

Allegato 6

XV LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI N. 1879

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

SPINI, MIGLIORI, D'ANTONA, GIACHETTI, SERVODIO

Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale

Presentata il 2 novembre 2006

Onorevoli Colleghi! -La difesa civica in Italia è stata attuata in diverse regioni a cominciare dai primi anni '70. Toscana e Liguria furono le prime a istituire il loro difensore civico regionale. Ma a tutt'oggi alcune regioni sono ancora prive del difensore civico.

La prima legge statale riguardante la difesa civica è la legge n. 142 del 1990, che ha previsto la facoltà degli enti locali di istituire il difensore civico - disposizione confermata dalla nuova disciplina degli enti locali adottata con il testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Altre leggi statali hanno attribuito funzioni al difensore civico: la legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 15 del 2005, la legge n. 104 del 1992, e la legge n. 127 del 1997, come modificata dalla legge n. 191 del 1998.

Manca però tuttora una legge organica che disciplini la materia della tutela non giurisdizionale (peraltro non prevista da alcuna norma costituzionale), diversamente dalla gran parte dei Paesi dell'Unione europea e anche dei Paesi dell'est europeo, nei quali sono vigenti leggi statali sulla difesa civica ed è istituito anche il Difensore civico nazionale. L'Unione europea dispone anch'essa di un proprio istituto, il Mediatore europeo, eletto dal Parlamento di Strasburgo.

La difesa civica in Italia è presente «a macchia di leopardo», con larghi vuoti specialmente nel meridione, e dunque la tutela non giurisdizionale non è garantita a tutti i cittadini. Manca, inoltre, un Difensore civico nazionale.

I documenti internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa hanno più volte invitato gli Stati a dotarsi di un difensore civico e l'Italia è stata oggetto di un espresso richiamo del Comitato per i

diritti umani delle Nazioni Unite che, già nel 1994, osservava, nel commento al rapporto dell'Italia, alla voce «principali soggetti di preoccupazione» che «la funzione di Difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale (...) ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto del territorio in cui vivono» (*Observations du Comité des droits de l'homme*,

Comité des droits de l'homme, 51^a sessione, 3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add.37); anche il recente rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ai paragrafi 226 e 227, esamina tale problematica, segnalando la carenza dell'Italia per l'assenza di un Difensore civico nazionale e di un sistema compiuto di difesa civica su tutto il territorio ed evidenziando come tale istituto contribuirebbe probabilmente anche a deflazionare il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Va ricordato che Unione europea e Consiglio d'Europa, nel valutare i parametri di democraticità delle nuove democrazie che chiedono di entrare nelle due organizzazioni, pretendono che lo Stato che chiede di accedere sia, fra l'altro, dotato di un proprio Difensore civico nazionale e l'Italia, fondatrice di entrambe le organizzazioni, ne è tuttora priva.

Tuttavia l'importanza della difesa civica è sempre più avvertita anche nel nostro Paese e costituisce un aspetto rilevante della riforma della pubblica amministrazione. Il diritto del cittadino alla buona amministrazione e la tutela dei suoi interessi legittimi vengono garantiti dalla difesa civica, là dove esiste, con un'azione di mediazione, conciliazione e persuasione che non richiede spese, formalismi burocratici e tempi lunghi e può tendere, in prospettiva, a deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

La presente proposta di legge si prefigge, dunque, di colmare due lacune del nostro ordinamento: la mancanza di una disciplina organica dell'istituto e di un Difensore civico nazionale. La proposta di legge è stata elaborata e presentata dalla Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome integrata da alcuni difensori civici comunali e provinciali.

Il capo I della proposta di legge stabilisce i principi generali della materia senza prevedere norme di dettaglio, che spettano agli ordinamenti regionali e locali, ricordando che comunque stiamo parlando di livelli essenziali per l'esercizio di due diritti fondamentali, quali quello alla tutela non giurisdizionale e alla buona amministrazione.

Vanno sottolineati i più importanti tra questi principi.

