

IV Conferenza europea degli Ombudsman (Valencia)***Conclusioni della I Tavola Rotonda:
la protezione dell'ambiente nella U.E. e
la funzione dei Difensori civici regionali***

Valencia, venerdì 11 aprile del 2003

Moderatrice- Sig.ra. M^a Grazia Vacchina
Difensore Civico della Valle d'Aosta, Italia

Relatore- Sig. José Martínez Aragón
Principal Advisor of the European Ombudsman

Relatore- Sig. D. Miguel Ángel Blanes Climent
Consigliere giuridico incaricato dell'area ambientale presso l'Ufficio del Difensore
Civico della Regione Valenziana

1. - Il Difensore Civico Europeo ed i Difensori Civici regionali, così come gli organi simili dell'Unione Europea, riconoscono l'importante aumento della preoccupazione cittadina riguardo ai temi ambientali. Il carattere particolare dei diritti ambientali richiede un'attenzione speciale da parte nostra, come strumento per avanzare nel raggiungimento di un vero sviluppo sostenibile.

Considerando che i problemi di degrado ambientale si pongono a livello regionale o locale, i Difensori Civici e gli Organi simili dell'Unione Europea sono chiamati a svolgere una funzione primordiale nella soluzione di questi.

2. - Nella regolazione a favore della protezione dell'ambiente, il Diritto dell'Unione Europea ha avuto ed ha un'incidenza fondamentale per lo sviluppo e l'applicazione delle norme esistenti in tutti gli Stati Membri.

3. - Il Diritto Ambientale dell'Unione Europea è stato reso più concreto essenzialmente attraverso le Direttive. È necessario ricordare, che questo strumento normativo deve essere sviluppato a livello degli Stati Membri. Rispetto alla normativa regionale e locale, le Direttive ambientali sono gerarchicamente superiori ed, in certi casi, le loro disposizioni possono applicarsi direttamente per dare soluzione ai conflitti.

4. - Come conseguenza di questa situazione e, davanti alla presentazione sempre più numerosa di querele ambientali, i Difensori Civici regionali e gli Organi simili dell'Unione Europea devono tenere presenti, sempre con maggior frequenza, le disposizioni delle Direttive ambientali.

5. - Noi, i Difensori Civici regionali, così come anche gli Organi similari dell'Unione europea, durante lo svolgimento del nostro lavoro, dobbiamo vegliare, come garanti davanti ai cittadini, sull'applicazione pratica e sull'osservanza delle norme comunitarie

ambientali da parte delle autorità regionali e locali, garantendo particolarmente anche la trasparenza e l'accesso dei cittadini all'informazione ambientale.

6. - Considerando la difficile interpretazione di certi testi comunitari, è necessaria una collaborazione più stretta tra i Difensori Civici regionali e gli Organi simili dell'Unione Europea ed il Difensore Civico Europeo.

Un modo per articolare questa collaborazione potrebbe consistere nel porre le questioni d'interpretazione delle Direttive al Difensore Civico Europeo, allo scopo che questo possa rispondere direttamente o rivolgersi all'Istituzione competente dell'Unione Europea.

Ciò potrebbe rendere più facile la soluzione di certe querele da parte dei Difensori Civici regionali e degli Organi simili dell'Unione Europea, aiuterebbe a migliorare la conoscenza del Diritto Comunitario Ambientale e, in definitiva, contribuirebbe così a dare un servizio migliore ai cittadini.

7. Il Difensore Civico Europeo ed i Difensori Civici regionali, così come anche gli Organi simili dell'Unione Europea, riconoscono la necessità di suscitare ed aumentare lo scambio d'informazione e d'esperienze, così come anche l'elaborazione di posizioni comuni, allo scopo di vegliare sui diritti ambientali dei cittadini.

Il Codice europeo di buona condotta amministrativa

Il 6 settembre 2001, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione mediante la quale si è approvato un codice di buona condotta amministrativa che le istituzioni ed organi comunitari, i loro amministratori ed i loro funzionari dovranno rispettare nelle proprie relazioni con il pubblico.

