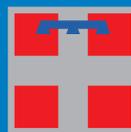




DIFENSORE
CIVICO
della Regione Piemonte



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE

RELAZIONE ANNUALE



2015



Relazione del Difensore civico

2015

**Relazione al Consiglio Regionale del Piemonte sugli accertamenti
espletati, sui risultati di essi e sui rimedi organizzativi e normativi di
cui si intende segnalare la necessità**

(art. 8 della Legge Regionale 9 dicembre 1981, n. 50)

**La presente Relazione è stata realizzata dal Difensore Civico Regionale Avv. Augusto Fierro
con la collaborazione e l'apporto di Marco Audino, Emanuela Borzi, Angelo Cappella, Gerarda Daquino,
Antonio De Lucia, Silvia Marengo, Flavio Mazzucco, Paolo Reynaud, Annarina Viscardi**

La Relazione annuale è pubblicata sul sito del Difensore Civico Regionale all'indirizzo:

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico>

**La Relazione viene inviata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati
(art. 16 della Legge 15 maggio 1997, n. 127)**



Aderente alla Rete
Europea dei
Difensori Civici



INDICE GENERALE

PARTE PRIMA

1. Introduzione	Pag. 11
2. Panoramica dell'attività svolta	Pag. 14
2.1 <i>Elenco delle statistiche</i>	Pag. 17
2.2 <i>Commento alle tabelle statistiche</i>	Pag. 28
2.3 <i>Innovazioni organizzative</i>	Pag. 31
3. Per un esame del sistema della difesa civica	Pag. 35
4. Il tema della salute e dei tagli alla spesa sanitaria	Pag. 39
5. Il caso degli anziani "non autosufficienti"	Pag. 42
5.1 <i>Dati e considerazioni per un'analisi della questione</i>	Pag. 42
5.2 <i>Il monitoraggio degli interventi</i>	Pag. 44
5.2.1 I servizi domiciliari	Pag. 44
5.2.2 I servizi residenziali	Pag. 45
5.2.3 I servizi ospedalieri post-acuzie	Pag. 45
5.2.4 I trasferimenti monetari	Pag. 45
5.3 <i>L'eredità della crisi</i>	Pag. 47
5.3.1 Utenza dei servizi, criteri di accesso ai servizi e costi a loro carico	Pag. 47
5.3.2 Cambiamenti sostanziali della natura degli interventi erogati, indebolimento dei percorsi di "continuità assistenziale" previsti a favore degli anziani "non autosufficienti" e uso improprio dei servizi	Pag. 49
5.3.3 Connessione tra "non autosufficienza" e rischio povertà	Pag. 51
5.4 <i>Segnalazioni e richieste d'intervento pervenute dai cittadini</i>	Pag. 55
5.4.1 Le "opposizioni alle dimissioni"	Pag. 55
5.4.2 Le liste di attesa	Pag. 55
5.4.3 Problematiche connesse a ricoveri in strutture residenziali socio-sanitarie	Pag. 56

5.4.4	Carenze nell'informazione prestata agli utenti dei servizi e a loro familiari e congiunti	Pag. 56
5.5	<i>L'area della "non autosufficienza" e l'attività della difesa civica</i>	Pag. 59
5.5.1	Segnalazioni e richieste di intervento pervenute all'ufficio del Difensore Civico:	Pag. 60
6.	Il rispetto della persona con riferimento agli anziani non autosufficienti	Pag. 64
6.1	<i>La questione della contenzione</i>	Pag. 67

PARTE SECONDA

7.	Quali sono le situazioni che coinvolgono le persone e che possono trovare tutela presso il difensore civico?	Pag. 75
7.1	<i>Premessa normativa</i>	Pag. 75
7.2	<i>L'atto dovuto quale parametro per riconoscere le situazioni tutelabili dal difensore civico e la garanzia della buona amministrazione prevista dallo statuto regionale</i>	Pag. 77
7.3	<i>L'informalità del rimedio previsto dalla legge regionale e la legislazione successivamente introdotta in materia di difesa civica</i>	Pag. 80
7.4	<i>Limiti di intervento del difensore civico sulla tutela diretta di interessi diffusi e diritti civili</i>	Pag. 84
7.5	<i>E' giusto escludere dalla garanzia della buona amministrazione gli interessi diffusi e i diritti civili?</i>	Pag. 85
7.6	<i>Tutela mediata degli interessi diffusi come interessi collettivi</i>	Pag. 86
7.7	<i>Rapporti tra difesa civica e associazioni che ne richiedono l'intervento</i>	Pag. 86
7.8	<i>La tutela mediata degli interessi diffusi: i nuovi diritti sociali, intesi come diritto della persona a una prestazione della pubblica amministrazione e la crisi economica</i>	Pag. 89
7.9	<i>I soggetti deboli, il riconoscimento del bisogno e la garanzia della buona amministrazione intesa come adeguatezza dell'azione amministrativa, l'impegno del difensore civico contro la discriminazione</i>	Pag. 92
8.	Come si valuta la fondatezza del reclamo?	Pag. 99
8.1	<i>Premessa: la necessità di individuare criteri di ricevibilità e fondatezza dei reclami</i>	Pag. 99
8.2	<i>Irricevibilità del reclamo basata su motivi di procedure</i>	Pag. 99
8.2.1	Mancato esperimento delle ordinarie vie di rapporto con l'amministrazione	Pag. 99
8.2.2	Reclamo anonimo	Pag. 101

8.2.3 Reclamo abusivo	Pag. 101
<i>8.3 Irricevibilità basate su motivi di incompetenza</i>	Pag. 102
8.3.1 Controversie in materia privatistica	Pag. 102
8.3.2 Difesa, sicurezza pubblica e giustizia	Pag. 102
<i>8.4 Irricevibilità basate su motivi di merito: la manifesta infondatezza</i>	Pag. 103
8.4.1 Assenza evidente di violazione	Pag. 103
8.4.2 Motivi del reclamo confusi o fantasiosi	Pag. 104
9. Come si interviene sull'amministrazione?	Pag. 105
<i>9.1 Il limite della competenza del Difensore Civico in materia di accertamenti tecnici</i>	Pag. 105
<i>9.2 Accertamenti tecnici in materia ambientale e rapporti con ARPA Piemonte</i>	Pag. 106
9.2.1 Ambiti di intervento del Difensore Civico in materia ambientale	Pag. 106
9.2.2 Criticità riscontrate nei rapporti con gli enti locali e tavolo di confronto con ARPA Piemonte	Pag. 110
9.2.3 Il coordinamento con ARPA Piemonte	Pag. 111
<i>9.3 Accertamenti tecnici in materia previdenziale e rapporti con INPS Piemonte</i>	Pag. 111
9.3.1 Ambiti di intervento del Difensore Civico in materia previdenziale e criticità riscontrate	Pag. 111
9.3.2 Tavolo di confronto con INPS Piemonte	Pag. 112
10. Uno spunto per un'ipotesi di aggiornamento della disciplina regionale sulla difesa civica	Pag. 113
<i>10.1 Premessa</i>	Pag. 113
<i>10.2 Il tema della competenza dell'ufficio con riferimento a reclami presentati nei confronti di amministrazioni comunali, di comunità montane, della città metropolitana</i>	Pag. 116
<i>10.3 Il tema delle prerogative dell'ufficio, dei poteri e degli strumenti di intervento di cui dispone</i>	Pag. 117
<i>10.4 Il tema della mediazione e la proposta di affidare al Difensore Civico la funzione di Garante della salute</i>	Pag. 119
<i>10.5 I suggerimenti per la riforma</i>	Pag. 121
10.5.1 Sotto il profilo degli interessi tutelabili	Pag. 121
10.5.2 Sotto il profilo della ricevibilità del reclamo	Pag. 121

10.5.3 Sotto il profilo della competenza territoriale	Pag. 121
10.5.4 Sotto il profilo degli accertamenti	Pag. 122
10.5.5 Sotto il profilo della vigilanza in ambito sanitario	Pag. 122

PARTE TERZA

11. Il diritto di accesso nella prospettiva dei ricorsi per il riesame presentati al Difensore Civico Regionale e dei relativi pareri dell'ufficio nel triennio 2013/2015. Massimario	Pag. 125
<i>11.1 Introduzione</i>	Pag. 125
<i>11.2 Interesse all'accesso</i>	Pag. 128
11.2.1 Garanzia del diritto di accesso	Pag. 128
11.2.2 Interesse all'accesso: connessione con situazione giuridica protetta	Pag. 128
11.2.3 Accesso c.d. defensionale – i	Pag. 129
11.2.4 Accesso c.d. defensionale – ii	Pag. 129
11.2.5 Accesso nei confronti di atti dell'ente locale di appartenenza	Pag. 130
<i>11.3 Procedure di gara</i>	Pag. 131
11.3.1 Accessibilità atti di gara	Pag. 131
11.3.2 Documentazione afferente a rapporti interni tra stazione appaltante e appaltatore	Pag. 132
11.3.3 Interesse di richiedere l'accesso a atti e documenti concernente procedura di affidamento di contratto pubblico	Pag. 132
<i>11.4 Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi</i>	Pag. 133
11.4.1 Accoglimento parziale di istanza di accesso, correlato a richiesta di dichiarazione ai sensi del DPR 445/2000 per ostensibilità di dati	Pag. 133
11.4.2 Differimento dell'accesso: principi generali	Pag. 133
<i>11.5 Documenti accessibili</i>	Pag. 134
11.5.1 Limiti di accessibilità	Pag. 134
11.5.2 Ostensibilità di atti detenuti da pubblica amministrazione: prevalenza del dato sostanziale relativo all'attività svolta	Pag. 134
11.5.3 Accessibilità di documentazione amministrativa detenuta da pubblica amministrazione: insussistenza dell'obbligo di formare nuovi documenti	Pag. 135

11.6 <i>Riservatezza</i>	Pag. 135
11.6.1 Prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza del terzo	Pag. 135
11.7 <i>Pubblica Amministrazione</i>	Pag. 136
11.7.1 Riconducibilità, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, di soggetto di diritto privato, di cui e' socio unico l'amministratore regionale, alle caratteristiche proprie della pubblica amministrazione	Pag. 136
11.8 <i>Diritto di accesso - varie</i>	Pag. 137
11.8.1 Accesso ambientale – riconducibilità, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, di istanza formalmente riferita alla normativa di cui alla legge 241/1990, al quadro normativo dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale	Pag. 137
11.8.2 Costi di riproduzione	Pag. 138
12. Agenzie Territoriali per la Casa (A.T.C.) e Difesa Civica	Pag. 139

DOCUMENTI ALLEGATI

Relazione dell'Avvocato Antonio Caputo pubblicata sul sito del difensore civico in data 30 giugno 2015 avente ad oggetto l'attività svolta nel primo semestre.	Pag. 143
Lettera contenente osservazioni e suggerimenti sul tema del TSO inviata in data 13 ottobre 2015 al Direttore Generale della Sanita' della Regione Piemonte dottor Fulvio Moirano e al Responsabile dell'assistenza socio sanitaria dottor Vittorio De Micheli e successiva risposta a firma del dottor Vittorio De Micheli pervenuta in data 26 gennaio 2016.	Pag. 167
Lettera inviata in data 12 novembre 2015 ai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali del Piemonte.	Pag. 181
Intesa di buone pratiche tra Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte centrale e l'ufficio del Difensore Civico della Regione Piemonte.	Pag. 185

PARTE PRIMA

1. INTRODUZIONE

Dallo scorso luglio ho assunto le funzioni di Difensore Civico della nostra Regione, succedendo all'avvocato Antonio Caputo che ha retto con dedizione ed ottimi risultati le sorti dell'Ufficio negli scorsi sei anni.

La presentazione della relazione annuale costituisce dunque occasione per esprimere un doveroso quanto sentito ringraziamento nei confronti del Consiglio Regionale del Piemonte che, con un apprezzamento numerico assai esteso, tale da rappresentare per me motivo di soddisfazione e sprone a ben operare, ha ritenuto di affidarmi questo delicato incarico.

I primi passi che ho mosso nello svolgimento della Funzione mi hanno sollecitato anzitutto una valutazione riguardante luci ed ombre del sistema di difesa Civica contemplato dalla nostra Legge Regionale, risalente in massima parte al 1981 che, non solo per questa ragione, appare bisognoso di un aggiornamento.

Ad una tale riflessione occorre premettere, per riguardo ed onestà intellettuale nei confronti del lettore, un brevissimo cenno alla prospettiva, non solo giuridica, in cui -a parere di chi scrive- va inquadrata la questione del ruolo e delle funzioni della difesa civica.

Rilevando anzitutto che è in corso un'erosione delle basi etiche delle società moderne che sempre più si affrancano dall'utopia del bene comune e dalle aspirazioni al progresso dei gruppi sociali scivolando nel culto dell'individuo¹.

La più seria patologia sociale che caratterizza il nostro tempo è infatti quella della infantilizzazione consumista che alimenta nei consociati pulsioni regressive individualistiche, antitetiche alle necessità della cooperazione sociale e generazionale.

Da cittadini consapevolmente attivi nella sfera pubblica siamo degradati a clienti: il che mina in radice il senso della responsabilità individuale ed il senso di appartenenza nei confronti della Comunità².

¹ Benjamin R. Barber, Consumati: da cittadini a clienti, Torino 2010.

² Al tema della progressiva mutazione genetica dei valori di riferimento delle società occidentali e del diritto/obbligo alla ricerca di una felicità istantanea e perpetua che non deriva dalla soddisfazione dei desideri quanto dalla loro quantità ed intensità è dedicato il fondamentale lavoro di Zygmunt Bauman, "Consumo dunque sono", Bari 2008.

Soprattutto per questa ragione è sempre più in ombra nella nostra cultura civile il collegamento cruciale³ operato dall'articolo 2 della nostra Costituzione fra **diritti inviolabili** e **doveri inderogabili**. Il senso della norma è che il legame tra stato e cittadini passa attraverso un impegno reciproco: da un lato quello dello Stato a riconoscere che esistono diritti inviolabili; dall'altro quello dei cittadini ad agire tenendo conto della inderogabilità di alcuni doveri - volti a realizzare la **solidarietà politica economica e sociale** - il cui adempimento è fondamento del nostro vivere associati.

L'infantilizzazione (che produce il venir meno del senso di responsabilità) è anche verosimile concausa dell'ingravescente corruzione e della carenza di onore riscontrabile nelle sempre meno isolate condotte di soggetti cui sono affidate funzioni pubbliche⁴.

La patologia, come è ovvio, investe non solo i vertici della nostra comunità ma si esprime ad ogni livello: *“I doveri vengono considerati intollerabili imposizioni e sono elusi. Alla solidarietà collettiva si sono venute sostituendo forme particolaristiche di tutela dei privilegi (definiti spesso diritti acquisiti) praticate da associazioni corporative e spesso clientelari.”*⁵

Il lettore avrà intuito, sulla scorta di queste sintetiche osservazioni, quale sia il senso della funzione dell'Ufficio della Difesa Civica che chi scrive ritiene maggiormente aderente alle responsabilità dell'oggi: non quello di un sostegno aprioristico (dunque inevitabilmente retorico) alla doglianza del cittadino che sollecita l'ottenimento di “quanto gli spetta di diritto”⁶ ma un accurato vaglio di fondatezza di quella pretesa in ossequio ai principi di terzietà ed indipendenza che ispirano la Difesa Civica. Con l'obiettivo di indicare, sia alla pubblica amministrazione che al cittadino (od alla associazione) richiedente, il corretto dispiegarsi del principio di buona amministrazione nell'articolazione dell'agire amministrativo. Non smettendo di sottolineare, come già è stato fatto nelle precedenti relazioni dell'Ufficio, che l'attuazione dei diritti fondamentali, in primis quello alla salute, rappresenta il fine che deve caratterizzare l'impegno della nostra pubblica amministrazione e che è compito della Difesa Civica vigilare affinché esso sia effettivamente perseguito.

³ L'espressione è di Gianfranco Pasquino in “La costituzione in 30 lezioni”, Torino 2015, pag 20.

⁴ L'ultimo dei tantissimi casi di corruzione riguarda addirittura un Presidente di Sezione del Tribunale di Palermo, la dott.ssa Silvana Saguto, che il CSM ha sospeso perché le viene contestato “un vero e proprio sistema di condotte offensive, unificate dalla consuetudine a vedere nell'esercizio dei pubblici poteri la premessa per il conseguimento di utilità personali”.

⁵ Gianfranco Pasquino, loco cit, pag 24.

⁶ L'espressione è contenuta nell' articolo 3, II comma, della sopra citata Legge 50/81.

Qui di seguito si darà ora conto dei numeri relativi alle problematiche affrontate dall'ufficio, suddivise per materie, segnalando che in coda alla relazione, nella sezione documenti, trova altresì doverosamente posto l'elaborato che il mio predecessore ha predisposto nel giugno del 2015, al termine del suo mandato, che contiene interessanti quanto approfonditi profili valutativi dell'attività svolta dall'Ufficio nel primo semestre dello scorso anno ed anche una sintesi dell'impegno profuso dal 2009 in poi.

2. PANORAMICA DELL'ATTIVITA' SVOLTA

Nel corso dell'anno 2015 l'attività del Difensore Civico, nelle varie area tematiche di competenza, ha comportato già nel primo semestre la gestione di un numero di richieste di intervento che hanno interessato circa 2000 soggetti.

Tale numero non è tuttavia esaustivo di tutti i contatti e i rapporti intervenuti con l'utenza, in quanto in numerosi casi sono state fornite informazioni telefoniche, utili ad orientare il cittadino verso l'ufficio o l'ente in grado di risolvere la situazione lamentata.

In considerazione del rilevante numero di casi di orientamento e informazioni fornite telefonicamente ai cittadini, a partire dal secondo semestre dell'anno è stata introdotta una metodologia organizzativa che ha permesso la rilevazione e la gestione informatizzata di tali istanze.

In definitiva, complessivamente, l'Ufficio nel corso dell'anno 2015 ha trattato segnalazioni riguardanti una platea di soggetti interessati pari a circa 2850.

Nella presente Relazione si è dato conto specifico del complesso di attività svolte con riguardo alle richieste di intervento definite nel corso dell'anno e con esclusione di quelle ancora in corso o appena avviate.

Di seguito si intende rappresentare graficamente la trattazione nonché la definizione delle pratiche sulla base dei seguenti criteri e riferimenti principali:

- area tematica
- problematiche e criticità riscontrate
- enti destinatari e relative tipologie di intervento



ANALISI STATISTICA DEGLI INTERVENTI

2.1 ELENCO DELLE STATISTICHE

GRAFICO 1-TABELLA	Richieste di intervento pervenute negli anni 2010-2015 relativo stato delle pratiche.
GRAFICO 2	Indagini effettuate nel 2015 Distribuzione percentuale per area tematica.
GRAFICO 3-TABELLA	Interventi effettuati nel 2015. Tipologia di criticità riscontrate.
GRAFICO 4-TABELLA	Interventi effettuati nel 2015. Enti destinatari dell'intervento.
GRAFICO 5	Diritto di accesso 2012-2015. Distribuzione per tipologia di richiesta.
GRAFICO 6	ATC – Distribuzione per area di intervento anno 2015.
GRAFICO 7	Gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità (Gas, Energia, Acqua). Anno 2015. Problematiche riscontrate.

GRAFICO 1
Interventi attuati nel periodo 2010-2015 - Stato delle pratiche

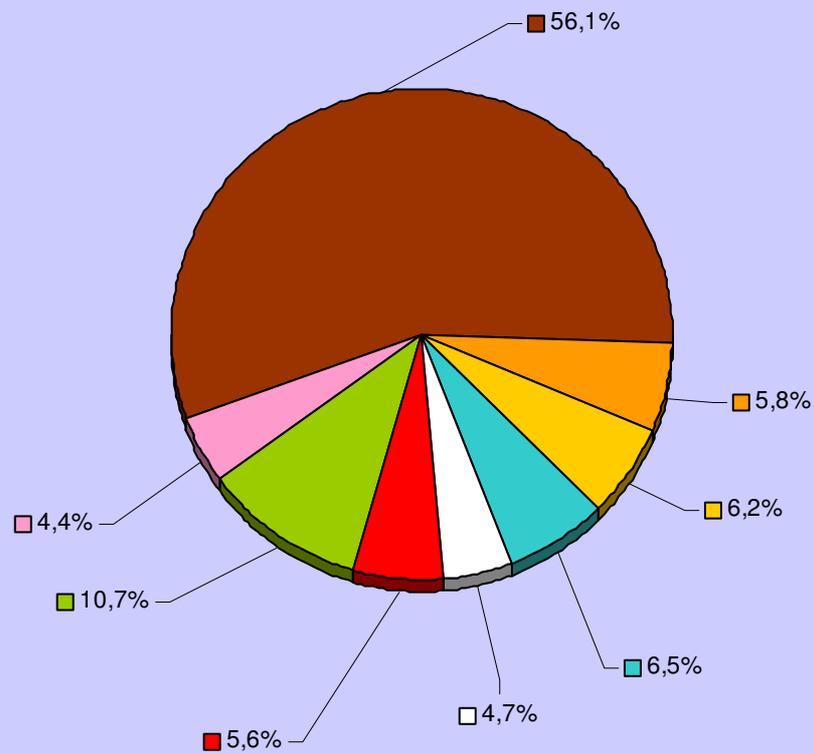


**TABELLA GRAFICO 1 - Richieste di intervento pervenute negli anni
2010– 2015 e relativo stato delle pratiche**

ANNO	N. Richieste	Definite al 31.12.2015	In istruttoria al 1.1.2016
2010	1195	1195	0
2011	1208	1208	0
2012	2967	2967	0
2013	2315	2315	0
2014	3808	3808	0
2015	2850	2695	155

N.B. si evidenzia che a partire dall'anno 2012 il numero delle richieste totali viene calcolato sulla base della platea di soggetti interessati all'intervento.

Grafico 2 - Indagini effettuate nel 2015 - Distribuzione percentuale per area tematica



- Servizi alla persona (Sanità, Assistenza, Disabilità, Previdenza, Pubblica Istruzione)
- Edilizia residenziale pubblica (ATC)
- Territorio e Ambiente
- Finanze e Tributi
- Trasporto pubblico locale
- Servizi pubblici o di pubblica utilità
- Partecipazione al proc. amministrativo e diritto di accesso
- Altre materie

Grafico 3 - Interventi effettuati nel 2015
Tipologie di criticità riscontrate

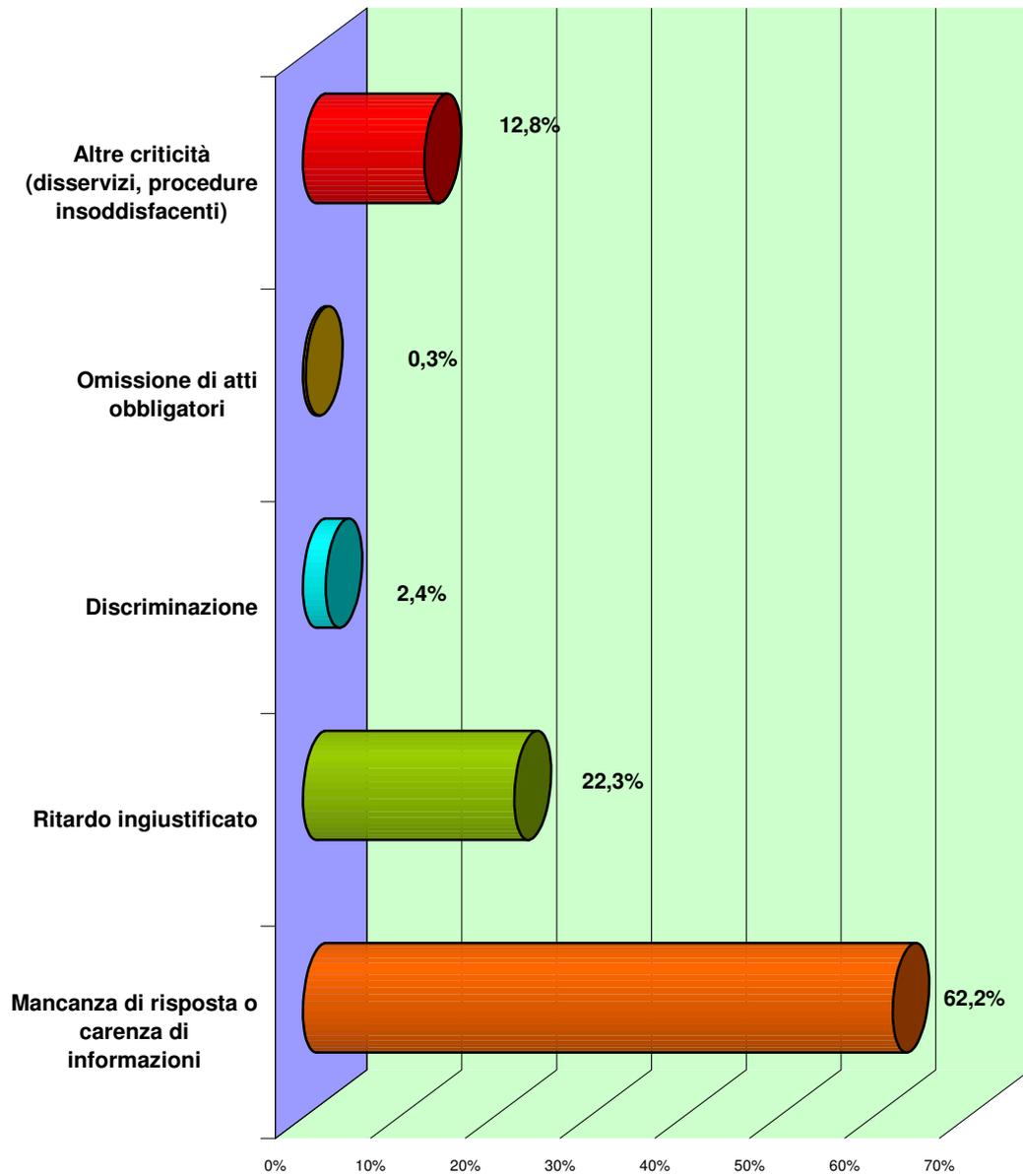


TABELLA GRAFICO 3 - Interventi effettuati nel 2015
Tipologia di criticità riscontrate

Tipologia	% di casi
Mancanza di risposta o carenza di informazioni	62,2
Ritardo ingiustificato	22,3
Discriminazione	2,4
Omissione di atti obbligatori	0,3
Altre criticità (disservizi, procedure insoddisfacenti)	12,8
TOTALE	100

Grafico 4 - Interventi effettuati nel 2015
Enti destinatari dell'intervento

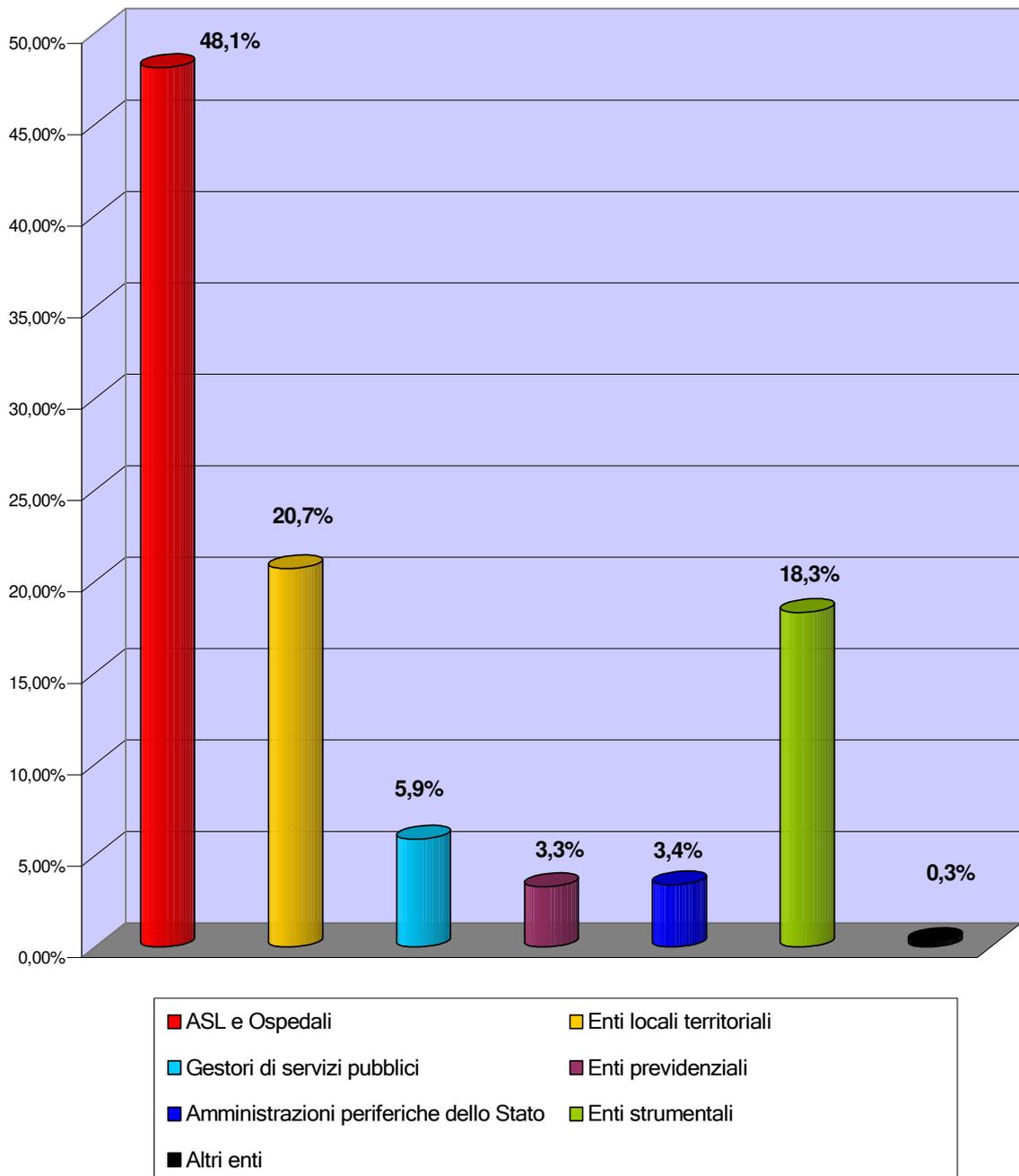
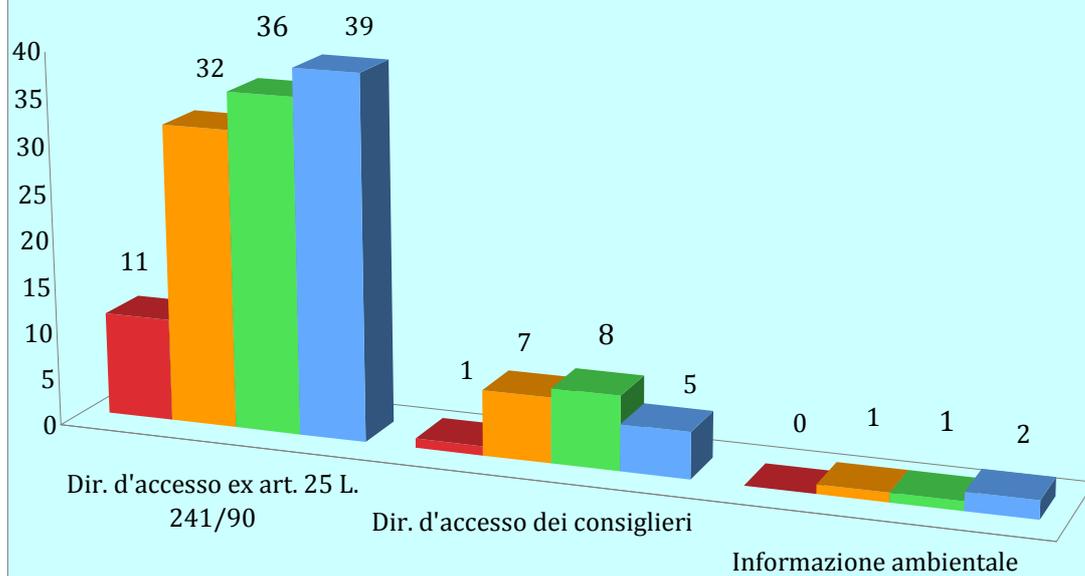


TABELLA GRAFICO 4 - Interventi effettuati nel 2015
Enti destinatari dell'intervento