Fra le finalità della difesa civica vi è la tutela del diritto alla buona amministrazione, della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione (commi 1 e 2). Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela dei propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione (articolo 2, comma 4). La difesa civica si articola in Difensore civico nazionale, Difensore civico regionale e Difensore civico locale (articolo 2, comma 3).

I Difensori civici sono autonomi e indipendenti (articolo 3). L'articolo 4 stabilisce i principi in materia di elezione e revoca, mentre l'articolo 5 definisce il ruolo istituzionale e lo *status* del Difensore civico, stabilendo, fra l'altro, che egli non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

L'attività del Difensore civico si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse (articolo 6).

Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa e non può essergli opposto il segreto d'ufficio sugli atti e i documenti ai quali ha il potere di accesso (articolo 7). La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita l'intervento del Difensore civico (articolo 7).

Il Difensore civico presenta e illustra all'assemblea di riferimento una relazione annuale sull'attività svolta (articolo 10).

Il capo II prevede l'istituzione del Difensore civico nazionale (articolo 11) e ne

disciplina l'elezione, la durata del mandato e le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

L'elezione avviene da parte del Parlamento in seduta comune a maggioranza dei voti dei

componenti (articolo 12).

L'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale sono disciplinati da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 (articolo 15).

Il capo III contiene le disposizioni finali e, in particolare, stabilisce il principio di sussidiarietà per quanto riguarda la competenza territoriale in caso di mancanza del difensore civico regionale, provinciale o comunale, in modo da rendere sempre possibile, su tutto il territorio della Repubblica, il ricorso alla tutela non giurisdizionale (articolo 16).

L'articolo 17 modifica alcune norme della legge n. 241 del 1990, in particolare stabilendo la competenza del Difensore civico nazionale nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato e del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale (articolo 17).

PROPOSTA DI LEGGE

Capo I

PRINCIPI GENERALI

Art. 1.

(Oggetto).

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in conformità con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli indirizzi espressi dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa, e istituisce il Difensore civico nazionale.

Art. 2.

(Finalità della difesa civica).

1. Il Difensore civico tutela il diritto alla buona amministrazione.

2. Il Difensore civico opera a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, assicurando che atti e comportamenti siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo nonché di accesso ai documenti amministrativi.

3. La difesa civica, in relazione all'ambito di competenza, si articola in:

a) Difensore civico nazionale;

b) Difensore civico regionale;

c) Difensore civico locale.

4. Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto, secondo quanto previsto dalla presente legge, di chiedere l'intervento

del Difensore civico per la tutela di propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione. Tale diritto attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, ferma restando la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Art. 3.

(Rapporti tra Difensori civici).

1. I Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, sono autonomi e indipendenti.

2. I Difensori civici favoriscono forme e iniziative di collaborazione reciproca, a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, allo scopo di promuovere l'efficienza e l'efficacia della loro azione.

Art. 4.

(Elezione e revoca).

1. Il Difensore civico regionale è eletto da ciascuna regione nonché dalle province autonome di Trento e di Bolzano. Il Difensore civico locale è eletto da ciascun ente locale territoriale.

2. Si applicano al Difensore civico le condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità previste dai rispettivi ordinamenti giuridici.

3. Il Difensore civico può essere revocato solo per gravi e reiterate violazioni di legge dall'organo che lo ha nominato, con le stesse modalità con cui è stato eletto.

Art. 5.

(Ruolo istituzionale e status).

1. Il Difensore civico esercita la sua attività in piena libertà e indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

2. Lo *status* giuridico e il trattamento economico, comprese le indennità di carica, dei Difensori civici nazionale, regionali e locali sono disciplinati dai rispettivi ordinamenti con riferimento, in quanto compatibili, ai senatori della Repubblica, ai consiglieri regionali e agli amministratori locali. In particolare, si applicano in materia di lavoro e previdenziale, le disposizioni vigenti riferite:

a) ai senatori, per quanto concerne il Difensore civico nazionale;

b) ai consiglieri regionali, per quanto concerne il difensore civico regionale;

c) agli assessori degli enti locali, per quanto riguarda il difensore civico locale.

3. Il Difensore civico concerta con l'Amministrazione di riferimento le risorse umane, organizzative e finanziarie, stanziare in un apposito capitolo di bilancio, da assegnare al suo ufficio. Tali risorse devono comunque essere adeguate allo svolgimento delle rispettive funzioni.