Il codice, così come approvato dal Parlamento, contiene le seguenti disposizioni sostanziali:

ARTICOLO 1

DISPOSIZIONE GENERALE

Nei loro rapporti con il pubblico, le istituzioni e i loro funzionari rispettano i principi che compongono il codice di buona condotta amministrativa, denominato in appresso "il codice".

ARTICOLO 2

AMBITO PERSONALE DI APPLICAZIONE

1. Il codice si applica a tutti i funzionari ed altri agenti, per i quali vigono lo Statuto dei funzionari e le regolamentazioni applicabili agli altri agenti, nei loro rapporti con il pubblico. Di seguito il termine funzionari si riferisce sia ai funzionari che agli altri agenti.

2. Le Istituzioni e le loro amministrazioni adottano le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente codice si applichino alle altre persone alle loro dipendenze, quali persone impiegate con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti.

3. Il termine pubblico si riferisce alle persone fisiche e giuridiche, a prescindere che abbiano o meno la propria residenza o sede registrata in uno Stato membro.

4. Ai fini del presente codice:

- a. con il termine "istituzione" si intende un'istituzione o un organo comunitario;
- b. con il termine "funzionario" si intende un funzionario o un altro agente delle Comunità europee.

ARTICOLO 3

AMBITO MATERIALE DI APPLICAZIONE

1. Il presente codice contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che si applicano a tutti i rapporti delle istituzioni e delle loro amministrazioni con il pubblico, a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche.

2. I principi esposti nel presente codice non si applicano ai rapporti tra l'istituzione e i suoi funzionari, in quanto tali rapporti sono disciplinati dallo Statuto del personale.

ARTICOLO 4

LEGALITÀ

Il funzionario agisce secondo la legge ed applica le norme e le procedure previste dalla legislazione comunitaria. Il funzionario vigila in particolare affinché le decisioni che incidono sui diritti o sugli interessi dei singoli abbiano un fondamento di legge e che il loro contenuto sia conforme alla legge.

ARTICOLO 5***ASSENZA DI DISCRIMINAZIONE***

1. Nel trattare le richieste del pubblico e nell'adottare decisioni, il funzionario garantisce che sia rispettato il principio della parità di trattamento. I membri del pubblico che si trovano nella stessa situazione sono trattati in modo identico.

2. Se si verificano diversità di trattamento, il funzionario garantisce che ciò sia giustificato dagli aspetti obiettivi e pertinenti del caso in questione.

3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata su nazionalità, sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, handicap, età od orientamento sessuale.

ARTICOLO 6***PROPORZIONALITÀ***

1. Nell'adottare decisioni, il funzionario assicura che le misure adottate siano proporzionali all'obiettivo voluto. In particolare il funzionario evita di limitare i diritti dei cittadini o di imporre loro oneri, qualora non esista una ragionevole relazione tra tali restrizioni od oneri e la finalità dell'azione.

2. Nell'adottare decisioni, il funzionario rispetta il giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

ARTICOLO 7***ASSENZA DI ABUSO DI POTERE***

Le competenze sono esercitate unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili. In particolare il funzionario evita di utilizzare tali poteri per finalità prive di fondamento di legge o che non siano giustificate dall'interesse generale.

ARTICOLO 8***IMPARZIALITÀ E INDIPENDENZA***

1. Il funzionario è imparziale e indipendente. Il funzionario si astiene da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi su membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale quali che ne siano i motivi.

2. Il comportamento di un funzionario non deve essere mai ispirato a interesse personale, familiare o nazionale, né dipendere da pressioni politiche. Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni in cui egli stesso o un suo congiunto abbia un interesse finanziario.

ARTICOLO 9***OBIETTIVITÀ***

Nell'adottare decisioni, il funzionario tiene conto dei fattori pertinenti e assegna a ciascuno di essi il proprio peso adeguato ai fini della decisione, ignorando qualsiasi elemento irrilevante.

ARTICOLO 10***LEGITTIME ASPETTATIVE, COERENZA E CONSULENZA***

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico.

2. Il funzionario rispetta le legittime e ragionevoli aspettative che i membri del pubblico nutrono sulla base dei precedenti comportamenti dell'istituzione.