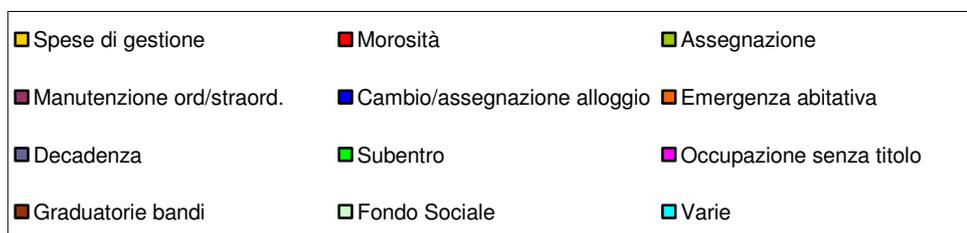
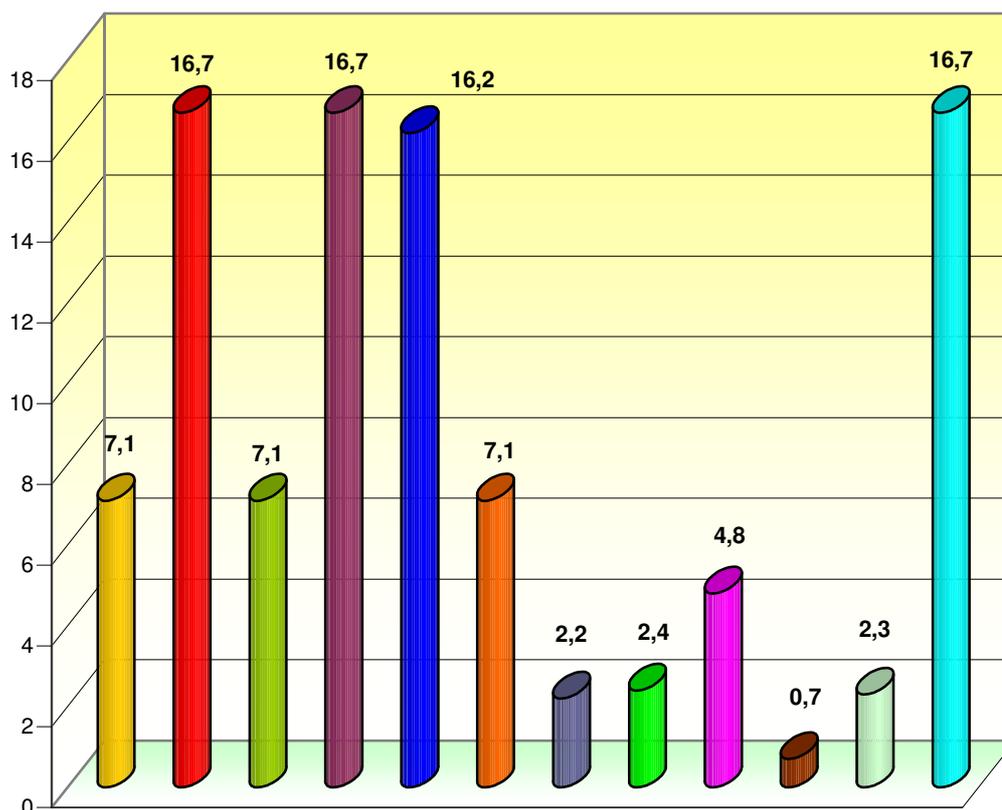
Gruppi di Enti	% di casi
Asl, Ospedali, strutture socio-sanitarie e Consorzi socio assistenziali	48,1
Enti locali territoriali (Regione, Province, Comuni, Consorzi)	20,7
Gestori di Servizi pubblici o pubblica utilità (energia, telefonia, gas, acqua, Trenitalia, Poste)	5,9
Enti previdenziali (Inps, Inail)	3,3
Amministrazioni periferiche dello Stato (Uffici scolastici, scuole, Direzioni ministeriali)	3,4
Enti strumentali (Atc, Edisu, Arpa)	18,3
Altri enti	0,3
TOTALE	100

**Grafico 5. Diniego o differimento diritto di accesso
Distribuzione per tipologia di richiesta**

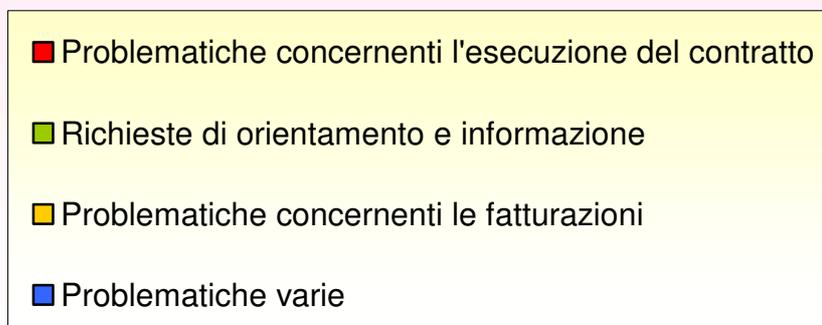
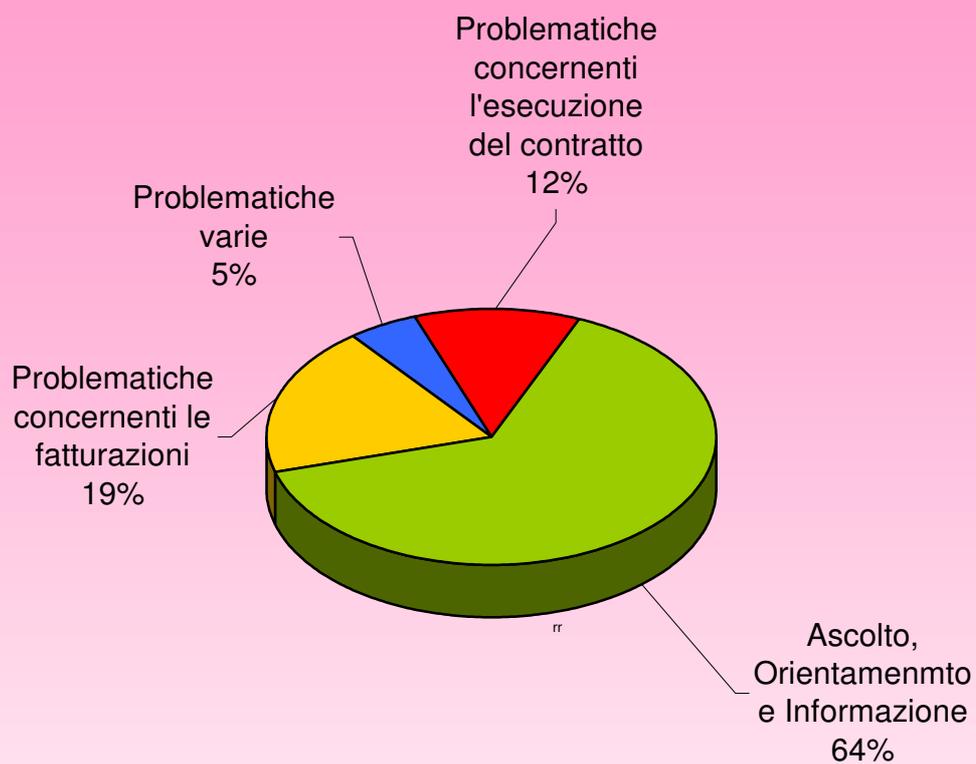


- Richieste d'intervento 2012
- Richieste d'intervento 2013
- Richieste d'intervento 2014
- Richieste d'intervento 2015

Grafico 6. ATC - Distribuzione per area di intervento anno 2015



**Grafico 7. Gestori di servizi pubblici o di pubblica
utilità (Gas, Energia, Acqua) - Anno 2015
Problematiche riscontrate e tipologie di intervento**



2.2 COMMENTO ALLE TABELLE STATISTICHE

Nel corso dell'anno le segnalazioni pervenute all'Ufficio hanno riguardato, in coerenza con gli anni precedenti, richieste di intervento provenienti da cittadini, enti, imprese e amministrazioni, concernenti le diverse aree di competenza e in particolare la materia sanitaria, socio-assistenziale e più in generale i servizi alla persona.

Le richieste di intervento hanno riguardato una platea di soggetti interessati pari a circa 2.850, con un decremento di circa il 25% rispetto all'anno precedente ma sostanzialmente in linea con le richieste pervenute all'Ufficio negli anni 2012 e 2013.

Le aree di intervento hanno riguardato principalmente i settori relativi a sanità, assistenza e disabilità, oltreché l'area tematica delle "opposizioni alle dimissioni" da strutture sociosanitarie e ospedaliere (in particolare per quanto riguarda anziani malati cronici non autosufficienti e persone con disabilità grave), la situazione nei pronto soccorso ospedalieri, l'assistenza domiciliare, i ritardi nelle prestazioni di servizi di medicina specialistica e di laboratorio in regime di esenzione dal ticket o anche di compartecipazione alla spesa sanitaria.

Con iniziativa attivata d'ufficio è stato inoltre affrontato il delicato problema del trattamento sanitario obbligatorio, oggetto delle osservazioni che vengono pubblicate in calce alla presente Relazione.

Da evidenziare sono inoltre le segnalazioni riguardanti l'area della partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso, l'accesso civico (con riferimento particolare agli enti locali territoriali) e l'attuazione della trasparenza per le P.A. in riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui al D.lgs. 33/2013.

Tra gli interventi effettuati si evidenziano inoltre quelli in materia di previdenza, pubblica istruzione, edilizia pubblica e convenzionata; quelli in materia di territorio e ambiente; fiscalità, finanze e tributi; trasporto pubblico e locale, mobilità e circolazione; gestori di servizi pubblici o di pubblica

utilità; rapporti tra inquilini e assegnatari con l'Agenzia Territoriale per la Casa, in particolare della Provincia di Torino.

In particolare, nell'ambito del settore dei servizi pubblici o di pubblica utilità, si è provveduto a rafforzare le attività di orientamento all'utenza, in particolar modo per quanto concerne i reclami riguardanti i gestori di luce, gas e servizi idrici; al riguardo lo stabilizzarsi dell'attività dello Sportello per il Consumatore di Energia e la possibilità di ricorso al Servizio Conciliazione clienti energia, costituiti in seno all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, hanno quasi integralmente sostituito l'intervento attivo dell'Ufficio.

D'altronde in caso di segnalazioni riguardanti disfunzioni attribuibili a gestori di pubblici servizi o di pubblica utilità, l'Ufficio, nell'ambito di una valutazione discrezionale, ha facoltà di segnalare la questione al gestore e all'Authority di riferimento, al fine di sollecitare la correzione di eventuali disservizi nell'interesse e a beneficio di tutta l'utenza; tuttavia qualora un utente, nonostante le previste procedure di composizione del reclamo, ancora rivendichi un credito o lamenti un danno nei confronti di un gestore non potrà recuperarlo o farlo valere tramite l'Ufficio del Difensore Civico, occorrendo in tali casi utilizzare gli ordinari rimedi giurisdizionali.

Per quanto riguarda le criticità rilevate, come illustrato nel grafico 3, sono state prevalentemente riscontrate quelle relative alla mancanza di risposta o alla carenza di informazioni (circa il 60% dei casi), che evidenziano presumibilmente una difficoltà di dialogo fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni.

Sono stati trattati (circa il 20%) innumerevoli casi derivanti da ostacoli burocratici di varia specie che hanno determinato ritardi ingiustificati nella conclusione dei procedimenti; altre criticità sono risultate costituite (circa il 12%) da disservizi e procedure insoddisfacenti, nella maggior parte dei casi superabili fornendo all'utente un esaustivo orientamento circa la problematica segnalata.

Altre criticità residuali riscontrate (circa il 3%) rientrano nella tipologia dei casi di discriminazione, comprendente anche la carenza nell'attuazione di diritti fondamentali, nonché nella tipologia dei casi di omissione di atti obbligatori per

legge, per lo più circoscritti alla mancata nomina di Segretari generali di Enti Locali territoriali.

Sono stati infine rappresentati graficamente gli Enti destinatari degli interventi dell'Ufficio, le richieste e la tipologia di segnalazioni concernenti il diritto di accesso nei casi di differimento o diniego, la distribuzione per aree di intervento in materia di edilizia residenziale pubblica (ATC), e infine la distribuzione per tipologia di problematiche di competenza dei gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità.

2.3 INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE

Preme qui rilevare che l'attività del Difensore Civico, la quale deriva dalla normativa regionale, ovvero Statuto della Regione Piemonte, L.R. n. 50/1981, L.R. n. 47/1985 nonché nazionale, ovvero, L. n. 241/1990, L. n. 127/1997, ha visto, nell'attuale situazione di crescente disagio sociale ed economico, espandere in termini numerici ma anche di tipologia di interventi richiesti, la propria funzione di tutela nei confronti del cittadino.

Assume pertanto sempre maggiore rilevanza l'attività di "mediazione istituzionale" e di orientamento all'utenza da parte del Difensore Civico, rendendosi sempre più necessaria l'applicazione di metodologie e principi nelle fasi in cui si articola l'intervento della difesa civica:

- presentazione della richiesta di intervento da parte del cittadino singolo o associato;
- istruttoria e interlocuzione con le Pubbliche Amministrazioni interessate a vario titolo nella vicenda;
- eventuale soluzione o proposta.

Relativamente alla fase della richiesta da parte dell'utente, premesso che l'intervento può essere anche attivato d'ufficio a fronte di casi di particolare rilievo, essa si esprime generalmente nell'istanza da parte del cittadino, singolo o associato, che è libera nelle forme e che può avvenire mediante colloquio personale, mediante comunicazione cartacea, telefonica o telematica.

Circa le funzioni del Difensore Civico, il cui ruolo va distinto da quello del giudice e dell'arbitro, è molto importante in via preliminare informare il cittadino riguardo competenze, funzioni e limiti dell'Ufficio.

Tale attività di orientamento crea un primo confronto con il cittadino e si esplica quale forma di "educazione" all'esercizio dei propri diritti, in quanto rende l'interessato consapevole circa il corretto utilizzo dei mezzi che l'ordinamento gli mette a disposizione nei confronti dell'interlocutore pubblico.

Lo scopo di tale attività è da un lato finalizzata a non ingenerare attese spropositate da parte degli interessati, dall'altro a orientare efficacemente le strategie di intervento, informando il cittadino che il Difensore civico, poiché interviene per realizzare fini di trasparenza e sollecitare il buon andamento amministrativo, a beneficio della generalità degli utenti e dei cittadini, non può assumere in nessun caso funzioni di consulenza personale o di assistenza o difesa in relazione a diritti o interessi tutelabili di fronte al giudice competente e per ogni attività che concerna possibili implicazioni e risvolti in sede giurisdizionali.

Tale attività di ascolto attivo del cittadino consiste nel creare un contesto nel quale egli percepisca che l'Ufficio sta utilizzando le proprie risorse per tentare di comprendere la situazione e il disagio vissuti, a prescindere dall'esito positivo o meno della vicenda prospettata.

Considerata pertanto l'importanza che la corretta comprensione della problematica posta all'attenzione dell'Ufficio comporta, anche al fine dell'individuazione degli interlocutori istituzionali competenti, sono state ricercate metodologie organizzative e strumentali utili a garantire, da un lato imparzialità degli interventi avviati, dall'altro a consentire una più efficace valutazione e un più tempestivo monitoraggio delle problematiche presentate e delle relative criticità riscontrate.

A tal riguardo, in merito alla gestione organizzativa dell'Ufficio va segnalato che nel corso del 2015, a seguito di uno specifico progetto sviluppato in collaborazione con il Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna, è stato rilasciato ed è ad oggi in uso un applicativo informatizzato, denominato "Defendo".

L'applicativo è rivolto all'attività dell'Ufficio del Difensore Civico, anche in funzione della dematerializzazione dei fascicoli ed è dedicato alla gestione delle segnalazioni rivolte al Difensore Civico; ha l'obiettivo di tracciare l'attività di presentazione di una istanza, di gestione dell'istruttoria della pratica, della adozione dei relativi provvedimenti e a produrre e trasmettere agli interessati le relative osservazioni; tale importante innovazione ha inoltre consentito l'introduzione in via sperimentale di alcune metodologie organizzative comuni ed omogenee a tutto l'Ufficio, atte a valorizzare la funzione della difesa civica.

L'uso dell'applicativo informatizzato e delle relative innovazioni organizzative ha consentito un migliore utilizzo degli strumenti in uso all'Ufficio ed ha sensibilmente migliorato e valorizzato il servizio reso nei confronti degli utenti, in particolare a supporto delle funzioni di orientamento, consentendo una maggiore tempestività nella valutazione della questione presentata anche in termini di competenza.

L'applicativo informatizzato viene attivato in seguito al ricevimento di una segnalazione rivolta all'Ufficio; lo stesso prevede che venga aperto un relativo fascicolo informatico e che venga gestito secondo un iter predefinito, costituito da fasi progressive.

L'iter procedurale consente la gestione del fascicolo attraverso una ragionata successione di valutazioni concernenti la classificazione della problematica esposta, anche a fini statistici, ovvero la verifica dell'accogliabilità della segnalazione, valutandone l'adeguatezza in termini di competenza, nonché di fondatezza.

Occorre evidenziare che il processo istruttorio è, nelle sue varie fasi, contraddistinto da verifiche progressive delle attività svolte, finalizzate all'emanazione di osservazioni e conclusioni del Difensore Civico in ordine alla problematica trattata, successivamente comunicate ai soggetti interessati.

Tra le altre innovazioni organizzative introdotte si segnala, con riferimento alla gestione dell'attività di front-office, la predisposizione e l'utilizzo di modelli finalizzati al reperimento delle informazioni necessarie al corretto avvio della segnalazione e alla conseguente corretta gestione del relativo fascicolo. Si è provveduto infatti a introdurre la "Scheda Richiesta Contatto", contenente "domande" predefinite, da utilizzare nell'attività di front office principalmente nei casi di accesso telefonico o diretto, con relativo riscontro nell'applicativo informatizzato, nonché la "Scheda Trattazione", contenente "domande" predefinite ai fini della successiva istruttoria del fascicolo e da utilizzare anche a supporto dell'attività di orientamento e informazione fornita ai cittadini, con relativo riscontro nell'applicativo informatizzato.

Si da atto inoltre che nel corso dell'anno è stata ridefinita la modulistica, peraltro disponibile sul sito istituzionale, che gli utenti possono utilizzare per le richieste di intervento destinate all'Ufficio. La suddetta scheda "Richiesta di

Intervento” è predisposta in modo da consentire al reclamante di seguire un percorso ragionato nell’esposizione delle questioni di fatto e di diritto riguardanti la problematica, tale da far emergere eventuali criticità di competenza della Difesa Civica, evidenziando al contempo quelle doglianze che non possono rientrare nell’ambito della cosiddetta “cattiva amministrazione”.

L’introduzione di tale metodologia organizzativa è finalizzata ad una migliore definizione di *come* si struttura un intervento e il *perché* lo si struttura in un certo modo, in quanto gli aspetti metodologici rivestono particolare importanza ai fini della concreta efficacia dell’azione della difesa civica, anche in considerazione della sua carenza di poteri giuridicamente cogenti di cui il Difensore dispone nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni di riferimento.

3. PER UN ESAME DEL SISTEMA DELLA DIFESA CIVICA

L'esperienza maturata nei primi mesi di attività mi stimola ad alcune riflessioni sul sistema di difesa civica disciplinato dalla legge del 1981 che cercherò di sintetizzare qui di seguito.

Segnalando anzitutto che la normativa in allora approvata intendeva realizzare per un verso la tutela del cittadino nei confronti di possibili irregolarità, negligenze o ritardi dell'Amministrazione nell'ambito di procedimenti amministrativi che lo riguardassero, per altro verso un più esteso controllo sull'imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa, essendo prevista in favore del Difensore Civico una facoltà di intervento "*di propria iniziativa a fronte di casi di particolare rilievo*".

Nel progetto istituzionale immaginato dagli estensori di quella disciplina la sfera di competenze della Difesa Civica era dunque precipuamente (anche se non esclusivamente) collocata in un contesto di eventuale conflitto tra interessi o diritti del singolo ed atti della pubblica amministrazione, contesto in linea di massima suscettibile anche di un ricorso alla giurisdizione amministrativa da parte del cittadino¹. Al Difensore Civico è anzitutto affidato infatti un ruolo di garanzia, ispirato dalla opportunità di consentire al cittadino di rivolgersi, prima che al Giudice, ad un potere indipendente ed autorevole in grado, in ipotesi di fondatezza della doglianza, di interloquire con l'Amministrazione eventualmente suggerendo l'assunzione di atti o rimedi volti a correggere eventuali disfunzioni od inefficienze. Da una tale sfera di competenze deriva dunque al Difensore Civico una facoltà di controllo sull'attività dei pubblici funzionari

Alle previsioni di quella Legge, di contenuto analogo a quello di altre promulgate in diverse Regioni a partire dalla seconda metà degli anni '70, si sono poi giustapposte norme di rilievo nazionale.

Prima quella contenuta nel Testo Unico delle Autonomie Locali che aveva assegnato ai Difensori Civici Regionali il potere di nomina di commissari ad acta in ipotesi di omissione o ritardo nell'emanazione di atti obbligatori da parte di Enti Locali (la norma deve però

¹ L'espressione utilizzata nell'articolo 2: "(. . .) Il Difensore Civico rileva eventuali irregolarità, negligenze o ritardi, valutando anche legittimità e merito degli atti. . . " attribuisce alla Difesa Civica una cognizione più ampia di quella del Giudice Amministrativo che è estesa al merito solo nelle tassative ipotesi contemplate dall'articolo 134 del Codice del Processo Amministrativo. Si tratta di un sindacato che non può però avere altri sbocchi se non quello della moral suasion, potendo eventualmente il Difensore Civico soltanto suggerire la revoca in autotutela dell'atto da lui ritenuto inopportuno o sconveniente per l'interesse pubblico.

considerarsi abrogata a seguito della riforma del titolo V della Costituzione)². Successivamente, la Legge 340 del 2000 ha introdotto nell'ordinamento un rimedio giustiziale innanzi al Difensore Civico a tutela del cittadino che lamenti violazioni del diritto di accesso agli atti. Il ricorso alla tutela giustiziale non preclude al richiedente la possibilità di percorrere anche la strada del ricorso giurisdizionale e, dunque, il nuovo istituto conferma la vocazione "*persuasoria*" della difesa civica, proseguendo nel solco tracciato dalle legislazioni regionali.

Ancora non sufficientemente valorizzata, nel quadro normativo così delineato, la funzione di tutela dei diritti umani ed anche quella antidiscriminatoria che gli ordinamenti sopranazionali (da ultimo va rammentata la Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 20 marzo 2009)) riconoscono invece agli organi di Difesa Civica (qualunque sia la dizione con cui essi vengano definiti nei diversi Stati).

Un esplicito affidamento alla Difesa Civica di compiti di tutela antidiscriminatoria, pur se limitati all'ambito del processo penale, era stato introdotto, per il vero, dall'articolo 36 della Legge 104 del 1992 nel contesto di una regolamentazione a tutela dell'*assistenza, integrazione sociale e dei diritti delle persone handicappate*

La disposizione aveva previsto, al primo comma, un'aggravante ad effetto speciale (aumento da un terzo alla metà della pena) per alcuni gravi delitti contro la persona, se commessi ai danni di persona handicappata (la cui portata è stata estesa, dalla Legge 94 del 2009, a tutti i delitti non colposi elencati nei titoli XII e XIII del libro II del codice penale) volendosi produrre una rinforzata prevenzione nei confronti dei delitti commessi approfittando di situazioni di disabilità, ritenuti dal legislatore, per questa ragione, particolarmente odiosi.

E, nel secondo comma, aveva facoltizzato il Difensore Civico a costituirsi parte civile per affiancare la persona offesa nei processi aventi ad oggetto i reati sopra elencati.

Con ciò stabilendo una consistente eccezione alle regole generali sulla legittimazione processuale della parte civile che, in questo caso, non è chiamata ad agire per richiedere il risarcimento di un danno immediatamente e direttamente ascrivibile ad una lesione derivante dal reato ma per aggiungersi, quale titolare di un'azione pubblica "antidiscriminatoria", al Pubblico Ministero ed agli eventuali danneggiati.

² La sentenza 112 del 6 aprile 2004 ha chiarito che il Difensore civico regionale è organo preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale cui non può essere attribuita la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto sull'autonomia dei Comuni.

Questa apprezzabile innovazione, consonante, come si è già osservato, con l'indirizzo internazionale in tema di competenze dalla Difesa Civica, aveva indicato la strada maestra di una funzione che potrebbe sempre di più ispirarsi, oltre che ad un ruolo di garanzia e di controllo dei diritti dei cittadini che entrano in relazione con la pubblica amministrazione, anche alla tutela dei diritti fondamentali dei più deboli, per l'affermazione, in primis, del principio costituzionale di eguaglianza.

Essa è rimasta purtroppo fino ad oggi inapplicata sull'intero territorio nazionale (per questa ragione mi è sembrato opportuno sollecitare le Procure della Repubblica della nostra Regione, come da lettera che viene allegata nella sezione documenti) ma ha aperto una strada ed indicato un percorso che potrebbe essere proseguito affidando alla Difesa Civica compiti di tutela dei diritti fondamentali del cittadino.

Occorre ora tornare al tema dell'impostazione tradizionale dell'istituto della Difesa Civica segnalando che essa è ancora per molti versi attuale, anche a fronte delle novità in tema di rapporti tra amministrazione e cittadino conseguenti alle numerose riforme del diritto amministrativo intervenute dal 1981 ad oggi.

Nel 1979, rammenta un recentissimo saggio³, venne pubblicato il Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello stato, a cura del Ministro (ed illustre giurista) Massimo Severo Giannini.

L'idea di fondo di quel lavoro era che l'amministrazione dovesse adeguarsi al nuovo ruolo che la democrazia, lo stato sociale e la Costituzione le avevano attribuito: il ruolo di fornitore di servizi per la collettività. Dunque un compito in radice diverso da quello tradizionale di custode dell'ordine e della legalità, longa manus del governo nell'attuazione delle leggi, assegnatole nel corso dell'ottocento.

Quelle riflessioni e quei suggerimenti, formulate alla fine degli anni settanta, purtroppo si dispersero e la prima legge di riforma del procedimento amministrativo -la 241 del 90- fu di corto respiro: un testo nato incompleto che tentò, senza riuscirvi, di generalizzare l'applicazione di alcuni istituti (il silenzio assenso, l'autocertificazione, la denuncia di nuova attività). Essa segnò l'incipit di un nuovo orientamento culturale, quello della semplificazione dell'attività amministrativa che negli anni successivi, a partire dal 1999, ha prodotto una moltitudine di interventi normativi che –a parere dell'autore citato⁴- hanno, in buona sostanza, complicato invece che semplificare: sono infatti meno agevoli i rapporti

³ Andrea Carapellucci, L'imbroglio della semplificazione, Roma 2016, pag 14.

⁴ Loco cit., pag 93. L'autore, a conforto delle proprie tesi, cita anche le conclusioni del recente rapporto intitolato: Semplificazione: cosa chiedono cittadini.

tra cittadini e burocrazia e i nuovi strumenti introdotti si sono rivelati fonte di ulteriori complicazioni.

Ecco perché, pure se a distanza di oltre trent'anni ed a fronte di una vera e propria rivoluzione copernicana in tema di trasparenza dell'attività amministrativa, l'articolo 2 della Legge del 1981 conserva, nella buona sostanza, la sua attualità

Nell'attività della Difesa Civica, così come disegnata nelle prime leggi regionali che la hanno disciplinata, è certamente ricompresa⁵ anche una complessiva attività di controllo sul buon andamento della pubblica amministrazione e dunque ad essa non è mai stata estranea la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini nei confronti dell'amministrazione nelle materie della salute, dell'ambiente e del lavoro: tant'è che in questa direzione, già da svariati anni, si è mosso l'ufficio del Difensore Civico Regionale del Piemonte.

E' tempo però di un **esplicito** riconoscimento normativo proprio con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, un riconoscimento che non lasci adito a dubbi e che consenta di conferire alla Difesa Civica maggiore autorevolezza nei confronti dei propri interlocutori istituzionali e, conseguentemente, di recuperare le potenzialità inesprese dell'istituto

Con questo spirito il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali ha presentato nel 2014 al Governo una proposta di adeguamento del tessuto normativo della Difesa Civica, da realizzarsi mediante l'approvazione di un testo di legge di rilievo nazionale. Quella proposta aggiunge alle tradizionali competenze anche **“un ruolo di garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, così come definiti nella legislazione di settore”** ed un'azione ispirata alla tutela del **“rispetto dei principi di dignità della persona”**.

Al tema è dedicato l'ultimo capitolo della presente relazione, contenente sommessi suggerimenti sui possibili indirizzi di una rivisitazione delle norme vigenti nella nostra Regione che, indipendentemente dall'approvazione di una riforma di carattere nazionale, già da ora potrebbero essere utilmente introdotti.

e imprese, pubblicato dal Governo nell'aprile 2014.

⁵ L'articolo 90 dello Statuto della nostra Regione prevede: “(. . .) L'ufficio del Difensore Civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa”.

4. IL TEMA DELLA SALUTE E DEI TAGLI ALLA SPESA SANITARIA

Tra le doglianze attinenti ad asserite violazioni di diritti fondamentali proposte a questo ufficio dai cittadini della Regione quelle di gran lunga maggioritarie hanno riguardato problematiche assistenziali, sanitarie e socio sanitarie attinenti a cittadini che si trovano in una affermata ovvero accertata “condizione di non autosufficienza”.

Si tratta di istanze che, come si dettaglierà nei successivi paragrafi della presente relazione, attengono ad ipotesi di omessa o ritardata o inadeguata prestazione di interventi da parte del sistema sanitario e/o di protezione sociale, in particolare con riferimento alle esigenze di una appropriata assistenza continuativa a favore di persone in condizioni di fragilità, tali da essere ricompresi nella categoria della non autosufficienza.

Tutte trovano un minimo comun denominatore nei tagli che hanno connotato la filosofia dei molteplici interventi normativi intervenuti negli ultimi anni, sia livello nazionale che locale, per ridisegnare la spesa destinata al funzionamento del nostro sistema sanitario e che conseguono alla scelta operata con la Legge 42/2009 di abbandonare il sistema della “**spesa storica**” per abbracciare quello dei “**fabbisogni e costi standard**”.

Tanto che i dati riguardanti i consuntivi¹ testimoniano di una riduzione in termini assoluti del valore della spesa per due anni consecutivi, nel 2011 e 2012, in controtendenza rispetto ai dati del precedente quinquennio in cui si era verificata ancora una dinamica di crescita nella misura dell'1,7% all'anno.

Risultato questo ottenuto sulla scorta della logica dei tagli lineari che “ha obbligato il sistema e le regioni ad intervenire indistintamente su alcuni settori che non necessariamente rappresentano punti di debolezza o fattori di spreco”² (così si legge testualmente nel documento prodotta dalla indagine parlamentare ora citata).

I tagli lineari alla spesa che hanno riguardato il servizio sanitario in Piemonte sono frutto della contrazione dello stanziamento devoluto dallo stato alla nostra regione che ha determinato una corrispondente riduzione del fondo sanitario regionale e sono stati praticati principalmente attraverso riduzioni di posti letto negli ospedali e nelle strutture post acuzie, mediante il blocco del turn over del personale, ed anche rinviando l'utilizzo di, pur disponibili, posti letti in residenze sanitarie per anziani.

¹ Conclusioni dell'Indagine Conoscitiva condotta dalle Commissioni riunite V e XII della Camera dei Deputati approvata nella seduta del 4 giugno 2013.

² Ivi pag 27.

Le ragioni che hanno indotto il “sistema” ad interventi così drastici sono note e possono essere così riassunte: da un lato l’incessante, gravissima, crisi economica ed i sempre più stringenti vincoli di finanza pubblica ad essa conseguenti, dall’altro le mutate dinamiche di invecchiamento della popolazione ed i costi crescenti sottesi all’evoluzione della scienza medica e delle tecnologie che essa promuove.

Il che purtroppo incrina quella posizione di spicco detenuta dal diritto alla salute nel quadro dei diritti di seconda generazione che aveva, nel passato, fatto ufficializzare alla Corte Costituzionale³ l’istanza di una sua “*piena ed esaustiva tutela*”. I più vicini interventi normativi statali di drastico contenimento della spesa sanitaria di cui si è detto trovano infatti la propria legittimazione in recenti decisioni che proprio la Corte ha dedicato, negli anni tra il 2005 ed il 2009, al contenzioso originato dalle doglianze regionali nei confronti di una legislazione statale ritenuta lesiva dell’autonomia legislativa e finanziaria delle regioni.⁴

Si tratta della sentenza 11/2005, secondo cui, anche dopo la riforma del titolo V, permane la necessità di rendere la spesa sanitaria compatibile con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario; della decisione 203/2008 secondo cui spetta allo stato il compito di evitare l’aumento incontrollato della spesa sanitaria, della sentenza 149/2010 secondo cui occorre realizzare un bilanciamento tra l’esigenza di eguaglianza connessa al godimento del diritto alla salute, da soddisfare nella misura più ampia possibile, e quella di riduzione della spesa sanitaria al fine di renderla compatibile con la limitatezza delle disponibilità finanziarie.

Una conferma del costante aumento di problematiche attinenti alla “presa in carico”, in particolare, degli anziani che ricadono in situazione di “non autosufficienza”, che dovrebbe realizzarsi attraverso modalità concrete di assistenza continuativa multidisciplinare (sanitaria, socio-sanitaria e sociale), trova riflesso nell’analisi dell’attività svolta annualmente in ambito sanitario e socio-sanitario da questo Ufficio del Difensore civico regionale.

Oltre la metà delle richieste di intervento rivolte dai cittadini, anche per lo scorso anno 2015, riguardano sotto diversi profili questioni attinenti la “non autosufficienza” e, in specie, anziani in condizione di “non autosufficienza”.

³ Sentenza 184 del 1988.

⁴ Manuale di diritto sanitario, AAVV, Bologna 2013, pag 121.

Si ritiene, pertanto, utile al fine di meglio individuare i confini di tale ambito di problematicità, dopo aver evidenziato **dati e considerazioni generali** relativi alla situazione italiana e piemontese, dare sinteticamente atto delle **principali tipologie specifiche di richieste di intervento e segnalazioni pervenute al Difensore civico nell'anno 2015**, in particolare da familiari e congiunti di cittadini ultrasessantacinquenni "non autosufficienti".

5. IL CASO DEGLI ANZIANI “NON AUTOSUFFICIENTI”:

la sfida della effettiva realizzazione di un’assistenza continuativa multidisciplinare.