Art. 6.

(Destinatari degli interventi).

1. L'attività dei Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse.

2. I Difensori civici nazionale, regionali e locali intervengono nei confronti dei soggetti destinatari di cui al comma 1, avuto riguardo, rispettivamente, all'estensione nazionale, regionale o locale della loro competenza.

3. I soggetti destinatari degli interventi di cui al comma 2 sono tenuti a prestare con la massima sollecitudine, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, la loro collaborazione al Difensore civico. La qualità dei rapporti con il Difensore civico è elemento considerato nel sistema di valutazione del personale.

Art. 7.

(Poteri).

1. Il Difensore civico informa la propria azione ai principi generali dell'attività amministrativa e al perseguimento dell'equità, anche attraverso il metodo della mediazione.

2. Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa.

3. Il Difensore civico può:

a) accedere a tutti gli atti e documenti detenuti dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1, senza i limiti del segreto d'ufficio anche qualora si tratti di documenti sottratti per legge o regolamento all'accesso. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie delle quali è venuto a conoscenza e che, in base alla legge, sono escluse dal diritto d'accesso o comunque soggette a segreto o a divieto di divulgazione, nonché ad attenersi alla normativa vigente in materia di trattamento dei dati personali;

b) convocare il responsabile del procedimento o i dirigenti delle strutture amministrative coinvolte per un esame congiunto della questione oggetto di intervento dello stesso difensore civico;

c) accedere a qualsiasi sede o ufficio dei soggetti destinatari degli interventi per compiere sopralluoghi e accertamenti;

d) chiedere, in caso di mancata collaborazione, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile del procedimento e dei dirigenti delle strutture coinvolte, della cui conclusione deve essere data notizia allo stesso Difensore civico.

4. Il Difensore civico può, in qualsiasi momento, dare notizia agli organi di stampa e ai mezzi di comunicazione di massa della propria attività e dei problemi eventualmente rilevati, fatto salvo il rispetto della normativa vigente in materia di tutela della riservatezza dei dati personali.

5. La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita il diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico.

6. Nei casi in cui la legge prevede che possa costituirsi parte civile, l'avvio dell'azione penale è comunicato al Difensore civico competente per territorio, con riferimento al luogo ove si svolge il processo penale.

7. Nei casi di cui al comma 6 e negli altri casi in cui abbia bisogno di assistenza legale in giudizio, il Difensore civico è assistito con una delle seguenti modalità:

a) dall'avvocatura dell'amministrazione di riferimento;

b) da funzionari del proprio ufficio in possesso del titolo di avvocato, iscritti a tale fine nell'albo speciale degli avvocati-sezione speciale per i dipendenti pubblici;

c) da altri soggetti scelti di concerto tra il Difensore civico e l'amministrazione di riferimento.

Art. 8.

(Esito degli interventi).

1. Il Difensore civico indirizza ai competenti organi dei soggetti destinatari degli interventi suggerimenti, proposte e raccomandazioni, anche di carattere generale, sul piano normativo e amministrativo.

2. Gli organi destinatari degli interventi devono comunicare al Difensore civico le motivazioni giuridiche e gli elementi di fatto fondanti un eventuale non accoglimento, anche parziale, delle indicazioni formulate ai sensi del comma 1.

Art. 9.

(Rapporti con altri organismi di tutela).

1. Il Difensore civico promuove rapporti di collaborazione e di consultazione con le associazioni riconosciute di tutela dei cittadini e degli utenti e con altre autorità e organismi di garanzia e tutela

dei diritti e degli interessi per favorire la realizzazione di un sistema integrato di tutela non giurisdizionale e diffonderne la conoscenza e l'utilizzo.

Art. 10.

(Relazione sull'attività).

1. Il Difensore civico presenta e illustra agli organismi parlamentari o consiliari di riferimento, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, una relazione ordinaria annuale sull'attività svolta, sui risultati conseguiti e sui rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.

2. Nei casi di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può presentare in qualsiasi momento all'organo che lo ha scelto relazioni straordinarie, che devono essere tempestivamente esaminate.