3. Se del caso, il funzionario consiglia il pubblico su come presentare una questione rientrante nella sua sfera di competenza e su come procedere durante l'esame del fascicolo.

ARTICOLO 11***EQUITÀ***

Il funzionario opera in modo imparziale, equo e ragionevole.

ARTICOLO 12***CORTESIA***

1. Nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca di rendersi quanto più possibile utile e di rispondere nella maniera più completa e accurata possibile alle domande postegli.

2. Se il funzionario non è responsabile per la materia in questione, egli indirizza il cittadino al funzionario competente.

3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi, a sforzarsi di correggere nel modo più opportuno gli effetti negativi risultanti dal suo errore e a informare il membro del pubblico di eventuali diritti di ricorso in conformità dell'articolo 19 del codice.

ARTICOLO 13***RISPOSTA ALLE LETTERE NELLA LINGUA DEL CITTADINO***

Il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in una delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua. Nei limiti del possibile, la presente disposizione si applica anche a persone giuridiche, quali organizzazioni e imprese.

ARTICOLO 14***AVVISO DI RICEVIMENTO E INDICAZIONE DEL FUNZIONARIO COMPETENTE***

1. Per ogni lettera o denuncia indirizzata all'istituzione viene inviato un avviso di ricevimento entro un termine di due settimane, tranne i casi in cui può essere trasmessa una risposta nel merito entro tale termine.

2. La risposta o avviso di ricevimento riporterà il nome e il numero di telefono del funzionario che si occupa della questione nonché il servizio cui appartiene.

3. Non è necessario inviare un avviso di ricevimento o rispondere a lettere o denunce inopportune in ragione del loro numero eccessivo o perché ripetitive o prive di significato.

ARTICOLO 15***OBBLIGO DI TRASMISSIONE AL SERVIZIO COMPETENTE DELL'ISTITUZIONE***

1. Se una lettera o una denuncia destinata all'istituzione è indirizzata o trasmessa a una Direzione generale, a una Direzione o Unità che non è competente a trattare il caso, i suoi servizi fanno sì che il fascicolo sia trasmesso senza indugio al servizio competente dell'istituzione.

2. Il servizio che ha inizialmente ricevuto la lettera o la denuncia informa l'autore di tale trasmissione indicando il nome e il numero di telefono del funzionario al quale il fascicolo è stata trasmesso.

3. Il funzionario segnala al cittadino o all'associazione gli eventuali errori od omissioni riscontrabili nei loro documenti e dà loro la possibilità di correggerli.

ARTICOLO 16***DIRITTO DI ESSERE ASCOLTATO E DI RILASCIARE DICHIARAZIONI***

1. Nei casi in cui siano coinvolti i diritti o gli interessi di persone fisiche il funzionario fa sì che in ogni fase del processo decisionale, sia rispettato il diritto alla difesa.

2. Ogni membro del pubblico ha il diritto, nei casi in cui deve essere presa una decisione che incide sui suoi diritti, di presentare commenti scritti e, se del caso, di presentare osservazioni orali prima che la decisione sia adottata.

ARTICOLO 17***TERMINE RAGIONEVOLE PER L'ADOZIONE DI DECISIONI***

1. Il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento. La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico e alle risposte a note amministrative che il funzionario abbia inviato ai suoi superiori richiedendo istruzioni quanto alle decisioni da adottarsi.

2. Qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia indirizzata all'istituzione non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato, il funzionario ne informa quanto prima l'autore. In tal caso, una decisione deve essere notificata all'autore nel più breve tempo possibile.

ARTICOLO 18***OBBLIGO DI INDICARE I MOTIVI DELLE DECISIONI***

1. Qualsiasi decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica indica i motivi sui quali essa si basa specificando chiaramente i fatti pertinenti e la base giuridica della decisione.

2. Il funzionario evita di adottare decisioni basate su motivi sommari o vaghi o che non contengano un ragionamento individuale.

3. Qualora, a causa del gran numero di persone interessate da decisioni identiche, non sia possibile comunicare in modo dettagliato i motivi della decisione e siano pertanto elaborate risposte standard, il funzionario si impegna a trasmettere in un secondo tempo un ragionamento individuale al cittadino che ne faccia espressamente richiesta.

