



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE

Il Difensore civico



I tascabili di Palazzo Lascaris

n. 38

Torino, giugno 2010

I TASCABILI DI PALAZZO LASCARIS

1. *Intorno alla Sindone* (aprile 1998)
2. *Cos'è l'usura, conoscerla per prevenirla* (luglio 1998)
3. *Il Difensore civico* (ottobre 1998 - ristampa novembre 2000)
4. *Consiglio on line* (maggio 1999)
5. *Storie di ordinaria usura* (settembre 1999)
6. *Piemontesi nel mondo* (dicembre 1999)
7. *Contro la pena di morte* (aprile 2000 - ristampa aprile 2002)
8. *Uno spazio per i giovani* (luglio 2000)
9. *I consiglieri regionali del Piemonte* (ottobre 2000)
10. *www.piemontesinelmondo.it* (aprile 2001)
11. *Il patrimonio linguistico del Piemonte* (luglio 2001)
12. *Il Museo ferroviario piemontese* (dicembre 2001)
13. *Gli Ecomusei in Piemonte* (aprile 2002)
14. *Sapore di Piemonte* (luglio 2002)
15. *Il vocabolario del Consiglio* (settembre 2002 - ristampa gennaio 2003)
16. *Bicentenario di Brofferio e Siccardi* (gennaio 2003)
17. *Vetrina dell'editoria* (luglio 2003)
18. *Il Difensore civico* (dicembre 2003 - ristampa con aggiornamenti aprile 2006)
19. *Torino 2006* (marzo 2004)
20. *Libri di Marmo. Un percorso nella poesia d'oggi* (aprile 2004)
21. *Luigi Palma di Cesnola. Le gesta di un piemontese dagli scavi di Cipro al Metropolitan Museum* (novembre 2004)
22. *Il Piemonte per il Sahel* (aprile 2005)
23. *Consiglieri regionali e assessori – VIII legislatura* (giugno 2005)
24. *Il vocabolario del Consiglio* (II edizione, ottobre 2005 - ristampa luglio 2007)
25. *Franco Martinengo. Figure e paesaggi* (novembre 2005)
26. *Le radici medievali dell'insediamento alpino* (maggio 2006)
27. *Journalier du siège de Turin. "Giornaliero" dell'assedio di Torino* (agosto 2006)
28. *Consiglieri regionali e assessori. VIII legislatura. 2ª edizione* (dicembre 2006)
29. *Sacri Monti del Piemonte e della Lombardia* (maggio 2007)
30. *Il Dalai Lama a Torino* (dicembre 2007)
31. *Terza Conferenza dei Piemontesi nel mondo* (marzo 2008)
32. *Il Sigillo della Regione Piemonte a Padre Clodoveo Piazza* (giugno 2008)
33. *Il Sigillo della Regione Piemonte agli Alpini* (ottobre 2008)
34. *Guglielmo Caccia detto il Moncalvo* (marzo 2009)
35. *Una stella per Lia* (ottobre 2009)
36. *Torino, 2 aprile 1860: inaugurazione del Parlamento a Palazzo Madama* (dicembre 2009)
37. *Parole di Piemonte* (marzo 2010)

L'Ufficio del Difensore civico della Regione è un'importante istituzione per la tutela dei cittadini e per assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

All'inizio della nona legislatura è dunque utile la pubblicazione di questo 'tascabile', aggiornato rispetto alle precedenti edizioni, per comprendere meglio quali siano le prerogative dell'Ufficio e quali siano i diritti del cittadino nei confronti dell'Amministrazione regionale.

Ritengo fondamentale il lavoro svolto dal Difensore civico, che agisce in stretta sintonia con il Consiglio regionale e che rappresenta una garanzia di pluralismo e di attuazione della democrazia nel nostro sistema amministrativo e politico.

Il 'tascabile' si presenta anche come un'agile guida per i cittadini che abbiano bisogno di rivolgersi all'Ufficio del Difensore civico, indicando le modalità di accesso al servizio, che è senza oneri a carico degli utenti.

Valerio Cattaneo

Presidente del Consiglio regionale del Piemonte



DALLA PARTE DEL CITTADINO

Nell'accezione contemporanea il Difensore civico, altrimenti detto Ombudsman, ha fatto la sua prima apparizione in Svezia con la Costituzione del 1809. La normativa svedese ha mutuato il termine Ombudsman da quello medievale *um-boosmaor*: "uno che ha il potere di agire a favore di un altro", "uomo tramite". Nella sua configurazione iniziale l'Ombudsman svolse la funzione di controllo dell'operato del Governo, al fine di soddisfare l'esigenza di garantire controllo ed equilibrio tra i poteri dello Stato.

Successivamente, con l'affermarsi del principio della responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, il Difensore civico ha assunto la funzione di mezzo di tutela degli amministrati.

A seguito del moltiplicarsi dei compiti dello Stato, nel passaggio dello Stato liberale allo Stato sociale, e dell'emersione della dimensione della cittadinanza, il Difensore civico ha sempre più sviluppato la sua funzione di garante del rapporto tra Amministrazione e amministrati.

Con l'avvento dello Stato sociale, la Pubblica Amministrazione non è più esclusivamente impegnata nei settori fondamentali della cosa pubblica (Giustizia, Sicurezza, Difesa) attraverso l'esercizio di poteri di supremazia, ma interviene anche in altri ambiti (Economia, Fiscalità, Mezzi di comunicazione di massa, Lavoro, Salute, Ambiente, Tutela del territorio, Welfare, Servizi pubblici ovvero di pubblica utilità, Trasporti, Scuola, ecc.).