3. Le relazioni del Difensore civico e le determinazioni assunte in merito dall'organo competente al loro esame sono rese pubbliche con le stesse modalità previste per il bilancio dell'amministrazione di riferimento.

4. Il Difensore civico può diffondere in qualsiasi altra forma le sue relazioni anche prima della loro presentazione ai sensi dei commi 1 e 2.

Capo II
DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

Art. 11.
(Istituzione).

1. È istituito il Difensore civico nazionale.

Art. 12.
(Elezione, durata del mandato, ineleggibilità e incompatibilità).

1. Il Difensore civico nazionale è eletto dal Parlamento in seduta comune. Risulta

eletto il candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno dei voti dei componenti delle due Camere. Qualora per nessun candidato si raggiunga, entro la terza votazione, il *quorum* previsto, risulta eletto il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti.

2. Il Difensore civico nazionale è scelto tra cittadini, aventi i requisiti per l'elezione al Senato della Repubblica, che diano garanzia di comprovata competenza giuridico-amministrativa e di imparzialità e indipendenza di giudizio.

3. Il Difensore civico nazionale resta in carica sette anni e non è rieleggibile. Salvi i casi di revoca o decadenza, esercita le sue funzioni fino all'entrata in carica del suo successore.

4. Al Difensore civico nazionale si applicano, in quanto compatibili, le cause di ineleggibilità e incompatibilità stabilite per i senatori della Repubblica.

Art. 13.
(Destinatari degli interventi).

1. Il Difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti:

- a) delle amministrazioni centrali e sovraregionali dello Stato;

- b) degli altri soggetti di diritto pubblico aventi una competenza territoriale nazionale o sovraregionale;

- c) di soggetti di diritto privato che esercitano la propria attività di livello nazionale sovraregionale, limitatamente alle attività di pubblico interesse.

Art. 14.
(Relazione annuale).

1. Ai sensi quanto previsto dell'articolo 10, comma 1, entro il 31 marzo di ogni anno il Difensore civico nazionale invia una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati.

Art. 15.

(Organizzazione e funzionamento).

1. Il Difensore civico nazionale si avvale di un apposito Ufficio.

2. La sede, l'organizzazione interna, la dotazione organica del personale, il funzionamento e le modalità d'intervento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale, nonché la definizione degli obblighi di collaborazione e di risposta dei soggetti destinatari degli interventi, sono disciplinati da un regolamento da emanare, entrato quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Difensore civico nazionale.

Capo III

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 16.

(Applicazione della legge).

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali istituiscono e disciplinano il Difensore civico secondo i principi generali stabiliti dal capo I, garantendo, in particolare, il diritto di cui all'articolo 2, comma 4, anche con modalità derivanti dall'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

2. Sino a quando ciascun ente non ha provveduto, per quanto di competenza, all'attivazione della difesa civica ovvero in mancanza di nomina del Difensore civico regionale, provinciale o comunale, sono competenti, rispettivamente, i difensori civici nazionale, regionale o provinciale.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano favoriscono l'esercizio associato delle funzioni della difesa civica.

Art. 17.

(Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241).

1. All'articolo 3, comma 4, del legge 7 agosto 1990, n. 241, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e il Difensore civico competente di cui è possibile chiedere l'intervento».

2. All'articolo 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 le parole: «Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27» sono sostituite dalle seguenti: «Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali dello Stato tale richiesta è inoltrata al Difensore civico nazionale; nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale la richiesta è inoltrata per il riesame al Difensore civico regionale».

Art. 18.

(Abrogazione di norme).

1. L'articolo 16, comma 1, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni, nonché l'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono abrogati.