ARTICOLO 19***INDICAZIONE DELLE POSSIBILITÀ DI RICORSO***

1. Una decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica contiene un'indicazione delle possibilità di ricorso disponibili per impugnare la decisione. Essa indica in particolare la natura dei mezzi di ricorso, gli organismi presso i quali possono essere esperiti, nonché i termini per farlo.

2. In particolare, le decisioni fanno riferimento alla possibilità di avviare procedure giudiziarie e presentare denunce dinanzi al Mediatore alle condizioni indicate rispettivamente agli articoli 230 e 195 del trattato che istituisce la Comunità europea.

ARTICOLO 20***NOTIFICA DELLA DECISIONE***

1. Il funzionario garantisce che le decisioni che ledono i diritti o gli interessi di individui siano notificate per iscritto alla persona o alle persone interessate, non appena la decisione è adottata.

2. Il funzionario si astiene dal comunicare la decisione ad altre fonti prima che la persona o le persone interessate ne siano informate.

ARTICOLO 21

TUTELA DEI DATI

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta la vita privata e l'integrità del singolo individuo nel rispetto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

2. Il funzionario evita in particolare di utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

ARTICOLO 22

RICHIESTE DI INFORMAZIONI

1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.

2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto.

3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.

4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione od organismo.

5. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico.

ARTICOLO 23

RICHIESTE DI ACCESSO DEL PUBBLICO A DOCUMENTI

1. Il funzionario tratta le richieste di accesso ai documenti di maniera conforme alle norme adottate dall'istituzione ed ai principi generali e ai limiti enunciati nel regolamento (CE) n° 1049/2001.

2. Se il funzionario non può ottemperare a una richiesta orale di accesso a documenti, egli invita il cittadino a formulare tale richiesta per iscritto.

ARTICOLO 24

TENUTA DI REGISTRI IDONEI

I dipartimenti dell'istituzione tengono idonei registri della corrispondenza in entrata e in uscita, dei documenti che ricevono e delle misure che adottano.

ARTICOLO 25

INFORMAZIONE AL PUBBLICO DEL CODICE

1. L'istituzione adotta misure efficaci per informare il pubblico dei diritti ad esso spettanti ai sensi del presente codice. Ove possibile, rende il testo disponibile sotto forma elettronica attraverso la home page del suo sito web.

2. Per conto di tutte le istituzioni, la Commissione pubblica e distribuisce ai cittadini il codice sotto forma di opuscolo.

ARTICOLO 26***DIRITTO DI PRESENTARE DENUNCIA DINANZI AL MEDIATORE EUROPEO***

Qualsiasi inadempienza da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 195 del trattato che istituisce le Comunità europee nonché allo Statuto del Mediatore europeo²⁰.

ARTICOLO 27***REVISIONE***

Dopo due anni ciascuna istituzione sottoporrà a revisione l'esecuzione del codice. L'istituzione informerà il Mediatore europeo dei risultati di tale revisione.

²⁰ Decisione del Parlamento europeo sullo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, G.U. L. n. 113 del 04/05/1994, pag. 15.

**Coordinamento nazionale dei Difensori civici
delle Regioni e delle Province autonome***composizione al 31 luglio 2003***Provincia Autonoma di Bolzano**

Difensore civico **Werner Palla**
via Via Portici, 22
città 39100 - Bolzano
telefono 0471/972744
fax 0471/981229
e-mail ombudsman@consiglio-bz.org
sito Internet www.consiglio-bz.org/ombudsman

Provincia Autonoma di Trento

Difensore civico **Fabio Bortolotti**
via Galleria Garbari, 9
città 38100 - Trento
telefono 0461/213190 - 0461/213203 – n. verde 800851026
fax 0461/238989
e-mail difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it
sito Internet www.consiglio.provincia.tn.it

Regione Abruzzo

Difensore civico **Giovanni Masciocchi**
via Via Bazzano, 2
città 67100 L'Aquila
telefono 0862/644802- n. verde 800238180
fax 0862/23194
e-mail difensore.civico@regione.abruzzo.it
sito Internet www.regione.abruzzo.it