Tale evoluzione comporta una sempre più intensa relazione tra il cittadino e le Amministrazioni, tale da coinvolgere ogni aspetto della vita della persona e dei suoi rapporti con la comunità.

La funzione della Difesa civica diviene, pertanto, un mezzo fondamentale, innanzitutto, per la conoscenza dei diritti, ma soprattutto al fine di poterne garantire l'effettivo esercizio, mettendo le Amministrazioni nella condizione di "servire" il cittadino, con trasparenza e nel segno dell'imparzialità: coerentemente con le modalità di espressione tipiche, che dovrebbero caratterizzare una "buona amministrazione". In tale dimensione, la Difesa civica moderna è funzione fondamentale dello Stato democratico di diritto, in quanto:

- a) costituisce mezzo di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento internazionale e dalla Carta costituzionale in favore della persona e nei riguardi delle Pubbliche Amministrazioni in genere;

- b) realizza la difesa dei diritti dei cittadini e il controllo sulle Pubbliche Amministrazioni nel segno della trasparenza, intervenendo nei casi di mancanza o carenza di amministrazione, ovvero nei casi di:
- omissione di atti obbligatori per legge,
 - irregolarità amministrative,
 - ingiustizia,
 - discriminazione,
 - abuso di potere,
 - mancanza di risposta,
 - rifiuto di accesso all'informazione,
 - ritardo ingiustificato;
- c) costituisce anche strumento "antiburocratico" per eccellenza, contribuendo a ridurre i costi delle "burocrazie" gravanti sul sistema economico nel suo complesso, attraverso un'attività intesa a determinare trasparenza, semplificazione e concretezza dell'azione amministrativa;
- d) costituisce mezzo diretto a stimolare il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, migliorandone efficienza, qualità, ma anche immagine e in definitiva "umanizzando" l'attività amministrativa, nel senso di specificarne l'essenza di servizio per le persone;
- e) svolge ulteriormente attività di "mediazione", nel senso di mettere a confronto le esigenze e i bisogni dei cittadini e degli utenti con i contenuti ed i mezzi tipici, a volte rigidi, dell'azione propria dei pubblici uffici, in tal modo favorendo l'emersione di modi capaci di consentire il soddisfacimento delle attese dei cittadini, innanzitutto, nel rispetto del principio di legalità, ma anche interrogando la politica;
- f) si pone come strumento alternativo a quelli giurisdizionali tipici, tanto in sede amministrativa che ordinaria, giacché attraverso attività di indagine e sollecitazione, nonché suggerimenti, il Difensore civico intende provocare comportamenti virtuosi in capo ai pubblici uffici, che, se adottati, sono in grado di soddisfare diritti, interessi e bisogni dei cittadini.

In definitiva, si tratta di una attività al servizio della Comunità in continua tensione, flessuosamente aderente a istanze, attese, diritti, bisogni e interessi del cittadino.

La sua realizzazione concreta consente di sviluppare il senso di appartenenza delle pubbliche istituzioni alle persone: "questa nostra Repubblica", per usare la famosa espressione di Pietro Calamandrei.

Nella sua più avanzata configurazione, il Difensore civico può definirsi come un'Autorità unipersonale, di rilevanza costituzionale o statutaria, ausiliario dell'organo assembleare, titolare di una funzione di tutela dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione, esercitata con il precipuo scopo di garantire i diritti fondamentali; ad un tempo organo e strumento di partecipazione e di garanzia.

Il Difensore civico costituisce in definitiva mezzo di affermazione del principio di legalità, ovvero dello Stato di diritto fondato sulla separazione dei poteri.

Egli è espressione particolare del principio della separazione dei poteri in quanto "rappresentante" di poteri diffusi, appartenenti alla comunità dei cittadini.

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

LA DIFESA CIVICA IN EUROPA E IN ITALIA

Mezzo di espressione tipico della cittadinanza europea è costituito dalla figura del **Mediatore europeo**, così come in ambito interno si pone la figura del **Difensore civico regionale**, attivato, ad oggi, in quindici Regioni in Italia, oltre alla figura del Difensore civico provinciale e di quello comunale (di cui è stata prevista la soppressione in forza della legge 23.12.2009, n.191 - Legge finanziaria per l'anno 2010).

Il Mediatore europeo

La figura del Mediatore europeo (Difensore civico europeo), istituito dal trattato di Maastricht il 7 febbraio 1992, è stata introdotta per garantire la protezione dei diritti dei cittadini contro i casi di "cattiva amministrazione" da parte delle Istituzioni e degli Organi comunitari, fatta eccezione per la Corte di Giustizia delle Comunità europee e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Chi può presentare reclami al Mediatore europeo

Ogni cittadino di uno Stato membro dell'Unione o residente in uno Stato membro può presentare un reclamo al Mediatore europeo. Lo stesso diritto è attribuito alle imprese, associazioni ed altri organismi con sede ufficiale nell'Unione. Il reclamo può essere presentato anche tramite il Difensore civico regionale

Oggetto dell'istanza

- Il Mediatore europeo ha il compito di esaminare le denunce dei cittadini contro i casi di cattiva amministrazione (omissioni, irregolarità, illegittimità, iniquità, discriminazioni, abusi di potere, carenza o rifiuto d'informazione, ritardi ingiustificati) da parte delle istituzioni e degli Organi della Comunità Europea (Commissione europea; Consiglio dell'Unione europea; Parlamento europeo; Corte dei Conti; Corte di Giustizia, salvo nella loro funzione giurisdizionale; Comitato economico e sociale; Comitato delle Regioni; Istituto monetario europeo; Banca centrale europea; Banca europea degli investimenti, ecc).

- Il Mediatore europeo non può trattare casi riguardanti le Amministrazioni nazionali, regionali, o locali degli Stati membri.

