RFI (parimenti indirizzata all'Assessorato regionale Trasporti e alla Direzione regionale trasporti)

### **3) Tipologia di sessioni realizzate:**

- colloquio con Dirigente regionale TRENITALIA, i cui esiti, in termini concordati dal Difensore Civico con lo stesso Direttore, sono stati pubblicizzati a mezzo stampa e sul web, nel corso del quale Trenitalia si è messa a disposizione per il confronto con utenti e viaggiatori, oltre che con la Direzione regionale e l'Assessorato, al fine di individuare il miglior metodo per monitorare e dare soluzione sistemica alle criticità e per sistematizzare i reclami degli utenti individuando, di concerto con gli altri Soggetti, il metodo per indennizzare e anche risarcire quanti abbiano subito e documentino pregiudizi ovvero danni, ivi compresa l'attivazione di misure compensative previste dal contratto di servizio relativo al trasporto locale in essere con la Regione.

- interlocuzioni informali in fieri ad oggi, da formalizzare, con la Direzione regionale e l'Assessorato al fine di dare corso ulteriore al confronto;

- Contatti con gli utenti anche associati a scopo informativo e in vista dell'ulteriore prosecuzione del confronto

### **Metodologie applicate nella gestione degli interventi del Difensore civico**

Pur tenendosi conto dei profili di riservatezza e di differenziazione attinenti ai singoli casi esposti da cittadini e/o comitati, nei cui confronti diversi sono i tavoli di confronto e gestione negoziale dei conflitti, il Difensore civico quale primo obiettivo ha inteso evidenziare l'interesse pubblico di una massa indeterminata di persone a conoscere l'esistenza dell'attività di mediazione istituzionale perseguita, per consentire a ciascun interessato di aderire a tale attività.

### **Considerazioni circa l'attività di facilitazione e proposta del Difensore civico - "Mediatore"**

L'attività di facilitazione e proposta del Difensore civico si sostanzia:

Nel "mettere intorno ad un Tavolo" le Amministrazioni pubbliche interessate ed il gestore del servizio; si pongono tali Soggetti nella condizione di elaborare una o più soluzioni, condivise, di definizione delle problematiche, in quanto il Difensore civico non ha poteri di "aggiudicazione" e/o precettivi e nemmeno si è posto in tale prospettiva.

Ad esempio, nell'intervento svolto nel 2010, l'avvenuta sessione tra Amministrazione regionale e gestore del servizio ferroviario ha dato luogo ad un comunicato congiunto sottoscritto da tutti i partecipanti nel quale le parti manifestavano la volontà di risolvere tutte le questioni in sospeso, incontrandosi nuovamente presso l'Ufficio del Difensore civico per definire la trattativa intrapresa. E le stesse parti hanno poi condiviso e negoziato utilmente un diverso contratto di servizio e gestione delle loro relazioni, che si erano in precedenza interrotte ovvero imballate.

### **Problematiche specifiche attinenti al momento della pubblicità della mediazione di classe :**

a) in che modo consentire ai cittadini interessati di aderire ad eventuali "accordi" raggiunti fra le parti, frutto della proposta condivisa di definizione delle problematiche elaborata dalle parti stesse anche con il concorso proattivo del terzo?

b) in che modo e da quale Soggetto viene comunicata alla massa indifferenziata degli interessati la possibilità di aderire all'"accordo" definito fra le parti?

Concorrono anche in via disgiunta ovvero in tempi differenziati relativamente alle diverse fasi della procedura tre ipotesi sperimentate nel corso degli interventi:

1) direttamente dal Difensore civico, nei termini dallo stesso individuati e tramite canali di comunicazione a sua disposizione (corrispondenza individuale, e-mail, comunicati stampa su sito web istituzionale, articoli pubblicati su quotidiani, ecc.);

2) sono le parti (in specie Amministrazione regionale e gestore del servizio ferroviario) a farsi carico della

comunicazione, tramite i canali di comunicazione a loro disposizione;

3) se ne fa carico il Difensore civico, ma nei termini e, in particolare, secondo le modalità di comunicazione concordate con le parti.

c) Per il cittadino interessato, aderire all'accordo può significare la rinuncia ad intraprendere qualsiasi azione individuale?

collettiva e della class action vera e propria, in quanto tale.

Con un risultato positivo, innanzitutto per le tasche del cittadino, oltre che in termini di celerità ed economicità che, in questi tempi di grave recessione, aiutano anche la competitività del sistema Paese.

*Il Difensore civico del Piemonte  
Antonio Caputo*

*Se la mediazione è di "classe",  
avrà una marcia in più, con  
risultati positivi sia per le  
"tasche" dei cittadini/pendolari  
sia in termini di celerità ed  
economicità*

In ultima analisi, nella mediazione di classe o di massa è momento fondamentale mettere i cittadini interessati, nell'ambito di una collettività indifferenziata, in condizione di aderire all'"accordo" raggiunto, lasciando loro la discrezionalità di aderirvi anche per facta concludentia.

Naturalmente l'"accordo" raggiunto dovrà concernere unicamente diritti disponibili e nei limiti di quanto statuito dagli interessati potrà anche definire qualunque ragione di contrasto riferibile a diritti attualmente disponibili già pervenuti nella disponibilità delle stesse parti.

E, nei limiti di un'adesione pienamente informata e consapevole, sul presupposto che l'accordo venga perfezionato e formalizzato, tuttavia, potrà o meno lasciarsi spazio ad ulteriori rivendicazioni in altre sedi, in ipotesi anche negoziali, ovvero anche attraverso il ricorso ulteriore alla mediazione individuale, e alternativamente anche giurisdizionali.

E' proprio il caso di concludere: infinite sono le strade che conducono alla mediazione, che se di "classe", può davvero avere una marcia in più, sommando gli effetti della tutela inibitoria

## XXV SALONE INTERNAZIONALE DEL LIBRO 2012

LUNEDÌ 14 MAGGIO - ORE 17.30

### SPAZIO PIEMONTE

**Presentazione del libro di Antonio Caputo  
UN DIFENSORE CIVICO PER LA REPUBBLICA.  
Difesa dei Diritti dell'uomo e del cittadino nell'Unione Europea**

Intervengono:

Antonio Caputo, Difensore Civico del Piemonte

Pierangelo Catalano, docente ordinario di Diritto romano presso l'Università Sapienza di Roma.

Stelio Mangiameli, Direttore dell' Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie.  
"Massimo Severo Giannini".

Emilio Papa, docente ordinario di Storia contemporanea presso l' Università di Bergamo

Carlo Marletti, docente ordinario in Comunicazione pubblica e politica presso l'Università di Torino

Mariano Protto, docente ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Torino Modera: Nino Battaglia, giornalista Rai

Personaggio in cerca d'autore:

Antidoto e umano calmieratore della mala amministrazione, il Difensore erede del Tribunus plebis è Magistrato di interdizione e sollecitazione, "potere negativo"

assertore di legalità sostanziale in prevalente ottica di prevenzione, che si concentra sulla persona e la priorità dei suoi bisogni vitali.

Capace di avvicinare le Istituzioni ai cittadini con il metodo dell'ascolto e il fine della partecipazione inclusiva che rinnovi le motivazioni di un "contratto sociale" inadempito.

Per superare e contrastare, in un pubblico confronto, visioni e interessi di parte, opacità, clientele, partitocrazie senza partiti e dare contenuti alla sovranità popolare e al "bene comune".

Evitando l'insidia letale della retorica di diritti declamati sulla carta e inattuati.

Per una res publica che diventi res populi.

Chi ha paura di quel Difensore?