Regione Basilicata

Difensore civico **Silvano Micele**
via Piazza Vittorio Emanuele II, 14
città 85100 - Potenza
telefono 0971/668076 - 0971/274564
fax 0971/330960
e-mail difensorecivico@regione.basilicata.it
sito Internet www.regione.basilicata.it

Regione Campania

Difensore civico **Giuseppe Fortunato**
via Via Giovanni Porzio, 4
città 80143 - Napoli
telefono 081/7783840 – 081/7783834 – 081/7783835
fax 081/7783837
sito Internet www.difensorecivicoregionecampania.it

Regione Emilia Romagna

Difensore civico **Paola Gallerani**
via Largo Caduti del Lavoro, 4
città 40100 - Bologna
telefono 051/284903 – n. verde 800515505
fax 051/284902
e-mail difciv1@regione.emilia-romagna.it
sito Internet www.regione.emilia-romagna.it

Regione Friuli - Venezia Giulia

Difensore civico **Gian Paolo Tosel**
via Via Filzi, 21/1
città 34100 - Trieste
telefono 040/364130 – 040/3772220
fax 040/3772289
e-mail difensore.civico.ud@regione.fvg.it
sito Internet www.regione.fvg.it

Regione Lazio

Difensore civico **Felice Maria Filocamo**
via Via del Giorgione, 18
città 00147 - Roma
telefono 06/59606656 – 06/59606646
fax 06/59606656 – 06/59606646
e-mail difensore.civico@regione.lazio.it
sito Internet www.regione.lazio.it

Regione Liguria

Difensore civico **Antonio Di Giovine**
via Viale Brigate Partigiane, 2
città 16129 - Genova
telefono 010/565384 – n. verde 800807067
fax 010/540877
e-mail difensore.civico@regione.liguria.it
sito Internet www.regione.liguria.it

Regione Lombardia

Difensore civico **Alessandro Barbetta**
via Piazza Fidia, 1
città 20159 - Milano
telefono 02/67482467 - 02/67482651
fax 02/67482487
e-mail luisella.tasca@consiglio.regione.lombardia.it
sito Internet www.consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

Difensore civico **Giuseppe Colli**
via Corso Stamina, 49
città 60122 - Ancona
telefono 071/2298483 - 071/2298475
fax 071/2298264
e-mail difensore.civico@regione.marche.it
sito Internet www.regione.marche.it

Regione Piemonte

Difensore civico **Bruno Brunetti**
via Piazza Solferino, 22
città 10121 - Torino
telefono 011/5757387 - 011/5757389
fax 011/5757386
e-mail difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
sito Internet www.consiglioregionale.piemonte.it

Regione Sardegna

Difensore civico **Francesco Serra**
via Via Roma, 7
città 09125 - Cagliari
telefono 070/660434 - 070/660435 - n. verde 800060160
fax 070/673003

Regione Toscana

Difensore civico **Romano Fantappié**
via Via dei Pucci, 4
città 50122 Firenze
telefono 055/2387800 - n. verde 800018488
fax 055/210230
e-mail difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it
sito Internet www.consiglio.regione.toscana.it

Regione Valle d'Aosta

Difensore civico **Maria Grazia Vacchina**
via Via Festaz, 52
città 11100 - Aosta
telefono 0165/262214 – 0165/238868
fax 0165/32690
e-mail difensore.civico@consiglio.regione.vda.it
sito Internet www.consiglio.regione.vda.it

Regione Veneto

Difensore civico **Vittorio Bottoli**
Via Via Brenta Vecchia, 8
Città 30175 - Mestre - Venezia
telefono 041/2383400 – 041/2383401 – n. verde 800294000
fax 041/5042372
e-mail difciv@consiglio.regione.veneto.it
sito Internet www.consiglio.regione.veneto.it

Lettera all'On. Bressa sulla revisione della L. n. 241/90

Firenze, 17/7/2003

On. Gianluca Bressa
Commissione Affari Costituzionali della Camera dei
Deputati
Palazzo Montecitorio – ROMA

Oggetto: Osservazioni in merito all'art. 13 del D.D.L. n. 3890

Ai sensi dell'art. 16 della L. n. 127/97 la competenza ad intervenire, anche in materia di diritto di accesso agli atti amministrativi, nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato è attribuita al Difensore civico regionale.