Come presentare l'istanza

Si può scrivere al Mediatore europeo in una delle undici lingue ufficiali dell'Unione, indicando chiaramente le generalità, l'istituzione o l'organo comunitario contro il quale si intende presentare reclamo e i motivi che inducono a farlo, anche utilizzando un apposito modulo standard, disponibile presso l'ufficio del Mediatore e presso gli uffici degli ombudsmen nazionali negli Stati membri (<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/complaintform/home.faces>). Il ricorso può essere presentato entro due anni dalla data in cui si è venuti a conoscenza dei fatti contestati. È sempre necessario avere già interpellato l'istituzione o l'organismo in questione. Il Mediatore europeo non esamina casi attualmente pendenti presso un Tribunale già oggetto di giudicato.

Il Mediatore europeo viene eletto dal Parlamento europeo e rimane in carica per l'intera legislatura.

Per informazioni e ricorsi:

Mediatore europeo, 1 avenue du Président Robert Schuman,
CS 30403, F - 67001 Strasburg Cedex

Tel. 0033 3 88 17 23 13 - fax 0033 3 88 17 90 62

Sito internet: <http://www.ombudsman.europa.eu>

E-mail: euro-ombudsman@europarl.eu.int

La Difesa civica in Italia: nelle Regioni e negli Enti locali

A partire dagli anni Settanta sono stati istituiti, per iniziativa legislativa dei singoli Consigli regionali, i Difensori civici regionali.

Vent'anni dopo, la riforma delle autonomie locali (art. 8 della legge 142/1992, ora art. 11 del Decreto legislativo 267/2000) ha attribuito alle Province ed ai Comuni la facoltà di procedere alla nomina di Difensori civici con compiti specifici di garanzia dell'imparzialità e del buon funzionamento delle Amministrazioni comunali e provinciali.

In tale contesto, la Difesa civica si pone come frontiera avanzata di una vera e propria "giustizia di prossimità", connotata strutturalmente dal carattere della capillarità molecolare, capace di raggiungere tutti i cittadini.

È in atto un processo legislativo inteso a rideterminare le funzioni e competenze dei Difensori civici presenti in Italia.

Così, la legge 23/12/2009, n. 191 (Legge finanziaria per l'anno 2010), come modificata dal D.L. 25/01/2010, n. 2, convertito in legge 26.03.2010, n. 42 recante "Interventi urgenti concernenti Enti locali e Regioni", ha previsto la soppressione della figura del Difensore civico comunale, con applicazione delle relative disposizioni "a decorrere dall'anno 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo".

In tale contesto, la modifica legislativa ha, inoltre, previsto la possibilità di attribuire le funzioni del Difensore civico comunale, mediante apposita convenzione, al Difensore civico della Provincia nel cui territorio rientra il relativo Comune, ferme restando le prerogative del Difensore civico regionale, così come previste dalla legislazione regionale e nazionale, che riguardano tutti i cittadini.

Il Difensore civico nella Regione Piemonte

È merito della Regione Piemonte avere istituito la figura del Difensore civico già nell'anno 1981.

L'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte definisce il Difensore civico come Autorità indipendente della Regione preposta alla tutela amministrativa dei cittadini.

Egli agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti di soggetti che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico, per garantire imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa.

L'attività del Difensore civico si integra e si coordina con quelle di analoghe istituzioni operanti in ambito locale, nazionale ed europeo: come, tra le altre, il Mediatore europeo, il Garante del contribuente, il Garante dei detenuti, il Garante dell'infanzia, il Garante degli animali, le Autorità preposte alla regolazione del mercato e dei servizi pubblici essenziali (luce, gas, telefono, ecc.), ovvero

di soggetti che operano per la tutela di interessi collettivi e diffusi e di diritti facenti capo alle persone e alla Comunità, come le associazioni di volontariato e le associazioni dei consumatori, enti e comitati in genere, istituzioni universitarie e così, ulteriormente, le istituzioni giudiziarie.

In particolare l'attività del Difensore civico si coordina con quella parallela svolta dall'Autorità giudiziaria integrandosi e coordinandosi con la stessa sia pure in ambiti differenziati.

Con l'istituzione universitaria è in corso una intensa relazione intesa a approfondire, far conoscere e diffondere l'Istituto del Difensore civico e la cultura della Difesa civica, mediante la previsione di conferenze e corsi specialistici rivolti agli studenti.

Nomina del Difensore civico

Il Difensore civico è nominato con decreto del presidente della Giunta regionale su designazione del Consiglio regionale a scrutinio segreto, che richiede la maggioranza qualificata di due terzi, a difesa delle caratteristiche di terzietà, indipendenza e imparzialità nell'esercizio della funzione.

Attività del Difensore civico

Il Difensore civico esplica la sua attività nei più diversi ambiti, tra cui salute e servizi alla persona, tutela del territorio e ambiente, trasporti pubblici, servizi pubblici ovvero di pubblica utilità, economia, fiscalità, mezzi di comunicazione di massa, lavoro e pubblico impiego, scuola, partecipazione a procedimenti amministrativi.

Le competenze del Difensore civico comportano interventi che si esplicano nei confronti:

- delle amministrazioni periferiche dello Stato e dei concessionari e gestori di servizi pubblici ovvero di pubblica utilità (art. 16 legge 127/1997);
- delle Amministrazioni regionali (legge regionale 50/1981);
- delle Aziende sanitarie locali (legge regionale 47/1985).