5.1 Dati e considerazioni per un’analisi della questione.¹

La fotografia della situazione

L’invecchiamento della popolazione è uno dei più grandi fenomeni socio-demografici dei nostri tempi; recenti dati ISTAT evidenziano che oltre il 21% della popolazione italiana ha 65 anni o più, ben 13,2 milioni di anziani in termini assoluti, di cui la metà (6,6 milioni) con più di 75 anni.

D’altro canto, tale processo non può dirsi in alcun modo concluso: si stima che la quota di popolazione relativa agli ultrasessantacinquenni raggiungerà il suo picco (20-26% della popolazione totale delle singole Regioni) non prima della decade 2050-2060.

Da ciò deriva l’aumento di quella parte di anziani gravati da bisogni sanitari e socio-assistenziali che necessitano di assistenza di tipo continuativo.

Ancora l’ISTAT, a livello nazionale, stima che nel 2013 circa 2,5 milioni di anziani avessero limitazioni funzionali:

- limitazioni relative all’attività quotidiana (1,6 milioni di anziani, tasso nazionale del 12,8%);
- limitazioni relative al movimento (1,3 milioni, 10,2%);
- limitazioni che si sostanziano nel “confinamento”(costrizione permanente a letto, su una sedia, o nella propria abitazione per motivi fisici o psichici) (1.2 milioni, 9,4%).

In particolare, per quanto riguarda il Piemonte e, in specie, persone a partire dal 65° anno di età, dalla stessa indagine ISTAT 2013 si possono evincere valori percentuali di circa il 9% per le limitazioni nelle funzioni della vita quotidiana, di circa l’ 8,8% per le limitazioni nel movimento, di circa il 6,3 % per le limitazione che attengono al “confinamento“.

Ora, tenuto conto dei crescenti bisogni specifici degli anziani non autosufficienti, strettamente connessi alle predette limitazioni funzionali, la questione per le Pubbliche

¹ dati da 5° Rapporto “L’assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia”, promosso dall’IRCCS-INRCA per il Network nazionale per l’invecchiamento, edito nel novembre 2015 da Maggioli.

Amministrazioni è individuabile nel riuscire a soddisfare la complessità di tali bisogni, nel segno della continuità, con adeguati e coordinati interventi da parte del sistema sanitario e di protezione sociale, nello stesso tempo rispettando i vincoli di bilancio, alla luce dell'attuale situazione di crisi economica, recessione e tagli della spesa pubblica.

Nell'analizzare il sistema italiano di assistenza continuativa agli anziani "non autosufficienti", ci si deve prioritariamente confrontare con le interdipendenze e complementarità tra settori pubblico, familiare che si sono sistematizzate nel tempo.

In Italia si è tradizionalmente, seppure implicitamente, fatto affidamento, anche da parte dei soggetti pubblici, sul ruolo della famiglia, sia in termini di cure informali prestate da *caregiver* familiari (persone che forniscono aiuto ad un familiare nelle attività della vita quotidiana o in quelle strumentali, così come nella gestione delle cure, nell'accompagnamento e in altre attività di supporto), sia in termini di pagamento di servizi privati di assistenza e cura (assistenti familiari ovvero "badanti", assistenza domiciliare privata, servizi privati integrativi al Servizio Sanitario garantiti mediante strumenti assicurativi).

Tuttavia, sulla scorta di fattori demografici, sociali ed economici, anche questo segmento di *welfare*, sostenuto fino ad ora dalle famiglie andrà diminuendo significativamente. Così come evidenziato nel sopra menzionato Rapporto sull'"L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia", il rapporto tra persone adulte (45-64 anni) e anziani (75 e più anni) si dimezzerà per il 2050, con minori possibilità per i figli di fornire cure intergenerazionali.

Il sistema pubblico di assistenza agli anziani "non autosufficienti" si trova, pertanto, di fronte alla necessità di riformarsi in modo equo, appropriato e sostenibile a lungo termine, prendendo atto degli specifici interrogativi non solo scientifici ma anche culturali posti dalle condizioni di cronicità connesse alla "non autosufficienza" negli anziani.

Oggi, il sistema pubblico di assistenza sanitaria, socio-assistenziale e sociale agli anziani "non autosufficienti" si basa, principalmente, su tre categorie di interventi:

1. servizi di assistenza domiciliare, che includono sia prestazioni domiciliari di natura sanitaria o socio-sanitaria, sia prestazioni domiciliari di natura socio-assistenziale,
2. servizi di assistenza residenziale o semi-residenziale, che includono i presidi residenziali, socio-sanitari e socio-assistenziali per anziani non autosufficienti, i centri diurni, nonché i reparti di degenza per non acuti in ambito ospedaliero,

3. trasferimenti monetari di natura assistenziale, che includono l'indennità di accompagnamento per invalidità civile.

5.2 Il monitoraggio degli interventi.

Veniamo ora ad un'analisi di dati nel dettaglio, riguardanti ciascuna tipologia di servizi, prestazioni, ovvero benefici prevista dal sistema pubblico .

5.2.1 I servizi domiciliari

Si considera, in primo luogo, l'Assistenza domiciliare quale prevista dal D.P.C.M. 29 novembre 2001 tra i LEA nel menzionato Allegato 1C e prestata dalle Aziende Sanitarie Locali con l'obiettivo di assicurare un insieme integrato di trattamenti sanitari e socio-sanitari, erogati al domicilio della persona non autosufficiente.

La copertura del servizio, benché teoricamente assicurata su tutto il territorio nazionale, risente ancora di una forte frammentazione territoriale, non solo ascrivibile a dimensioni geografiche, quanto piuttosto a politiche regionali e locali.

In particolare, per quanto riguarda le prestazioni domiciliari attinenti all'A.D.I. (Assistenza Domiciliare Integrata) nel 2012, rispetto ad una media nazionale di accesso a tali prestazioni degli italiani ultrasessantacinquenni, che si attestava sul 4,3 %, il Piemonte, con un dato 2012 del 2,1 %, veniva annoverato tra le Regioni con tassi di accesso più bassi e inferiori al 3%, insieme a Campania, Puglia, Toscana, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta. Tutto ciò, tenendo conto che, seppure nel medio termine, tra il 2005 e il 2012, tutte le Regioni hanno visto crescere la copertura del servizio, nel breve periodo (confronto anni 2011- 2012), quasi tutte le Regioni hanno registrato una stabilità ovvero una contrazione del dato.

Per quanto attiene all'intensità dell' Assistenza domiciliare integrata prestata, dall'esame di dati ISTAT e Ministero della salute del 2015, emerge una notevole variabilità rispetto al numero di ore del servizio fornite durante l'anno per ciascun anziano non autosufficiente, se la media italiana, nel 2012, assommava a 21 ore di ADI, per il Piemonte il dato si attestava, per tale anno a 15 ore.

La seconda tipologia di Servizio di assistenza domiciliare considerata si riconduce a quel complesso di prestazioni e servizi socio – assistenziali erogati da Comuni o loro Consorzi ai residenti nei loro territori.

I più recenti dati forniti dall'ISTAT mostrano che solo l'1,3% della popolazione anziana italiana ha avuto accesso a tale Servizio nel 2012; confermando per quasi tutte le Regioni

un *trend* negativo, per lo più risultante dall'impatto dei tagli ai fondi statali per la spesa sociale e per la non autosufficienza nel periodo 2011-2012, con un dato relativo alla Regione Piemonte, da cui risulta, per il periodo 2005-2012, una diminuzione del 0,6%, rispetto alla percentuale di accessi 2005 (1,4%).

Sempre sulla scorta di dati recentemente forniti dall' ISTAT e relativi al 2012, si evince una eterogeneità dell'intensità del Servizio prestato sul piano nazionale che, contro una spesa media nazionale per utente ultrasessantacinquenne di 2.090 euro, vede il dato del Piemonte attestarsi su 1.281 euro per utente.

5.2.2 I servizi residenziali

Per quanto riguarda la dotazione di posti letto per utenti anziani ultrasessantacinquenni in presidi residenziali, in base alle risultanze di indagine ISTAT su "*Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*", mentre la maggior quota delle Regioni italiane vede una diminuzione del dato, probabile conseguenza di politiche (nazionali o locali) tese a favorire la permanenza nella propria abitazione dell'anziano, con un dato medio nazionale di posti letto ogni 100 anziani autosufficienti e non autosufficienti, nel 2012, di 2,3, il Piemonte vede il predetto dato, costante nel periodo 2010 – 2012, assommare a 4 posti letto ogni 100 anziani (autosufficienti e non autosufficienti).

Soffermandoci, peraltro, sul dato riguardante la dotazione di posti letto per anziani ultrasessantacinquenni "non autosufficienti" in presidi residenziali, il tasso nazionale relativo al 2012 di 1,7 posti letto ogni 100 anziani, vede il Piemonte attestarsi ad un livello maggiore, ovvero a 2,3 posti letto ogni 100 anziani, con una accertata necessità di cure a livello medio e alto per oltre il 90% dei soggetti.

5.2.3 I servizi ospedalieri post-acuzie

L'area post-acuzie dell'assistenza ospedaliera rappresenta sostanzialmente uno dei nodi cruciali della rete di assistenza continuativa degli anziani "non autosufficienti".

Tale area, interessata da nuovi standard nazionali di programmazione in ordine alla dotazione (relativa a tutta la popolazione italiana) di posti letto per acuti (massimo 3 per 1.000 abitanti) e non acuti (massimo 0,7), fissati con legge 7 agosto 2012 n.135, sulla base di dati messi a disposizione nel 2013 dal Ministero della salute, a fronte di un dato medio nazionale relativo ai pazienti ultrasessantacinquenni di circa 20 pazienti su mille ricoverati in riabilitazione in regime ordinario e di circa 12 in lungodegenza, vede per il

Piemonte un dato medio di circa 25 pazienti ultrasessantacinquenni su mille ricoverati in riabilitazione e di circa 15 in lungodegenza.

5.2.4 I trasferimenti monetari

L'indennità di accompagnamento, all'interno del sistema pubblico di assistenza continuativa a favore degli anziani "non autosufficienti" ha assunto negli anni il ruolo di principale misura di supporto dello Stato, a fronte di bassi livelli di copertura dei bisogni fornita dagli altri servizi di assistenza (Servizi di assistenza domiciliare di valenza sanitaria, socio-sanitaria e socio-assistenziale, presidi residenziali, ecc.).

Secondo dati della Ragioneria generale dello Stato, dell'INPS e ISTAT, dopo un periodo di stabilizzazione della spesa pubblica per indennità di accompagnamento (2010-2011), la spesa nominale per indennità di accompagnamento ha ripreso a crescere nel biennio 2012-2013, registrando aumenti su base annua del 2,4% nel 2012 e del 2,7% nel 2013, superando i 10 miliardi di euro.

Occorre, peraltro, considerare che quasi la metà di questi aumenti sono dovuti all'adeguamento all'inflazione dell'indennità.

Altro dato rilevante è rappresentato dall'aumento marginale della spesa pubblica, in un contesto di calo di beneficiari dell'indennità, testimoniato da dati ISTAT che evidenziano in tutte le Regioni italiane una contrazione della percentuale di anziani beneficiari nel periodo 2010-2013, quantificabile in un -0,7% a livello nazionale.

I dati regionali calcolati sulla base dei beneficiari ultrasessantacinquenni dell'indennità, inoltre, testimoniano come quasi sull'intero territorio nazionale la componente più numerosa di utenti sia quella ultraottantacinquenne, con una percentuale che nelle Regioni centro-settentrionali supera la metà del totale dei beneficiari.

Tutto ciò, considerando che in tali Regioni il tasso riferito alla fascia di età dai 65 ai 74 anni è di circa il 10-15%.

In tale contesto, si osserva altresì come "gli assegni di cura", ovvero i contributi economici rivolti a persone anziane non autosufficienti e ai loro familiari, finalizzati a sostenere l'onere dell'assistenza fra le mura domestiche, oggetto di numerosi interventi e di consistenti stanziamenti da parte delle competenti pubbliche amministrazioni nel primo decennio di questo secolo, successivamente e fino ad oggi, in specie in concomitanza con la riduzione dei fondi statali di trasferimento e la conseguente crisi finanziaria degli Enti

Locali, abbiano registrato una battuta d'arresto, con conseguente contrazione dei beneficiari e delle somme a tal fine destinate.

In conclusione, una prima disamina sui dati disponibili porta ad evidenziare criticità e squilibri nel sistema di assistenza agli anziani "non autosufficienti"; al riguardo non limitando l'elaborazione di possibili profili risolutivi unicamente alla questione del livello complessivo di spesa pubblica o, in specie, alla spesa per i servizi di continuità assistenziale, ma soprattutto all'allocazione anche territoriale delle risorse.

5.3 L'eredità della crisi

La scarsità delle risorse pubbliche disponibili per l'assistenza continuativa agli anziani "non autosufficienti" determinata dalla crisi economica ha certamente acuito la crescente distanza dei servizi e prestazioni offerte dagli effettivi loro bisogni sanitari e socio – sanitari, pur in presenza di un complesso sistema di norme di legge e regolamentari, nazionali e regionali.

Le conseguenze rilevanti di tale situazione a carico degli anziani "non autosufficienti" possono essere analizzate sotto diverse angolazioni:

- quella relativa all'utenza dei servizi, ai criteri di accesso ai servizi ed ai costi a carico dei cittadini;
- quella relativa ai cambiamenti sostanziali della natura degli interventi erogati, all'indebolimento dei percorsi di "continuità assistenziale" previsti a favore degli anziani "non autosufficienti" ed all'uso improprio dei servizi;
- quella relativa alla connessione tra non autosufficienza e rischio di povertà.

5.3.1 Utenza dei servizi, criteri di accesso ai servizi e costi a loro carico

Mentre nel primo decennio di questo secolo la percentuale di anziani "non autosufficienti" utenti dei servizi di assistenza pubblica sanitaria, socio-sanitaria e sociale è progressivamente cresciuta, a fronte di una parallela crescita qualitativa e non solo quantitativa del sistema, l'esplosione e l'acuirsi della crisi economica, ha prima interrotto tale crescita, e, in seguito condotto ad una riduzione della platea dell'utenza in pressoché tutte le tipologie d'intervento.

In particolare, in diversi contesti si è evidenziata la variazione nei requisiti di accesso ai servizi di assistenza continuativa previsti a favore degli anziani "non autosufficienti" in direzione di una maggiore selettività, attraverso l'innalzamento del livello di gravità minimo

per potervi ricorrere, in un contesto che vede, parallelamente, l'allungamento dei tempi di attesa per eccedere alla preliminare valutazione geriatrica multidimensionale.

Parallelamente è stato segnalato un mutamento nella tipologia di utenti delle strutture residenziali, nel segno di un aggravamento delle condizioni degli anziani che richiedono il ricovero, frequentemente affetti da gravi patologie degenerative.

Tutto ciò in conseguenza dell'incrocio tra elevato importo delle quote alberghiere e ridotta disponibilità economica delle famiglie.

L'interruzione dell'aggiornamento delle quote sanitarie da parte delle Regioni, allo scopo di controllare la crescita della spesa in specie per quelle soggette a Piano di rientro, ha in taluni casi condotto ad un aumento di costi a carico delle famiglie, dovuto a sostanziali aumenti delle quote alberghiere di ricovero, attuate anche mediante richiesta da parte dei gestori delle strutture residenziali di quote relative a costi per servizi "aggiuntivi".

Tali tendenze sopra illustrate hanno condotto numerose famiglie ad assumersi in modo crescente l'onere della cura dei propri congiunti anziani non autosufficienti, con possibili ricadute psico-fisiche e, talora, il rischio di cure inappropriate o insufficienti.

Ancor più, in situazioni di particolare criticità economica, le famiglie dovendo coniugare le esigenze di cura del proprio congiunto con quelle di sussistenza del nucleo familiare, hanno rinunciato all'inserimento dell'anziano in struttura, inducendo talora componenti della famiglia a rinunciare al lavoro per accudire personalmente l'anziano, quale soluzione meno onerosa.

Sono altresì emersi segnali di una potenziale "competizione" tra soggetti fragili, tenuto conto che le determinazioni riguardanti l'utilizzo di risorse pubbliche per il welfare sociale (inteso quale insieme dei servizi e interventi sociali, socio-sanitari e socio-educativi) sono necessariamente conseguenti ad una scelta di tipo allocativo tra le diverse tipologie di utenza.

In tale contesto, a titolo esemplificativo, si consideri che a fronte della complessiva spesa sociale dei Comuni, nel periodo intercorrente tra il 2005 ed il 2012 (ultimi dati ISTAT disponibili), la quota dedicata agli anziani fa segnare in Italia (e tale tendenza è rilevabile in tutte le aree del Paese), una diminuzione di 4,3 punti percentuali (per l'Area territoriale Nord – Ovest il dato è di 4,5 punti).

5.3.2 Cambiamenti sostanziali della natura degli interventi erogati, indebolimento dei percorsi di “continuità assistenziale” previsti a favore degli anziani “non autosufficienti” e uso improprio dei servizi.

Il quadro della situazione, sulla scorta dei dati disponibili, è caratterizzato, innanzitutto da un sostanziale ridimensionamento dell'intensità dell'assistenza fornita, con tagli alle fasce orarie di copertura dei servizi e con diminuzione delle ore garantite ai singoli casi.

In Piemonte i servizi domiciliari, siano essi di prevalente natura sanitaria, socio-sanitaria o socio-assistenziale, vengono erogati, nella maggior parte dei casi, in orari più limitati e, per quanto riguarda la domiciliarità in lungo-assistenza, con aggravio di pagamento a carico dell'utenza, per le tipologie di assistenza tutelare considerate extra-LEA ; tutto ciò in un contesto di generale ridimensionamento delle prestazioni socio-sanitarie per anziani non autosufficienti condizionato dal Piano di rientro della spesa sanitaria.

Per quanto riguarda, in specie, le prestazioni di carattere residenziale, il blocco o la contrazione dei contributi del Servizio Sanitario Regionale (quota sanitaria delle rette di ricovero) sia per quanto attiene alla loro quantificazione che al numero dei convenzionamenti attivati, i limiti alla compartecipazione pubblica al pagamento della quota alberghiera di ricovero (anche per quanto attiene a possibili riflessi della recente riforma ISEE) e la ridotta capacità di spesa delle famiglie, conducono ad un presumibile abbassamento degli standard dei servizi.

Il calo degli standard del servizio, tende a concretizzarsi attraverso l'erogazione di prestazioni di qualità inferiore, in un contesto in cui paiono evidenziarsi possibili differimenti negli investimenti ed ancora negli interventi manutentivi, non caratterizzati da indifferibile urgenza, da parte dei gestori delle strutture residenziali. Gestori che, talora, fanno leva su entrate derivanti possibili “servizi aggiuntivi”, in tal modo selezionando l'utenza più abbiente e più remunerativa.

I parametri assistenziali di base, vengono oggi garantiti dai gestori, per lo più, nel loro valore minimo stabilito dalle norme.

Anche a riguardo dei “percorsi assistenziali”, previsti a favore degli anziani “non autosufficienti”, si è registrata un'inversione di rotta rispetto allo scorso decennio, nel quale si era evidenziato l'intento della parte pubblica di costruire un sistema capace di realizzare e presidiare le diverse fasi della “presa in carico” di tale tipologia di utenza (vedasi la significativa D.G.R. Piemonte n.72-14420 del 20 dicembre 2004 “Percorso di Continuità Assistenziale”): la fase di informazione, di lettura del bisogno, di valutazione

multidimensionale, di progettazione individualizzata, di monitoraggio e di accompagnamento del caso.

La tendenza, pare oggi, per contro, a concentrare risorse sulle prestazioni dirette, nell'ambito di un progressivo indebolimento del sostegno ai percorsi assistenziali, previsti a favore di utenti e famiglie.

In tale ambito, un evidente punto di criticità nella realizzazione dei progetti di regolamentazione dell'accesso, valutazione, progettazione e concreta realizzazione del "percorso" di assistenza continuativa a favore del non autosufficiente, risiede nell'integrazione fra sociale e sanitario.

Se dunque "assistere diventa sempre più erogare singole prestazioni, e sempre meno prendersi carico complessivamente della persona"¹⁸, le famiglie, chiamate a fronteggiare bisogni di assistenza di sempre più difficoltosa autonoma gestione, sono costrette a cercare risposte in servizi e presidi "garantiti", sebbene non pienamente adeguati .

E' quindi riscontrabile l'uso improprio dei servizi: variazioni in negativo nella capacità di risposta alle richieste di assistenza domiciliare, così come di richieste di prestazioni di lungo – degenza, di rilevanza prettamente ospedaliera, determina pesanti ricadute su altri servizi, con talora conseguente inappropriatazza delle cure prestate.

A titolo esemplificativo si evidenzia come anche nella nostra Regione, la riduzione di offerta domiciliare abbia prodotto un aumento rilevante delle richieste di ricovero. Ed ancora, come le famiglie che si trovano in difficoltà nel gestire autonomamente l'anziano "non autosufficiente" nella propria abitazione, ricorrono ad una talora "disperata" ricerca di accedere a più servizi (ad esempio, il Pronto Soccorso ospedaliero), nella speranza che risposte, seppur parziali, possano dare loro un momentaneo sollievo.

Talora, anche da parte di soggetti erogatori di prestazioni, si realizzano fenomeni di utilizzo improprio dei servizi, con un aumento di casi di così detta "medicina difensiva".

Si segnalano, in tal senso, per quanto riguarda anziani "non autosufficienti" in condizioni di particolare complessità, già ricoverati in Residenze Sanitarie Assistenziali, episodi di ripetuto e frequente ricorso a strutture ospedaliere, anche al fine di ottenere una stabilizzazione della loro condizione.

¹⁸ Gori C.e Pelliccia L., 2013, *I territori davanti alla crisi*, in NNA, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Quarto Rapporto* , Maggioli Editore.

5.3.3 Connessione tra “non autosufficienza” e rischio di povertà.

Da una recente ricerca del CENSIS del 2014, emerge con chiarezza che la “non autosufficienza” e i costi diretti e indiretti che le famiglie sostengono per la cura dei propri cari rappresentano sempre più un onere economico che influisce sulla qualità della vita di una crescente parte della popolazione italiana.

Nel 2012, 330.000 famiglie hanno dovuto utilizzare tutti i loro risparmi per far fronte alle spese relative all’assistenza continuativa a favore di un “non autosufficiente”, 190.000 hanno dovuto vendere l’abitazione con formula di nuda proprietà e 150.000 hanno dovuto ricorrere all’indebitamento.

Un’analisi più ampia, d’altro canto, evidenzia quanto in Italia il problema della povertà costituisce una concreta problematica sociale.

Nel nostro Paese il rischio di povertà riguarda circa un terzo della popolazione, e, ad eccezione del 2014, negli ultimi anni ha registrato una continua crescita.

L’INPS ha recentemente confermato che tra il 2008 e il 2014 la quota di Italiani con un reddito al di sotto della soglia di povertà è cresciuto di circa un terzo, passando da 11 a 15 milioni di individui. Nello stesso periodo di tempo, la percentuale delle famiglie con un reddito inferiore a questa soglia è salita dal 18 al 25 per cento.¹⁹

La necessità di analizzare la relazione tra povertà e “non autosufficienza”, con specifico riferimento alla popolazione anziana, è conseguente a due principali motivazioni.

In Europa, e in particolare in Italia, due tendenze stanno caratterizzando i sistemi di cura Nazionali:

- a) l’aumento dell’incidenza della popolazione anziana sulla popolazione attiva, con la relativa crescente domanda di servizi di cura (Eurostat, 2011);
- b) percorsi di riforme che, seppur con diverse modalità attuative, sono accomunati da un obiettivo comune: l’incremento della sostenibilità economica del sistema attraverso un contenimento della spesa pubblica.

Seconda motivazione attiene al fatto che la relazione tra povertà e “non autosufficienza” non si limita alla sola popolazione anziana, ma coinvolge anche i loro prestatori di cura

¹⁹ Tito Boeri, Audizione alla Commissione affari sociali della Camera dei Deputati, 19 maggio 2015.

informali, come ad esempio i figli adulti, ossia quella fascia di popolazione che, insieme con le generazione più giovani, sta sostenendo il costo più alto della crisi economica.

Orbene, le famiglie con anziani “non autosufficienti” sono soggette ad un “compressione” dei loro standard qualitativi di vita, soprattutto in ragione di:

- un incremento delle spese ordinarie, in specie dovuto ad un aumento delle spese di cura,
- un aumento del tempo dedicato all’assistenza dei familiari “non autosufficienti”, che spesso si traduce in una riduzione delle capacità lavorative: i membri della famiglia che assumono responsabilità di cura devono conciliare l’attività lavorativa con l’attività di cura, spesso a discapito della prima (ad esempio accettando lavori con orari e/o remunerazioni limitati o uscendo dal mercato del lavoro).

E’, quindi, ipotizzabile che una duplice riduzione del reddito, da un lato causata dalle spese di cura sostenute e dall’altro da una riduzione del reddito da lavoro, possa, in taluni casi, comportare per le famiglie degli anziani “non autosufficienti” e dei loro prestatori di cura informale una caduta dei redditi al di sotto della soglia di povertà.

Al fine di comprendere meglio come la “non autosufficienza” possa essere veicolo di povertà, è utile un’analisi su come in Italia le risorse, pubbliche e private, siano distribuite tra la popolazione.²⁰

In particolare, l’analisi concerne la distribuzione tra la popolazione “non autosufficiente” dei trasferimenti monetari e servizi domiciliari, da un lato, e dall’altro lato, delle risorse private di cura (spese di cura e cure informali).

I trasferimenti monetari rivestono un ruolo centrale nel sistema di cura italiano; tutto ciò con predominanza dell’indennità di accompagnamento.

Nell’analizzare il rapporto tra trasferimenti monetari rispetto al grado di “non autosufficienza”, si evidenzia come l’indennità di accompagnamento, nello scenario europeo, rappresenti una delle poche misure monetarie di sostegno alla “non autosufficienza” che non preveda una relazione tra importo erogato e livello di disabilità del beneficiario.

L’importo dell’indennità di accompagnamento, oltre che non essere proporzionale al livello di disabilità, non è graduato in relazione al reddito dei beneficiari.

²⁰Analisi basata su dati SHARE (Survey on Health, Ageing and Retirement in Europe): banca dati multidisciplinare e multipaese di dati individuali su salute, status socio-economico e relazioni sociali e familiari degli ultracinquantenni.

Tutto ciò, realizzando tali trasferimenti un limitato livello di redistribuzione economica tra le varie fasce sociali e non costituendo gli stessi un rilevante fattore di decrescita del rischio di povertà per gli anziani “non autosufficienti”, in quanto rispetto alla totalità dei beneficiari delle prestazioni di cui si tratta, meno della metà rientra tra la popolazione a basso reddito, e quindi più bisognosa di un supporto economico.

Per quanto riguarda i servizi domiciliari (vengono considerati servizi forniti da operatori professionali sia pubblici che privati), oltre al limitato livello di copertura dei bisogni, appare evidente una notevole relazione tra la ricezione di servizi domiciliari ed il reddito familiare.

Dai dati SHARE emerge che la ricezione di servizi domiciliari tende ad essere proporzionale, oltre che all'intensità del grado di “non autosufficienza” accertata, al reddito dei beneficiari, sia in termini di copertura che in termini di intensità: solo un decimo della popolazione anziana “non autosufficiente” con un reddito inferiore al 20% della distribuzione dei redditi riceve servizi domiciliari formali, con un'intensità di circa 10 ore settimanali.

Per converso, per coloro che hanno redditi elevati questi valori raggiungono rispettivamente il 30% e circa 50 ore settimanale.

Per quanto riguarda le risorse private di cura, l'incidenza delle spese di cura sul reddito familiare tende evidentemente ad aumentare progressivamente al diminuire della ricchezza familiare; in tal modo evidenziandosi come le limitate capacità del sistema pubblico di cura italiano nel soddisfare i bisogni di cura espressi dalla popolazione “non autosufficiente”, penalizzino in specie la popolazione con redditi familiari medio-bassi.

In Italia, sempre in base a dati SHARE, circa il 35% della spesa complessiva destinata alla “non autosufficienza” è corrisposta dai beneficiari o da loro familiari.

Anche in questo caso, l'onere maggiore gravando sulle famiglie a medio-basso reddito.

Se, quindi la delega della responsabilità di cura verso la sfera privata e le famiglie risulta essere trasversale alla distribuzione dei redditi, le sue ricadute penalizzano maggiormente quelle categorie di popolazione più esposte al rischio povertà.

I dati sopra evidenziati suggeriscono, quindi, che la duplice condizione di anziano e “non autosufficiente” in Italia può rappresentare un elevato fattore di rischio di povertà economica.

Ancor più, tra la popolazione “non autosufficiente” la categoria più esposta al rischio di povertà è quella di coloro che vivono da soli e che, quindi non possono beneficiare direttamente dell’aiuto informale da parte di familiari; aiuto che si è dimostrato essere, al pari dei servizi formali, un elemento di protezione del rischio di impoverimento.

Si consideri, quale ulteriore dato a comprova delle predette considerazioni che, nonostante l’accesso ai servizi pubblici per la cura sia regolato da requisiti di reddito (quale l’ISEE), gli anziani a basso reddito o al di sotto della soglia di povertà debbono comunque sostenere spese di cura molto elevate in relazione alle loro disponibilità economiche.

Dall’esame dei dati SHARE si evidenzia, infine, come già sopra indicato, che la condizione di “non autosufficienza” rappresenta un ulteriore elemento di trasmissione di diseguaglianze di reddito tra genitori e figli.

Una possibile causa di impoverimento tra i figli di anziani con disabilità elevata, deriva dal tempo dedicato alla cura – e potenzialmente sottratto al lavoro - . Tra il 2004 e il 2012, i familiari che hanno prestato un’alta intensità di cure informali presentano una crescita delle probabilità di vivere in una famiglia al di sotto della linea di povertà, che nel 2012 raggiunge circa il 60%.

L’attuale condizione del sistema di assistenza agli anziani “non autosufficienti” e l’implicita delega della responsabilità di cura verso le famiglie hanno generato una situazione in cui la “non autosufficienza” vincola le condizioni economiche non solo dei diretti interessati e delle loro famiglie, ma colpisce anche le giovani generazioni.

La componente intergenerazionale del rischio di povertà connesso alla “non autosufficienza” pone il sistema pubblico dinanzi ad una duplice responsabilità : sostenere e proteggere continuamente gli anziani dai rischi connessi alla “non autosufficienza” e prevenire il rischio di povertà dei loro figli adulti.

I prossimi pensionati avranno, infatti, redditi nettamente inferiori rispetto agli attuali e saranno in numero molto maggiore dell’odierno e l’onere della cura e dell’assistenza spetterà ad una sempre più ridotta popolazione in età lavorativa, con limitate forze per fare fronte a tale arduo compito.

5.4 Segnalazioni e richieste d'intervento pervenute dai cittadini

Le principali tipologie specifiche di richieste di intervento e segnalazioni pervenute al Difensore civico nell'anno 2015, in particolare da familiari e congiunti di cittadini ultrasessantacinquenni "non autosufficienti", possono essere individuate:

- nelle lettere di "opposizioni alle dimissioni",
- nei reclami riguardanti liste di attesa per accedere a prestazioni sanitarie e socio-sanitarie,
- nei reclami relativi a problematiche connesse a ricoveri in strutture residenziali,
- nelle segnalazioni di carenze nell'informazione prestata agli utenti dei servizi ed a loro familiari e congiunti.

5.4.1 Le "opposizioni alle dimissioni"

In primo luogo, preme evidenziare che il Difensore civico del Piemonte, anche nel corrente anno 2015, ha ricevuto, soprattutto per conoscenza o in copia, con cadenza quasi quotidiana, e in numero percentualmente maggioritario rispetto alle restanti segnalazioni o richieste di intervento in materia, lettere di "opposizione alle dimissioni" di pazienti anziani "non autosufficienti" da strutture socio-sanitarie (strutture di lungodegenza ovvero di riabilitazione) nonché ospedaliere, indirizzate da loro congiunti alle Aziende Sanitarie competenti per residenza del paziente e sede della struttura, a Comuni ovvero a Consorzi gestori delle funzioni socio-assistenziali.

Tali lettere evidenziano situazioni di criticità non solo attinenti al sistema di "presa in carico" socio-sanitario anziano "non autosufficienti", ma anche problematiche di disagio sociale ed economico delle famiglie di appartenenza, talvolta già presenti e, per lo più, derivanti da conseguenze della crisi economica; problematiche amplificate dalla sopravvenuta condizione di "non autosufficienza" del congiunto.

5.4.2 Le liste di attesa

Il crescente numero di lettere di "opposizione alle dimissioni" da strutture ospedaliere o socio-sanitarie, va letto in connessione con le segnalazioni e le richieste d'intervento pervenute a questo Ufficio in ordine all'incremento dei tempi di attesa per il ricovero in strutture residenziali di anziani "non autosufficienti" in convenzione con il Servizio Sanitario, ovvero per l'attivazione di prestazioni di assistenza domiciliare e così anche per ottenere l'erogazione di interventi economici a sostegno della domiciliarità; tutto ciò con

formazione di conseguenti liste di attesa con talora lamentati profili di carente trasparenza in ordine ai criteri di formazione delle liste medesime.

L'incremento dei tempi d'attesa per il ricovero in strutture residenziali ha prodotto, d'altro canto, l'incremento di segnalazioni e richieste d'intervento pervenute al Difensore Civico, riguardanti problematiche economiche derivanti dalla difficoltà, sia per l'anziano che per i suoi familiari, di sostenere autonomamente, per un lungo periodo, la spesa relativa alla retta complessiva (quota sanitaria e quota alberghiera) di ricovero presso strutture residenziali; ricovero residenziali, peraltro, la cui appropriatezza ai bisogni socio-sanitari dell'anziano risultava già accertata e definita in un progetto individuale predisposto dalle competenti Unità di Valutazione Geriatriche.