Allegato 7**“La trattazione delle denunce dei gruppi socialmente deboli.”**

La salute e la protezione sociale (assistenza, casa, lavoro e formazione lavorativa per i disabili) interessano le persone nel momento di una loro speciale debolezza. Questi ambiti costituiscono per la difesa civica il terreno “tipico” perché sono i cittadini in condizione di debolezza ad avere più bisogno di un aiuto competente e gratuito che risolva il loro problema, che è, in genere, il bisogno della “risposta” da parte del sistema di protezione sociale che è mancata. Perciò è non solo un terreno interessante ed impegnativo, ma richiede, dal difensore civico un’attenzione particolare, perché lui solo può intervenire in loro favore. Questo genere di controversie difficilmente può trovare soluzione con una causa in tribunale, sia per la debolezza economica del richiedente sia per la natura di questi “diritti” che non sempre sono azionabili in giudizio oppure i tempi del giudizio ne renderebbero l’esito, di fatto, inutile.

Vi è da dire anche che, da parte dei cittadini, talvolta la richiesta è impropria, per il consumismo di cui oggi, nella nostra società occidentale, ogni comportamento è improntato.

Il Difensore civico perciò è colui che, mediando tra gli interessi del cittadino e le prestazioni effettivamente dovute ed erogabili, deve saper indirizzare la richiesta in modo che non esorbiti rispetto ai diritti, ingorgando la pubblica amministrazione da proteste inconcludenti.

Per il difensore civico italiano, la base di partenza deve essere i principi costituzionali fondamentali che ritengo siano anzitutto gli artt. 2 e 3 della Costituzione italiana.

L’art. 3 recita “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”. Questo principio si definisce di *eguaglianza formale*. La norma però prosegue affermando la necessità di un’eguaglianza anche *sostanziale*: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando, di fatto, la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

L’art. 2 recita: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

Da queste norme si desume che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo e, nelle sue varie articolazioni istituzionali, deve rimuovere gli ostacoli che, di fatto, impediscono l’eguaglianza dei cittadini e lo sviluppo della persona chiedendo, nel contempo, a tutti, persone ed istituzioni, l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

Per promuovere l’attuazione concreta di questi principi, affidati alla Repubblica come insieme di istituzioni, il Difensore civico deve porsi, con grande serietà, l’obiettivo di ricordare alle Pubbliche Amministrazioni questi loro compiti di promozione umana così come non deve indulgere di fronte a comportamenti irresponsabili da parte dei cittadini i

quali, anch'essi, sono chiamati a contribuire, mediante i doveri di solidarietà, allo sviluppo di tutte le persone.

Per farmi capire meglio, passo ad illustrare alcuni problemi concreti che ho affrontato in materia di salute e poi di assistenza.

Nella gestione del fondamentale *"diritto alla salute"* ho avuto modo di assistere, da parte sanitaria, ad una esasperazione della terapia dimenticando però la *"persona"* del malato, *dimenticando* di interloquire con lui e con i suoi familiari, di informarlo correttamente di ciò che è stato accertato, di quanto gli sta succedendo, di quali terapie sono state applicate – con violazione del diritto alla sua autodeterminazione circa le terapie da fare ed i rischi da affrontare e fino alla violazione dell'integrità fisica e del diritto alla vita -. *Dimenticando* perfino di parlare con i colleghi degli altri reparti, dove il paziente sia stato già degente, per informarsi ed informare su quanto altrove accertato e sulle terapie già effettuate.

L'esasperazione della terapia (o accanimento) può essere dovuta ad un senso di onnipotenza basato sulle tecnologie o può trattarsi di pratiche dovute ad un eccesso di cautela, per paura di azioni civili e penali per *"malpractice"*.

Da parte dei cittadini assistiamo ad una continua richiesta impropria ed eccessiva di farmaci e di diagnostica così come ad un atteggiamento sospettoso e diffidente nei confronti del personale sanitario, accusato di *"non fare abbastanza"*.

Una società, come la nostra, che rifiuta la morte e separa il malato dall'ambiente sociale, chiudendolo negli ospedali o in residenze protette, è una società dove le persone non riescono più a porsi di fronte all'evento finale della vita e lo vivono con angoscia, per sé e per i propri congiunti e tendono perciò a rivolgere domande di terapia del tutto inefficaci ai fini del proseguimento dignitoso della vita.

Il sanitario, se dimentica la persona del malato ed in nome della scienza abusa del suo corpo, contribuisce a questo stravolgimento del rapporto con la malattia e con la morte.