Inoltre, al Difensore civico, al fine di garantire trasparenza, economicità, efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione amministrativa, è attribuito il potere di riesame delle determinazioni di rifiuto ovvero diniego anche parziale in ordine al diritto di accesso documentale, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/1990 e successive modificazioni, con effetto sospensivo in ordine ai termini per il

successivo eventuale ricorso giurisdizionale avanti al Tribunale amministrativo regionale competente.

Il vigente Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali ha attribuito al Difensore civico regionale il potere di nominare commissario *ad acta*, in caso di omissione o ritardo di atti obbligatori *ex lege* da parte degli Enti locali.

La suddetta previsione deve, peraltro, essere interpretata alla luce dell'insegnamento della Corte costituzionale derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione, conseguendone che "i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere ad organi di Governo della Regione e non già ad apparati amministrativi ", in funzione dell'autonomia politica dell'Ente (Corte costituzionale n. 112/2004; 173/2004; 167/2005).

In ogni modo, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, che devono configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi connessi sostanzialmente alle esigenze di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale della autonomia degli Enti locali.

Il Difensore civico si pone, quindi, come articolazione ulteriore a supporto di istituzioni poste a garanzia dei diritti fondamentali, dei diritti umani e dei diritti alla persona.

La tutela delle persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale

Per quanto concerne la tutela dei diritti delle persone più deboli, la legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) ha previsto la possibilità che il Difensore civico affianchi, costituendosi parte civile, la persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale, vittima dei reati di atti osceni, omicidio, infanticidio in condizione di abbandono morale e materiale, omicidio del consenziente, istigazione o aiuto al suicidio, percosse, lesioni personali, pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, rissa, abbandono di persone minori o incapaci, omissione di soccorso, ingiuria, diffamazione, riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, prostituzione minorile, pornografia, tratta di persone, sequestro di persona, arresto illegale, violenza sessuale, corruzione di minorenni, violenza privata, minaccia, stato di incapacità procurato mediante violenza, violazione di domicilio, violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza, furto, rapina, estorsione, truffa, circonvenzione di persone incapaci,

usura, nonché dei reati previsti dalla legge di abolizione della normativa della prostituzione e relativa alla lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui (legge 20 febbraio 1958, n.75),

In tal modo, il Difensore civico si costituisce parte civile nel processo penale a fianco delle persone disabili, per la tutela della vittima del reato, ma più in generale per affermare i principi della non discriminazione e della non violenza, quali basi della civile convivenza.

È in atto a tal fine un canale informativo tra l'Ufficio del Difensore civico e la Procura generale presso la Corte di Appello di Torino e la Presidenza del Tribunale di Torino, al fine di concretare tale area di interventi.

La tutela antidiscriminatoria

Nella direzione dell'affermazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di pari opportunità, quali diritti fondamentali della persona, la Difesa civica può farsi portatrice di interessi giuridici connessi all'appartenenza ad un genere e quindi contribuire alla rimozione di abusi, aporie e disfunzioni che, nell'ambito dell'azione amministrativa possono costituire discriminazione legate alla razza, al sesso, alla religione, all'orientamento sessuale, alla condizione personale e sociale, alla nazionalità, alla lingua, all'opinione politica, all'handicap e all'età.

A tali fini, in considerazione degli obiettivi perseguiti dall'azione del Difensore civico regionale, consistenti nello stimolare comportamenti virtuosi e corretti in capo alle Pubbliche Amministrazioni, sono state attivate modalità di collaborazione e di scambio informativo tra l'ufficio del Difensore civico regionale e le Consigliere di parità regionale e delle Province del Piemonte, ai fini di un sistematico coordinamento delle rispettive attività.

Autonomie locali, "federalismo" e Difensore civico

È in corso un processo di riordinamento della normativa riferita agli Enti locali, in relazione alla legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) e al processo legislativo che ne deriva in sede attuativa.

Il quadro di riferimento è costituito dal principio affermato dalla Costituzione della Repubblica nell'articolo 5: *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

In tale contesto riformatore dell'organizzazione dello Stato, la figura del Difensore civico assume necessariamente una funzione particolarmente rilevante in considerazione dell'estendersi dei compiti e delle attribuzioni degli Enti territoriali, da cui deriva un processo di "avvicinamento" degli Uffici pubblici al cittadino, conseguendone che l'attività del Difensore civico può essere svolta in forme sempre più flessibili, nella direzione anche dell'informalità e dell'immediatezza, a vantaggio della Comunità che può chiedere conto ai suoi amministratori del loro operato in una relazione di confronto e scambio, capace di superare vincoli rigidamente burocratici che talora ostacolano, ritardano e anche impediscono l'equilibrato svolgimento dell'azione amministrativa.

È viva, in tal senso, l'esigenza di salvaguardare i diritti dei cittadini di poter rivolgersi, anche informalmente, quale vera e propria risorsa "di giustizia di prossimità", quale *defensor civitatis*, al Difensore civico, al fine di sollecitare comportamenti corretti e adeguati delle Pubbliche Amministrazioni, nel segno della imparzialità, trasparenza, economicità, efficienza ed equità.

Il Difensore civico regionale e la salute:

in particolare, il problema degli anziani non autosufficienti

Il Difensore civico regionale, 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 Asl operanti nella Regione quanto gli spetta di diritto.

L'Ufficio interviene, quindi, nei confronti delle Amministrazioni coinvolte nelle problematiche portate all'attenzione della Difesa civica (Asl, presidi e strutture ospedaliere e socio-sanitarie, nonché Enti gestori di funzioni socio-assistenziali), in base a segnalazioni, esposti, reclami di cittadini ed enti che intendono tutelare i diritti dell'utenza piemontese, in materia sanitaria .