5.4.3 Problematiche connesse a ricoveri in strutture residenziali socio-sanitarie

In tale ambito si annoverano le segnalazioni pervenute da cittadini e da Associazioni e Comitati, riguardanti richieste formulate nei confronti di anziani non autosufficienti, ovvero di loro congiunti, da parte di Amministrazioni di RSA convenzionate, di sottoscrivere "contratti di ospitalità", quale condizione per consentire il ricovero di anziani per i quali è già intervenuto l'accertamento della non autosufficienza da parte delle competenti Unità di Valutazione Geriatriche e la conseguente autorizzazione alla presa in carico da parte del Servizio Sanitario Regionale della quota sanitaria della retta di ricovero; quanto sopra, in affermato contrasto con la normativa regolamentare della Regione Piemonte.

Così ancora, nello scorso anno 2015 sono state segnalate da cittadini, Associazioni e Comitati, richieste formulate ai ricoverati in residenze socio-sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario, di corrispondere somme aggiuntive alla quota alberghiera della retta di ricovero, in relazione a: prestazione alberghiere aggiuntive (spesso non motivate e specificate), spese di carattere sanitario (farmaci, trasferimenti in autoambulanza per prestazioni diagnostiche e specialistiche).

5.4.4 Carenze nell'informazione prestata agli utenti dei servizi ed a loro familiari e congiunti

Dalla disamina delle richieste d'intervento pervenute emergono con continuità profili critici in ordine all'informazione prestata da parte di strutture afferenti ad AA.SS.LL., Enti Locali e Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, con conseguenti difficoltà di orientamento dei cittadini interessati e, talora, possibili informazioni ingannevoli.

Considerazioni derivanti dall'attività svolta dal Difensore Civico

Alla luce dell'esperienza maturata da questo Ufficio in anni di attività riguardanti problematiche connesse alla "non autosufficienza" di anziani ultra sessantacinquenni, possono essere evidenziate, seppur sinteticamente, le seguenti considerazioni.

Una "presa in carico" socio-sanitaria e sociale, da parte delle strutture pubbliche, della situazione connessa alla condizione di "non autosufficienza" dell'anziano, avviene oggi, seppur in termini talora disorganici e frammentari, per lo più a seguito di dimissioni, o minacciate dimissioni dell'anziano, da struttura ospedaliera, in esito ad acuzie, ancorché siano previsti, sulla carta, automatismi nell'ambito di "percorsi di continuità".

In ogni caso, la "presa in carico" delle predette situazioni viene attivata su diretto impulso e sollecito non tanto degli anziani interessati, quanto di loro familiari o loro congiunti e conoscenti, per quanto riguarda il profilo socio-sanitario delle condizioni dell'anziano, mediante valutazione "multidimensionale" del caso da parte delle competenti Unità di Valutazione territoriali delle diverse AA.SS.LL. (UVG, UVMD, Unità Valutazione Geriatrica/Unità Valutativa Multidimensionale).

Al riguardo, dai principi enunciati in diversi modelli di intervento, delineati da Amministrazioni ed Enti, mediante normative anche regolamentari, provvedimenti, linee guida, circolari, riguardanti gran parte delle tipologie di non autosufficienza, emerge quale dato omogeneo, l'esigenza di una "presa in carico" dei soggetti interessati, che, in relazione ai vari bisogni dei medesimi, accertati tramite valutazione "multidimensionale", dovrebbe tradursi in "progetti assistenziali o piani" individuali, ovvero personalizzati, da realizzarsi mediante percorsi di "continuità assistenziale" secondo "modelli di rete" e di "approccio multiprofessionale, interdisciplinare e specifici per l'età dell'assistito", oltreché condivisi fra le diverse figure coinvolte.

Quanto sopra, in un ideale sistema che non trova, per lo più, rispondenza nella realtà, ovvero, al meglio, trova realizzazione con discontinuità, solo attraverso defatiganti sollecitazioni da parte dei famigliari delle persone interessate, che in molti casi non sortiscono effetti tempestivi, determinando situazioni di sostanziale abbandono, di ingravescenza di patologie e di esiti letali, che potrebbero essere o evitati o, comunque, ritardati, in ogni caso migliorando le condizioni di vita della persona e dei suoi familiari.

Considerandosi, oltretutto, che, anche in forza di asimmetrie informative e di limiti propri, molteplici sono i casi in cui o manca un qualche familiare di riferimento, ovvero si è in presenza di persone anche appartenenti alla cerchia dei familiari, inconsapevoli e, anche

per tale ragione, incapaci di venire in soccorso in qualunque forma del non autosufficiente (ciò che concreta ipotesi di vero e proprio abbandono).

Quanto sopra, peraltro, con una carente considerazione, o ancor più, "presa in carico", di possibili problematiche sociali, economiche, lavorative gravanti sui familiari o congiunti degli anziani dei quali si tratta, in specie connesse all'intervenuta condizione di "non autosufficienza" degli anziani, ovvero accresciute dalla situazione stessa. "Presa in carico", questa, che presumibilmente potrebbe accrescere le capacità di sostegno da parte dei cittadini di situazioni di "non autosufficienza" intervenute a carico di loro anziani congiunti.

In tale contesto e in coerenza con le considerazioni sopra esposte, pare opportuno riproporre all'attenzione di codesto Consiglio il testo del "*Documento di indirizzo sulla continuità delle cure riguardanti i malati cronici non autosufficienti*", approvato nella seduta del 16 settembre 2013 dall'Ordine provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Torino. Iddove alla luce di "*una complessa situazione nella quale occorre fare riferimento a obblighi orientati sia alla continuità assistenziale, quanto all'uso appropriato delle risorse (richiamato dall'Articolo 6 del Codice deontologico)*", viene testualmente evidenziato "*come la scarsa chiarezza dello scenario organizzativo, il fraintendimento dei ruoli e delle responsabilità, certa rigidità burocratico-amministrativa che talora si palesa, il susseguirsi di provvedimenti restrittivi che discendono dalle difficoltà economiche nazionali e regionali, giochino un ruolo fortemente negativo e inducano nel Medico la percezione di trovarsi al centro di un conflitto di interessi nel quale non ha oggettivi margini di manovra*";

da tutto ciò derivando

"una ulteriore sollecitazione che questo Ordine ritiene di dover fare alle Autorità competenti: si rende urgente e indispensabile la predisposizione di un documento agile e di facile consultazione condiviso con i professionisti, le strutture sanitarie, da diffondere tra tutti coloro che hanno ruolo o responsabilità in materia, che riassume quali sono i percorsi attivabili, le procedure da seguire e le regole cui attenersi, quali sono gli strumenti che possono essere di supporto alle famiglie che decidono, ed hanno la possibilità di farsene carico, di assistere al proprio domicilio le persone per vari motivi inabili. Un documento di questa natura appare tanto più imprescindibile quanto forte e diffusa la percezione di difformità di comportamento e di indirizzo tra le diverse Aziende Sanitarie Regionali, così come spesso nei diversi contesti, ad un medesimo termine si attribuisce una valenza differente".

5.5 L'area della “non autosufficienza” e l'attività della Difesa civica

Un'analisi delle problematiche sottoposte all'attenzione del Difensore Civico e connesse alla situazione di persone in condizione di “non autosufficienza”, non può esaurirsi nella considerazione di tematiche, seppur maggiormente rilevanti, attinenti agli anziani “non autosufficienti”.

Condizioni di “non autosufficienza”, possono verosimilmente essere riconducibili ad una più ampia platea di soggetti.

La categoria della “non autosufficienza”, trova nel bisogno di “continuità” di “assistenza”, non solo nel suo significato prettamente sanitario o socio-sanitario, un elemento unificante e, in tal senso, il Comitato Nazionale per la Bioetica (nel documento “Bioetica e diritti degli anziani”, del 20 gennaio 2006; con una definizione che, però, può essere considerata onnicomprensiva), la considera quale “*situazione morale della persona ...definita anche “dipendente”*”, in cui “*si trovano le persone che – per ragioni legate alla mancanza o alla perdita di autonomia fisica, psichica o intellettuale – hanno bisogno di un'assistenza e/o di aiuti importanti allo scopo di atti correnti della vita*”, potendo la situazione stessa “*egualmente essere causata o aggravata dall'assenza di un'integrazione sociale, di relazioni di solidarietà e di risorse economiche sufficienti*”.

L'esperienza maturata attraverso l'attività di questo Ufficio conduce, pertanto, a ricomprendere nella categoria della “non autosufficienza”, nell'ottica dei comuni bisogni sopra esposti, non solo anziani, in specie affetti da patologie cronico degenerative invalidanti, ovvero da demenza senile, ma anche persone:

- con disabilità, ovvero affette da handicap, fisico e intellettuale, in specie grave, riconosciuto,
- pazienti affetti da malattie mentali croniche,
- affetti da morbo di Alzheimer,
- affetti dalla malattia di Parkinson,
- persone affette da cecità,
- tossicodipendenti,
- pazienti portatori di malattie degenerative progressive (sclerosi multipla, SLA),
- persone affette da disturbi pervasivi dello sviluppo, sia nella minore che nella maggiore età, che in specie comprendono, oltre ai disturbi dello spettro autistico, la sindrome di

Rett e il disturbo disintegrativo dell'Infanzia e, così anche persone senza fissa dimora, in condizioni di emarginazione e di grave fragilità, ovvero di multiproblematicità, sotto i profili sanitario e sociale.

5.5.1 Segnalazioni e richieste d'intervento pervenute all'Ufficio del Difensore Civico

Casi riguardanti persone affette da Disturbi Pervasivi dello Sviluppo

Nell'ambito sopra descritto si pongono segnalazioni e richieste che, anche nel 2015, sono pervenute al Difensore civico con riguardo a problematiche che attengono a persone (minori, soggetti in età evolutiva, adulti) affette da Autismo, ovvero Disturbi Pervasivi dello Sviluppo e Disturbi dello Spettro Autistico.

Si annoverano casi di criticità prospettati a questo Ufficio da genitori di minori affetti da Autismo, che in specie richiedono l'intervento della Difesa civica per la realizzazione di appropriati progetti socio-sanitari e assistenziali individuali da parte delle competenti strutture, ovvero di progetti di inclusione scolastica mediante l'effettiva attivazione del sostegno.

E così ancora, sono caratterizzate da sempre maggiore frequenza, vicende segnalate in specie da genitori, riguardanti problematiche che attengono alla mancata o parziale soddisfazione, da parte di strutture ed Enti preposti, dei bisogni sanitari, socio-sanitari e assistenziali, propri di persone affette da Disturbi Pervasivi dello Sviluppo, ovvero da Disturbi dello Spettro Autistico, maggiorenni o in età evolutiva, al termine del ciclo scolastico dell'obbligo.

Tali problematiche anch'esse attengono, per lo più, a difficoltà incontrate dai genitori di figli maggiorenni affetti da Autismo per ottenere progetti individualizzati appropriati ai loro bisogni.

In particolare, sono stati segnalati a questo Ufficio casi di difficoltoso ottenimento di "interventi terapeutici specifici" per i soggetti di maggiore età affetti da Autismo, conformi ai dettami delle "Linee guida e le Linee di indirizzo Ministeriali per l'Autismo". E così il mancato o difficoltoso coinvolgimento (talvolta solamente su richiesta ed interessamento dei genitori dei pazienti) di Centro Pilota, individuato a livello regionale, nell'attività di valutazione specialistica e di supporto nell'attivazione degli interventi a favore degli interessati, e la correlativa esigenza di rafforzamento di tale struttura, per corrispondere appieno ai compiti assegnati.

Ed ancora, la non trasparente individuazione dei criteri adottati dalle Amministrazioni competenti in ordine alla compartecipazione alle spese connesse agli interventi, in specie residenziali e semi-residenziali, realizzati a favore dei pazienti di cui trattasi, tenuto conto, in specie, della disciplina dei Livelli Essenziali di Assistenza di cui all' Allegato 1.C. (Area Integrazione Socio-Sanitaria) del D.P.C.M. 29 novembre 2001; così come l'inadeguatezza, in concreto, della comunicazione informativa o, comunque, la difficoltà, di mettere a regime concrete modalità di comunicazione, anche al fine di realizzare una presa in carico delle persone interessate che impedisca il proliferare di difficoltà di approccio e ostacoli burocratici in genere, con predisposizione di adeguati strumenti capaci di rendere interattive le strutture coinvolte.

Personae affette da grave disabilità: compartecipazione al costo di prestazioni di natura socio sanitaria, conseguente individuazione della situazione economico-reddituale - I.S.E.E..

Il Difensore Civico della Regione Piemonte ha avuto modo di interloquire più volte e sotto molteplici aspetti con Amministrazione regionale, Enti Locali, Consorzi ed Enti gestori delle funzioni servizi socio-assistenziali, nonché con il Garante per la protezione dei dati personali, a seguito di segnalazioni, da parte di cittadini e Associazioni, riguardanti questioni attinenti all'accesso a prestazioni sociali agevolate di natura socio-sanitaria erogate a favore di persone affette da disabilità permanente grave, in particolare sotto il profilo della compartecipazione al costo delle prestazioni stesse, della conseguente individuazione della situazione economico – reddituale (anche, in ipotesi, di congiunti conviventi o non conviventi) presa a riferimento per tale compartecipazione e, conseguentemente e del trattamento dei pertinenti dati personali.

Orbene, in particolare, dalla disamina delle segnalazioni e richieste di intervento pervenute a questo Ufficio ed alla luce delle disposizioni del recente D.P.C.M. 5 dicembre 2013 n.159 recante "*Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*", sono emersi profili problematici e considerazioni, così sintetizzabili:

a) Il problema dell'accesso incondizionato alle prestazioni socio-sanitarie

In tale contesto, il Difensore civico ha svolto la propria attività di competenza nei confronti delle Amministrazioni interessate, evidenziando il possibile pericolo di vedere subordinato all'adempimento di oneri, ovvero obblighi imposti, in ipotesi, da normativa

secondaria, l'accesso a prestazioni sociali agevolate, che, per converso, debbono essere assicurate al richiedente nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria.

b) Questioni riferite alla compilazione della modulistica e ai suoi contenuti.

Sulla base delle segnalazioni pervenute all'Ufficio del Difensore civico, riferite alle condizioni delle persone interessate, è emersa la necessità che le Amministrazioni ed Enti interessati valutino l'opportunità di adottare modalità di compilazione della modulistica atte a ridurre, per quanto possibile, l'aggravio a carico della persona affetta da disabilità, titolare del diritto e richiedente la prestazione, ovvero dei suoi congiunti, costituito da un onere burocratico particolarmente gravoso, che, tra l'altro, può riguardare anche soggetti estranei, la situazione reddituale e/o patrimoniale dei quali non sempre è facilmente accessibile da parte del titolare del diritto alla prestazione. In ogni modo, escludendo che l'adempimento, di per sé, possa essere di ostacolo all'accesso alla prestazione.

c) Questioni riferite alla valutazione delle componenti patrimoniale nel calcolo dell'ISEE.

Il Difensore civico ha ulteriormente richiamato l'attenzione sulla necessità di valutare attentamente la componente patrimoniale, che, sulla base del notorio e riferendosi a numerosi casi venuti ad evidenza, non costituisce sempre, di per sé, indice di disponibilità di denaro spendibile (come, ad esempio, molto frequenti sono i casi di titolarità di diritti reali riferiti a cespiti immobiliari abbandonati o non concretamente commerciabili, ovvero abitati dall'interessato, che certamente non può vendere la propria abitazione, privandosi di un tetto per accedere alla prestazione, casomai domiciliare).

Tali profili problematici, in sintesi sopra evidenziati, e i conseguenti suggerimenti hanno costituito oggetto di specifico studio in tema di ISEE, tra altro inviato all'attenzione della Direzione Regionale INPS del Piemonte, che, attraverso il suo Direttore ha informato l'Ufficio del suo apprezzamento e dell'intento di sottoporre i suggerimenti contenuti del documento all'attenzione delle Strutture centrali competenti.

Tutto ciò, in un contesto che ha visto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze adottare, in data 29 dicembre 2015, specifico Decreto di aggiornamento del modello tipo della Dichiarazione Sostitutiva Unica per il calcolo dell'ISEE e delle relative istruzioni, "ritenuto opportuno, a seguito del

primo anno di operatività, modificare e aggiornare alcune sezioni del modello e delle istruzioni, al fine di rendere più agevole la compilazione agli interessati “.

Casi riguardanti persone senza fissa dimora in condizioni di emarginazione e di grave fragilità, ovvero di multiproblematicità, sotto i profili sanitario e sociale.

Questo Ufficio ha avuto modo di occuparsi di problematiche di ordine e sanitario e assistenziale, comunque riferite alla presa in carico di persone senza fissa dimora, ovvero "clochard".

In proposito, il Difensore Civico, a seguito di specifico intervento relativo alla Città di Torino, ha constatato che l'Amministrazione del predetto Comune ha approntato servizi e interventi rivolti espressamente alle persone senza fissa dimora, articolati in una rete costituita da Servizi di prima Accoglienza e di Prossimità (Case di Ospitalità Notturna, Servizi "di Educativa Territoriale" diurni e notturni, Ambulatorio Socio-Sanitario, Centri diurni, Servizi di Mense e Bagni pubblici), e da Servizi di primo e Secondo Livello di tipo residenziale (strutture con caratteristiche comunitarie ed alloggi di autonomia).

Tali Servizi sono affidati a cooperative sociali, tramite gare d'appalto, o ad Associazioni di Volontariato, che, a fronte di progetti specifici, anche con carattere di continuità, sono supportate economicamente con contributi erogati dalla Città.

La rete di servizi e interventi di contrasto alla marginalità grave nell'acittà di Torino è caratterizzata, inoltre, da una consolidata collaborazione fra Servizi Sociali del Comune, Associazioni di Volontariato e Servizi Sanitari (Salute Mentale, Servizio Dipendenze, Guardia Medica), con attivazione di servizi e progetti sperimentali a favore delle persone senza fissa dimora.

Anche alla luce del sistema di servizi e interventi multidisciplinari, realizzato nel tempo, pur con profili di discontinuità, nella Città di Torino, il Difensore Civico ha provveduto a sollecitare l'Amministrazione regionale ed i restanti Comuni piemontesi a sostenere la crescita della sensibilizzazione rispetto al fenomeno delle persone senza dimora, in tal senso, evidenziando la necessità di un efficace raccordo tra dette Amministrazioni nell'affrontare in un'ottica di sistema, nei loro vari aspetti e criticità, tali problematiche, anche per i profili attinenti alla tutela della salute.

6. II RISPETTO DELLA PERSONA CON RIFERIMENTO AGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI

Fin qui si è trattato della non autosufficienza nei suoi profili socio sanitari, confrontandosi con le assai complesse questioni derivanti dalle opzioni di contenimento della spesa ma appare ora opportuno dedicare qualche riflessione ad una problematica che spesso rimane erroneamente in ombra nel dibattito pubblico, proprio perché sovrastata dalle valutazioni economiche.

Il tema è quello del benessere degli anziani non autosufficienti ricoverati nelle “case di riposo”.

Nel ribadire che l’assistenza domiciliare integrata costituirebbe alternativa di gran lunga preferibile all’istituzionalizzazione perché in grado di consentire all’anziano malato cronico di rimanere nel proprio ambiente, circondato dalle persone e dalle cose care, occorre ora segnalare le problematiche di chi invece è “istituzionalizzato”.

E’ evidente infatti che l’assistenza domiciliare non può essere imposta ai pazienti ed alle loro famiglie (qualora vi siano) soprattutto in un momento storico come l’attuale caratterizzato, nel nostro paese, da una diminuita redditività del lavoro, i cui ritmi sono nella maggior parte dei casi inconciliabili con la cura degli anziani non autosufficienti.

A ciò si aggiungano la considerazione della insufficienza dell’offerta di assistenza domiciliare, la circostanza che molte famiglie non sono in condizione di remunerare l’aiuto di una badante e, soprattutto, la trasformazione in chiave nucleare della famiglia.

Negli ultimi cinquant’anni, nel nostro paese, la famiglia è infatti profondamente cambiata, essendo venuti meno i nuclei familiari “allargati” tra loro fortemente interrelati ed essendo andato via via scemando il numero dei componenti dei singoli nuclei familiari. Il che comporta una drastica riduzione dei soggetti in grado di assistere i membri della famiglia in difficoltà ed una loro assai maggior fatica. Conseguente all’isolamento, nell’affrontare quel compito.

Ecco perché gli anziani non autosufficienti assistiti in strutture residenziali e semiresidenziali nella nostra regione sono stati nel 2010 ben sedicimila circa su di un totale di 100.000.

Si tratta di persone che trascorrono gli ultimi anni della propria vita, spesso loro malgrado, dovendo condividere con sconosciuti spazi, abitudini, interessi e stili di vita diversi e sottostando a regole decise da altri.

Non possono scegliere con chi condividere la stanza, a che ora alzarsi, quando mangiare.

Nelle residenze per anziani, anche nei casi di un'accettabile o buona assistenza sanitaria, il problema principale è quello delle limitazioni alla libertà del ricoverato e delle carenze nella tutela del rispetto della persona.

A volte sono poste in essere "cattive pratiche"¹, conseguenti alla standardizzazione delle attività ed alla insufficienza del personale. Riferisce la Dirigente del servizio Infermieristico di una ASL Triestina che *“. . . anziché portare la gente al bagno si usa il pannolone impropriamente e si inducono incontinenze; si producono lesioni da decubito per scarsa attenzione all'idratazione, all'alimentazione, alla mobilizzazione. . .vi sono anche le pratiche invasive:. Due esempi: l'immobilizzazione con l'ago in vena e la fleboclisi idratante perché nessuno ha incoraggiato la persona a bere o le ha dato da bere; l'installazione della gastrostomia endoscopica per cutanea per nutrire rapidamente la persona con una siringa, una pratica finalizzata spesso a sostituire il personale che dovrebbe imboccarla ma che così priva il grave disabile anche del piacere del cibo"*

Riferisce, peraltro, la già citata relazione del Comitato Nazionale di bioetica² che: *"rilevante è il maltrattamento negli istituti . . . Il fenomeno, pur essendo ampiamente conosciuto, è stato finora sottovalutato sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Negli Usa, secondo il National Elder Abuse Incidence study, almeno un milione e mezzo di anziani subirebbe ogni anno abusi.. Spesso possono essere responsabili dei maltrattamenti gli operatori. . vittime di una condizione di logorio psichico , . . da cui consegue una sensazione di impotenza e fallimento per l'incolmabile squilibrio tra bisogni e risorse, tra ciò che gli assistiti chiedono e le possibilità di rispondere. . . D'altronde negli ultimi anni frequentemente le cronache³ riferiscono di ispezioni dei Nas che hanno evidenziato numerose inadempienze riguardanti sia istituti pubblici che strutture convenzionate e che*

¹ Così definite da Maila Mislej –Assistenza e diritti, AAVV, Carocci Faber pag 29.

² Il Comitato è stato istituito nel 1990 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed è organo consultivo di primaria rilevanza ed autorevolezza che si esprime attraverso pareri e mozioni.

³ Al tema dei maltrattamenti e degli abusi su anziani e minori ricoverati la Rivista Prospettive Assistenziali, edita a Torino a cura della Fondazione Promozione Sociale, ha dedicato negli anni costante attenzione e nel numero 191/2015, pag 46, è pubblicato l'elenco degli articoli via via pubblicati con riferimento a fatti di cronaca di particolare allarme.

attengono non solo a profili di non rispondenza alle normative del settore ma anche a soprusi e maltrattamenti commessi ai danni dei ricoverati.”⁴

Va inoltre sottolineato che le fattispecie di maltrattamento, od anche le mere disattenzioni e/o trascuratezza, sono realizzate più frequentemente proprio nei confronti degli anziani più fragili, quelli affetti da demenza ed altre patologie fortemente invalidanti, privi di familiari in grado di controllare; in altri casi sono invece i familiari che decidono di tacere per il timore che il proprio caro possa subire ritorsioni.

Naturalmente non si vuole in questa sede fare di ogni erba un fascio, evocando una abituale e generalizzata violazione del rispetto della dignità della persona per gli anziani non autosufficienti nelle residenze sanitarie in cui costoro vengono ricoverati.

I troppi numerosi casi venuti alla luce in occasione di controlli testimoniano però del fatto che esiste, e non deve essere colpevolmente sottovalutato, il rischio della violazione dei diritti fondamentali della persona nei luoghi della istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti.

Vi è dunque un'importante esigenza di controllo non solo del rispetto formale delle normative che riguardano requisiti strutturali e di funzionamento delle residenze sanitarie assistenziali (affidato alle Commissioni di Vigilanza) ma anche dell'effettivo rispetto della dignità dei ricoverati.

La dignità della persona umana, la cui tutela è affidata agli articoli 3, 32, 36 e 41 della Costituzione, può essere aggredita nella sua estrinsecazione sociale o nella sua coniugazione con il valore del lavoro o in conseguenza di un dannoso dispiegarsi della iniziativa economica.

Ci ricorda Stefano Rodotà che **l'inviolabilità della dignità della persona si concretizza anzitutto nella inviolabilità del corpo**⁵: questa è l'intuizione rivelatrice contenuta nel secondo comma dell'articolo 32 della Costituzione dedicato al diritto alla salute.

Il tema, come si è evidenziato già nel primo capitolo, assume indiscutibile rilievo nell'attività del Difensore Civico chiamato, in una prospettiva europea⁶, a “**contribuire a rafforzare il sistema di tutela dei diritti dell'uomo**” intervenendo a favore delle della categorie più deboli e dei soggetti più fragili.

⁴ Relazione del Comitato Nazionale di bioetica, 20 gennaio 2006, Bioetica e diritti degli anziani.

⁵ Stefano Rodotà, Il diritto ad avere diritti,, Bari 2012, pag 149.

⁶ Raccomandazione 309 del 2011 del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

Tant'è che, allorché ci si trovi in presenza di illeciti penali commessi a danno di disabili, anche la prospettiva nazionale, pur se in generale meno esplicita rispetto a quella europea nel riconoscimento al Difensore Civico di compiti di tutela dei diritti inviolabili della persona, lo facoltizza, in questa ipotesi, a costituirsi parte civile in rappresentanza di un interesse generale.

Ed è con il pensiero rivolto alla esigenza di controllare la effettività della tutela della inviolabilità del corpo dell'anziano, del sofferente psichico, della persona sottoposta a trattamenti sanitari di qualsivoglia natura, che l'attenzione dell'Ufficio doverosamente si sofferma più specificamente su

6.1 La questione della contenzione

L'uso della contenzione meccanica appartiene anzitutto alla storia della psichiatria: tanto che la legge del 1904 ne disciplinò l'utilizzo in termini rigorosi e, non sembri un paradosso, anche garantisti. Il ricorso alla contenzione era infatti da tempo giustificato dalla scienza psichiatrica sulla scorta di una asserita presunzione di pericolosità dei pazienti e dunque della necessità di tutelare la loro vita ed integrità fisica, così come quella degli operatori, nei confronti di condotte violente etero od auto dirette che fossero.

Come è noto, a partire dagli anni sessanta, il movimento della antipsichiatria sottopose ad asprissima critica quella concezione e la visione custodialista della cura che da essa discendeva,: la proposta di abolizione dei manicomi seppe raccogliere il consenso della maggioranza della comunità scientifica ed anche stimolare un approfondito dibattito nella società civile che condusse alla proposta di un referendum per l'abrogazione della legge del 1904: prima che il referendum fosse celebrato il Parlamento intervenne a riformare in radice la materia con la legge 180 del maggio 1978 che costituisce, ancor oggi, una insuperata conquista di civiltà giuridica di cui il nostro paese può andare orgoglioso.

Certo i manicomi non furono chiusi immediatamente ma ci volle del tempo, mentre la violenza sui corpi e sull'anima dei pazienti, pur se sempre più stigmatizzata e connotata da caratteri di eccezionalità, non è mai del tutto scomparsa dall'orizzonte del trattamento dei sofferenti psichici. Tanto che dal 1978 ad oggi non si è mai affievolita la accesa discussione tra gli psichiatri che aderiscono, praticandola, alla prospettiva radicale della definitiva abolizione della contenzione nei Dipartimenti di salute mentale⁷ e quelli

⁷ La posizione "no restraint" è ben esemplificata da Giovanni Rossi e Lorenzo Toresini in "SPDC aperti e senza contenzione per i diritti inviolabili della persona" nel volume collettaneo a cura di Stefano Rossi "Il nodo della contenzione", pagina 273 e ss.

gradualisti che ne invocano la progressiva riduzione fin ad arrivare all'azzeramento (nel frattempo continuando ad utilizzarla)⁸,

Nella premessa al documento intitolato "La contenzione fisica in psichiatria: una strategia possibile di prevenzione", pubblicato dalla Conferenza delle Regioni in data 29 luglio 2010, si legge: . . . *stiamo parlando di una pratica diffusa, non omogeneamente applicata nelle diverse regioni ma soprattutto, con differenze notevoli tra un servizio e l'altro che non trovano giustificazioni di ordine epidemiologico. **D'altra parte mancano ricerche sistematiche e la pratica stessa non viene sempre documentata. Essa si impone all'attenzione, per lo più in forma tale da suscitare un grande allarme, in occasione della pubblicizzazione di eventi tragici che riguardano persone legate.***

Tra gli episodi più recenti che hanno fortemente colpito la sensibilità degli operatori della psichiatria e dell'opinione pubblica vanno ricordati, per la loro particolare gravità, gli quelli in cui hanno perso la vita Franco Mastrogiovanni e Giovanni Casu.

Franco Mastrogiovanni venne ricoverato in regime di Tso il 31 luglio 2009 presso il Servizio Psichiatrico di diagnosi e cura dell'Ospedale di Vallo della Lucania alle 12 e 40. Alle 14 e 24 gli fu applicata la contenzione meccanica mediante apposizione di fascette a polsi e caviglie per poter eseguire i prelievi di sangue finalizzati all'accertamento di eventuale assunzione di alcolici o stupefacenti. Le fascette non furono mai rimosse, salvo che in un'occasione e per un periodo di pochi minuti, fino all'alba del 4 agosto quando il paziente decedette per edema polmonare acuto conseguente, come accertato dal Tribunale di Vallo della Lucania con sentenza del 30 Ottobre 2012 (attualmente è pendente l'appello proposto dagli imputati ma anche dalla Procura), alla prostrazione fisica e psichica cagionata dall'immobilizzazione forzata.

Il compendio accusatorio - ricorda il Giudice di primo grado - è costituito in buona parte dal filmato realizzato dalla telecamera interna alla stanza in cui il Mastrogiovanni era legato.

La visione di quelle terribili immagini (disponibili in rete) evoca sentimenti di pietà e di sbigottimento, imponendo - nel modo più eloquente e doloroso - la presa di coscienza dell'assurdità di qualsivoglia pretesa di legittimità per l'utilizzo della contenzione.

⁸ Per contro le ragioni della posizione gradualista sono rintracciabili nel contributo di Antonio Amatulli e Stefania Borghett "la contenzione in psichiatria tra etica e pratica: solo tesi e antitesi", nel volume collettaneo sopra citato, pagina 251 e ss.

Del tutto analoga la vicenda che ha riguardato Giovanni Casu che, ricoverato anch'egli i Tso nel giugno 2006 (stavolta nell'ospedale di Cagliari) rimase legato al letto per sette giorni consecutivi fino a quando non sopraggiunse la morte.

Il processo condotto per accertare le responsabilità penali di alcuni medici del Servizio di diagnosi e cura di Cagliari si è concluso con un'assoluzione dei medici imputati pronunciata dalla Corte di Appello di Cagliari che ha però ritenuto doveroso esplicitare la propria amarezza in un passaggio fondamentale della motivazione: “. . . è *intimo convincimento del Collegio che la morte di Casu sia stata causata dalla condotta gravemente colposa degli imputati. ma l'impossibilità di stabilire le cause della morte per la sopravvenuta sparizione dei reperti non consente di fare un collegamento di causa effetto tra la condotta colposa dei medici e l'evento. . .* “.

All'episodio ed alla battaglia condotta contro la contenzione è dedicato il saggio “E tu slegalo subito”⁹ di Giovanna Del Giudice che, fino al 2009, è stata la Dirigente del Dipartimento di salute mentale di Cagliari, la cui lettura si suggerisce per un approfondimento.

Volendo a questo punto sottrarre il lettore sensibile al sentimento di preoccupazione conseguente alla natura delle informazioni che si sono fornite va segnalato (e si tratta di un dato certamente rassicurante) che in Piemonte l'utilizzo della contenzione nei Servizi Psichiatrici (strutture tutte connotate da livelli di eccellenza) è del tutto eccezionale, temporalmente limitato e conseguente (in ossequio alla disciplina contenuta nell'articolo 54 del codice penale) ai soli episodi in cui si verifichi la circostanza dell'attualità del pericolo di un danno grave alla persona.

Rimanendo sul terreno di ciò che accade in psichiatria va osservato che gli strumenti della contenzione meccanica (cinghie, lacci, fascette, spallacci, cinture, corpetti, sedie di contenzione) non sono diversi da quelli di un tempo ed esibiscono ancor oggi, senza veli, la loro natura biecamente vessatoria.

Quanto agli effetti sui pazienti non esistono evidenze che dimostrino alcun beneficio terapeutico in conseguenza del suo utilizzo¹⁰. Recenti studi dimostrano anzi che essa porta ad un aumento della durata del ricovero ed a tassi di ricaduta più elevati¹¹ e ciò perché - come appare di immediata ed evidente comprensione anche al profano - i

⁹ Merano 2015.