Il moltiplicarsi delle tecnologie di cura crea sempre nuove occasioni di appetiti economici ed il sistema pubblico, di fronte al dilatarsi delle possibilità di cura, non riesce a sopperire al dilatarsi della spesa.

Succede così che, per rispettare i budget, si creano condizioni di stress e di frustrazione per la mancanza di personale, con turni troppo faticosi e l'impossibilità di far fronte alle richieste di un carico eccessivo di ricoverati. Queste situazioni deficitarie nella gestione delle strutture possono indurre a comportamenti gravemente colposi da parte dei sanitari.

E' preziosa in tutti questi casi un'opera di mediazione che riconduca i due fronti ad un equilibrio etico più attento sia al fondamentale diritto alla salute – costituzionalmente garantito – che alla sua informazione e autodeterminazione così come ad una gestione solidale delle risorse tecnologiche. Questo, per un maggiore *ben-essere* delle persone e per una corretta gestione delle risorse a favore di chi ha veramente bisogno.

Nei casi più importanti tra quelli da me esaminati si è trattato:

- liste d'attesa con tempi superiori a quanto stabilito dai piani regionali per radioterapia. Questa disfunzione aveva indotto alcune persone a rivolgersi al privato *"intra moenia"* per svolgere la terapia nei tempi consigliati dal medico curante;

- morte di una paziente molto anziana di cui veniva accusato il personale sanitario di *averla ammazzata* per aver effettuato un tentativo di rianimazione, nonostante le condizioni cliniche gravissime: il personale si era *precipitato* nella stanza, aveva *buttato fuori* i figli ivi accorsi ed aveva eseguito un massaggio cardiaco e subito la paziente era spirata;
- mancanza del consenso informato da parte dei genitori in un caso di applicazione di un nuovo protocollo (sperimentale?) di chemioterapia a seguito di cui un giovanissimo paziente, affetto da un tumore gravissimo e in pressoché tutti i casi incurabile, è morto dopo lunga sofferenza;
- una serie di casi riguardanti trascuratezze nei confronti di pazienti anziani.

Trattando i due casi di lamentele a causa di liste d'attesa per terapie radianti a favore di persone operate da tumore, mi sono resa conto del conflitto grave e difficilmente risolvibile tra l'esigenza dei pazienti ad una cura più veloce possibile, indotti talvolta però ad esagerare – comprensibilmente - le proprie preoccupazioni dal medico di famiglia – con un atteggiamento compiacente piuttosto irresponsabile – e le risorse disponibili che, evidentemente, sono impiegate, in via prioritaria, ai casi particolarmente gravi che richiedono una terapia immediata. Su questo conflitto si innestano comportamenti eticamente discutibili, come il creare corsie di favore a pagamento, magari promettendo, come nei casi a me segnalati, un rimborso della spesa da parte del Servizio sanitario, promessa che si è rivelata destituita da ogni fondamento giuridico.

I casi che riguardano la salute vanno guardati sempre con grande attenzione e sensibilità: così in particolare nei casi di anziani trattati in Ospedale in modo non appropriato e poi deceduti. Mi sono resa conto di quanto sia importante, direi fondamentale, una comunicazione accurata, affabile e chiara degli operatori sanitari sia con il paziente che con i familiari. Spesso i familiari non capiscono, ma anche "non vogliono capire", la gravità della situazione e si crea un corto circuito tra la loro richiesta, anche impropria e l'ansia del medico di porre in essere tutte le manovre "di protocollo", senza considerare l'utilità, nel caso, di una certa prassi che può anche peggiorare la situazione. A causa delle sempre più frequenti cause legali per "malpractice" certe volte si percepisce una contrapposizione tra medici e familiari, una forte diffidenza, quasi che ciascuna parte pensi che l'altra sta tentando di imbrogliarla.

* * * * *

Il sistema di protezione sociale italiano è sicuramente molto sviluppato, ma molto sbilanciato sulle prestazioni in denaro mentre mancano servizi efficienti.