Su questioni specifiche, in casi di particolare importanza e comunque meritevoli di urgente considerazione, al Difensore civico, ai sensi dell'art. 8 della legge regionale 09/12/1981, n.50, compete il potere-dovere di formulare specifiche relazioni agli Organi regionali competenti.

Le problematiche segnalate con maggior frequenza all'Ufficio della Difesa civica regionale riguardano:

- a) casi di "malpractice" sanitaria (interventi sanitari lesivi della salute dei malati, frutto di errori; difficoltà nell'ottenimento di cartelle cliniche; problemi

relativi al consenso informato a trattamenti sanitari; richieste di non dovuti pagamenti di oneri relativi a prestazioni sanitarie, ecc.);

- b) criticità connesse alle attività di assistenza sanitaria e socio-assistenziale, che riguardano la popolazione anziana non autosufficiente e svantaggiata economicamente, che possono essere suddivise, sulla base delle segnalazioni pervenute all'Ufficio, nelle seguenti tipologie, che non hanno carattere esaustivo:
- accesso al "Percorso di continuità assistenziale" e concordanza dello stesso con l'evoluzione dei bisogni della persona;
 - "opposizioni alle dimissioni" di anziani bisognosi di assistenza, da strutture ospedaliere o da strutture socio-sanitarie;
 - utilizzo di cure domiciliari nella fase di lungoassistenza dell'anziano non autosufficiente;
 - tempi di attesa per il ricovero in strutture residenziali e denunciata mancata trasparenza in ordine alla formazione delle liste d'attesa;
 - inadeguatezza informativa in ordine a diritti degli ospiti ricoverati;
 - problematiche di ordine burocratico-fiscale in ordine alla fase di lungodegenza;
 - richieste di sottoscrizione, al momento del ricovero dell'anziano in case di cura o strutture socio-sanitarie, di "contratti di ospitalità" contenenti clausole di cui si afferma il contrasto con la normativa vigente;
 - richieste ai ricoverati di corrispondere somme aggiuntive alla quota alberghiera della retta di ricovero in relazione a prestazioni alberghiere aggiuntive e spese di carattere sanitario;
 - mancata o incompleta realizzazione ed integrazione sul territorio regionale delle funzioni socio-assistenziali secondo i criteri dettati dalla vigente normativa regionale.

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

Modalità di attivazione dell'Ufficio e risultati che il cittadino può attendersi

Chi può presentare reclamo?

Tutti i cittadini, anche stranieri, se regolarmente soggiornanti, possono presentare una richiesta di intervento all'Ufficio del Difensore civico regionale. Inoltre sono abilitati a richiedere l'intervento dell'Ufficio anche associazioni, comitati e altri Enti rappresentativi di interessi diffusi.

Nei confronti di quali uffici e quali amministrazioni?

Le competenze del Difensore civico regionale si esplicano, tra gli altri, nei confronti di:

Regione, Aziende sanitarie locali, Ospedali;

Comuni, Province, Comunità montane, Consorzi socio-assistenziali;

Amministrazioni statali periferiche (es. Inps, Inpdap, Inail, Agenzia delle Entrate, ecc.);

Gestori e concessionari di pubblici servizi ovvero di servizi di pubblica utilità (es. Trenitalia, Enel, Eni Gas & Power, Smat, Rai, Telecom, Tim, Vodafone, ecc.).

Quando si ricorre al Difensore civico regionale?

Il Difensore civico regionale interviene, in sostanza, nei casi di "cattiva amministrazione", ovvero carenza di amministrazione che concerne non solo il mancato rispetto, da parte dell'ente in questione, degli obblighi giuridici, ma anche di quelli di buona amministrazione, nonché di violazione dei diritti umani (intesi come diritto alla conoscenza, alla trasparenza e al buono e imparziale andamento delle pubbliche amministrazioni e all'attività dei gestori e concessionari di pubblici servizi o di servizi di pubblica utilità).

Quale risultato aspettarsi?

Il Difensore civico regionale cerca, innanzitutto, di giungere ad una soluzione che sia il frutto di un'azione spontanea, "amichevole", dei pubblici uffici, tale da risolvere il problema della "cattiva amministrazione", secondo diritto e nel segno dell'imparzialità.

In caso di fallimento della soluzione "amichevole", il Difensore civico può sollecitare la risoluzione del caso e anche suggerire rimedi e soluzioni, fermo

restando l'eventuale rimedio giurisdizionale spettante al cittadino interessato che comunque si intende prevenire mediante spontanei adempimenti di atti e comportamenti dovuti dalle Pubbliche Amministrazioni.

A tal fine, il Difensore civico può richiedere documenti e sentire i funzionari degli uffici interessati.

Nessun diniego e nessun segreto d'ufficio può essergli opposto e il Difensore civico può fissare termini per la conclusione del procedimento.

Il Difensore civico rileva irregolarità, negligenze, ritardi, valutando anche legittimità e merito degli atti amministrativi inerenti ai problemi a lui sottoposti, informandone tanto gli organi amministrativi preposti che gli organi politici, affinché se ne facciano carico, risultando, pertanto, la sua attività sollecitatoria, in molti casi, vero e proprio "grido di dolore" di cittadini offesi da casi di "cattiva amministrazione".

LE RELAZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

Quale momento di trasparenza e anche segno di democrazia, il Difensore civico relaziona gli organi rappresentativi della sovranità popolare, tanto nazionale (Parlamento, nelle persone dei presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica) quanto locale (il Consiglio regionale, nelle persone del presidente del Consiglio regionale e dei consiglieri), in ordine all'attività svolta. È l'occasione per un confronto che deve essere colto dalla classe politica, in quanto la relazione del Difensore civico può costituire il presupposto, che proviene dalle istanze dei cittadini, affinché vengano adottate le conseguenziali provvidenze normative, ovvero amministrative, intese a tutelare e rafforzare i diritti dei cittadini.