¹⁰ Pepe Dell'Acqua in “Il nodo della contenzione”,AAVV, Merano 2015, pag. 33.

¹¹ Ibidem pag 34.

sentimenti di rabbia, di impotenza, di disperazione che assalgono chi viene legato provocano una profonda perdita di autostima ed una ben difficilmente superabile umiliazione, rendendo ingravescente la conflittualità con i curanti.

Quanto all'uso (rectius: all'abuso) della contenzione nei confronti degli anziani la relazione del Comitato Nazionale di bioetica osserva come, in questo caso, essa *“è ancora più sottaciuta e dimenticata di quanto non accada per i pazienti psichiatrici. . . Molteplici sono le forme di contenzione meccanica per gli anziani, volte a limitare la libertà di movimento dell'intero corpo o di parti di esso: dai bracciali per immobilizzare polsi e caviglie, alle fasce addominali per bloccare a letto o alla carrozzina. . ai tavolini per carrozzina, ai vari tipi di camicie, come i ‘fantasmini’ che si indossano come una maglia lasciando libere braccia e mani”*.

La relazione prosegue osservando che *“si è scelto di enumerare le tecniche perché la loro sola descrizione offre un'idea di quanta sofferenza possano apportare e di quanto siano lesive della dignità della persona anziana”*.

Considerazione cui chi scrive sommessamente aggiunge una ulteriore riflessione: la natura e la tipologia di quegli strumenti, in particolare dei c.d. “fantasmini”, costituisce anche la prova del fatto che essi sono destinati ad un utilizzo non episodico e non limitato nel tempo.

Cos'altro dire se non suggerire al lettore un esercizio di immedesimazione nelle condizioni del soggetto nei cui confronti la contenzione viene praticata: proviamo ad immaginare di trovarci anche noi forzatamente contenuti da lacci in un letto o su di una sedia senza possibilità di muoversi, di grattarci, di porre in essere i gesti che ci sono abituali, dovendo chiedere ed attendere per le funzioni corporali l'arrivo (chissà quando) di un operatore.

A ciò si aggiunga infine che le ragioni che effettivamente motivano l'uso della contenzione nei confronti degli anziani normalmente hanno a che vedere solo in parte con quelle dichiarate (necessità di una maggior protezione del non autosufficiente dal rischio di cadute e di altri eventi dannosi) ma sono da ricercare nella necessità di compensare un'inadeguatezza numerica del personale o nella volontà di costringere il paziente ad adeguarsi a cure che egli rifiuta od anche in condotte punitive poste in essere dal personale in occasioni di comportamenti insubordinati.

In definitiva: la contenzione meccanica applicata nei confronti degli anziani assume spesso le connotazioni di una vera e propria pena corporale, degradante quanto

inumana, inflitta arbitrariamente ad una persona cui nulla può addebitarsi se non la fragilità ed il bisogno di cure.

Non moltissimi ma inequivoci i precedenti giudiziari che hanno riconosciuto l'illiceità penale delle condotte contenitive, inquadrandole nella fattispecie del sequestro di persona. Tra le meno recenti va rammentata quella che nel lontano 1990 affermò la responsabilità di Vincenzo Muccioli che aveva forzosamente contenuto soggetti tossicodipendenti ospitati nel suo centro, allo scopo di disintossicarli. Più recente la decisione della Prima Sezione (ced 230808) del 28 ottobre 2004, riferita proprio al direttore di un presidio per anziani autosufficienti che aveva legato alcuni pazienti alle poltrone ed alle sbarre dei letti per diverse ore della giornata.

I precedenti sono scarsi perché, come ricorda il documento già citato: “ . . .*il fenomeno è sommerso ma la diffusione della contenzione nelle strutture residenziali assistite e negli ospedali è confermata dal fatto che da molte parti si è proceduto a stendere linee guida e procedure operative*” ed inoltre “si possono citare anche dati provenienti dall'estero, dove il ricorso alla contenzione risulta frequente e per periodi prolungati, specie in ambiente ospedaliero”.

Come già si è detto prima, la contenzione è vietata non solo dalla Costituzione ma anche dal codice penale.

Ciò nonostante la sua pratica non è in diminuzione ed anzi, vuoi per la dominanza culturale delle esigenze di contenimento della spesa e di riduzione del personale vuoi per una complessivamente diminuita sensibilità nei confronti del problema da parte degli operatori, sempre più tende ad opacizzarsi la percezione del suo contenuto antiggiuridico.¹²

¹² Il Codice deontologico medico, nella sua ultima versione, prevede all'articolo 32 che “il medico prescrive ed attua misure e trattamenti coattivi fisici, farmacologici e ambientali nei soli casi e per la durata connessi a documentate necessità cliniche, nel rispetto della dignità e della sicurezza della persona.” Una enunciazione di eccessiva latitudine che dimentica la vigenza di un limite costituzionale all'inviolabilità del corpo e rischia, attraverso il richiamo alla sicurezza della persona, di legittimare culturalmente condotte di sequestro dei corpi, vietate invece dal codice penale.

PARTE SECONDA

7. QUALI SONO LE SITUAZIONI CHE COINVOLGONO LE PERSONE E CHE POSSONO TROVARE TUTELA PRESSO IL DIFENSORE CIVICO?

7.1 Premessa normativa ¹

Gli artt. 2 e 3 della legge regionale 9.12.1981, n. 50 "Istituzione dell'Ufficio del Difensore civico regionale" prevedono l'intervento del Difensore civico quando il cittadino non abbia ottenuto dall'Amministrazione **"quanto gli spetta di diritto"** (art. 2), **ovvero "un atto dovuto" rifiutato "senza giustificato motivo"** (art. 3); svolgendo, ai sensi dell'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte, la funzione di "tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico

¹ Legge regionale 9.12.1981, n. 50 "Istituzione del Difensore civico"

art. 2 (Compiti del Difensore Civico)

"Il Difensore Civico ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione Regionale quanto gli spetta di diritto. Il Difensore Civico può intervenire nei confronti degli uffici dell'Amministrazione Regionale, degli Enti pubblici regionali e di tutte le Amministrazioni pubbliche che esercitino deleghe regionali, limitatamente al contenuto di tali deleghe. Il Difensore Civico, limitatamente ai casi in cui la Regione si avvalga degli uffici di Enti locali per l'attuazione di leggi regionali, ai sensi dell'art. 68 dello Statuto può intervenire nei confronti degli uffici interessati degli Enti locali.

Nello svolgimento di questa azione il Difensore Civico rileva eventuali irregolarità, negligenze o ritardi, valutando anche legittimità e merito degli atti amministrativi inerenti ai problemi a lui sottoposti e suggerendo mezzi e rimedi per la loro eliminazione.

Il Difensore Civico non può interferire direttamente nell'espletamento dei compiti amministrativi, partecipando all'elaborazione di atti e provvedimenti."

Art. 3. (Diritto di iniziativa)

"Il Difensore Civico interviene normalmente su istanza di chi, avendo richiesto all'Amministrazione Regionale ed alle Amministrazioni di cui al precedente articolo 2, 2° comma, un atto dovuto, non lo abbia ottenuto senza giustificato motivo. Il Difensore può intervenire anche di propria iniziativa, a fronte di casi di particolare rilievo che in ogni modo siano a sua conoscenza.

L'azione del Difensore civico può essere estesa d'ufficio a procedimenti ed atti di natura identici a quelli oggetto della richiesta del reclamante, al fine di risolvere analoghe situazioni"

Art. 5 (Sospensione del procedimento)

La presentazione del reclamo al Difensore civico é indipendente dalla proposizione di ricorsi giurisdizionali o di ricorsi amministrativi.

Tuttavia, il Difensore civico, quando lo ritenga opportuno, può sospendere il procedimento di fronte a sé, in attesa della pronuncia sui ricorsi suddetti

Art. 6. (Obbligo di segnalazione dei reati all'Autorità Giudiziaria)

Il Difensore Civico che, nell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza di fatti costituenti reato, ha l'obbligo di farne rapporto all'Autorità Giudiziaria.

per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa", ovvero la buona amministrazione.

Di conseguenza, nello svolgimento di tale azione, ai sensi dell'articolo 2, comma 4 della Legge Regionale 50/1981, "il Difensore civico rileva eventuali negligenze o ritardi, valutando anche legittimità e merito degli atti amministrativi".

In particolare, il sindacato del Difensore civico consiste nella possibilità di **“valutare gli atti amministrativi inerenti ai problemi a lui sottoposti, suggerendo mezzi e rimedi per la loro eliminazione”** (art. 2 della l.r. 50/1981) , attraverso **“richieste, proposte, sollecitazioni e informazioni rivolte alle Amministrazioni”** (art. 16 della L. 127/1997)² senza **“interferire direttamente nell'espletamento dei compiti amministrativi, partecipando all'elaborazione di atti e provvedimenti”**.

Pertanto, la sfera di intervento della Difesa civica non si sovrappone alla tutela individuale del cittadino (art. 5 della l.r. 50/1981) assicurata attraverso ricorsi amministrativi e/o giurisdizionali, bensì affronta casi di “cattiva amministrazione” non efficacemente risolvibili con un provvedimento giurisdizionale, che peraltro avrebbe effetto solo tra le parti e non gioverebbe a tutti gli altri cittadini che hanno vissuto lo stesso disagio.

La tutela giurisdizionale e amministrativa, infatti, tenderebbero prevalentemente ad eliminare dal mondo giuridico atti illegittimi e ripristinare situazioni soggettive di vantaggio, mentre l'azione del Difensore civico interviene preventivamente (ovvero prima che si consolidi una posizione tutelabile in via giurisdizionale) e, nell'ambito della garanzia della buona amministrazione, declinata secondo l'art. 90 dello Statuto nell'imparzialità, trasparenza e buon andamento, a far emergere bisogni delle

² L. 15-5-1997 n. 127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. Difensori civici delle regioni e delle province autonome.

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

persone e/o procurare azioni positive da parte delle amministrazioni nei confronti della collettività per eliminare disservizi.

Lungo tale linea, deve quindi collocarsi la questione relativa all'individuazione delle situazioni oggetto di intervento da parte del Difensore civico, ovvero quali interessi giuridici affermati dai cittadini possono essere considerati rilevanti per la funzione di garanzia della buona amministrazione affidata al Difensore civico, utilizzando poteri "persuasivi più che sanzionatori" secondo la definizione della Corte costituzionale (sentenza 6 aprile 2004 n°112).

7.2 L'atto dovuto quale parametro per riconoscere le situazioni tutelabili dal Difensore civico e la garanzia della buona amministrazione prevista dallo Statuto Regionale

Come é noto, l'atto é "dovuto" quando l'Amministrazione, ai fini di una decisione amministrativa, trova tutti gli elementi da acquisire e valutare già prefigurati dalla legge, di modo che l'autorità amministrativa è chiamata a svolgere solo una semplice verifica tra quanto ipotizzato dalla legge e quanto presente nella realtà, in questo senso risultando il *modus procedendi* "meccanico" e con esito certo.

In tale ambito, il diniego e/o il ritardo da parte dell'Amministrazione nell'emanare l'atto dovuto, senza un giustificato motivo, possono costituire oggetto di intervento del Difensore civico che tutelerà l'interesse giuridico del cittadino ad ottenere "*quanto gli spetta di diritto*", sollecitando gli uffici pubblici coinvolti.

Per contro, quando la legge lascia all'Amministrazione un certo margine di apprezzamento in ordine a taluni aspetti della decisione da assumere (*an, quid, quomodo, quando*), ovvero consente l'emanazione di atti autoritativi, l'unilateralità della decisione che ne consegue, esclude *in radice* l'esistenza di un atto dovuto dell'Amministrazione nei confronti del cittadino. Invero, quando i cittadini lamentano l'illegittimità di provvedimenti emanati dalle Amministrazioni connotati da un certo margine di discrezionalità/autoritatività, quali ordinanze, decreto di espropriazione, decisioni delle commissioni medico-legali, diniego di contributi, l'intervento del Difensore civico non può ritenersi ammissibile, dal momento che l'area della discrezionalità tecnica e amministrativa é in grado di comprimere e condizionare "quanto spetta di diritto" al cittadino e, di conseguenza, sottrarre al Difensore civico la

“leva” necessaria per avviare un’azione a tutela del medesimo e a garanzia della buona amministrazione; altrimenti l’attività del Difensore civico violando il divieto di *“interferire direttamente nell’espletamento dei compiti amministrativi, partecipando all’elaborazione di atti e provvedimenti”* di cui all’art. 2 ultimo comma della l. r. 50/1981.

Pertanto, secondo la legge 9.12.1981, n. 50 le situazioni giuridiche in cui si individua un “atto dovuto” da parte dell’Amministrazione, il cui rifiuto senza giustificato motivo é tale da attivare l’intervento del Difensore civico, sono quelle per le quali la legge vincola l’Amministrazione all’emanazione di un determinato atto e/ erogazione di prestazioni e servizi nei confronti del cittadino.

Senonché, tali considerazioni suscitano una doverosa riflessione sullo spazio di intervento del Difensore civico alla luce della normativa successivamente introdotta dal legislatore regionale.

A seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione, é stato approvato il nuovo Statuto della Regione Piemonte che all’art. 90 definisce l’Ufficio del Difensore civico nel seguente modo: *“L’Ufficio del Difensore civico regionale è autorità indipendente della Regione preposta alla tutela amministrativa dei cittadini. Riferisce annualmente al Consiglio regionale.*

L’Ufficio del Difensore civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l’imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell’azione amministrativa”

Lo Statuto della Regione Piemonte, approvato nel 2005, definisce quindi la funzione dell’Ufficio del Difensore civico declinandola nella garanzia di imparzialità, buon andamento e trasparenza dell’azione amministrativa.

Le ricadute di tale riforma sullo sviluppo dell’attività del Difensore civico saranno analizzate nei prossimi paragrafi, ponendo quale obiettivo prioritario della ricerca la certezza dei rapporti tra cittadinanza, Difensore civico e Amministrazioni, dal momento che chiarezza e intellegibilità dell’azione amministrativa, e quindi dell’azione di garanzia, devono essere concepiti innanzitutto da una legislazione

coerente e sistematica, priva di stratificazioni normative, che possa orientare compiutamente le persone sui diritti di cui sono titolari e sui doveri da ottemperare.

Casistica esemplificativa di interventi per diniego e/o ritardo di atto dovuto

- ❑ sollecito per attuazione obbligo dell'amministrazione scolastica di apprestare gli interventi corrispondenti alle rilevate esigenze del minore disabile una volta elaborato il piano individualizzato;
- ❑ richiesta di ricovero di persona non autosufficiente e quindi opposizione alle dimissioni; l'indennità di accompagnamento a persona invalida civile al 100%;
- ❑ la compartecipazione alle spese di ricovero;
- ❑ richiesta esenzione da pagamento di ticket sanitario nei limiti di reddito previsti e/o delle patologie individuate;
- ❑ Segnalazione relativa a mancate informazioni su sospensione di vaccino;
- ❑ Sollecitazione di misure e provvedimenti per consentire adeguato indennizzo agli utenti danneggiati dal disservizio ferroviario;
- ❑ Segnalazione su tardivo e/o mancata consegna di bollette per la fornitura di gas;
- ❑ sollecito di iscrizione all'AIRE (Anagrafe Italiana residenti all'estero) necessario per ottenere il passaporto italiano;
- ❑ sollecitazione nei confronti degli Uffici regionali per trasferimento alle Province di somme assegnate (D.G.R. 25.06.2013, n. 27-6010) su Fondo regionale ai disabili;
- ❑ richiesta di rendere trasparenti azione ed attività intraprese e utilizzo delle risorse economiche assegnate per il diritto al lavoro di persone disabili;
- ❑ Richiesta di adempimento obbligo previsto dalla L. 30.10.2013, n. 125 su deroga al blocco delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni a beneficio di lavoratori disabili;

7.3 L'informalità del rimedio previsto dalla legge regionale e la legislazione successivamente introdotta in materia di Difesa Civica

La legge regionale 50/1981 si limita a descrivere, utilizzando intenzionalmente un linguaggio che avvertiamo "informale" e quasi privo di connotazioni giuridiche, il diniego e/o il rifiuto senza giustificato motivo di un "atto dovuto" ed il relativo rimedio offerto al cittadino, consistente nel rivolgersi al Difensore civico per ottenere quanto gli spetta di diritto, senza dettagliare le fattispecie per le quali é possibile ricorrere al Difensore civico.

D'altro canto, non poteva essere diversamente perché all'epoca l'istituto del Difensore civico nasceva principalmente per superare situazioni di *impasse* amministrativo connotate da formalismo e burocrazia, per cui il reclamo ed il rimedio offerti al cittadino dovevano utilizzare un linguaggio accessibile, affidando al Difensore civico, in quanto autorità terza rispetto all'Amministrazione, il compito di verificare ammissibilità e fondatezza delle istanze per dare seguito ad un intervento nei confronti dell'Amministrazione.

Modalità accolta, peraltro, in un primo momento, anche dal legislatore statale che all'art. 16 della legge 15.05.1997, n. 127, che attribuisce ai Difensori civici regionali anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato "*le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che gli ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali*".

In ogni caso, l'indicazione "atto dovuto" quale requisito di accesso allo strumento della Difesa civica, ha messo alla prova informalità, flessibilità e capacità di adattamento del rimedio rispetto ai cambiamenti economici, culturali e sociali che si sono susseguiti a cui si aggiunge la mancata previsione legislativa di compiti specifici rispetto ai diversi ambiti tematici: aspetti che hanno reso viepiù difficile al cittadino e all'Amministrazione coinvolti comprendere la funzione della Difesa civica, mettendo in crisi la certezza dei rimedi e delle misure proposti.

In tale contesto si devono analizzare i mutamenti legislativi e giurisprudenziali introdotti a partire dalla fine degli anni Novanta nell'ambito delle prestazioni civili e sociali cui sono tenute le Amministrazioni e le garanzie riconosciute nei confronti dei

cittadini, anche al fine di far emergere criticità, nell'individuazione delle regole operazionali relative alla tutela delle persone da parte del Difensore civico.

La Riforma del Titolo V della Costituzione intervenuta nel 2001, in riferimento a Regione Province e Comuni, ha influenzato notevolmente l'ambito della funzione e di compiti della Difesa civica evidenziando, per diversi aspetti, la sopravvenuta lacunosità del testo normativo contenuto nella legge regionale 9.12.1981, n. 50.

Primo fra tutti, l'approvazione del nuovo Statuto della Regione Piemonte, il cui art. 90 attribuisce al Difensore civico, nell'ambito della tutela dei diritti e degli interessi di persone, fisiche o giuridiche nei confronti delle Amministrazioni, la funzione di garanzia di imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa.

La norma statutaria segna l'evoluzione dell'Istituto del Difensore civico quale garante della "buona amministrazione" i cui compiti e funzioni non sono più circoscritti al singolo "atto dovuto" nei confronti del cittadino, ma si estendono necessariamente all'attività dell'Amministrazione, in un'ottica che si allarga e, al tempo stesso, si finalizza all'eliminazione del disservizio nei confronti della collettività: il *discrimen* tra le posizioni soggettive tutelabili attraverso l'intervento del Difensore civico diviene quindi la "cattiva amministrazione".

D'altro canto la riforma del Titolo V, Parte II, Cost., com'è noto, ha mutato gli ambiti di competenza rispettivamente del legislatore statale e di quello regionale, e in particolare l'art. 117, 2° comma, lett. m) ha attribuito alla competenza statale esclusiva la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»; spettando alle Regioni disciplinare quanto non «essenziale», operando una propria scelta politica in ordine alla protezione dei diritti, compresa l'individuazione delle categorie di soggetti meritevoli di protezione in quanto «deboli» e l'attivazione di azioni positive.

Rispetto a tali iniziative il Difensore civico si pone quindi, secondo il dettato dell'art. 90 dello Statuto, quale garante di buona amministrazione per tutelare persone richiedenti prestazioni civili e sociali la cui individuazione ha dovuto tenere conto della giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi in materia di diritti fondati sul

principio di solidarietà e uguaglianza sostanziale, sanciti rispettivamente dagli artt. 2 e 3 della Costituzione (c.detti nuovi diritti sociali)

Inoltre, la normativa statale ha disposto la soppressione del difensore civico comunale attraverso la Legge finanziaria 2010 (L. 191/2010, art. 2 co. 186), soppressione successivamente confermata, seppur con modifiche, attraverso la L. 26 marzo 2010, n. 42 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2).

Tale norma, duramente criticata, non ha inteso abolire la funzione della Difesa civica comunale, ma esclusivamente evitare che i comuni sostengano costi per l'Ufficio del Difensore civico.

Argomentando sulla scorta di quanto previsto dal quarto comma dell'art. 25 della legge 241/1990 con riferimento alla tematica dell'accesso agli atti (in mancanza del Difensore civico territorialmente competente al riesame ci si rivolge a quello "competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore") si è sostenuto che il Difensore civico regionale può in ogni caso essere adito dal cittadino in via sostitutiva allorquando non risulti istituito quello comunale o provinciale (oggi entrambi sono soppressi).

La tesi è apparsa fragile perché estende analogicamente a qualsivoglia materia una previsione che, pacificamente e del tutto razionalmente, è stata formulata con riferimento alla sola materia dell'accesso agli atti.

Pertanto, volendo attivare un'attività di Difesa civica in favore di cittadini nei confronti di comuni, non potrà farsi a meno del ricorso ad apposite convenzioni.

Infine, la natura del Difensore civico riferibile all'*Ombudsman*, di origine svedese, ha introdotto necessariamente l'analisi e il confronto con la normativa di fonte comunitaria e internazionale che ha definito in modo sempre più chiaro il ruolo dell'*Ombudsman* nella difesa dei diritti dell'uomo e nella lotta alla discriminazione individuando nell'obbligo positivo di attuazione da parte delle Amministrazioni, secondo principi di pari opportunità, l'elemento fondativo delle posizioni giuridiche tutelabili dal Difensore civico.³

³ Quanto all'ONU:

L'azione anti-discriminatoria, sancita dalle fonti comunitarie ed internazionali, arricchisce quindi ulteriormente la nozione di buona amministrazione, evidenziando la necessità di far emergere, nella funzione di garanzia affidata al Difensore civico-*Ombudsman*, i bisogni relativi all'esistenza delle persone e l'appropriatezza dell'azione amministrativa rispetto ad essi.

Siamo quindi ben lontani dalla necessaria individuazione di un "atto dovuto" dell'Amministrazione quale parametro per riconoscere le situazioni tutelabili dal Difensore civico, poiché la funzione di garanzia pone tra gli obiettivi prioritari dell'azione del Difensore civico l'individuazione del bisogno della persona-reclamante e su ciò che l'Amministrazione è in grado di fare per realizzarlo.

-
- La Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20.12.1993 "Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo" recante "Principi concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti dell'uomo" (Principi di Parigi) del 1991;
 - La Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea generale (20 marzo 1999) riguardante "Il ruolo dell'Ombudsman, del Mediatore e delle altre Istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e nella protezione dei diritti dell'Uomo";
 - Rapporto del Segretario generale su "Il ruolo dell'Ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dei diritti dell'Uomo (sessantacinquesima sessione dell'Assemblea generale- 1 settembre 2010).
 - Raccomandazione 757 (1975) dell'Assemblea parlamentare (Parigi 18-19 aprile 1974) (testo adottato dall'assemblea il 29 gennaio 1975), "relativa alle conclusioni della riunione della Commissione delle questioni giuridiche dell'Assemblea con gli Ombudsman e i Commissari parlamentari negli Stati membri del Consiglio d'Europa".

Quanto al Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa:

- La Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali dell'Europa (adottato il 17.06.1999 recante in allegato: "Principi che reggono l'Istituzione del Mediatore a livello locale e regionale"
- La Raccomandazione 159 (2004) del Congresso di Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 5 novembre 2004) sui Mediatori regionali: "Un'istituzione al servizio dei diritti dei cittadini"
- Il Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Relazione tra i 27 (2011) e la raccomandazione 309 (2011), predisposto nella 21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011 sul tema "La funzione dell'Ombudsman e i poteri locali e regionali"
- La Raccomandazione 309 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottata il 18 ottobre 2011), "La funzione dell'Ombudsman e poteri locali e regionali"

Quanto ai Trattati

- Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, sottoscritta a Roma il 4.11.1950
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata il 7.12. 2000 a Nizza
- Convenzione ONU sui diritti della persona con disabilità ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18

7.4 Limiti di intervento del Difensore civico sulla tutela diretta di interessi diffusi e diritti civili

L'interesse diffuso (o adespota, o sovraindividuale) è definito l'interesse al conseguimento o al mantenimento di un bene della vita, facente capo non ad un soggetto predeterminato, ma ad una collettività indifferenziata.

In tale ambito, vengono anche in rilievo i così detti "diritti civili e cioè quelle situazioni soggettive che coincidono con l'aspettativa della collettività sociale nei confronti dell'amministrazione affinché quest'ultima metta a disposizione della generalità dei consociati una molteplicità di beni e servizi: ad esempio, servizi di manutenzione, di illuminazione, di pulizia delle strade.

I diritti civili non sono infatti rivendicabili dal singolo cittadino che non può rivolgersi alla Giurisdizione per invocarne la tutela ma solo da una collettività di cittadini attraverso l'azione politica ovvero, quando previsto dalla legge, attraverso l'esperimento in sede giurisdizionale di azioni popolari.

Quindi, in assenza di una espressa disposizione normativa in tal senso, anche il Difensore civico, come l'Autorità giudiziaria, non può intervenire direttamente a tutela degli interessi diffusi e dei diritti civili poiché si tratta di posizioni giuridiche privi di titolare cui fare riferimento, latenti nella comunità e allo stato fluido, in quanto comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile.

In tal caso, infatti, l'intervento del Difensore civico si risolverebbe in una sorta di controllo oggettivo e generalizzato sulla pubblica amministrazione e, come tale, in contrasto con il principio della inammissibilità, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal legislatore, di un'azione volta al mero controllo della legalità dell'azione amministrativa.

Principio affermato, peraltro, anche dall'art. 24 comma 3 della legge 7.08.1990, n. 241 sul procedimento amministrativo laddove stabilisce che "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate a un controllo generalizzato dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni" ed esclude che i cittadini possano basare la propria richiesta sul generico interesse al buon andamento dell'attività amministrativa.

D'altro canto, il contemperamento tra le esigenze di celerità e funzionalità dell'azione amministrativa – compromessa dalla necessità di impegnare risorse umane e

strumentali in favore dell'evasione delle domande di accesso – e di trasparenza della medesima, ha indotto il legislatore a limitare ragionevolmente l'ostensione ai soli atti inerenti a processi formativi decisionali della Pubblica Amministrazione di cui il privato cittadino sia reso più o meno direttamente destinatario.

Inoltre, l'art. 9 della succitata legge 241/1990, nel prevedere la facoltà di intervento nel procedimento dei soggetti "*portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento*", lascia comunque all'Amministrazione procedente ed all'Autorità giudiziaria il compito di verificare nel singolo caso se il soggetto interveniente abbia effettiva legittimazione procedimentale e processuale in quanto portatore di un interesse differenziato e qualificato.

7.5 E' giusto escludere dalla garanzia della buona amministrazione gli interessi diffusi e i diritti civici?

E tuttavia, contrasta con il sentire comune la circostanza che atti amministrativi assunti in violazione di interessi ragguardevoli per la comunità possano essere sottratti ad un'ad una qualsiasi forma di sindacato da parte della collettività, per il solo fatto di non potersi individuare un soggetto legittimato a far valere, in loro difesa, una posizione qualificata e differenziata.

E non solo, il contrasto potrebbe assumere connotazione di contraddizione sistemica anche osservando la natura dell'istituto del Difensore civico divenuto, a seguito dell'approvazione dell'art. 90 dello Statuto regionale, autorità di garanzia di buona amministrazione.

In modo particolare con riferimento a beni fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione, come la salute, l'ambiente, la cultura, l'istruzione, la libertà di pensiero, la libertà religiosa, la non discriminazione, le pari opportunità e con riguardo al malfunzionamento di servizi essenziali che la pubblica amministrazione è tenuta a fornire alla collettività.

Pertanto, seguendo l'orientamento dottrinario e giurisprudenziale che ha portato alla protezione giurisdizionale dell'interesse sovraindividuale, anche la Difesa civica può sviluppare tecniche di tutela degli interessi diffusi e dei diritti civici in forma mediata,

cioè come conseguenza della protezione di altre posizioni soggettive, tutelabili perché aventi la consistenza di diritto sociale o di interesse collettivo.

7.6 Tutela mediata degli interessi diffusi come interessi collettivi

La principale tecnica di intervento a tutela dell'interesse di fatto si ha con l'individuazione di soggetti collettivi esponenziali, capaci di assumere su di sé la legittimazione ad intervenire.

Mentre infatti l'interesse di fatto è privo di titolare, latente nella comunità ed allo stato fluido, l'interesse collettivo fa capo ad un ente esponenziale, rappresentativo di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica, ma autonomamente individuabile.

A tal proposito, seguendo le indicazioni della giurisprudenza, si possono individuare i seguenti requisiti necessari perché soggetti esponenziali, spontaneamente sorti, possano considerarsi legittimati ad intervenire presso il Difensore civico:

- finalità statutarie dell'ente: che si possa desumere dalle disposizioni statutarie la finalizzazione istituzionale dell'ente alla tutela di un certo bene o interesse sovraindividuale – lo statuto deve prevedere come fine istituzionale la protezione di un determinato bene a fruizione collettiva;
- stabilità dell'assetto organizzativo – in modo che l'ente esponenziale possa svolgere con continuità la propria attività al servizio e a protezione dell'interesse della collettività che sostiene di rappresentare – l'ente deve essere in grado per la sua organizzazione e struttura di realizzare le proprie finalità ed essere dotato di stabilità nel senso che deve svolgere all'esterno la propria attività;
- vicinitas: è necessario che l'ente risulti portatore di un interesse localizzato o almeno localizzabile in una determinata zona più o meno circoscritta – stabile collegamento territoriale tra area di afferenza dell'attività dell'ente e la zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si intende lesa.

7.7 Rapporti tra Difesa civica e Associazioni che ne richiedono l'intervento

Il Difensore civico, nel corso di incontri con alcune Associazioni che ne hanno chiesto l'intervento e con specifico riferimento alle situazioni prospettate, ha ribadito che l'interesse ad intervenire viene ricavato in relazione sia all'alto valore istituzionale del

bene coinvolto, sia al crescente ruolo assunto dalle formazioni sociali nell'esercizio di funzioni ed attività di interesse generale.

Sotto il primo profilo, la situazione deve essere afferente ad un bene fondamentale per l'ordinamento giuridico, si parla a tal proposito di beni fondamentali della Costituzione, di valori costituzionalmente protetti, rinvenibili all'interno di molteplici settori dell'azione amministrativa con il connotato della trasversalità.

In secondo luogo, il riconoscimento di un nuovo ruolo all'autonoma iniziativa dei cittadini e alle loro formazioni sociali nell'esercizio di funzioni e di attività di interesse generale delle associazioni, con la piena valorizzazione dell'apporto dei singoli e delle loro formazioni sociali nella gestione diretta di attività amministrative, rispondono all'esigenza di rendere giustiziabili posizioni giuridiche sempre più standardizzate e sempre meno connotate da "individualismo" (almeno in riferimento al pregiudizio subito) ampliando nei limiti del possibile i confini dell'azione ed estendendola, se non a tutti i cittadini, ad una pluralità di soggetti accomunati da un'identica situazione di danno o identificati nell'appartenenza ad un particolare contesto ambientale.

Così deve ritenersi che l'ente è legittimato ad intervenire, indipendentemente dalla sua specifica natura giuridica, quando:

- persegua in modo non occasionale obiettivi legati all'interesse sovraindividuale;
- abbia un adeguato grado di stabilità;
- abbia un sufficiente livello di rappresentatività;
- abbia un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

Alla stregua dei parametri indicati, occorre verificare se l'ente esponenziale possieda i necessari requisiti di legittimazione

L'ente si è costituito senza scopo di lucro....al precipuo e dichiarato fine di..., fissando la propria sede nel Comune di....individuando sia l'organo di presidenza che di tesoreria, e stabilendo le modalità di accesso e di partecipazione dei soggetti interessati all'iniziativa.

Ne consegue che lo stesso è sorto con l'intenzione di perseguire in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, e non certamente al limitato fine di contrastare la realizzazione di un determinato intervento ritenuto lesivo.

L'ente poi si compone di aderenti in prevalenza residenti nel Comune di, come formalmente dichiarato dal suo Presidente, e quindi possiede oggettivamente un ragguardevole livello di rappresentatività ed un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene che si assume lesivo.

La legittimazione ad agire del Comitato e del suo Presidente non sono escluse aprioristicamente dalla mancata presentazione in forma scritta dell'atto costitutivo e dello statuto, atti prescritti in tale forma solo per l'acquisto della personalità giuridica, mediante il riconoscimento concesso dall'autorità amministrativa. L'esistenza di un ente di fatto, viceversa, non è condizionata ad alcuna specifica formalità, l'importante è che la documentazione fornita dia prova della costituzione e dell'esistenza del comitato, nonché degli ulteriori requisiti di esponenzialità sopra specificati.

In mancanza di tali parametri l'interesse, non facendo capo ad un ente esponenziale, rappresentativo di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica, ma autonomamente individuabile, è di fatto privo di titolare, latente nella comunità ed allo stato fluido in quanto comune a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile.

In tali ipotesi al Difensore civico adito non è dato comprendere su quali situazioni egli potrebbe intervenire, ovvero, per dirla altrimenti, come egli potrebbe chiedere alle Amministrazioni interessate chiarimenti al fine di porre un rimedio all'eventuale situazione di pregiudizio e di cattiva amministrazione.