L'art. 13, c. 1, lett. a) del D.D.L. n. 3890 all'esame della Commissione Affari Costituzionali prevede invece che la competenza passi alla Commissione per l'accesso.

In proposito si osserva che se ciò avvenisse:

- si verificherebbe un "ri-accentramento", in controtendenza rispetto a tutto il processo di riforme in corso;
- si creerebbe un sicuro disagio ai cittadini interessati, obbligati a rivolgersi ad un organismo lontano, in controtendenza rispetto al principio di prossimità tra amministrazione e suoi utenti.

Nel caso fossero condivise le osservazioni sopra formulate

basterebbe emendare il testo nel senso di:

- a. sopprimere le parole "e periferiche" nella frase "...Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'art. 28...";
- b. aggiungere - dopo la frase "...Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore" - le parole, "ferma restando la competenza del Difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 16 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, per le amministrazioni periferiche dello Stato".

Richiamo la Sua attenzione sulla questione auspicando che, in qualità di relatore, possa farne oggetto di valutazione nel corso dei lavori in Commissione.

Riconoscendo la Sua sensibilità per questi problemi e sicuro di interpretare le opinioni dell'intero coordinamento della difesa civica regionale, Le porgo i miei più cordiali saluti.

Dr. Romano Fantappiè
Coordinatore dei Difensori civici regionali
e delle Province Autonome di Bolzano e Trento

Progetto di informatizzazione e monitoraggio del contenzioso presso le Aziende sanitarie in collaborazione fra Difensore civico regionale e Osservatori medico legali aziendali

Introduzione

Il progetto risulta uno dei passi fondamentali per giungere a quella armonizzazione dei percorsi di tutela e discriminazione delle competenze fra tutela a livello aziendale e tutela del Difensore civico, in ottemperanza alle previsioni del Piano Sanitario Regionale, par. 3.1.3.3., che, come noto, garantiranno la piena razionalizzazione dei percorsi di tutela, fornendo al cittadino strumenti di garanzia non giurisdizionale dei propri diritti, più chiari ed efficaci senza i rischi di sovrapposizione e le complessità che al momento il sistema presenta.

Nella materia specifica della responsabilità professionale, il modello Toscano e la collaborazione fra Difensore civico, Medici Legali delle Aziende Sanitarie e Difensore civico ed Osservatori Medico Legali è stato oggetto di apprezzamenti e condivisione anche in occasione dell'ultimo Congresso Nazionale del Co.M.L.A.S. (Coordinamento Medici Legali Aziende Sanitarie), tenutosi a Montecatini in data 27-29/03/2003. Il Difensore civico della Regione Toscana è l'unico ufficio che, a livello nazionale, approfondisce anche gli aspetti relativi a richieste dell'utente in materia responsabilità professionale, contribuendo ad un "raffreddamento" del contenzioso; a tale ultra decennale attività del Difensore civico si somma, negli ultimi tempi, la problematica della necessità di contenere la spesa assicurativa relativa al contenzioso a livello aziendale, in merito alla quale la Regione Toscana ha recentemente adottato la deliberazione 443/2002. Si pone il problema di giungere al monitoraggio del contenzioso a livello aziendale, tramite la sinergia fra Difensore civico e Osservatori Medico Legali sui conflitti presso le Aziende Sanitarie, in attuazione delle disposizioni in tal senso del Piano Sanitario Regionale 2002 - 2004, fornendo alla Regione e alle Aziende strumenti per potere attivare una prevenzione dei conflitti attraverso risposte organizzative e tecnico scientifiche ed interventi di formazione del Personale.