Si tratta, in tal senso, di far conoscere agli organi politici le criticità ed i problemi riscontrati dal Difensore civico nell'esercizio della sua opera, nel contempo sollecitando la responsabilità propria della amministrazione e della politica, a tutela del bene comune.

In ogni momento il Difensore civico può inviare al Consiglio regionale e anche al presidente della Giunta regionale relazioni su questioni specifiche, in casi di particolare importanza e comunque meritevoli di urgente considerazione.

REGOLE DEONTOLOGICHE DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE

PREAMBOLO

(Presupposti e finalità)

Presupposto fondante delle regole deontologiche dell'Ufficio del Difensore civico è costituito dai principi costituzionali stabiliti negli articoli 97 e 98 della Costituzione della Repubblica.

Finalità prima delle regole consiste nello sforzo di contribuire affinché vengano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione pubblica e tutelati i diritti fondamentali della persona e dei cittadini.

Le regole si applicano a tutti i funzionari e impiegati assegnati all'Ufficio del Difensore civico.

Le regole stabiliscono i principi ai quali intende ispirarsi l'azione del Difensore civico.

Restano ferme tutte le norme, anche di livello contrattuale, che disciplinano i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità, qualificanti il corretto adempimento delle prestazioni lavorative rese dai dipendenti dell'Ufficio.

Articolo 1

(Principi di riferimento)

I dipendenti assegnati all'Ufficio del Difensore Civico si uniformano al codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni.

Essi si uniformano altresì al Codice europeo di buona condotta amministrativa approvato con Risoluzione del Parlamento europeo il 6 settembre 2001.

L'Ufficio del Difensore civico, richiamandosi alla Raccomandazione 92/131 CEE sulla tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro, garantisce a tutti coloro che lavorano nell'Ufficio un ambiente sereno in cui i rapporti interpersonali siano improntati alla correttezza, all'eguaglianza e al reciproco rispetto della libertà e della dignità della persona.

Garantisce altresì il diritto alla tutela da qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole o che discrimini, anche in via indiretta, le lavoratrici o i lavoratori.

Articolo 2

(Principi ispiratori: Autonomia dell'Ufficio - Riservatezza)

Il Difensore civico è Autorità indipendente della Regione Piemonte preposta alla tutela dei cittadini nei riguardi delle Pubbliche Amministrazioni e dei concessionari e gestori di servizi pubblici ovvero di pubblica utilità.

I dipendenti assegnati all'Ufficio uniformano il loro comportamento, nel rigoroso rispetto del principio di autonomia e indipendenza dell'attività del Difensore civico, che ne motiveranno e ispireranno le condotte, con particolare riguardo ai doveri di riservatezza e di rispetto del segreto d'ufficio, in aderenza anche alle vigenti disposizioni di legge in tema di privacy ai sensi del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196 e successive modificazioni.

REGOLE DI COMPORTAMENTO

Articolo 3

(Indipendenza e Imparzialità)

I dipendenti assegnati all'Ufficio devono in ogni momento agire in modo imparziale, cercando altresì di apparire imparziali nei rapporti con i cittadini e con le Pubbliche Amministrazioni, a tutela dei principi di trasparenza, equità, economicità, efficienza, efficacia dell'azione amministrativa e a difesa dei diritti del cittadino.

Articolo 4

(Assenza di discriminazione)

I dipendenti assegnati all'Ufficio evitano qualunque discriminazione tra i cittadini utenti del servizio, basata su sesso, razza, nazionalità, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche, condizione personale e sociale, handicap, età, orientamento sessuale.

Articolo 5

(Correttezza e lealtà - Doveri di collaborazione)

I dipendenti assegnati all'Ufficio tengono un comportamento corretto e leale, coordinandosi tra di loro nello svolgimento puntuale delle attività preparatorie e istruttorie coordinate e dirette dal Difensore civico.

Articolo 6

(Professionalità e operosità)

I dipendenti assegnati all'Ufficio assolvono i compiti a loro affidati con diligenza, sollecitudine e professionalità, riservando alle questioni trattate l'attenzione e il tempo necessari.

Essi curano la formazione continua e l'aggiornamento nelle materie attinenti agli affari trattati.

Articolo 7

(Legalità e obiettività)

I dipendenti assegnati all'Ufficio agiscono secondo la legge e applicano le norme e le procedure previste dalla legislazione che disciplina l'attività del Difensore civico.

Essi vigilano e si adoperano in particolare affinché gli interventi su diritti e interessi dei cittadini abbiano un fondamento di legge e il loro contenuto sia conforme alla legge, anche orientando il cittadino.

Articolo 8

(Proporzionalità, assenza di abuso di potere)

I dipendenti assegnati all'Ufficio assicurano che le misure adottate nello svolgimento dell'attività siano proporzionali all'obiettivo voluto, nel rispetto dei diritti dei cittadini e dell'equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico.

Le competenze dell'Ufficio sono esercitate unicamente per il perseguimento delle finalità proprie della difesa civica, nei limiti della normativa e nel rispetto dell'interesse generale.

Articolo 9

(Trattazione delle pratiche: equità e cortesia)

I dipendenti assegnati all'Ufficio operano in modo equo e ragionevole, accogliendo il pubblico in tempi celeri, con spirito disponibile e mostrando cortesia. Nei rapporti con i cittadini utenti del servizio di difesa civica, dimostrano spirito di servizio, correttezza e disponibilità.