In tal caso, infatti, l'intervento del Difensore civico si risolverebbe in una sorta di controllo oggettivo e generalizzato sulla pubblica amministrazione e questo in contrasto con il principio della inammissibilità, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal legislatore, di un'azione volta al mero controllo della legalità dell'azione amministrativa.

7.8 La Tutela mediata degli interessi diffusi: i nuovi diritti sociali, intesi come diritto della persona ad una prestazione della Pubblica Amministrazione e la crisi economica

Si definiscono diritti sociali “nuovi” quelle situazioni soggettive che non sono esplicitamente contemplate dalla Carta costituzionale, il cui profilo più rilevante é dato dalla pretesa della persona ad una prestazione nei confronti di soggetti pubblici o privati, in funzione riequilibratrice di diseguaglianze e di rimozione di forme di esclusione in favore di determinati soggetti deboli, onde garantirne la pari dignità e la partecipazione attiva alla vita sociale.

In questo modo, l’art. 2 della Costituzione (“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”) e l’art. 3 (“*la Repubblica ha il compito di 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*”), che contengono l’affermazione della garanzia dei diritti per il raggiungimento di un obiettivo, ovvero il pieno sviluppo della persona umana, hanno imposto un’interpretazione estensiva del catalogo dei diritti esistenti: da cui la definizione di “nuovi diritti sociali”.

È la persona - e non i suoi diritti astrattamente codificati- ad occupare un posto centrale e a ricevere garanzia costituzionale da parte dell’ordinamento, anche se la posizione di “diritto sociale” trae origine, in ogni caso, da diritti esistenti di cui, peraltro, esprime il condizionamento derivante dall’esercizio della potestà discrezionale del legislatore statale e/o regionale.

A fronte dell’individuazione di un nuovo diritto sociale da parte della giurisprudenza costituzionale⁴, il Difensore civico ha esercitato la funzione di garanzia di buona amministrazione, non tanto nel senso di avviare azioni volte all’ottenimento di atto

⁴ Corte Costituzionale, sentenze numero: 356/1992; 243/1993; 240/1994; 304/1994; 99, 205, 2189 e 288 del 1995; 416/1996; 92/1997; 309/1999; 125/1998; 30/2004; 36/2005; 98/2007; 80/2010.

dovuto, bensì attività finalizzate a sollecitare l'Amministrazione a prendersi carico della posizione di debolezza del reclamante.

In definitiva, a fronte della prestazione e/o erogazione di servizio necessari e discendenti dalla posizione di diritto sociale ed individuate quale dovere posto a carico dell'Amministrazione, si è trattato di mettere a confronto ciò che l'Amministrazione aveva fatto con quanto avrebbe dovuto ancora fare per riconoscere, affrontare ed accogliere la situazione della persona, secondo parametri di buona amministrazione.

Inoltre, nuovi diritti sociali emergono, anche in forza di ulteriori clausole espansive che traggono la propria origine nel diritto internazionale o comunitario, che entrano nell'ordinamento in forza del dispositivo di cui all'art. 117, comma 1, Cost. e 11 Cost. per quanto concerne il solo diritto comunitario, consentendo di ricavare attraverso queste norme sovranazionali ulteriori e nuove dimensioni del pieno sviluppo della persona e della pari dignità.

Ma cosa diventa "la buona amministrazione" di fronte alla crisi economica e al conseguente "taglio delle prestazioni e dei servizi" da parte delle Amministrazioni?

A fronte del peso crescente delle ragioni economico-finanziarie, la giurisprudenza costituzionale ha elaborato la nozione di contenuto minimo essenziale dei diritti e la Corte costituzionale ha introdotto, il principio del gradualismo per cui gli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica operati dal legislatore e la conseguente riduzione dell'entità delle prestazioni devono essere operati attraverso "moduli improntati al principio di gradualità" e prevedere "una disciplina transitoria che assicuri il passaggio graduale al trattamento meno favorevole", pur nel rispetto del principio di uguaglianza e del «nucleo irriducibile del diritto».

In ogni caso anche se l'attività interpretativa della giurisprudenza costituzionale offre un contributo importante per l'attuazione dei diritti sociali, riflettere su questi ultimi in una prospettiva esclusivamente legata ai pronunciamenti della Corte rischia di confinare la garanzia dei diritti sociali all'ambito della tutela giurisdizionale a carattere individuale e prevalentemente riparatoria della singola posizione soggettiva: la promozione e la soddisfazione dei diritti sociali, in quanto obiettivi di buona

amministrazione, non sembra infatti riducibile al perfezionamento di criteri interpretativi della legislazione vigente maturati nei procedimenti giurisdizionali.

Pertanto, dinanzi alla crisi dello Stato sociale e soprattutto alla crisi che coinvolge complessivamente il sistema economico, la ricerca di alternative e soluzioni per fronteggiarla non può che rivolgersi al legislatore, peraltro destinatario principale dell'art. 3, comma 2, Cost., allorché afferma che *“è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”* e alle Amministrazioni attraverso cui passa inevitabilmente l'esigibilità e quindi la concreta attuazione dei diritti sociali.

D'altro canto è innegabile che attraverso la legge i diritti sociali siano soddisfatti non solo attraverso l'enunciazione, la catalogazione, la spesa e il controllo giurisdizionale, ma anche attraverso azioni amministrative che rendano esigibili i diritti creando le condizioni di fatto, in ambito economico, sociale e culturale che consentano a tutte le persone di raggiungere l'obiettivo del *“pieno sviluppo della personalità”*.

A questo punto la garanzia di buona amministrazione affidata al Difensore civico dallo Statuto regionale e dalle altre fonti comunitarie e internazionali, oltre a far emergere i diritti dei reclamanti e la necessità di *“presa in carico”* da parte dell'Amministrazione in un'ottica di prevenzione di pregiudizio alle persone, si è indirizzata anche alla sollecitazione di azioni amministrative rivolte all'esigibilità della prestazione e all'eliminazione di disservizi nei confronti della collettività.

Casistica esemplificativa di interventi avviati a garanzia di diritti sociali

- ❑ Ammissione di persona disabile al 100% a progetto di vita indipendente
- ❑ attivazione di terapie per bambino affetto da autismo;
- ❑ fornitura di ausili per bambino in età scolare affetto da Disturbo Specifico di Apprendimento (DSA);
- ❑ assegnazione di insegnanti di sostegno a favore di alunni affetti da disabilità

grave;

- Sollecito ai Sindaci di città capoluogo del Piemonte per introduzione del nuovo contrassegno europeo per disabili per una piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società delle persone con disabilità;
- Richiesta di evitare adempimenti invasivi della dignità e della riservatezza delle persone disabili per accreditamento all'ingresso in spazi museali ed espositivi o mostre;
- Richiesta adozione soluzioni ragionevoli per garantire il concreto accesso al lavoro in condizioni di parità di trattamento, in adempimento della sentenza 4.07.2013 Corte di Giustizia dell'Unione europea (C-211/CE);
- turismo accessibile in favore di persone in condizioni di disabilità;
- rimozione di barriere architettoniche negli esercizi pubblici
- sollecitazione all'adozione di ogni misura e intervento idonei a garantire i diritti dei bambini e delle loro famiglie alla frequentazione di scuola materna: apertura di due sezioni e avvio del servizio di scuola bus per facilitare le famiglie che sarebbero in difficoltà a portare i figli fuori dal territorio comunale (famiglie con una sola auto, senza rete parentale, monoreddito o in difficoltà economica)

7.9 I soggetti deboli. Il riconoscimento del bisogno e la garanzia della buona amministrazione intesa come adeguatezza dell'azione amministrativa- L'impegno del Difensore civico contro la discriminazione

Chi è un soggetto "debole"?

Si definisce debole chi ha meno diritti rispetto a tutti gli altri oppure chi ne è astrattamente titolare, ma non è in condizione di esercitarli? La debolezza è causa oppure effetto di un trattamento diseguale?

La risposta non può essere univoca e la nozione di debolezza si confronta necessariamente da un lato, con il principio di uguaglianza e, dall'altro, con i diritti delle persone: la "debolezza" è, dunque, la situazione di chi non ha o non può esercitare in condizioni di eguaglianza i diritti fondamentali, o il "nucleo irriducibile" di questi.

L'art. 3 della Cost., fornisce risposte diverse in ordine al tipo di tutela da assicurare ai soggetti "deboli": il primo comma sancisce il divieto di discriminazione da realizzarsi tramite l'estensione a tutti i cittadini di diritti e garanzie, *"senza distinzioni di sesso, razza, lingua religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali"*; mentre il secondo comma affianca forme di tutela che si realizzano tramite la predisposizione di una disciplina particolare, per assicurare la diffusione delle opportunità, la promozione e l'effettivo esercizio dei diritti, ovvero *"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"*.

La norma contenuta nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione si connota, come affermato dalla dottrina, per essere "inesauribilmente" aperta sotto il profilo dell'individuazione delle "debolezze" e del contenuto della tutela e della garanzia offerte.

Pertanto, le infinite potenzialità della norma devono trovare concreta realizzazione da parte del legislatore e delle Amministrazioni, in special modo quelle regionali e locali, per le quali il dovere di buona amministrazione si sviluppa nelle azioni positive, ovvero nell'approntare un'azione amministrativa adeguata rispetto alla realizzazione dei bisogni sottesi ad un determinato gruppo o categoria individuati.

Infatti, mentre i nuovi diritti sociali (di cui si è trattato al paragrafo precedente) tendono a soddisfare prevalentemente "debolezze" individuali, ponendo a carico dell'Amministrazione l'esigibilità del diritto mediante l'erogazione della prestazione e/o l'erogazione del servizio, le azioni positive nell'ambito delle politiche antidiscriminatorie sono rivolte alla soluzione di «debolezze» collettive, nel senso che i destinatari sono individui da tutelare in quanto appartenenti a gruppi o categorie collettive.

Si può quindi affermare che gli interessi che fanno riferimento alle azioni positive sono a realizzazione individuale, nel senso che la persona ne avrà ricadute positive sulla sua situazione, ma a giustificazione collettiva, essendo i singoli individui

coinvolti destinatari di tali misure “positive” in relazione alla circostanza che essi sono parte di esperienze e condizioni di una collettività.

Tali considerazioni hanno procurato una riflessione su forme e contenuto della tutela da riconoscere alle persone deboli, in quanto non uguali alle altre, e sul ruolo della Difesa civica regionale contro la discriminazione, con particolare riferimento alla funzione di garanzia di buona amministrazione assegnata al Difensore civico regionale dalle fonti comunitarie ed internazionali in materia di *Ombudsman*.

La tutela dei cittadini nei casi di discriminazione va intesa quindi nel senso di far emergere i bisogni delle persone e a verificare l’appropriatezza dell’azione amministrativa, sollecitando le Amministrazioni all’adempimento di azioni positive nei confronti del gruppo e/o categoria considerata.

In tale direzione pertanto si sono sviluppati alcuni interventi dell’Ufficio che si sono declinati nella sollecitazione di adempimenti previsti dalla normativa a carico delle Amministrazioni che qui si sviluppano e si sintetizzano.

Segnalazione in ordine ad adempimenti conseguenti alla legge 215/2012 in materia di pari opportunità di genere alla luce del quadro normativo costituzionale e del parere 93/105 del Consiglio di Stato del 19 gennaio 2015-sez.I

Il Difensore civico, con riferimento al parere del Consiglio di Stato 93/2015 depositato il 19.1.2015 e conseguente alla L. n. 215/2012, che ha dettato nuove disposizioni volte a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli comunali, regionali, nonché nella composizione delle Commissioni di concorso nelle Pubbliche Amministrazioni, ha effettuato segnalazione agli organi competenti al fine di sollecitare l’adempimento degli obblighi di legge.

In particolare, l’art. 1, comma 1, della legge 215/2012 ha modificato il comma 3 dell’art. 6 d.lgs. n. 267/2000, (T.U. Enti locali) prevedendo che gli Statuti comunali e provinciali stabiliscano norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della l. n. 125/1991, e per garantire la presenza di entrambi i sessi

nelle Giunte e negli organi collegiali non elettivi del Comune e della Provincia, nonché degli Enti, Aziende ed Istituzioni da essi dipendenti.

Lo stesso art. 1, al comma 2, stabilisce, inoltre, che gli enti locali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, debbano adeguare i rispettivi Statuti e regolamenti alle novellate disposizioni dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 267/2000.

Inoltre, ulteriori disposizioni introdotte dalla l. n. 215/2012 tendono a rendere effettiva la presenza di entrambi i sessi nei Consigli comunali, sia nella formazione delle liste dei candidati, sia nelle relative consultazioni elettorali, sia nella formazione delle Giunte comunali e provinciali «*nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini*».

La citata legge 215/2012, del resto, ha specificato ulteriormente quanto già sancito in materia da fonti nazionali e sovranazionali, quali l'art. 51 Cost., l'art. 1 D.Lgs. n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità) e l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Inoltre, il Consiglio di Stato, Sez I, con il parere 93/15, ha stabilito che se non è rispettata la parità di genere, ed il Sindaco o il Presidente della Regione non intervengono a rimuovere la situazione incostituzionale, deve essere nominato un “*commissario ad acta*” per la modifica del relativo Statuto.

Segnalazione all'Amministrazione regionale- Assessorato e direzione generale alla sanità su ritardo nella messa a regime di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza- c. dette REMS e , più in generale, della difficoltà di individuare e realizzare percorsi di presa in carico di persone con disabilità psichica, anche al di là dell'applicazione della misura di sicurezza.

il Difensore civico ha sollecitato pratiche di buona amministrazione, tenutosi conto del ruolo svolto dai Dipartimenti di salute mentale come individuato dalla D.G.R. n. 42 –1271 del 30.03.2015 “*per favorire la dimissione e la presa in carico di persone attualmente presenti in OPG ovvero per limitarne l'ingresso, potenziare le risorse a disposizione dei DSM, dando priorità strategica al trattamento territoriale, attraverso la presa in carico dei soggetti destinatari di una misura di sicurezza non detentiva e l'invio in strutture sanitarie*”, evidenziando, la necessaria e assoluta rilevanza della tutela del diritto alla salute ed il disposto normativo ex art. 32 della Costituzione che

prevede come “la legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana” e l’urgenza di provvedere nel solco tracciato dalla normativa.

Il Difensore civico ha rammentato più in generale, la necessità di un’adeguata presa in carico, tanto in termini specificamente sanitari, tanto in termini di realizzazione di politiche rivolte all’inclusione sociale, di ogni persona affette da disabilità psichica.

Richiesta all’Amministrazione regionale- Direzioni Coesione sociale e Competitività del Sistema Regionale- di trasparenza e semplificazione nella comunicazione rivolta ai possibili beneficiari di misure pubbliche di inclusione sociale, lotta alla povertà, rilancio dell’occupazione, con indicazione delle tipologie di prestazioni previste, tempi e modalità di accesso alle stesse, nella garanzia delle pari opportunità e di un equilibrato utilizzo dei fondi all’uopo destinati.

Osservazioni a disegno di legge regionale “Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale”

(.....)

- ART. 1 COMMA 2: “la Regione dà concreta attuazione ai principi e alle finalità della presente legge in raccordo con le istituzioni di parità regionali, nazionali ed internazionali **e con il Difensore civico** promuovendo la collaborazione con gli enti locali e il dialogo con le parti sociali e con l’associazionismo”

(.....)

- ART. 4, COMMA 5: “I soggetti pubblici e privati che stipulano contratti, convenzioni o accordi di qualsiasi altra natura con la Regione Piemonte, o che da essa ricevono contributi, finanziamenti, agevolazioni, appalti, concessioni, patrocini o altre forme di sostegno, anche non oneroso, sono tenuti al rispetto del principio della parità di trattamento di cui all’art. 2 nei confronti di utenti, dipendenti, collaboratori, clienti e fornitori. Gli uffici regionali verificano il rispetto di tale principio, anche su segnalazione delle associazioni di cui all’art. 6, comma 5, lettera, **segnalando al Difensore Civico eventuali condotte discriminatorie**”

(.....)

- ART. 5 COMMA 6 LETT. B): “inserisce nei corsi di formazione interna appositi moduli sul divieto di discriminazione e sul principio di parità di trattamento, **anche in coordinamento con il Difensore civico**

(.....)

- ART. 5 COMMA 8 LETT. A) “nell’ambito delle funzioni di consulenza per il Consiglio e la Giunta regionale e di controllo, effettua periodiche rilevazioni sui

contenuti della programmazione radiofonica e televisiva regionale e locale, al fine di evidenziarne eventuali caratteri discriminatori e segnalarli al Consiglio e alla Giunta regionale, **nonché al Difensore civico**”

(.....)

- ART. 7 COMMA 5 LETT. D): “la collaborazione della Regione con le istituzioni di parità regionali, nazionali ed internazionali **e con il Difensore civico....**”

II) Osservazioni a disegno di legge su ”Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli”

(.....)

- Art. 3 COMMA 1 **LETT. N)**. “**Segnala al Difensore civico ogni fatto ascrivibile ai reati previsti dall’art. 36 della L. 5.02.1992, n. 104 ai fini della costituzione di parte civile nel processo penale**

(.....)

- Art. 4 “Nell’ambito delle funzioni fondamentali di cui all’art. 1 comma 85 lett f) della legge 7 aprile 2014, n. 56, la città metropolitana e le amministrazioni provinciali, quali enti con funzioni di area vasta, promuovono azioni volte ad assicurare le pari opportunità sul territorio di competenza, anche attraverso forme di collaborazione con i Centri Antiviolenza, le case rifugio e gli enti, servizi ed organizzazioni operanti nel settore a livello territoriale **ed il Difensore civico regionale**

(.....)

- **Art. 11 COMMA 1** “ La Regione, con il coinvolgimento di organismi istituzionali, delle reti territoriali dei Centri antiviolenza, dell’Ufficio scolastico regionale **e del Difensore civico regionale** che operano per finalità della presente legge, nonché dei mezzi di informazione.....”

(.....)

- Art. 12 “La Regione, con il coinvolgimento di organismi istituzionali, dei Centri antiviolenza e **del Difensore civico regionale** e di altri soggetti che operano per le finalità della presente legge, nonché dei mezzi di informazione:antiviolenza

(.....)

- ART. 15 COMMA 5 “Gli operatori dei Consulteri, i medici dell’assistenza di base e specialistica ed i servizi di emergenza territoriale 118, in presenza di elementi che inducano il sospetto di una situazione di violenza, possono rivolgersi per una consulenza al Centro Antiviolenza o all’Equipe multidisciplinare di cui all’art.17, **nonché al Difensore civico regionale**”

(.....)

- ART. 20 COMMA 4. La Regione stipula una apposita Convenzione con gli Ordini degli avvocati dei Fori del Piemonte al fine di predisporre e rendere accessibile un elenco di avvocati patrocinanti per il Fondo con esperienza e formazione continua specifiche nel settore, ***nel rispetto della normativa sul patrocinio a spese dello Stato (Legge 29 marzo 2001 n. 134)***

8. COME SI VALUTA LA FONDATEZZA DEL RECLAMO ?

8.1 Premessa: la necessità di individuare criteri di ricevibilità e fondatezza dei reclami

L'art. 4 comma 1 della l.r. 1981 n. 50 dispone che “ *il Difensore civico, alla richiesta di iniziativa proposta da un cittadino, valuta se siano state esperite le ordinarie vie di rapporto con l'Amministrazione e, qualora questo sia avvenuto, valuta la fondatezza del reclamo. Al sussistere di entrambe le condizioni, apre una procedura rivolta ad accertare la situazione cui la richiesta si riferisce.*”

La valutazione della fondatezza del reclamo assume un'importanza fondamentale in quanto consente al Difensore civico, che è tenuto comunque a dare un riscontro al cittadino, di analizzare in termini ragionevoli le richieste di intervento che necessitano di un esame sul merito.

In particolare, si da ultimo valutato che l'individuazione di criteri di ricevibilità e fondatezza del reclamo può consentire, da un lato, di limitare per quanto possibile l'afflusso di reclami che non hanno alcuna possibilità di dare luogo ad un intervento del Difensore civico e, dall'altra, di esaminare ed affrontare con maggiore celerità le richieste meritevoli di essere esaminate.

Poiché, la legge 50/1981 non definisce i criteri in base ai quali il Difensore civico decide la ricevibilità e la fondatezza del reclamo e, considerato che il Difensore civico opera spesso in contesti che vertono sulla tutela di diritti fondamentali dell'individuo, nell'individuazione di tali criteri si è tenuto conto degli orientamenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

8.2 Irricevibilità basate su motivi di procedura

8.2.1 Mancato esperimento delle ordinarie vie di rapporto con l'Amministrazione

L'art. 4 comma 1 della legge regionale 1981 n. 50 sancisce che “*Il Difensore civico, alla richiesta di iniziativa proposta da un cittadino, valuta se siano state esperite le ordinarie vie di rapporto con l'Amministrazione..*”, disponendo che il cittadino

interessato debba preventivamente indirizzare un reclamo al responsabile dell'ufficio o del procedimento cui la pratica si riferisce per rivolgersi successivamente al Difensore civico nel caso non faccia seguito alcuna risposta da parte dell'ufficio o pervenga una risposta giudicata insufficiente.

Finalità della regola

La logica che ispira tale regola è in primo luogo riservare all'Amministrazione pubblica interessata l'occasione di prevenire e/o riparare le eventuali violazioni dedotte nella richiesta di intervento e, inoltre, mettere il Difensore civico nelle condizioni di effettuare la valutazione della fondatezza del reclamo presentato, avendo un riscontro del comportamento tenuto dall'Amministrazione, che potrà restare in silenzio e non rispondere al reclamo, oppure esplicitare le motivazioni per cui non ritiene di aderire alle richieste di dati e informazioni formulate dal cittadino.

Limiti all'applicazione della regola

Un'applicazione rigorosa di tale regola potrebbe risultare penalizzante per quei cittadini, che per svariate ragioni possono avere difficoltà nel predisporre reclamo all'Amministrazione, per cui tale requisito di ricevibilità va applicato con una certa elasticità e senza eccessivi formalismi, avuto anche presente la funzione di tutela di diritti fondamentali della persona affidata al Difensore civico che non consente di condizionare oltremodo la garanzia di buona amministrazione rispetto a tali situazioni soggettive: il sussistere di circostanze particolari, quindi, opportunamente circostanziate, può dispensare il cittadino dall'obbligo del preventivo reclamo nei confronti della pubblica amministrazione interessata.

In tali ipotesi è fondamentale l'utilizzo dell'apposita modulistica che è stata predisposta dall'ufficio del Difensore civico anche per guidare i cittadini nella compilazione dei ricorsi e disponibile anche on line.

Inoltre la regola, consistente nella valutazione circa l'avvenuto esperimento delle ordinarie vie di rapporto con l'Amministrazione per la ricevibilità del reclamo, non si applica quando è dimostrata una pratica amministrativa che consiste nella reiterazione di atti o condotte non conformi ai principi di buona amministrazione, che rende qualsiasi reclamo sarebbe vano o inefficace, per cui, secondo l'art. 3 della l.r.

1981 n. 50, “*il Difensore civico può intervenire anche di propria iniziativa, a fronte di casi di particolare rilievo che in ogni modo siano a sua conoscenza*”

8.2.2. Reclamo anonimo

Il Difensore civico non può accogliere richieste di intervento anonime, che non contengono elementi per identificare il richiedente.

A tale proposito, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha ritenuto anonimo un ricorso presentato da un’associazione a nome di persone che non erano identificate, lamentano violazione di diritti nei confronti di quest’ultime.

8.2.3 Reclamo abusivo

L’ abuso del diritto di reclamo va ricondotto alla nozione comune di “abuso” contemplata dalla teoria generale del diritto, ossia l’ uso anormale del diritto, che conduce il comportamento del titolare fuori della sfera del diritto soggettivo esercitato, per il fatto di porsi in contrasto con gli scopi etici e sociali per cui il diritto stesso viene riconosciuto e protetto dall’ordinamento giuridico.

Le ipotesi in cui si può ravvisare il carattere abusivo di un reclamo all’Ufficio possono ricondursi alle seguenti categorie: disinformazione, uso di un linguaggio abusivo, reclamo manifestamente cavilloso.

Disinformazione

Un reclamo è abusivo se si fonda deliberatamente su fatti inventati ai fini di trarre in inganno il Difensore civico. Gli esempi più gravi ed evidenti sono la presentazione del reclamo sotto falsa identità o la falsificazione dei documenti presentati, tuttavia questo tipo di abuso può realizzarsi anche quando il richiedente omette di informare il Difensore civico di elementi fondamentali per l’esame del reclamo o di nuovi importanti sviluppi che sopraggiungono nel corso del procedimento.

Linguaggio abusivo

L’abuso in tal caso si ravvisa quando il reclamante utilizza, nella sua comunicazione con il Difensore civico, espressioni vessatorie, oltraggiose, minacciose o provocatorie.

Seguendo le indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, non basta che il linguaggio del reclamante sia semplicemente vivace, polemico o sarcastico, esso deve eccedere i limiti di una critica normale, civile e legittima.

Inoltre, se nel corso del procedimento, il reclamante cessa di utilizzare le espressioni in questione dopo un ammonimento espresso da parte dell'Ufficio, le ritira espressamente o, meglio ancora, presenta le proprie scuse, il reclamo non è più considerato abusivo.

Reclamo manifestamente cavilloso

E' abusivo il fatto, per un reclamante, di presentare ripetutamente , dinanzi al Difensore civico, reclami cavillosi e manifestatamene infondati, analoghi ad un suo reclamo già dichiarato irricevibile in precedenza.

8.3 IRRICEVIBILITA' BASATE SU MOTIVI DI INCOMPETENZA

8.3.1 Controversie in materia privatistica

Il Difensore civico non ha competenza ad intervenire in controversie di natura privatistica, quali ad esempio azioni di risoluzione del contratto e relative restituzioni e risarcimento di danni, in quanto la funzione che la legge attribuisce alla Difesa civica è di esaminare la vicenda che viene sottoposta dai cittadini, nei suoi riflessi con i Pubblici Uffici interessati, per realizzare fini di trasparenza, imparzialità e sollecitare il buon andamento a beneficio della generalità degli utenti e dei cittadini.

Parimenti, é sottratta alla competenza del Difensore civico l'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione, ovvero quando essa ricorre allo strumento negoziale, sia nella fase di svolgimento ed esecuzione del rapporto contrattuale sia di eventuale risoluzione.

8.3.2 Difesa, Sicurezza Pubblica e Giustizia

Ai sensi dell'art. 16 della Legge 15.5.1997 n. 127, esercita le funzioni attribuite dalla legislazione regionale nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato "*con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia.*"

Giustizia

L'ordinamento, in ossequio al principio di separazione dei poteri, attribuisce esclusivamente al giudice il compito di accertare in concreto se, a fronte di posizioni conflittuali, sussista o meno la violazione di un diritto e, eventualmente, condannare al risarcimento del danno e/o ripristino della posizione iniziale.

In virtù di tale principio, il Difensore civico quando sia consolidata una posizione tutelabile di fronte all'autorità giudiziaria, deve astenersi da ogni intervento per non soprapporre la propria attività ed interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale, ovvero nel caso di intervento già avviato, *“può sospendere il procedimento di fronte a se, in attesa della pronuncia sui ricorsi”* ai sensi dell'art. 5 secondo comma della l. r. 50/1981.

D'altro canto, la relazione intercorrente tra il Difensore civico e il cittadino che si rivolge alla Difesa civica non può neppure essere assimilata al rapporto, di natura professionale, che intercorre tra avvocato e/o consulente fiduciario e cliente, atteso che il Difensore civico si pone in posizione di terzietà, essendo il suo intervento caratterizzato da finalità di interesse pubblico (la buona amministrazione e la trasparenza amministrativa).

Coerentemente a tali principi, la norma contenuta nell'art. 16 della L. 127/1997, esclude la competenza del Difensore civico ad intervenire anche rispetto alle Amministrazioni che esercitano funzioni in materia di giustizia quali le Cancellerie dei tribunali, Uffici giudiziari, Ufficio del gratuito patrocinio, Ufficio tutele.

8.4 IRRICEVIBILITA' BASATE SU MOTIVI DI MERITO: LA MANIFESTA INFONDATEZZA

8.4.1 Assenza evidente di violazione

Si è già osservato che il Difensore civico effettua una valutazione preliminare della fondatezza del reclamo presentato, verificando, in particolare, sia i casi di mancata risposta sia le motivazioni che le amministrazioni sono tenute ad esplicitare nel caso in cui non ritengano di aderire alle richieste di dati e informazioni formulate dal cittadino.

Se, a seguito di tale esame preliminare, la richiesta di intervento presentata dal cittadino non lasci ravvisare alcuna parvenza di violazione dei principi di legalità e buona amministrazione, il reclamo può dirsi manifestamente infondato.

8.4.2 Motivi del reclamo confusi o fantasiosi

Sono da ritenersi manifestamente infondati anche quei motivi di reclamo che siano confusi al punto da rendere oggettivamente impossibile al Difensore civico la comprensione dei fatti denunciati dal cittadino e delle doglianze che il medesimo intende esporre. Lo stesso avviene per i motivi di reclamo fantasiosi, vale a dire a fatti oggettivamente impossibili, manifestamente inventati o contrari al buon senso.

9. COME SI INTERVIENE SULL'AMMINISTRAZIONE

9.1 Il limite della competenza del Difensore Civico in materia di accertamenti tecnici

Il Difensore civico, sia nella valutazione preliminare della fondatezza del reclamo presentato, sia quando, valutato il fondamento dell'istanza o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, richiede agli uffici competenti delle amministrazioni o dei soggetti interessati tutte le informazioni e i chiarimenti ritenuti necessari non dispone del potere e della competenza tecnica per effettuare gli accertamenti di natura tecnica che si rendano necessari con riguardo alle problematiche sollevate.

Tali considerazioni valgono in primo in materie costituzionalmente rilevanti, quali la salute e l'ambiente dove, a fronte di numerose richieste di intervento proposte dai cittadini, il Difensore civico non ha il potere né gli strumenti per svolgere accertamenti di natura tecnica al fine di valutare preliminarmente la fondatezza e la rilevanza del reclamo.

Vengono altresì in rilievo questioni legate alla materia previdenziale e ai gestori di pubblici servizi (energia elettrica e gas), in cui spesso i cittadini chiedono alle Amministrazioni competenti e/o ai gestori chiarimenti in merito a conteggi relativi rispettivamente alla pensione percepita od alla bolletta da adempiere, e in mancanza di una risposta scritta che li aiutasse a fare chiarezza in merito ai conteggi si sono rivolti al Difensore civico.

Anche in tali ipotesi il Difensore civico può limitarsi a richiedere chiarimenti ed informazioni alle autorità amministrative coinvolte, ma non ha alcuna legittimazione a verificare operazioni tecniche, quali conteggi e calcoli tecnici, effettuate dalle Amministrazioni competenti.

9.2 Accertamenti tecnici in materia ambientale e rapporti con ARPA Piemonte

9.2.1 Ambiti di intervento del difensore civico in materia ambientale

Inquinamento acustico

Problematiche attinenti ad attività di cantiere avviate per l'ampliamento di una piscina comunale, contigua alle abitazioni dei richiedenti intervento del Difensore civico, nonché all'impatto e ai risultati delle attività che si svolgono in quegli edifici, oggetto dell'ampliamento realizzato.

Al riguardo, pur tenendo conto delle informazioni già acquisite dall'Ufficio, in specie da parte delle competenti strutture dell'Amministrazione comunale, il Difensore civico, con una nota indirizzata altresì ad Arpa Piemonte, è intervenuto per essere informato sugli ulteriori sviluppi della vicenda, con particolare riferimento alle eventuali determinazioni e misure assunte o assumende da parte delle Amministrazioni coinvolte, nell'ambito delle rispettive competenze.

A seguito intervento della Difesa civica, Arpa Piemonte, in relazione ai profili ambientali di propria competenza, relativi nel caso specifico a problematiche di tipo acustico, riferiva di non avere ricevuto alcuna richiesta di supporto tecnico da parte del Comune, soggetto competente alle funzioni di vigilanza e controllo, sia nella fase preliminare alla realizzazione della piscina che durante la fase di cantiere.

Fermo restando ciò, a seguito del ricevimento, tramite l'intervento del Difensore civico, della segnalazione dei cittadini, l'Agenzia comunicava di aver inviato una nota al Comune, nella quale si invitava a svolgere gli accertamenti preliminari su quanto lamentato dagli esponenti e mantenendosi disponibile per un successivo controllo strumentale;

Intollerabilità dei rumori procurati dall'attività praticata presso centro tennistico sul terreno confinante con la propria abitazione, con particolare riferimento al rumore procurato dal pallone pressostatico di copertura del campo e dalle palline.

La vicenda in esame ha evidenziato innanzitutto il ritardo, apparso ingiustificato, nell'eliminazione del disturbo causato dal funzionamento del campo da tennis e nel dare attuazione a quanto affermato da Arpa e pertanto si è reso necessario

l'intervento del Difensore civico anche al fine di evitare e prevenire ipotesi di responsabilità a carico dell'Amministrazione in relazione al ritardo e ai conseguenti pregiudizi subiti dai cittadini.

Il Difensore civico ha quindi richiesto al Comune di fornire chiarimenti in ordine alle misure attivate e/o attivabili in punto di "iniziative logistiche/gestionali sull'impianto", secondo quanto riferito da Arpa, tenutosi adeguato conto della normativa di riferimento, ivi compresa quella richiamata negli atti formati da codesto Comune, con particolare riferimento alle valutazioni definitive compiute sulla relazione di collaudo acustico e anche alla luce delle valutazioni definitive compiute alla luce della relazione tecnica di Arpa.