Finalità

La proposta di questo Ufficio ha come obiettivo, per quanto concerne il contributo, di dare rapida attuazione al par. 5.2.2.2.4. del Piano Sanitario Regionale 2002 - 2004:

1. Realizzare secondo citate previsioni di Piano, quanto previsto dall'art. 35 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione Europea, in materia di obblighi istituzionali di garantire l'assistenza sanitaria in regime di elevata protezione delle persone assistite.
2. Dotare il Servizio Sanitario Toscano (S.S.T.) di uno strumento fondamentale per il monitoraggio, la prevenzione dei rischi e per la riduzione del contenzioso e relativa spesa assicurativa, colmando l'assoluta carenza di dati statistici e conoscitivi sul fenomeno del contenzioso vigente anche a livello nazionale;
3. Costituire un sistema di flussi conoscitivi a livello Regionale sul fenomeno contenzioso e sulla topografia delle criticità del S.S.T., possibile causa di contenzioso risarcitorio – giudiziario, che potrà garantire una fotografia effettiva del rischio sanitario, non solo a livello di ogni singola Azienda Sanitaria (peraltro con dettaglio sui vari Presidi e Unità Operative, Distretti), ma a livello Regionale.,

In sintesi tutte le Aziende Sanitarie e la Regione deve essere posta in grado di disporre di dati effettivi sul contenzioso e il rischio sanitario, da utilizzarsi sia in sede di trattativa con le imprese assicurative, in linea con la previsione della Delibera G.R. n. 443/2002, sia per la definizione di una più puntuale programmazione degli interventi strutturali e/o mirati necessari alla prevenzione.

4. Consentire alle Aziende Sanitarie, alla Regione e allo stesso Difensore civico di potere utilizzare un sistema unitario, informatizzato e condiviso di analisi del contenzioso, anche per quanto concerne la definizione degli indicatori di monitoraggio. Al di là degli evidenti effetti positivi per quanto concerne la possibilità di confronto omogeneo dei dati, ciò permette di economizzare sui costi per la realizzazione dei vari sistemi informatizzati, ma anche di ridurre quelli connessi alla gestione dei casi da parte dei vari settori Aziendali che intervengono nel processo di gestione del contenzioso.
5. Potere efficacemente intervenire sulla prevenzione dei conflitti, sia in sede aziendale che in sede regionale e prevenire degenerazioni improprie in sede di contenzioso.
6. Consentire di utilizzare i dati sui conflitti per garantire che il problema riscontrato su una determinata azienda o settore sanitario non si ripeta in altre Aziende o altri settori sanitari, tenuto conto che la mancata condivisione in tempo reale dei problemi comporta l'adozione di soluzioni diverse in tempi diversi con impegno del personale delle varie Aziende Sanitarie per questioni che potrebbero essere risolte in via definitiva e con una risposta di livello regionale. Talora invece accade secondo quanto osservato dal Difensore civico e dagli Osservatori medico legali aziendali, che lo stesso problema, affrontato e risolto per un determinato Presidio o una determinata azienda si ripropone in un altro presidio o in un'altra azienda. Tale utilizzo dei dati dovrebbe invece incidere su:
 - a. Strategie di formazione del personale che, sia sul piano della razionalizzazione delle risorse impiegate, sia quello dei bisogni formativi, possano rivolgersi a temi ed ambiti di effettivo rilievo ai fini del superamento delle criticità riscontrate, assicurando risposte tempestive ed omogenee a tutte le strutture sanitarie.
 - b. Risposte organizzative e tecnico scientifiche secondo una visione integrata delle competenze assegnate dal Piano Sanitario Regionale ai vari ambiti, organismi e settori, tenuto conto che, la costituzione di flussi conoscitivi regionali sul contenzioso e sui possibili fattori causali in gioco sulla genesi dei conflitti, sia sul piano giuridico che tecnico professionale, risulta ormai informazione vitale per molteplici sedi deputate alla programmazione, elaborazione di indirizzi in campo scientifico professionale.

Modalità operative

Rilevazione di tutti i dati sul contenzioso risarcitorio – giudiziario delle strutture sanitarie (responsabilità professionale, tecnico giuridico) e sui conflitti sia a livello aziendale che per quanto riguarda le segnalazioni pervenute e trattate direttamente dal Difensore civico regionale. A tal proposito vale la pena ricordare che al Difensore civico regionale perviene anche la casistica (numericamente non elevata, ma percentualmente significativa) sul contenzioso tecnico – professionale relativo alle strutture sanitarie accreditate con il S.S.T.