Essi devono sempre rispondere in tempi ragionevoli alla corrispondenza e a chiamate telefoniche e per posta elettronica, rendendosi utili e disponibili e cercando di offrire riscontri attenti e motivati nel modo più completo, se del caso

anche indirizzando ed orientando il cittadino, spiegandogli modi, contenuti e finalità dell'azione di difesa civica.

In caso di errore che leda i diritti o gli interessi di un cittadino, essi sono tenuti a scusarsi, sforzandosi di correggere nel modo più celere e opportuno gli effetti negativi derivanti dall'errore, comunque informando il cittadino tempestivamente, affinché lo stesso possa comunque esercitare ogni suo eventuale diritto.

Articolo 10

(Informazione circa possibilità alternative)

Nel caso in cui risulti necessario e comunque possibile il ricorso all'Autorità giudiziaria per la tutela di ipotetici diritti e interessi del cittadino, quest'ultimo verrà tempestivamente informato in ordine a tale facoltà, senza in alcun modo impegnare il Difensore civico a fornire pareri e interpretazioni, peraltro non vincolanti, che non sono di sua competenza.

I dipendenti assegnati all'Ufficio hanno comunque cura di informare con chiarezza il cittadino in ordine alle attribuzioni e competenze del Difensore civico e al contenuto e finalità dell'azione di difesa civica, anche quale mezzo alternativo a quelli giurisdizionali tipici.

Articolo 11

(Diritto di essere ascoltati)

Ogni cittadino ha il diritto di presentare sue osservazioni e commenti ai funzionari e impiegati dell'Ufficio, anche oralmente, preferibilmente avvalendosi dei moduli messi a sua disposizione dall'Ufficio.

I dipendenti assegnati all'Ufficio sono tenuti ad ascoltare il cittadino nel rispetto dell'organizzazione data al lavoro, relazionandosi con gli utenti con tempestività e assiduità.

Resta ferma l'assoluta e piena autonomia di valutazione del Difensore civico circa mezzi e contenuto del suo intervento, dispiegato a tutela della Comunità, per il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Articolo 12

(Richiesta di accesso a documenti)

Le richieste di accesso ai documenti dell'Ufficio vengono trattate in conformità ai principi generali e ai limiti enunciati nel regolamento CE n. 1049/2001, co-

munque nel rispetto rigoroso della privacy facente capo a terzi e nei limiti della pertinenza e continenza dettati dalla vigente normativa in materia di accesso. Resta ferma l'autonomia funzionale dell'attività del Difensore civico nei rapporti con i pubblici uffici, in considerazione della peculiarità dell'intervento dello stesso Difensore civico.

Se non è possibile ottemperare ad una richiesta orale di accesso a documenti, il cittadino viene invitato a formulare tale richiesta per iscritto.

Articolo 13

(Termine ragionevole per la conclusione dell'intervento)

Nel rispetto dell'organizzazione del lavoro dell'Ufficio, i dipendenti assegnati all'Ufficio si adoperano per dare sollecito corso alla trattazione delle pratiche assegnate, da trattare e concludere in tempi ragionevoli, avendo riguardo alla specificità di ciascun caso trattato, in ogni modo informandone puntualmente e costantemente i cittadini con le modalità ritenute più opportune.

NORMATIVA ESSENZIALE DI RIFERIMENTO

- **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

Articolo 228 (ex articolo 195 E)
(Nomina del Mediatore europeo)

- **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

Articolo 41
(Il diritto ad una buona amministrazione)

- **Costituzione della Repubblica italiana**

Articolo 2
*(Riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili della persona,
sia come singolo sia nelle formazioni sociali)*

Articolo 3
(Principio di uguaglianza)

Articolo 5
(Le autonomie locali nel quadro repubblicano)

Articolo 97
*(Principio di imparzialità e buon andamento
delle Pubbliche Amministrazioni)*

Titolo V

Articoli da 114 a 133
(Regione, Province, Comuni)

- **Statuto della Regione Piemonte**

Articolo 90

(Definizione dell'Ufficio del Difensore civico regionale quale Autorità indipendente della Regione)

- **Legge regionale 09.12.1981, n. 50**

(Istituzione dell'Ufficio del Difensore civico: compiti e funzioni)

- **Legge regionale 24.04.1985, n. 47**

(Estensione delle competenze del Difensore civico alle strutture amministrative del Servizio Sanitario e delle Asl operanti nel territorio regionale)

- **Legge 07.08.1990, n. 241, come modificata dalle leggi 24.11.2000, n. 340, 11.02.2005, n. 15 e 18.06.2009, n. 69**

Articolo 25

(Riesame da parte del Difensore civico delle determinazioni in materia di accesso agli atti)

- **Legge 05.02.1992, n. 104**

Articolo 36

(Costituzione di parte civile del Difensore civico regionale a fianco delle persone, portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale, vittime di reato)

- **Legge 15.05.1997, n. 127**

Articolo 16

(Estensione delle competenze del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato)

- **Decreto Legislativo 18.08.2000, n. 267**

Articolo 11

(Istituzione del Difensore civico provinciale e comunale: attribuzioni)

Articolo 127

(Il Controllo eventuale del Difensore civico comunale provinciale sulle deliberazioni di Giunta e Consiglio)

Articolo 136

(Poteri sostitutivi del Difensore civico regionale per omissione o ritardo di atti obbligatori per legge: la nomina di Commissario ad acta)

- **Legge 23 dicembre 2009, n. 191**

Articolo 2 comma 186

(Ipotezzata soppressione del Difensore civico comunale)

- **D.L. 25.01.2010, N. 2 convertito in legge 26.03.2010 n. 42**

Articolo 1 quater

(Previsione del Difensore civico territoriale)