Problema concernente il rumore intollerabile provocato dal funzionamento di frigoriferi utilizzati nell'ambito di un'attività commerciale di macelleria presente al piano sottostante la propria abitazione.

In particolare gli esponenti hanno affermato di avere richiesto intervento del Comune che aveva eseguito un sopralluogo riscontrando che il rumore segnalato risultava quasi impercettibile, ma che il suddetto sopralluogo sarebbe stato effettuato con i frigoriferi spenti e che gli interventi approntati dai titolari della macelleria (riposizionamento delle ventole e montaggio di antivibranti dei compressori dei frigoriferi) si sarebbero rivelati inefficaci rispetto alla riduzione del rumore.

Il Difensore civico, con nota indirizzata altresì ad Arpa Piemonte, ha quindi invitato il Comune a fornire adeguato riscontro e opportune soluzioni in merito al disagio in ambiente abitativo lamentato.

Arpa Piemonte , a seguito di tale richiesta, ha effettuato rilievi fonometrici da cui risultava che il rumore prodotto dall'impianto di ventilazione della cella frigorifera in dotazione alla macelleria superava effettivamente il limite differenziale di immissione per il periodo notturno, invitando quindi il Comune all'adozione degli opportuni provvedimenti finalizzati ad assicurare, presso l'abitazione dell'esponente, il rispetto dei limiti di legge;

Persistenza di rumori molesti provenienti da aree contigue alla abitazione, collocate in zona residenziale, e riconducibili alle seguenti attività:

- utilizzo di motofalciatrici, trattori e imballatrici per la realizzazione del fieno;
- utilizzo di motoseghe elettriche per il taglio di carichi di tronchi.

Il cittadino riferiva altresì di avere informato il Comune, ma di non avere ottenuto alcun riscontro.

Al fine di accertare la eventuale fondatezza della richiesta avanzata dal cittadino, il Difensore civico ha richiesto informazioni in merito alla situazione esposta.

A seguito intervento del Difensore civico, il Comune ha fornito positivo riscontro, comunicando di avere dato adeguata informazione all'Arpa Piemonte ma che la natura saltuaria dell'attività individuata come fonte di rumore, rendeva non risolutivo il sopralluogo dei tecnici per la misurazione del rumore.

Tuttavia il Comune, nell'ambito delle proprie funzioni in materia di tutela della quiete pubblica, ha confermato il proprio impegno ad intensificare le attività di controllo;

Deposito e stazionamento di materiali inquinanti presso appezzamenti di terreno contigui alla propria abitazione

In particolare, il cittadino ha segnalato a Arpa Piemonte il deposito su tali terreni di *pallets*, materiali ferrosi, scarti di lavorazioni edili e loro occasionale abbruciamento, nonché l'emissione di effluvi maleodoranti in corrispondenza di una fossa settica, e richiedendo altresì l'effettuazione di un sopralluogo.

Arpa Piemonte ha quindi trasmesso per competenza il suddetto esposto al Comune per la verifica giuridica di quanto allocato sui terreni oggetto di segnalazione ed una verifica autorizzativa relativamente al presunto mancato allacciamento in fognatura, rimanendo a disposizione qualora necessitasse al Comune un supporto tecnico specialistico;

Potenziale inquinamento elettromagnetico generato da un impianto di trasmissione via satellite in banda larga, installato nelle immediate vicinanze delle zone residenziali.

Il Difensore civico aveva già espletato nel corso degli ultimi anni diversi interventi a tutela dei cittadini residenti nelle aree limitrofe all'impianto e in particolare aveva chiesto alle amministrazioni coinvolte le determinazioni assunte e le misure attivate e/o attivabili, in osservanza dei principi di precauzione e prevenzione

Arpa Piemonte ha fatto pervenire un ulteriore aggiornamento della situazione complessiva informando che il Comune competente, allegando una comunicazione della società che gestisce l'impianto, ha fornito evidenza dell'adozione di interventi di mitigazione da parte del gestore degli impianti, consistenti nell'adozione di provvedimenti atti sia ad informare correttamente la popolazione residente sia a schermare opportunamente la visibilità degli impianti, nonché a tutelare la stessa popolazione da esposizioni accidentali provenienti da impianti di trasmissione e dovuti a eventi imprevedibili.

Arpa Piemonte ha poi proposto un approfondimento degli studi epidemiologici con l'esecuzione di uno studio analitico, che ha trovato concorde l'Azienda Sanitaria Locale competente territorialmente.

Immissioni di fumo - pregiudizio derivante dal camino del vicino, non realizzato in conformità con la normativa vigente, riconducibile alla emissione di fumo in quantità enorme e maleodorante che, soprattutto sospinto dal vento o quando le condizioni climatiche sono avverse, si propaga sul suo cortile e la sua abitazione, rendendo così impossibile la permanenza all'aperto.

In assenza di riscontro iniziale del Comune alle richieste del cittadino, a seguito intervento del Difensore civico e della conseguente disponibilità della Struttura di Arpa Piemonte –Rischio industriale ed energia, sulla base di una possibile fondatezza dell'esposto, ad effettuare un intervento congiunto con il Comune per esaminare la documentazione dell'impianto termico e valutare la posizione del camino di scarico fumi, l'Ente locale si è poi attivato adottando le iniziative di propria competenza.

9.2.2 Criticità riscontrate nei rapporti con gli enti locali e tavolo di confronto con ARPA Piemonte

A quanto risulta, la normativa di riferimento, nell'ottica del rispetto del principio delle autonomie locali, demanda al Comune il compito di decidere se attivare, o meno, le procedure di controllo in materia ambientale e quindi di richiedere, o meno, l'intervento delle Amministrazioni competenti: così il cittadino, per segnalare un inquinamento ambientale, è tenuto a scrivere e spedire un esposto al Sindaco del comune dove il problema sussiste e sarà poi cura del Sindaco, in seconda battuta, fare intervenire Arpa Piemonte.

Occorre dire che in questi, e in altri casi, le richieste di intervento sottoposte al nostro Ufficio nei confronti degli Enti locali in materia di salute ed ambiente, hanno normalmente trovato riscontro nei Comuni, nell'ottica del principio di leale collaborazione, mentre le criticità riscontrate hanno riguardato essenzialmente due ordini di casistiche:

1. Il Comune non fa intervenire Arpa Piemonte, nonostante l'esposto del cittadino.

In tali casi il Difensore civico non ha il potere né gli strumenti per svolgere accertamenti di natura tecnica al fine di valutare preliminarmente la fondatezza e la rilevanza del reclamo.

2. Arpa Piemonte formula un parere "favorevole" circa la fondatezza dell'esposto del cittadino, ma il Comune non ottempera il parere rimanendo inerte.

Con particolare riferimento alle richieste di intervento che interessano gli Enti locali, la normativa vigente, allo stato attuale, non prevede una potestà di intervento e controllo diretto del Difensore civico nei confronti dei Comuni, i quali dunque non hanno un obbligo giuridicamente vincolante di fornire riscontro alle richieste formulate dalla Difesa civica.

In tale caso, ci siamo domandati quali possano essere le procedure e azioni da adottare per evitare che azioni private e/o amministrative svolte in violazione di interessi così rilevanti per la collettività, come l'ambiente e la salute pubblica, siano vanificate dall'inerzia dell'Amministrazione comunale e possano andare esenti da

forme effettive di controllo giurisdizionale e/o amministrativo: a discapito di certezza e determinatezza dell'azione del Difensore civico.

9.2.3 Coordinamento con ARPA Piemonte

Proprio al fine di superare le suddette criticità ed i limiti di intervento della Difesa civica, l'Ufficio del Difensore civico ha promosso azioni di coordinamento con Arpa Piemonte che, quale organismo di consulenza tecnico-scientifica, istituito e riconosciuto dalla normativa nazionale e regionale, si è reso disponibile a mettere a disposizione la propria competenza specialistica a supporto dell'*iter* del procedimento di intervento del Difensore civico, e in particolare al fine di:

- accertare e valutare preliminarmente la fondatezza e la rilevanza della denuncia fatta valere dinanzi al Difensore civico e del relativo pregiudizio al bene salute, ambiente;
- individuare, in caso di fondatezza, le eventuali procedure e azioni da adottare per evitare la circostanza che azioni amministrative svolte in violazione di interessi così rilevanti per la collettività, come l'ambiente e la salute pubblica, possano andare esenti da forme effettive di controllo giurisdizionale e/o amministrativo.

9.3 Accertamenti tecnici in materia previdenziale e rapporti con INPS Piemonte

9.3.1 Ambiti di intervento del Difensore Civico in materia previdenziale e criticità riscontrate

Le segnalazioni presentate negli ultimi tempi all'Ufficio in riferimento a problematiche previdenziali presentano, a prescindere dalla specificità di ciascuna posizione, un tratto comune: si tratta di richieste di chiarimenti su prestazioni economiche rispetto alle quali l'Ufficio non può esercitare alcuna verifica preliminare circa la fondatezza dell'atto che il cittadino esponente afferma "dovuto" da parte dell'Istituto previdenziale: ad esempio ricalcolo di pensioni e/o di trattenute effettuate, conteggio relativo agli anni di contribuzione, erogazione di indennità, errori materiali nella compilazione *on line* di istanze.

L'Ufficio viene quindi a trovarsi nella difficile situazione di dovere scegliere tra il diniego di competenza, per la difficoltà di accertare la fondatezza dell'istanza, oppure svolgere un intervento a garanzia della buona amministrazione mediante richiesta, pur generica e poco circostanziata, all'INPS di fornire una risposta; in entrambi i casi mettendo in ombra la funzione di intervento del Difensore civico per la tutela dei diritti dei cittadini a garanzia per la buona amministrazione.

E non solo, perché essendo i tempi di risposta da parte dell'Istituto previdenziale molto dilatati il più delle volte il cittadino resta in una certa misura "immobilizzato" nella ricerca di ulteriori vie per ottenere i chiarimenti necessari e, nell'attesa del riscontro da parte dell'INPS, nutre sempre maggiori aspettative di soddisfazione dall'intervento del Difensore civico che non potrà avere altro risultato se non quello di comunicare le risultanze fornite dall'INPS.

9.3.2 Tavolo di confronto con INPS Piemonte

Già in passato l'Ufficio del Difensore civico ha avuto una positiva esperienza di buona pratica attraverso contatti diretti (telefono, *mail*) con i responsabili degli Uffici INPS competenti sul territorio, raccogliendo in tutti i casi riscontri soddisfacenti che hanno permesso ai cittadini di accedere alle relative prestazioni e, nel contempo, all'INPS di mitigare i disagi derivanti dalla messa a regime del sistema informatico.

Si è quindi convenuto con i responsabili di INPS Piemonte di allargare tale esperienza di buona pratica ai succitati ambiti di intervento, al fine di superare le suddette criticità legate al limite che il Difensore civico non può esercitare alcuna verifica tecnica sulle richieste di chiarimenti su prestazioni economiche inerenti la materia previdenziale.

10. UNO SPUNTO PER UN'IPOTESI DI AGGIORNAMENTO DELLA DISCIPLINA REGIONALE SULLA DIFESA CIVICA

10.1 PREMESSA

Sulla scorta delle tematiche che si sono fin qui analizzate pare, conclusivamente, di poter formulare alcuni suggerimenti volti a prospettare una rivisitazione della disciplina dell'istituto della difesa civica che, come detto nel primo paragrafo, parrebbe meritevole di un aggiornamento in conseguenza vuoi di un diverso ed ormai consolidato assetto del rapporto cittadino – pubblica amministrazione, vuoi sulla scorta delle indicazioni provenienti da organismi sovranazionali, vuoi per coordinare la disciplina approvata con la legge 51 del 1980 alle previsioni dello Statuto della nostra Regione approvato nel 2005.

Proprio sul tema di quale debba e possa essere l'oggetto dell'attività dell'Ufficio occorre muovere i primi passi della riflessione: il primo comma dell'articolo 2 della Legge 50/81, intitolato Compiti del Difensore Civico, stabilisce infatti che l'Ufficio *“ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione Regionale quanto gli spetta di diritto”*.

L'espressione, come già si è rilevato in precedenza, appare suscettibile di provocare un dubbio interpretativo, potendosi ragionevolmente sostenere che essa escluda dalla sfera di intervento della Difesa Civica gli atti discrezionali. Si è altresì osservato che, al contrario, la formulazione contenuta nell'articolo 90 dello Statuto (L'ufficio . . . *“agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano, una funzione pubblica o di interesse pubblico, per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa”*) garantisce invece un'indiscussa latitudine della sfera di intervento dell'Ufficio, tale da ricomprendere tra i suoi compiti la tutela dei cittadini nei confronti di atti, fatti e comportamenti ritardati od omessi o, comunque, irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi¹.

Una elencazione puntuale delle condotte di cattiva amministrazione oggetto del potenziale intervento della Difesa Civica è contenuta nell'articolo 5 della Legge della Regione Toscana secondo cui:

¹ L'espressione è contenuta nell'articolo 2 della Legge Regionale Emilia Romagna 25/2003.

Si ha cattiva amministrazione quando:

- a) un atto dovuto sia stato omissivo o immotivatamente ritardato;
- b) un atto sia stato formato o emanato oppure un'attività sia stata esercitata in modo irregolare o illegittimo;
- c) si sia verificata la violazione dei principi in materia di erogazione dei servizi pubblici dettati dalle disposizioni per la tutela degli utenti;
- d) vi sia stata mancanza di risposta o rifiuto di informazione;
- e) in ogni altro caso in cui non siano stati rispettati i principi di buona amministrazione.

Essa però si presenta come ridondante ed eccessivamente casistica mentre più efficace e di ampio respiro appare la definizione contenuta nello Statuto della nostra Regione , in quanto la nozione di cattiva amministrazione è ampia e ricomprende ogni condotta amministrativa contraria agli standard di buona amministrazione desumibili dalla normativa e dai principi generali dell'ordinamento, con particolare riferimento ai principi di legalità, imparzialità, speditezza, efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Se l'ampia nozione del termine di cattiva amministrazione permette quindi al Difensore civico un intervento su una vasta gamma di situazioni, tuttavia va chiarito che la funzione di controllo del Difensore civico nei confronti della pubblica amministrazione è strettamente collegata alla tutela dei cittadini: il Difensore civico non opera cioè un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione ma si attiva solo qualora, da parte di cittadini, in forma singola o associata, pervengano reclami in riferimento a provvedimenti, fatti, atti, condotte attive o omissive irregolarmente compiuti da uffici o servizi.

Questo ci ha portato ad esaminare la questione di come il Difensore civico possa intervenire a tutela degli interessi diffusi e dei diritti civili, posizioni giuridiche prive di titolari cui fare riferimento, latenti nella comunità ed allo stato fluido, in quanto comuni a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile. In tali casi infatti, l'intervento del Difensore civico si risolverebbe in una sorta di controllo oggettivo e generalizzato sulla pubblica amministrazione e, come tale, in contrasto con il principio dell'inammissibilità, al di fuori delle ipotesi espressamente previste dal legislatore, di un'azione volta al mero controllo della legalità dell'azione amministrativa.

E la conclusione cui si è giunti, seguendo l'orientamento dottrinario e giurisprudenziale che ha portato alla protezione giurisdizionale dell'interesse sovraindividuale, è che anche la Difesa civica possa sviluppare tecniche di tutela degli interessi diffusi e dei diritti civili in forma mediata, cioè come conseguenza della protezione di altre posizioni soggettive, tutelabili perché aventi la consistenza di interessi collettivi o di diritti sociali della persona e, in special modo, della garanzia delle pari opportunità contro la discriminazione.

Nelle pagine che si sono prima dedicate alla questione del benessere degli anziani ed alla contenzione si è sottolineata la necessità di tutela del più fondamentale tra i diritti fondamentali, quello della dignità della persona nella sua declinazione più immediata, la inviolabilità del corpo. Principio che la nostra Costituzione (così come la Carta dei Diritti Europei²) **ma prima ancora la nostra etica** collocano in una posizione di assoluta preminenza tra le regole della nostra convivenza.

Nei luoghi dell'istituzionalizzazione occorre dunque massimamente vigilare affinché siano assicurati il rispetto della dignità della persona e la tutela della inviolabilità del corpo. Con riferimento a questi profili sarebbe dunque opportuno prevedere un intervento del Difensore Civico, allo scopo di accertare non solo condotte propriamente delittuose nei confronti dei ricoverati ma anche quelle "cattive pratiche" che si sono prima citate e che sono non meno aggressive delle prime per la dignità del soggetto ricoverato.

Infine, va sottolineato che le domande di intervento che più frequentemente sono pervenute all'Ufficio con riferimento alle problematiche sociali e sanitarie conseguenti ai tagli lineari operati sia nella sanità che nei servizi sociali, evidenziano -come già sottolineato nelle relazioni degli anni precedenti e come, peraltro, ben noto- una sempre più accentuata difficoltà e solitudine delle famiglie e dei cittadini di fronte alla crisi.

Il che consente di ribadire l'opportunità dell'affidamento al Difensore Civico di un ruolo culturale di interlocuzione e di sollecitazione nei confronti delle amministrazioni chiamate a fronteggiare i complessi problemi dell'oggi. In consonanza con la filosofia che ha ispirato la Raccomandazione 309/2011 del Consiglio di Europa - di cui si è già detto - che vorrebbe la difesa civica impegnata a rafforzare il sistema dei diritti dell'uomo.

² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7.12.2000.

10.2 Il tema della competenza dell'Ufficio con riferimento a reclami presentati nei confronti di Amministrazioni Comunali, di Comunità Montane, della Città Metropolitana

Altra questione che meriterebbe un intervento chiarificatore da parte del legislatore regionale riguarda il tema della delimitazione della competenza dell'Ufficio della Difesa Civica con riferimento alla sfera degli enti sottoposti alla sua potestà di intervento.

La materia è disciplinata dall'articolo 16 della Legge 127/1997, dall'articolo 2 Legge Regionale 50/81 e dall'articolo 2 Legge Regionale 47/85: norme queste che circoscrivono l'intervento dell'Ufficio ai rapporti tra cittadino e gli uffici dell'Amministrazione Regionale, degli Enti pubblici regionali, degli organi amministrativi del Servizio Sanitario e delle ASL operanti nella Regione, ed infine delle amministrazioni periferiche dello Stato (con esclusione di quelle competenti nelle materie della sicurezza pubblica, della giustizia e della difesa).

Argomentando sulla scorta di quanto previsto dal quarto comma dell'articolo 25 della 241/90 con riferimento alla tematica dell'accesso agli atti (in mancanza del difensore civico territorialmente competente al riesame ci si rivolge a quello "competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore") si è fin qui sostenuto da parte dell'Ufficio che il Difensore Civico Regionale può in ogni caso essere adito dal cittadino in via sostitutiva allorquando non risulti istituito (oggi sono entrambi soppressi) quello comunale o provinciale.

Tant'è che l'Ufficio, a fronte di un elevato numero di pratiche annualmente pervenute, aventi ad oggetto doglianze proposte nei confronti di Comuni insistenti nell'area regionale, ha sino ad oggi operato ritenendosi competente in via sostitutiva e così si sono comportati altri Uffici di Difensori Civici Regionali.³

L'esigenza di supplire ai vuoti di tutela dei cittadini conseguenti alla soppressione dei difensori civici comunali e di quelli provinciali è peraltro autorevolmente testimoniata dalla previsione dell'articolo 42 dello Statuto della Città Metropolitana di Torino secondo cui *"l'attività del Difensore civico della Provincia è svolta dal Difensore civico regionale a seguito di convenzione"*.

³ Il dato è stato raccolto dallo scrivente a seguito di un interpello formulato nell'ultima riunione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

Nelle Regioni che più recentemente hanno legiferato allo scopo di aggiornare la normativa in tema di Difesa Civica (Emilia Romagna nel 2003 e Toscana nel 2009) la questione è stata affrontata esplicitamente, pur se con soluzioni tra loro non del tutto coincidenti.

La Legge della Regione Toscana prevede una facoltà di intervento della Difesa Civica nei confronti dei Comuni, delle Comunità Montane e delle province qualora non sia istituito o nominato il Difensore Civico comunale o provinciale. Anche in queste ipotesi (così come nei confronti delle amministrazioni regionali) il Difensore Civico può formulare rilievi, osservazioni e suggerimenti ma le prerogative dell'Ufficio sono però meno ampie di quelle ordinariamente previste dalla medesima Legge, essendo limitate alla sola acquisizioni di informazioni e documenti riguardanti il caso ed alla convocazione del responsabile del procedimento al solo scopo di esperire un tentativo per la risoluzione della questione oggetto di reclamo.

La Legge della Regione Emilia Romagna stabilisce invece che il Difensore Civico possa svolgere il proprio intervento anche nei confronti degli enti locali ma a condizione che vi sia un'esplicita richiesta degli stessi o che siano state stipulate apposite convenzioni tra il Consiglio Regionale e d i consigli degli Enti interessati allo svolgimento dell'attività di difesa civica sul proprio territorio.

Questa seconda ipotesi - di natura convenzionale - pare a chi scrive preferibile, venendo la competenza del Difensore Civico regionale fatta discendere da un atto di impulso proveniente da amministrazioni che in questo modo manifestano interesse alla fruizione del sistema della difesa civica e da cui ci si potrà dunque attendere la più leale collaborazione.

10.3 Il tema delle prerogative dell'Ufficio, dei poteri e degli strumenti di intervento di cui dispone

Come si rileva agevolmente dai dati che si sono prima esaminati l'intervento sulle amministrazioni, in posizione terza ed indipendente sia rispetto alle doglianze dei cittadini che alla supremazia da questa espressa, continua a costituire la parte preponderante dell'attività del Difensore Civico ed è a questa che anzitutto va rivolta l'attenzione per verificare se le norme che ne definiscono le prerogative siano ancor oggi di utilità per consentire all'Ufficio di svolgere efficacemente la propria funzione.

I riscontri positivi, per la maggior parte collegati alla denuncia di singoli casi, evidenziano come le funzioni di proposta e di sollecitazione tipiche dell'attività dell'Ufficio del Difensore

Civico, convalidino la percezione dell'effettività della funzione persuasoria che connota l'istituto.

E' dunque convinzione di chi scrive che le prerogative dell'azione del Difensore Civico debbano essere mantenute nella sfera di quel diritto mite, privo di efficacia vincolante, .cui anche la disciplina del Mediatore Europeo si richiama.

I poteri istruttori spettanti all'ufficio meriterebbero invece una rivisitazione ed una precisazione rispetto alla previsione contenuta nell'articolo 4 della nostra Legge Regionale, potendosi stabilire -in aggiunta a quanto già previsto- che il Difensore Civico possa autonomamente consultare tutti gli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento, anche accedendo personalmente agli uffici per effettuare gli accertamenti che si rendano necessari.

L'esperienza quotidiana del lavoro dell'Ufficio segnala inoltre che in diverse occasioni si è manifestata un'esigenza di approfondimento tecnico suscettibile di essere affrontata solo avvalendosi di competenze specialistiche idonee a fornire quel supporto scientifico indispensabile alla delibazione di fondatezza della richiesta formulata dal cittadino.

Sulla scorta di una tale esigenza l'Ufficio sta già ora provvedendo a verificare la disponibilità alla stipula di convenzioni da parte di Enti di controllo Regionale che potrebbero mettere a disposizione le competenze del proprio personale nei casi in cui ciò appaia utile all'istruttoria della pratica.⁴

Si segnala però l'utilità dell'introduzione di una norma di carattere generale che preveda la facoltà per l'ufficio di avvalersi, quali consulenti ai fini dell'istruttoria di pratiche che presentano necessità di accertamenti tecnici, di Funzionari dipendenti della Regione che potrebbero svolgere tale compito a semplice richiesta e senza oneri di bilancio.

Ad essa potrebbe altrettanto utilmente affiancarsi la previsione di una vera e propria facoltà ispettiva che legittimi l'ufficio a compiere ispezioni nelle strutture sanitarie (ospedali, residenze per anziani), per verificare che il trattamento dei ricoverati sia rispettoso della dignità della persona.

⁴ Si richiamano le considerazioni svolte nella parte "Accertamenti tecnici in materia ambientale e rapporti con Arpa Piemonte".

10.4 Il tema della mediazione e la proposta di affidare al Difensore Civico la funzione di Garante della salute

Alle più tradizionali funzioni di impulso, di proposta, di sollecitazione alcune voci⁵ vorrebbero che un riconoscimento normativo esplicito affiancasse ad esse quella della mediazione.

Il suggerimento pare condivisibile ma esclusivamente *“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 dei pubblici uffici. . .”*⁶

Proprio i contenuti della legge sulla mediazione civile e commerciale introdotta nel 2010, così come quelli del nuovo istituto della negoziazione assistita introdotto nel 2014, dimostrano che il perimetro dell'attività mediatoria, pur sempre inserita a pieno titolo nel contesto della giurisdizione, non può confondersi in alcun modo con i ben diversi compiti della Difesa Civica.

Rappresenta invece uno spunto assai interessante la proposta⁷, che è già all'attenzione del parlamento, di assegnare alla Difesa Civica regionale la funzione di Garante dei diritti della salute.

Attualmente, per tale ambito, Il Difensore civico, a fronte delle segnalazioni e richieste d'intervento pervenute da cittadini, svolge nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte (Aziende Sanitarie Locali, Comuni, Consorzi ovvero Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali) un'attività, in particolar modo, intesa a sollecitare risposte coordinate ed organiche ai loro bisogni.

Tutto ciò, secondo modalità e nei limiti delle funzioni e dei poteri demandati alla Difesa civica regionale dalla legge regionale 9 dicembre 1981, n.50, istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico, nonché per quanto riguarda l'ambito sanitario, dalla legge regionale n.47 del 24 aprile 1985, entrambe, norme che riflettono la definizione dell'istituto del Difensore civico all'epoca della sua originaria configurazione negli ordinamenti regionali.

In particolare, per l'ambito sanitario, la predetta legge regionale n.47/1985, testualmente prevede che *“Il Difensore Civico della Regione Piemonte può, nell'ambito dei compiti istituzionali previsti ...dalla legge 9 dicembre 1981, n.50, intervenire anche per tutelare il*

⁵ Sul punto si riscontra un'acceso quanto approfondito dibattito all'interno del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali.

⁶ Newsletter dell'avvocato Antonio Caputo del 30 giugno 2015, pagina 7, pubblicata in calce.

⁷ Articolo 3 del disegno di legge unificato approvato lo scorso 18 novembre dalla XII Commissione della Camera dei Deputati.

cittadino nell'ottenere dagli organi amministrativi del Servizio Sanitario e delle UU.SS.SS.LL. opranti nella Regione quanto gli spetta di diritto" (art.1). Precisando a tal fine, unicamente che *"ai fini di realizzare la tutela di cui all'articolo che precede, il Difensore Civico – di fronte ad irregolarità, negligenze o ritardi, interviene nei confronti degli Uffici e dei dipendenti amministrativi del Servizio Sanitario Regionale e delle UU.SS.SS.LL. (art.2)"* e che

"il diritto di iniziativa, le modalità e le procedure di intervento del Difensore civico nella materia prevista dagli articoli che precedono, sono disciplinate dagli articoli ..della legge 9 dicembre 1981, n.50.

Le conclusioni ed i rilievi del Difensore Civico sono comunicati, oltreché all'interessato, all'Assessorato Regionale alla Sanità, all'Assemblea ed al Comitato di Gestione della competente U.S.S.L.." (art.3, ultimo articolo della legge).

Quanto sopra, con una quantomeno difficoltosa individuazione dei compiti specifici della Difesa civica regionale in tale ambito; conseguente, in specie dal punto di vista dei cittadini, con una problematica definizione della tipologia, della modalità e dei limiti della tutela prestata mediante l'attività propria del Difensore Civico.

Tutto ciò, in correlazione ad una non definita regolamentazione dei rapporti fra la tutela fornita dalla Difesa civica ed altre forme di tutela non giurisdizionale garantite in ambito sanitario e socio-sanitario e delle ipotetiche competenze e strumenti posti in capo al Difensore civico nel caso di richieste di intervento riguardanti problematiche che investono rilevanti profili tecnico - professionali .

In tale contesto si pone efficacemente, il disegno di legge che prevede, all'articolo 3, che le Regioni affidano all'ufficio del Difensore Civico la funzione di Garante per il diritto alla salute cui potrà rivolgersi il cittadino per segnalare disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitario.⁸

Pur se (attualmente) connotata da eccessiva genericità la previsione potrebbe avere il merito di consentire un esteso controllo da parte della difesa civica con riferimento a qualsiasi servizio sanitario.

⁸ L'articolo 1 della Legge 47/85 della Regione Piemonte prevede che il Difensore Civico può intervenire per tutelare il cittadino solo nei confronti degli organi amministrativi del Servizio Sanitario.

10.5 I suggerimenti per una riforma

In conclusione: l'aggiornamento dell'istituto della Difesa Civica potrebbe formulare una definizione più accurata ed anche più ampia, delle funzioni tradizionalmente assegnate alla Difesa Civica e dettagliarne di nuove, secondo uno schema che potrebbe annoverare:

10.5.1 Sotto il profilo degli interessi tutelabili:

- 1) interessi diffusi, inerenti a beni giuridici fondamentali, di cui sono portatori enti esponenziali che riportino nell'ambito delle finalità statutarie la protezione del bene a fruizione collettiva;
- 2) diritti sociali dei cittadini nei confronti delle Amministrazioni per la presa in carico delle posizioni dei reclamanti e sollecitazione di attività rivolte all'esigibilità della prestazione sociale e all'eliminazione dei disservizi nei confronti della collettività;
- 3) garanzia del rispetto dei livelli essenziali di assistenza concernenti i diritti civili e sociali, così come definiti nella legislazione di settore;
- 4) casi di discriminazione al fine di far emergere i bisogni delle persone e a verificare l'appropriatezza dell'azione amministrativa e sollecitazione delle Amministrazioni all'adempimento di azioni positive nei confronti del gruppo e/o categoria considerata;
- 5) vigilanza sul rispetto dei diritti fondamentali della persona con particolare riferimento al rispetto della dignità umana e dell'inviolabilità del corpo nei luoghi della istituzionalizzazione socio-sanitaria;
- 6) tutela delle persone che versano in situazioni di particolare disagio sociale, dipendente da ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale.

10.5.2 Sotto il profilo della ricevibilità del reclamo

- 1) irricevibilità del reclamo anonimo, abusivo e del reclamo manifestamente cavilloso;
- 2) manifesta infondatezza del reclamo: assenza evidente di violazione e oggettiva impossibilità di comprendere i fatti denunciati.

10.5.3 Sotto il profilo della competenza territoriale

- 1) possibilità di intervento del Difensore Civico nei confronti degli enti locali, se vi sia un'esplicita richiesta degli stessi o se siano state stipulate apposite convenzioni tra il Consiglio Regionale e d i consigli degli Enti interessati allo svolgimento dell'attività di difesa civica sul proprio territorio.

10.5.4 Sotto il profilo degli accertamenti

- 1) nell'istruttoria delle pratiche concernenti la gestione dei reclami tecnico-professionali, possibilità del Difensore civico di accertare la questione avvalendosi della collaborazione tecnico professionale di funzionari e consulenti tecnici che operano presso l'Amministrazione regionale, non appartenenti alla amministrazione o struttura coinvolta dal reclamo;
- 2) che il Difensore Civico possa autonomamente consultare tutti gli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento, anche accedendo personalmente agli uffici per effettuare gli accertamenti che si rendano necessari.

10.5.5 Sotto il profilo della vigilanza in ambito sanitario:

- 1) previsione di modalità di collaborazione e integrazione reciproca tra difesa civica regionale e sistema di tutela interna alle aziende sanitarie al fine di valutare e dirimere le segnalazioni di disfunzioni e malasanità;
- 2) possibilità di intervento del Difensore civico quando il reclamo abbia ad oggetto ipotesi di responsabilità professionale degli operatori sanitari e l'utente non sia soddisfatto della risposta ricevuta dall'azienda sanitaria;
- 3) collaborazione del Difensore civico con le aziende sanitarie e i competenti uffici regionali per la attivazione di un sistema integrato di monitoraggio dell'attività di tutela complessivamente svolta a livello regionale anche per promuovere adeguate soluzioni organizzative.

PARTE TERZA

11. IL DIRITTO DI ACCESSO NELLA PROSPETTIVA DEI RICORSI PER RIESAME PRESENTATI AL DIFENSORE CIVICO REGIONALE E DEI RELATIVI PARERI DELL'UFFICIO NEL TRIENNIO 2013/2015 - MASSIMARIO

11.1 INTRODUZIONE

Il diritto di accesso si configura quale applicazione di vari principi dell'ordinamento giuridico italiano, ed in particolare di alcuni principi costituzionali quali l'imparzialità, la legalità, il diritto all'informazione. Tuttavia il diritto di accesso può entrare in conflitto con altri principi costituzionali con i quali deve essere comparato ed in particolare, con il principio di buon andamento che è anch'esso un principio fondamentale dell'azione amministrativa in quanto espressamente riconosciuto dall'art. 97, comma 1, della Costituzione, nonché con diritti fondamentali quali quello alla riservatezza dei dati personali o più genericamente diritto alla privacy.