Se guardiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'art. 34 *Sicurezza sociale e assistenza sociale* individua "le prestazioni di sicurezza sociale" e "i servizi sociali" in tutto ciò che assicura protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro. Sicuramente eventi quali la maternità o la vecchiaia trovano maggiore protezione in Italia rispetto ad altri paesi europei, mentre il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti quelli che non abbiano risorse sufficienti non possono dirsi sufficientemente garantiti.

Giocano un ruolo importante nelle disfunzioni del sistema anche qui i comportamenti negligenti dovuti a disinteresse o a sovraccarico per le assistenti sociali così come atteggiamenti scorretti di "consumismo" da parte delle persone.

Spesso quanto è riconosciuto non basta mai e alcune persone pretendono di appoggiarsi completamente sulle pubbliche istituzioni rinunciando a mettere in campo ogni propria residua risorsa. Succede che situazioni di vero bisogno restano nell'ombra, sia per eccessiva discrezione o vergogna da parte di chi avrebbe bisogno e diritto ad interventi di sostegno sociale sia per il sovraccarico degli operatori, oberati anche da richieste improprie così come, talvolta, per loro negligenza.

In ogni caso sono necessari equilibrio e rigore nell'accertare i diritti effettivamente spettanti e gli strumenti posti in atto per soddisfarli.

Sulla materia scarse sono le tutele perché scarsi sono i diritti soggettivi riconosciuti alle persone, crescente la domanda e mai sufficienti le risorse finanziarie. Nel sistema di protezione sociale, il difensore civico è l'unica autorità che può efficacemente intervenire riattivando chi non ha lavorato come si sarebbe dovuto dove, appunto, manca il riconoscimento di un diritto soggettivo alla prestazione, tutelabile davanti ad un giudice.

Diritti soggettivi *perfetti* esistono, infatti, solo con riguardo alle pensioni ed assegni di invalidità civile e di accompagnamento per i malati gravemente non autosufficienti. Tali erogazioni in denaro sono riconosciute in conformità a precisi parametri medici e di reddito e pertanto costituiscono un diritto soggettivo tutelabile davanti al Giudice (del lavoro), il quale si avvarrà di un consulente tecnico d'ufficio per verificare che sussistano i requisiti medici di legge.

Le altre prestazioni d'assistenza, - assistenza domiciliare, contributi economici per i parenti che assistono gli anziani e i disabili presso la propria o la loro abitazione, frequenza a centri diurni, trasporti, borse di lavoro, abitazioni pubbliche in affitto per i più poveri e contributi per l'acquisto della prima casa - non trovano tutela giudiziale, salvo che non si possa affermare che vi è stato un vizio del procedimento.

Spesso le prestazioni non sono riconosciute per il semplice motivo che i fondi assegnati ai Servizi sociali dei Comuni, competenti per legge a selezionare le domande, sono sufficienti soltanto a soddisfare una parte della graduatoria degli aventi diritto.

Sempre motivi finanziari spingono talvolta le amministrazioni locali a comportamenti certamente illegittimi. Da anni l'unione di associazioni italiane CittadinanzaAttiva si batte contro la richiesta di compartecipazione alla spesa dei parenti di ultrasessantacinquenni non autosufficienti ricoverati in strutture protette. Il Difensore civico del Comune di Udine ha ricevuto recentemente la denuncia della Presidente del Comitato parenti assistiti in dette strutture e del rappresentante dell'Associazione invalidi i quali lamentano che, di fatto, al momento dell'accesso degli anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti in alcune strutture regionali, i parenti sono costretti a firmare una convenzione con cui si assumono l'obbligo di partecipare al pagamento della retta. Ero stata informata anch'io che questa prassi era in uso nel Friuli Venezia Giulia, ma non è stata mai presentata una denuncia specifica. Per acquisire elementi certi su questo esposto ho chiesto alle istituzioni presenti su tutto il territorio regionale il Regolamento adottato ed, eventualmente, se usano tale prassi, ricordando che, come già a suo tempo precisato dal Difensore civico di Udine sulla stampa locale e da me nella mia relazione dell'anno 2003 la richiesta ai parenti di anziani non autosufficienti di contributi economici in quanto

obbligati agli alimenti ex art. 433 del codice civile è illegittima. Solo l'interessato, eventualmente per mezzo di un tutore o amministratore di sostegno, può chiedere gli alimenti dovuti dai parenti in caso d'indigenza. Questo perché il Giudice valuterà i redditi di tutti gli obbligati per legge e non potrà costringere agli alimenti chi abbia solo quanto basta a sostenere la sua famiglia.