DIFENSORI CIVICI SUL TERRITORIO PIEMONTESE

Difensore civico della Regione Piemonte	Antonio CAPUTO
Difensore civico della Provincia di Torino	Ettore RINALDI
Difensore civico della Provincia di Asti	Elisabetta DURETTO
Difensore civico della Provincia di Biella	Piergiovanni MALANOTTE
Difensore civico della Provincia di Novara	Ruggero CONCONE
Difensore civico della Provincia di Vercelli	Fabio GUARNIERI
Difensore civico del Comune di Torino	Emilio PAPA
Difensore civico del Comune Novara	Antonio COSTA BARBÈ
Difensore civico del Comune di Verbania	Mirella CRISTINA

DIFENSORI CIVICI REGIONALI

ABRUZZO	Nicola SISTI
BASILICATA	Catello APREA
CAMPANIA	Vincenzo LUCARIELLO
EMILIA ROMAGNA	Daniele LUGLI
LAZIO	Felice Maria FILOCAMO
LIGURIA	Anna Maria FAGANELLI
LOMBARDIA	Donato GIORDANO
MOLISE	Pietro DE ANGELIS
MARCHE	Samuele ANIMALI
PIEMONTE	Antonio CAPUTO
SARDEGNA	In attesa di nomina
TOSCANA	Giorgio MORALES
UMBRIA	In attesa di nomina
VALLE D'AOSTA	Flavio CURTO
VENETO	Vittorio BOTTOLI
CALABRIA	Non ancora nominato
PUGLIA	Non ancora nominato
SICILIA	Non ancora istituito

DIFENSORI CIVICI DELLE PROVINCE AUTONOME

BOLZANO	Burgi VOLGGER
TRENTO	Raffaello SAMPAOLESI

INDICE

Presentazione	pag. 3
Dalla parte del cittadino	pag. 5
La difesa civica in Europa e in Italia.....	pag. 8
• Il mediatore europeo	pag. 8
• La difesa civica in Italia: nelle Regioni e negli Enti locali	pag. 9
• Il Difensore civico nella Regione Piemonte	pag. 10
<i>Nomina del Difensore civico</i>	pag. 11
<i>Attività del Difensore civico</i>	pag. 11
<i>La tutela delle persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale</i>	pag. 12
<i>La tutela antidiscriminatoria</i>	pag. 13
<i>Autonomie locali, "federalismo" e Difensore civico</i>	pag. 13
<i>Il Difensore civico regionale e la salute: in particolare, il problema degli anziani non autosufficienti</i>	pag. 14
• Modalità di attivazione dell'Ufficio e risultati che il cittadino può attendersi	pag. 16
<i>Chi può presentare reclamo?</i>	pag. 16
<i>Nei confronti di quali uffici e quali amministrazioni?</i>	pag. 16
<i>Quando si ricorre al Difensore civico regionale?</i>	pag. 16
<i>Quale risultato aspettarsi?</i>	pag. 16
Le relazioni del Difensore civico	pag. 18
Regole deontologiche dell'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte	pag. 19
Normativa essenziale di riferimento.....	pag. 24
Difensori civici sul territorio piemontese.....	pag. 27
Difensori civici regionali	pag. 28
Difensori civici delle Province autonome	pag. 28

Per rivolgersi all'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte

- Via Francesco Dellala, 8 (p. terzo) - 10121 TORINO
Tel. 011.57.57.387-389 - Fax 011.57.57.386
e-mail: difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
- Uffici Relazione con il Pubblico (URP) della Regione Piemonte presso i capoluoghi di Provincia, presso i quali è stato attivato il servizio di Difesa civica:

URP Alessandria - Via dei Guasco, 1 - 15100 ALESSANDRIA
Tel. 0131.28.50.72 - 0131.28.50.74 - Fax 0131.28.50.73
e-mail: urpalessandria@regione.piemonte.it

URP Asti - Corso Alfieri, 165 - 14100 ASTI
Tel. 0141.32.45.51 - 0141.32.45.59 - Fax 0141.32.42.48
e-mail: urpasti@regione.piemonte.it

URP Biella - Via Galimberti, 10/a - 13900 BIELLA
Tel. 015.85.51.571 - 015.85.51.568 - Fax 015.85.51.572
e-mail: urpbiella@regione.piemonte.it

URP Cuneo - Piazzale della Libertà, 7 - 12100 CUNEO
Tel. 0171.60.31.61 - 0171.60.37.48 - Fax 0171.63.15.35
e-mail: urpcuneo@regione.piemonte.it

URP Novara - Via Dominioni, 4 - 28100 NOVARA
Tel. 0321.39.38.00 - 0321.39.38.03 - Fax 0321.33.27.3
e-mail: urpnovara@regione.piemonte.it

URP Verbania - Via Albertazzi, 3 - 28922 VERBANIA
Tel. 0323.50.28.44 - 0323.50.28.40 - Fax 0323.50.14.64
e-mail: urpverbania@regione.piemonte.it

URP Vercelli - Via Fratelli Ponti, 24 - Palazzo Verga - 13100 VERCELLI
Tel. 0161.60.02.86 - 0161.60.02.78 - Fax 0161.50.27.09
e-mail: urpvercelli@regione.piemonte.it

Per saperne di più e per la consultazione del materiale illustrativo,
nonché della legislazione di riferimento:
www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif_civico/index.htm

Direzione Comunicazione istituzionale dell'Assemblea regionale
Direttore: Rita Marchiori

Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale
Direttore: Adriana Garabello

Settore Informazione
Responsabile: Marina Ottavi
Carlo Tagliani

Testi a cura del Difensore civico regionale, avv. Antonio Caputo e dei funzionari dell'Ufficio

Stampa
Arti Grafiche Giacone - Chieri