La rilevazione dovrebbe avvenire tramite l'utilizzo di un database informatizzato al quale ogni azienda farà pervenire i dati del proprio contenzioso; anche le pratiche relative alla responsabilità tecnico professionale trattate dal Difensore civico

confluiranno in tale database. Il Dipartimento Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà avrà accesso al database.

Tutte le Aziende, il Difensore civico e la Regione avranno accesso e condivisione completa ai dati in forma statistica, mentre ogni azienda ed il Difensore civico avranno accesso completo solo ai dati da loro immessi, a doverosa tutela della riservatezza dei dati sensibili. Naturalmente dovranno essere predisposti idonei accorgimenti per evitare la duplicazione statistica di quei dati relativi a casi trattati sia dal Difensore civico che, successivamente (o contestualmente) dagli Osservatori Medico Aziendali Legali sui conflitti.

Le ricadute organizzative

Le ricadute organizzative si estendono ai seguenti livelli:

1. **Livello aziendale:** visione unitaria del fenomeno contenzioso, realizzata attraverso gli osservatori medico legali delle ASL, deputati alla registrazione e all'analisi di tutto il contenzioso di tipo risarcitorio – giudiziario aziendale, nonché agli interventi di prevenzione attuati in senso multidisciplinare ed interprofessionali.
Sul piano operativo sono evidenti le ricadute in termini di ottimizzazione dei tempi per la gestione del contenzioso, qualora tutte le sedi aziendali competenti per le singole fasi di trattazione del contenzioso (U.O. Affari Legali, U.O. Medicina Legale, Direzione Sanitaria, Direzioni di Presidio Ospedaliero), possano conferire dati ad unico database, avendo la possibilità di condividere in tempo reale le osservazioni e gli approfondimenti espletati da ogni ufficio, evitando possibili duplicazioni, risposte anche difformi all'utente da parte di uffici diversi della stessa azienda. Al di là di tali inconvenienti, è evidente che un unico database evita la duplicazione di archivi e di dati (peraltro sensibili), permette di razionalizzare ed economizzare la stessa gestione delle pratiche da parte di uffici diversi dell'azienda, evitando la duplicazione e le possibili differenziazioni nelle fasi di registrazione delle istanze.
2. **Livello Interaziendale:** l'utilizzo di sistemi di definizione del contenzioso condivisi e uniformi, non solo permette i vantaggi sopra ricordati, ma attraverso la possibilità di condividere i dati con altre aziende, sia pur in forma statistica e anonima, fornisce ad ogni azienda la possibilità di vedere come altre aziende hanno affrontato casi simili a quello in corso di trattazione. In tal modo si confrontano le possibili soluzioni organizzative adottate e addirittura si previene qualsiasi contenzioso, applicando in sede aziendale le soluzioni organizzative adottate da altre aziende a fronte del proporsi di conflitti.
3. **Livello Regionale:** oltre a permettere alla Regione il monitoraggio dei conflitti, la possibilità di accedere ai dati sul contenzioso, permette alla Regione di valutare modalità di prevenzione dei conflitti attraverso modifiche organizzative (linee guida, modifica dei percorsi assistenziali etc.) e/o interventi di formazione del personale mirati su tutto il territorio regionale. Lo stesso Difensore civico può utilizzare i dati sul contenzioso regionale al fine di proporre tali interventi alla Regione nell'ambito delle sue prerogative e raffrontare eventuali segnalazioni pervenute all'ufficio con il dato statistico regionale.

I costi

La realizzazione del sistema non prevede costi, salvo quelli connessi con l'informatizzazione della scheda e della realizzazione dei conseguenti collegamenti in rete fra le Aziende, la Regione, il Difensore civico regionale. Tuttavia va considerato che comunque tali costi dovrebbero essere sostenuti dalle varie Aziende sanitarie e dal Difensore civico per l'eventuale realizzazione di sistemi di monitoraggio indipendenti e che probabilmente l'utilizzo di sistemi di rilevazione diversi da parte