Questa Difensore civico ha affrontato anche molti altri casi dove la debolezza sociale del richiedente si è tradotta nell'aver affrontato la *pratica burocratica* in modo sbagliato, così da perdere la prestazione che gli era necessaria.

Mi riferisco in particolare ai contributi economici che la regione Friuli Venezia Giulia ha, da molti anni, istituito per l'acquisto della prima casa di abitazione. Si tratta di contributi molto importanti perché vi è una cronica mancanza di alloggi popolari in affitto e perché gli alloggi in affitto sul libero mercato sono molto cari.

Le norme in vigore dal 2001 hanno cambiato il sistema di erogazione: mentre un tempo erano banditi periodicamente dei concorsi regionali per accedere ai contributi, ora il sistema è diventato "a sportello". Il sistema è gestito da un istituto finanziario regionale, il Mediocredito, che funge da ente strumentale della regione e gestisce i fondi destinati a questo scopo. In qualsiasi momento il cittadino che vuole chiedere il contributo può fare domanda presso una banca convenzionata con il Mediocredito e, se, in base alle sue dichiarazioni, ha i requisiti di legge, è invitato a presentare i documenti che li comprovano.

Purtroppo però, se le banche hanno tutto l'interesse ad aiutare il cittadino a formulare la domanda di contributo, perché questo lo invoglia ed incoraggia nell'acquisto ed alla stipulazione di un prestito, il proseguimento della trafila burocratica è affidato al cittadino e nessuno più lo assiste. Egli, infatti, riceve una comunicazione piuttosto lunga e difficile da leggere per le persone poco istruite e troppo oberate dalle quotidiane fatiche del lavoro e della famiglia. Può succedere anche che non la riceva, per disguidi vari, ed i termini scadono. Ecco il problema: nonostante la Regione non sia molto spedita nell'erogare i contributi richiesti, al cittadino sono concessi solo trenta giorni per presentare i documenti, termine fissato a pena di decadenza, che quindi assolutamente non può, per nessun motivo, essere prorogato. Mi sembra questo un sistema molto penalizzante per i più deboli: basta un disguido, una disattenzione, una mancata comprensione ed il termine scade senza più alcun rimedio!

Si è presentata da me in lacrime una immigrata, da molto tempo abitante in Italia, e che parlava abbastanza bene la lingua, la quale non aveva però capito quanto la banca affermava di averle detto, che cioè avrebbe ricevuto quella comunicazione e che avrebbe dovuto, entro trenta giorni, presentare i documenti. Non si capacitava di avere definitivamente perso il contributo. Si tratta di una somma abbastanza cospicua, dai 15.000 ai 22.500 euro, secondo la condizione di necessità in cui si trova il richiedente. Ma il sistema non protegge veramente i più deboli.

In conclusione mi sento di affermare che in materia di protezione sociale il sistema debba percorrere ancora molta strada, anzitutto mediante quelli che in Italia si dicono "livelli essenziali di assistenza".

Così come sono già stati fissati in materia sanitaria, stabilendo con chiarezza gli interventi diagnostici e di terapia riconosciuti gratuitamente, o con corresponsione di un ticket, a tutti i cittadini e residenti in regola con i permessi di soggiorno (per quelli non in

regola sono assicurate solo le prestazioni d'urgenza) così debbono essere fissati in materia di assistenza sociale.

Finche questi "livelli essenziali" non saranno certi possiamo affermare che, all'infuori dei sussidi economici legati agli stati d'invalidità fisica o psichica, non vi sono diritti soggettivi perfetti in materia di casa, lavoro per i disabili, prestazioni domiciliari di assistenza. Questa per me è una grave mancanza perché siamo in assenza di diritti certi. La difesa civica italiana deve impegnarsi perché i diritti siano definiti anzitutto a livello normativo e trovino poi adeguata applicazione.