Al riguardo, il D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali" configura un quadro di regole che rappresentano il punto di equilibrio tra l'interesse individuale al controllo dei dati e l'interesse collettivo alla circolazione delle informazioni. Il diritto alla privacy, definibile quale diritto soggettivo di costruire liberamente e difendere la propria sfera privata, attraverso il riconoscimento del potere di controllare l'uso che gli altri fanno delle informazioni che riguardano il singolo individuo, diviene uno strumento di libertà e, come tale, si pone in stretto collegamento con gli altri diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Il diritto di accesso è ritenuto, altresì, attuazione del principio di trasparenza, di cui è possibile valutare il fondamento costituzionale. La legge istitutiva del diritto di accesso lo ha infatti qualificato quale "principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza" (art. 22, comma 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241), mettendo così in evidenza, sia il collegamento con due principi fondamentali del nostro

ordinamento (imparzialità e trasparenza), sia attribuendogli quel carattere di principio generale che assume comunque rilievo rispetto all'esercizio della potestà legislativa.

Tuttavia, il diritto di accesso può incontrare dei limiti, come abbiamo già accennato, a confronto di altri principi fondamentali, quale ad esempio quello del buon andamento dell'attività amministrativa. Limitazioni che influenzano pertanto il suo esercizio, in quanto la configurazione di un diritto di accesso particolarmente invasivo può influire negativamente sul principio di buon andamento, qualora determini un eccessivo appesantimento dell'attività amministrativa o anche un vero e proprio intralcio alla stessa. In questo senso deve essere interpretata la disposizione contenuta nell'art. 24, comma 3 della legge 241/1990, secondo la quale "Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".

La legittimità di tale disposizione si fonda su una configurazione del diritto di accesso quale diritto alla conoscenza agli atti, diretto a dare attuazione ai principi di trasparenza e di legalità, ma che non può tramutarsi in una sorta di azione popolare, esperibile da chiunque senza alcun presupposto legittimante.

Il legame del diritto di accesso al concetto di conoscenza degli atti determina che lo stesso non può essere concepito come un diritto ad effettuare un controllo generalizzato e generico dell'azione amministrativa volto a verificare complessivamente future o ipotetiche lesioni subite dai soggetti privati.

Per altro verso, l'istituto del differimento del diritto di accesso acquista importanza nel definire il campo d'azione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in particolare attraverso la disposizione contenuta nell'art. 24, comma 4 della legge 241/1990. L'art. 24, nel comma 4 citato, stabilisce che "L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento", chiarendo in maniera definitiva il rapporto tra diniego e differimento del diritto di accesso. Ed il differimento può essere considerato uno strumento essenziale sia del principio di buon andamento che del collegato principio di efficienza, in quanto grazie allo stesso si consente da un lato di non escludere

definitivamente l'accesso, ma allo stesso modo di non entrare in conflitto con l'esigenza di celerità e imparzialità, aspetti basilari dell'azione amministrativa.

Anche per l'anno in corso, le richieste di riesame dei dinieghi di accesso alla documentazione amministrativa, hanno rappresentato una certa rilevanza nell'ambito dell'attività dell'Ufficio, non tanto in termini numerici, quanto per la necessità di continuo aggiornamento ed approfondimento della normativa e soprattutto dell'evoluzione giurisprudenziale sulla materia.

Alla luce di ciò, per dar conto anche del concreto svolgersi dell'attività di riesame attribuita al Difensore civico regionale dall'art. 25 della Legge n. 241/1990 e dell'orientamento seguito, si è ritenuto opportuno indicare qui di seguito una selezione, suddivisa per argomento, dei pareri formulati in occasione dei ricorsi per il riesame delle determinazioni di diniego di accesso o differimento dello stesso, presentati all'Ufficio nell'ultimo triennio.

11.2 INTERESSE ALL'ACCESSO

11.2.1 Garanzia del diritto di accesso

L'art. 24, comma 7 della legge 241 del 1990 recita : “deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici” e, conforme la prevalente giurisprudenza, la disposizione citata si riferisce a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, ben potendo l'accesso essere finalizzato alle valutazioni preliminari in ordine al se proporre tale azione.

11.2.2 Interesse all'accesso: connessione con situazione giuridica protetta.

La legge subordina l'accessibilità dei documenti amministrativi ad un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Come altresì evidenziato da giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'interesse (diretto, concreto e attuale) è dunque riferito al documento del quale si chiede l'ostensione; la “corrispondenza” è da intendersi invece quale nesso di strumentalità o anche semplicemente connessione con una situazione giuridica che l'ordinamento protegge attraverso la concessione di strumenti di tutela (non importa se essi siano giurisdizionali o amministrativi).

Ciò non significa che, al riguardo, l'Amministrazione non debba fare alcuna valutazione: la valutazione deve riguardare il “collegamento” della situazione giuridica da tutelare, con il documento del quale è richiesta l'ostensione.

L'Amministrazione deve dunque consentire l'accesso se il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dal richiedente, nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscano in quanto la ledono, ovvero ne diminuiscano gli effetti.

11.2.3 Accesso c.d. defensionale - I

La rilevanza dell'interesse dell'istante, nel caso di richiesta di accesso a documentazione riguardante installazione di tubazioni e realizzazione di opere su fondo confinante, va valutata in relazione alla documentazione stessa, avendo presente quanto affermato dal Consiglio di Stato (Sez. IV, 9 febbraio 2012, n. 690), secondo il quale la situazione sottesa alla domanda di accesso si configura come un vero e proprio diritto soggettivo meritevole di tutela tutte le volte in cui la conoscenza degli atti oggetto della formulata richiesta, fatta eccezione per gli atti normativamente sottratti all'accesso, è strumentale all'esercizio di difesa dei propri interessi in sede giurisdizionale e/o in altra sede e comunque si rivela rilevante ai fini del conseguimento da parte dell'interessato di un bene della vita.

11.2.4 Accesso c.d. defensionale – II

Le motivazioni indicate dall'interessato a sostegno della propria richiesta di accesso non devono far riferimento ad una generica esigenza di difesa (ad esempio "causa giudiziaria") laddove, secondo recenti pronunce del Consiglio di Stato, è previsto che al di là delle ipotesi di connessione evidente tra diritto all'accesso ad una certa documentazione ed esercizio proficuo del diritto di difesa, incombe sul richiedente l'accesso dimostrare - in base al contenuto proprio degli atti della procedura in relazione alla quale deve svolgersi l'esercizio della difesa - la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi e ciò anche ricorrendo all'allegazione di elementi induttivi, ma testualmente espressi, univocamente connessi alla conoscenza necessaria alla linea difensiva e logicamente intelleggibili in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili.

Occorre pertanto che la dimostrazione dell'esigenza difensiva sia fornita deducendo fatti ed elementi di valutazione che appaiano oggettivamente connessi ai documenti da ostendere. In caso contrario il diritto di difesa diventerebbe una generica formula di unilaterale prospettazione di prevalenza delle esigenze ostensive su ogni altro interesse contrapposto, pur espressamente contemplato dalle disposizioni normative di rango primario e regolamentare come limite legale all'accesso.

11.2.5 Accesso nei confronti di atti dell'ente locale di appartenenza

L'art. 10 del Testo Unico Enti Locali prevede che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, per non pregiudicare il diritto di riservatezza delle persone, dei gruppi e delle imprese, e demanda alla fonte regolamentare la disciplina delle modalità di esercizio dell'accesso per assicurare ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e più in generale alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione, senza prevedere la necessità di una specifica motivazione.

Il diritto di accesso agli atti degli enti locali del cittadino-residente non è invero condizionato alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale di appartenenza (Comune o Provincia) e alla realizzazione di un più imminente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Non è, pertanto, possibile subordinare il diritto di accesso del cittadino-residente alla dimostrazione della titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale.

11.3 PROCEDURE DI GARA

11.3.1 Accessibilità atti di gara

Per quanto riguarda, nello specifico, l'accessibilità agli atti di gara, costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, rinvia alla ricostruzione del quadro normativo risultante dagli artt. 13, D. Lgs. n. 163/2006, e 22 e seguenti, legge n. 241/1990.

In particolare, mediante il comma 5 dell'art. 13, D. Lgs. n. 163/2006, a salvaguardia del diritto alla riservatezza dei partecipanti alle procedure di affidamento, il legislatore ha inteso quindi escludere dal raggio di azionabilità del diritto di ostensione la documentazione suscettibile di rivelare il knowhow industriale e commerciale contenuto nelle offerte delle imprese partecipanti, sì da evitare che operatori economici in diretta concorrenza tra loro possano utilizzare l'accesso non già per prendere visione della stessa allorché utile a coltivare la legittima aspettativa al conseguimento dell'appalto, quanto piuttosto per giovare delle specifiche conoscenze possedute da altri al fine di conseguire un indebito vantaggio commerciale all'interno del mercato. Lo stesso comma 5 subordina, tuttavia, il funzionamento della indicata causa di esclusione alla manifestazione di interesse da parte della stessa impresa cui si riferiscono i documenti cui altri intende accedere.

D'altra parte, lo stesso art. 13, D. Lgs. n. 163/2006, dopo aver previsto i casi in cui il diritto di accesso è escluso, dispone al comma 6 che "in relazione all'ipotesi di cui al comma 5, lettere a) e b), è comunque consentito l'accesso al concorrente che lo chieda in vista della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto nell'ambito della quale viene formulata la richiesta di accesso". Si tratta di previsione che riafferma quella tendenziale prevalenza del c.d. accesso difensivo, in generale disposta dall'art. 24, comma 7, L. n. 241/1990".

11.3.2 Documentazione afferente a rapporti interni tra stazione appaltante e appaltatore.

Può affermarsi che, in via generale, in base alla disciplina contenuta negli artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, il diritto di accesso può esercitarsi anche rispetto a documenti di natura privatistica purché concernenti attività di pubblico interesse e la risposta che in passato la giurisprudenza ha specificamente fornito è quella per cui tale sia l'attività esecutiva di un appalto.

D'altro canto, l'attività amministrativa, soggetta all'applicazione dei principi di imparzialità e di buon andamento, è configurabile non solo quando l'Amministrazione esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando essa persegue le proprie finalità istituzionali e provvede alla cura concreta di pubblici interessi mediante un'attività sottoposta alla disciplina dei rapporti tra privati.

Per quanto riguarda, in particolare, documentazione afferente a rapporti interni tra stazione appaltante e appaltatore, formalmente privatistica, la stessa documentazione attiene al contratto e all'esecuzione dei lavori, e quindi ad un ambito di rilevanza pubblicistica, giacché attraverso l'esecuzione delle opere, l'amministrazione mira essenzialmente a perseguire le proprie finalità istituzionali.

11.3.3 Interesse di richiedente l'accesso ad atti e documenti concernenti procedura di affidamento di contratto pubblico

La disciplina contenuta nell'art. 13 del codice dei contratti pubblici (D.Lgs.163/2006), con la previsione di particolari limiti oggettivi e soggettivi all'accessibilità degli atti concernenti le procedure di affidamento dei contratti pubblici e l'introduzione di veri e propri doveri di non divulgare il contenuto di determinati atti, assistiti da apposite sanzioni di carattere penale, destinata a regolare in modo completo tutti gli aspetti relativi alla conoscibilità degli atti e dei documenti rilevanti nelle diverse fasi di formazione ed esecuzione dei contratti pubblici, costituisce una sorta di microsistema normativo, collegato alla peculiarità del settore considerato, pur all'interno delle coordinate generali dell'accesso tracciate dalla L. n. 241 del 1990.

La norma, che sembra ripetere, specificandoli, i principi dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990 sul bilanciamento degli interessi contrapposti alla trasparenza ed alla riservatezza, è più puntuale e restrittiva, definendo esattamente l'ambito di applicazione della esclusione dall'accesso, ancorandola, sul versante della legittimazione soggettiva attiva, al solo concorrente che abbia partecipato alla selezione (la preclusione all'accesso è invece totale qualora la richiesta sia formulata da un soggetto terzo, che pure dimostri di avere un interesse differenziato, alla stregua della legge generale sul procedimento) e sul piano oggettivo, alla sola esigenza di una difesa in giudizio.

11.4 MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO E RICORSI

11.4.1. Accoglimento parziale di istanza di accesso, correlato a richiesta di dichiarazione ai sensi del DPR 445/2000 per ostensibilità di dati.

Può ritenersi che un provvedimento di "accoglimento parziale" di istanza di accesso "a condizione che l'istante confermi con dichiarazione ai sensi del DPR 445/2000 l'afferenza di tali dati esclusivamente alla Sua persona coerentemente allo scopo dichiarato nella motivazione della richiesta", costituisca sostanziale diniego, limitando il quomodo dell'esercizio del diritto di accesso attraverso l'individuazione di una "condizione" (rectius la presentazione di dichiarazione ex DPR 445/2000) da adempiersi da parte del richiedente, per potere accedere alla documentazione.

11.4.2 Differimento dell'accesso: principi generali

L'art. 9 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184 (Regolamento in materia di accesso) specifica che il differimento dell'accesso debba sempre essere disposto in tutti i casi in cui "...sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela degli interessi di quell'articolo 24, comma 6 della legge e per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione ai documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa".

Il potere di differimento dell'accesso - in luogo del rigetto - è un atto dovuto in tutti i casi in cui il privato abbia diritto all'accesso, ma sia al contempo necessario assicurare una temporanea tutela agli interessi dei terzi, ovvero salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

11.5 DOCUMENTI ACCESSIBILI

11.5.1 Limiti di accessibilità

Rientrano nella disciplina del diritto di accesso dati e informazioni, purché racchiusi in documenti amministrativi, nella definizione datane dall'art.22 della legge 7/08/1990 n. 241, ovvero "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale" e, così come affermato da giurisprudenza costante, si esclude che il diritto di accesso garantisca all'istante un potere esplorativo generico nei confronti di eventuali atti, di cui non si conosca neppure l'esistenza, in tal segno, disponendo l'art. 24 (Esclusione dal diritto di accesso), comma 3, della predetta legge che "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni" .

11.5.2 Ostensibilità di atti detenuti da pubblica amministrazione: prevalenza del dato sostanziale relativo all'attività svolta

Ai fini dell'applicazione della normativa in materia di accesso, per quanto riguarda documenti detenuti da pubbliche amministrazioni, non può riconoscersi prevalenza al dato formale rispetto al dato sostanziale ed in tal senso non bisogna confondere gli atti formati nell'esercizio di attività amministrativa in forma privatistica (che giustifica l'applicazione della normativa in materia di accesso) con

documentazione formata nell'esercizio di attività di impresa da parte di enti pubblici .

11.5.3 Accessibilità di documentazione amministrativa detenuta da pubblica amministrazione: insussistenza dell'obbligo di formare nuovi documenti

Secondo costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, la domanda di accesso ai documenti amministrativi deve riferirsi a specifici documenti già esistenti, o di cui l'interessato sia in grado di indicare l'esistenza, anche senza fornire gli estremi precisi dell'atto stesso.

Il rimedio dell'accesso non può tuttavia essere utilizzato per indurre o costringere l'Amministrazione a formare atti nuovi rispetto ai documenti amministrativi già esistenti, ovvero a compiere un'attività di elaborazione di dati e documenti, potendo essere invocato esclusivamente al fine di ottenere il rilascio di copie di documenti già formati e materialmente esistenti presso gli archivi dell'Amministrazione.

11.6 RISERVATEZZA

11.6.1 Prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza del terzo

Nel caso di documenti contenenti informazioni riferite a terzi, occorre procedere ad un'attenta ponderazione tra l'interesse all'accesso e la tutela della privacy.

A tal proposito, in dottrina e giurisprudenza è ormai pacifico che, con la modifica della L. n. 241 del 1990, operata dalla L. 11 febbraio 2005, nr. 15, è stata codificata la prevalenza del diritto di accesso agli atti amministrativi e considerato recessivo l'interesse alla riservatezza dei terzi, quando l'accesso sia esercitato prospettando l'esigenza della difesa di un interesse giuridicamente rilevante.

L'equilibrio tra accesso e privacy è dato, dunque, dal combinato disposto degli artt. 59 e 60 del D.Lgs. 30 giugno 2003, nr. 196 (c.d. Codice della privacy) e delle norme di cui alla L. n. 241 del 1990: la disciplina che ne deriva delinea tre livelli di protezione dei dati dei terzi, cui corrispondono tre gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente intende tutelare con la richiesta di accesso:

nel più elevato si richiede la necessità di una situazione di "pari rango" rispetto a quello dei dati richiesti; a livello inferiore si richiede la "stretta indispensabilità" e, infine, la "necessità".

In tutti e tre i casi, quindi, l'istanza di accesso deve essere motivata in modo ben più rigoroso rispetto alla richiesta di documenti che attengono al solo richiedente.

In particolare, come evidenziato da autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato, fuori dalle ipotesi di connessione evidente tra "diritto" all'accesso ad una certa documentazione ed esercizio proficuo del diritto di difesa, incombe sul richiedente l'accesso dimostrare la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi e ciò anche ricorrendo all'allegazione di elementi induttivi, ma testualmente espressi, univocamente connessi alla "conoscenza" necessaria alla linea difensiva e logicamente intellegibili in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili .

11.7 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

11.7.1 Riconducibilità, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, di soggetto di diritto privato, di cui è socio unico l'Amministrazione regionale, alle caratteristiche proprie della pubblica amministrazione

L'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n.241, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti delle pubbliche amministrazioni, prevede alla lettera e) che "per pubblica amministrazione" si intendano, "tutti i soggetti di diritto pubblico ed i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario";

In tale ambito, si ritiene possa essere ricompresa una Fondazione, ente di diritto privato senza fini di lucro, di cui è socio unico è l'Amministrazione regionale, amministrata, da un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri nominati dalla Regione con atto deliberativo della Giunta Regionale, con il quale, parimenti, viene designato il Presidente, quale organismo per la promozione e diffusione di attività di pubblico interesse.

Tutto ciò, anche tenuto conto delle caratteristiche proprie dell' "organismo di diritto pubblico", quali esplicitate da giurisprudenza della Corte di Giustizia CE e confermate da Cassazione civile e Consiglio di Stato, per cui sono necessarie tre condizioni perché ricorra la figura dell' organismo di diritto pubblico, condizioni che devono ricorrere cumulativamente secondo l'interpretazione data dal giudice comunitario. Precisamente: 1) che l'organismo venga istituito per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) che sia dotato di personalità giuridica; 3) che la sua attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo di amministrazione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

11.8 DIRITTO DI ACCESSO – VARIE

11.8.1 Accesso ambientale - Riconducibilità, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, di istanza formalmente riferita alla normativa di cui alla legge 241/1990, al quadro normativo dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale

Nel caso di istanza di accesso formalmente proposta da cittadino mediante modulistica espressamente riferita alla normativa di cui alla legge 241/90 ed al D.P.R. 184/2006, riconducibile, sul piano sostanziale, al più ampio quadro dell'accesso del pubblico all'informazione ambientale, si fa rinvio alla normativa di cui al D.Lgs. 19 agosto 2005, n.195, (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), in specie, per quanto attiene all'art.2 (Definizioni), nonché, tra gli altri, all'art.3 (Accesso all'informazione ambientale su richiesta), comma 1, secondo il quale "L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse".

Quanto sopra, altresì, tenuto conto che, così come affermato dal Consiglio di Stato, la disciplina dell'accesso in materia ambientale contenuta nel D.Lgs. 19 ottobre 2005, n. 195, prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, sia per quello che riguarda il profilo oggettivo (prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e segg. della L. n. 241).

11.8.2 Costi di riproduzione

L'ammontare dei diritti e delle spese da corrispondere per il rilascio di copie dei documenti di cui sia stata fatta richiesta costituisce "contenuto minimo" dei provvedimenti generali organizzatori adottati dalle amministrazioni interessate ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 12.04.2006, n. 184 ("Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi").

Secondo la giurisprudenza amministrativa la norma ex art. 25 comma 1, che fissa alcuni principi, tra cui la gratuità dell'esame dei documenti, la necessità di rimborsare solo il costo di riproduzione, l'imposizione dell'imposta di bollo nei casi previsti dalla legge e la possibilità di applicare diritti di ricerca e misura, deve essere letta nel senso che i diritti di ricerca e visura non servono a bilanciare direttamente i costi del personale e degli uffici impegnati in una singola procedura di accesso: in proposito è chiara la distinzione tra questa voce e quella dei costi di riproduzione. Piuttosto i diritti di ricerca e visura si possono intendere come una compartecipazione forfettizzata al costo di mantenimento della struttura che eroga il servizio.

Pertanto, secondo costante giurisprudenza, quando sia indispensabile un impegno straordinario degli uffici appare corretto che la compartecipazione ai costi sia maggiore, pur senza coincidere con questi ultimi; in ogni caso dovendo per il principio di certezza del diritto essere resi noti in anticipo al richiedente.

12. AGENZIE TERRITORIALI PER LA CASA (A.T.C.) E DIFESA CIVICA

Nell'ambito del settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica è proseguita nel 2015 l'attività del Difensore civico per dare seguito a numerose segnalazioni e richieste di intervento da parte degli assegnatari. In particolare sono stati trattati 52 casi che hanno riguardato problematiche relative alla manutenzione straordinaria degli edifici, alle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi, il subentro e la decadenza, le spese di gestione condominiale, l'emergenza abitativa, la morosità incolpevole che in questa fase di recessione economica colpisce più frequentemente le fasce deboli della popolazione e quindi gli assegnatari delle case di Edilizia Residenziale Pubblica.

Un caso emblematico tra gli interventi svolti è stato quello di un nucleo familiare composto da madre con gravi problemi di salute e due figli di cui uno minorenni, in carico ai servizi sociali, sfrattati dall'abitazione per impossibilità di pagare il canone di locazione per mancanza di reddito. La famiglia era ospite di conoscenti, anche grazie ad un provvedimento di affido del minorenni, in un appartamento di 45 metri quadri per un totale di sette persone, in attesa di un'assegnazione in emergenza abitativa.

In sinergia con i servizi sociali l'Ufficio è intervenuto segnalando al Comune la necessità di sveltire l'iter burocratico della pratica di assegnazione allo scopo di evitare eccessivi disagio al nucleo familiare con all'interno soggetti deboli.

Nello spirito di collaborazione tra Pubbliche Amministrazione gli uffici comunali competenti si sono fatti carico del problema ed hanno provveduto ad emanare con sollecitudine i provvedimenti necessari affinché la famiglia potesse prendere possesso dell'abitazione

In molti casi in cui l'ufficio non ha potuto dare seguito, per mancanza dei presupposti, alla richiesta di intervento, è emerso dai colloqui ed i contatti intercorsi che gli assegnatari faticano a comprendere le procedure per la gestione del patrimonio di Edilizia Pubblica che le Agenzie Territoriali per la Casa devono adottare in quanto Enti pubblici di servizio, non economici ed ausiliari della Regione, così come stabilito dall'art. 28 della L.R. 3/2010.

Le procedure previste dalla legge regionale in molti casi si scontrano con le esigenze degli assegnatari che vorrebbero veder evase in tempi brevi le loro istanze, seppur legittime come ad esempio l'emergenza abitativa o il cambio alloggio, che però non possono

prescindere dall'istruttoria da parte dell'Agenzia per la verifica della legittimità delle istanze e per l'adozioni dei relativi provvedimenti.

L'Ufficio ha quindi svolto attività di orientamento allo scopo di indirizzare gli assegnatari a seguire le corrette procedure nei rapporti formali con gli uffici dell'Agenzia attraverso l'utilizzo della numerosa modulistica che l'ATC mette a disposizione facilmente reperibile e scaricabile anche dal sito web, informandoli altresì sulle normative di settore.

Al fine di rendere più snello e meno burocratico il rapporto con l'ATC del Piemonte Centrale è stato siglato, il 15 dicembre 2015, un "Documento d'intesa di buone pratiche", confermando, con qualche novità, una collaborazione già avviata con successo nel 2013.

La novità è che la collaborazione tra i due Enti ora si fa ancora più stretta, attraverso uno scambio costante di informazioni e un filo diretto del Difensore civico con gli uffici Atc, con referenti da contattare per accelerare la soluzione dei problemi, specie quelli più urgenti. Inoltre l'inquilino potrà ricevere un corretto orientamento sulle iniziative da assumere e sulle modalità con cui formulare le proprie richieste.

Obiettivo è far sì che gli assegnatari delle abitazioni di Edilizia Residenziale Pubblica residenti in provincia di Torino, possano usufruire del servizio offerto dall'ufficio del difensore civico regionale, qualora ritengano di aver subito un disservizio da parte dell'Agenzia che amministra la loro casa: un ritardo, una pratica che non si è risolta in modo chiaro o semplicemente un problema di natura burocratica e amministrativa che non sono riusciti a risolvere allo sportello in maniera più celere e meno burocratica.

Il Difensore Civico
Avv. Augusto Fierro

ALLEGATI



Un saluto, una speranza e un bilancio

Care/i cittadine/i,

giunto al sesto anno del mandato elettivo, conferitomi nel 2009 dal Consiglio regionale dell'epoca, è prossimo l'insediamento del mio successore, avv. Augusto Fierro, al quale rivolgo i più sentiti auguri di buon lavoro.

La funzione del Difensore civico trascende la persona fisica di chi ha l'onore e l'onere di rivestire la carica, nell'interesse della comunità di cittadini, enti, associazioni, imprese, per promuovere la cultura del servizio e della "buona amministrazione".

Sono stati "**tempi difficili**", per citare il titolo del celebre romanzo di Charles Dickens, agli albori della civiltà industriale.

Anni caratterizzati dalla perdurante crisi economico-sociale che ha colpito, anche brutalmente, vaste fasce della popolazione e, per altro verso, dalla riorganizzazione non sempre lineare e razionale, anche nel segno dell'economicità, di apparati amministrativi che gestiscono servizi fondamentali: dalla sanità, al collocamento e avviamento al lavoro, all'assistenza, alla previdenza, al fisco (in specie quello locale), al trasporto, all'istruzione, all'urbanistica e all'ambiente.

Anni caratterizzati, per molti, da disagio e, molto spesso, "disorientamento" di vaste categorie di cittadini, enti ed imprese che in numero crescente si sono rivolti al Difensore Civico e dalla difficoltà di confrontarsi con normative e atti amministrativi spesso confusi, complicati e di difficile interpretazione e applicazione (come, in specie, per la questione della tutela e presa in carico di malati cronici anziani non autosufficienti e per il diritto alla dignità ed al lavoro di persone con disabilità; oltre che in materia ambientale, previdenziale e fiscale).

A chiusura di un bilancio di metà anno 2015, le allegate tabelle comprovano dati, riferiti alle richieste di intervento del Difensore civico e al complesso delle materie oggetto di intervento analiticamente specificate, in costante e progressivo aumento.

Tutto ciò, pure a fronte di una obliterazione delle potenzialità dell'Istituto, non pienamente strutturato e ramificato e conosciuto da troppe persone.

Da 700 richieste di intervento, circa, (nell'anno antecedente l'inizio del mandato, 2008), si è giunti a 3.808 nel 2014. Con un incremento del 64,5% rispetto all'anno precedente, il 2013, e di oltre il 500% rispetto al 2008.

Nel corrente anno 2015, a metà anno, giugno 2015, le richieste d'intervento sono state pari a 2.143, pro-quota temporale, con ulteriore incremento di circa il 20%, su base annua, rispetto all'anno precedente (2014).

Anni che hanno visto nella nostra Regione l'avvicendamento di tre Consigli regionali, a seguito dell'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti nelle elezioni del 2010, per opera degli Organi di Giustizia Amministrativa; e da difficoltà dei cittadini nel riconoscersi pienamente nelle Istituzioni, quando non anche da sfiducia o indifferenza rassegnata, a fronte di vicende come quelle che hanno dato luogo ad indagini e procedimenti della Magistratura, per l'uso indebito di risorse pubbliche da destinare a scopi istituzionali (in specie, la vicenda dei rimborsi di Consiglieri regionali, che ha riguardato anche altre Regioni italiane).

Difficoltà che hanno riguardato i rapporti tra cittadini e amministrazioni, in primo luogo, sul piano delle asimmetrie informative che colpiscono le fasce più deboli e indifese della popolazione, come tali più bisognose che le Amministrazioni si prendano cura di loro.

In tale contesto, che ha reso complicata e anche difficoltosa la continuità del "dialogo" tra Difensore civico e Amministrazione regionale, il Difensore Civico ha costantemente operato nel senso di cercare di sollecitare buone pratiche, cercando sempre di orientare il cittadino, ma anche di stimolare i pubblici Uffici, ovvero i concessionari e gestori di pubblici servizi a prendersi cura delle istanze di cittadini e imprese, senza ritardi, nel segno della trasparenza e nel rispetto del principio di legalità e di buon andamento, mettendo anche a confronto Enti pubblici che non sempre comunicano e integrano i propri interventi (come nel caso della salute e dell'assistenza territoriale).

Opera intesa ad avvicinare le Amministrazioni ai cittadini e ad un recupero della fiducia di questi ultimi nelle Istituzioni.

Impresa non semplice, che richiederebbe tenacia, sforzo di comprensione e capacità di ascolto e dialogo proattivo e particolare attenzione, costante ed umile, alla condizione, alle istanze anche inesprese e ai bisogni delle persone più deboli e indifese della nostra società, relazione costante con Istituzioni e Amministrazioni, non sempre pronte ad ascoltare e talora refrattarie al "controllo", in senso sostanziale e non formale, per cercare di realizzare i canoni di una buona amministrazione, per il bene comune.

Tutto ciò, pur in assenza nel nostro Paese, particolarmente arretrato sotto questo profilo, in capo al Difensore civico, di più efficaci poteri precettivi e anche prescrittivi, ovvero anche sanzionatori e, come tali, dissuasivi di "malamministrazione", come in tutti i Paesi dell'Unione Europea.

E tuttavia, l'opera di prevalente "moral suasion" del Difensore civico, in tanto potrà avere efficacia, e speriamo che possa averla avuta, in quanto sostenuta da cittadini, enti ed imprese che si rivolgono all'Ufficio.

Il Difensore civico può essere ad un tempo garante dei diritti fondamentali e del diritto antidiscriminatorio in genere e strumento di partecipazione e garanzia del buon andamento dell'attività amministrativa.

Ma come è stato detto, cosa un Ombudsman fa e cosa un Ombudsman è dipende da cosa il particolare Paese, la cultura, il sistema di governo vogliono o hanno bisogno che egli faccia.

Le incrostazioni, dal clientelismo alla corruzione, al corporativismo e così via, sono tante.

Lungo è il cammino, in altri Paesi molto avanzato, per la realizzazione di ciò che la cultura romanistica, riferendosi al Tribunato della plebe, ha qualificato come "potere negativo", in

senso Rousseauviano assertore di legalità sostanziale in prevalente ottica di prevenzione, che ha come costante riferimento la persona umana: dunque la priorità dei suoi bisogni vitali (formalizzati anche, in ipotesi, in diritti fondamentali o in diritti soggettivi pieni o anche in interessi legittimi ovvero diffusi); antidoto non giurisdizionale, ma pienamente inserito nel complessivo sistema “giustiziale”, della mala amministrazione, calmieratore umano di macchine sempre più complesse, ma anche kafkianamente complicate e inefficienti ovvero dispendiose, di pubbliche amministrazioni e uffici pubblici e parapubblici, spesso incapaci di comunicare anche tra di loro.

D'altronde, “l'atto di riconoscersi con gli affanni di un altro e' esso stesso espressione di democrazia e uguaglianza”, secondo l'affermazione di Jeremy Refkin (“Civiltà dell'empatia”) e l'empatia può costituire una risorsa fondamentale dell'attività di un Ombudsman, che ascolta, comprende, traduce, dialoga e mette in comunicazione i più diversi soggetti pubblici e privati, interrogando da ultimo anche la politica, quando si tratti di intervenire a tutela di diritti fondamentali, come nel caso della salute o del lavoro, o della tutela antidiscriminatoria, in generale.

Per converso, è difficile, molto difficile, rimuovere la diffidenza delle amministrazioni, spesso refrattarie a qualunque “controllo”, tanto più dal basso, disinteressato e proattivo nel senso di ricercare sempre una soluzione ragionevole, equa, corretta, nel segno della trasparenza e del rispetto della legalità; senza che ricorra la necessità di ricorrere al Giudice, inflazionando la macchina giudiziaria, e con costi economici notevoli per la collettività, stimati da importanti Istituzioni internazionali, in alcuni punti percentuali del PIL (Prodotto Interno Lordo)

In tempi in cui la trasparenza, anche a fini di prevenzione della corruzione, è fondamentale,

Come comprova ,da ultimo, la corrispondenza intrattenuta dallo scrivente Difensore civico con il Presidente Cantone, che presiede l'Autorità nazionale Anticorruzione, che ha scritto in questi giorni al Difensore Civico del Piemonte , per coinvolgere quest'ultimo, in pratiche proattive condivise, e a seguito di una sollecitazione del Mediatore europeo sul ruolo della società civile e delle Istituzioni di controllo, quale è il Difensore civico, in azioni positive ovvero interdittive e/o di incentivazione di buone e correlata disincentivazione di cattive pratiche, dunque, in primo luogo, in percorsi di trasparenza e accessibilità alle informazioni sui siti istituzionali delle Amministrazioni e non solo.

Con la stessa Autorità il Difensore civico ha avuto, ulteriormente, interlocuzioni finalizzate a verificare i modi per conferire terzietà agli organismi responsabili dell'anticorruzione negli Enti Locali.

Tutto ciò, anche con particolare riguardo all'istituto dell'“accesso civico”, disciplinato dal D.Lgs.33/2013, e, più in generale, del diritto di accesso documentale di atti detenuti da pubbliche amministrazioni, e così in materia di appalto, o anche in altre materie, come quella ambientale, ovvero riferibile ai diritti di partecipazione del cittadino ed alla trasparenza.

La “mission”: attività di sollecitazione/mediazione istituzionale del Difensore civico.

Funzione legislativa sostanziale dell'attività.

Secondo i parametri che governano l'Istituto, ricavabili da plurimi atti e raccomandazioni e dell'ONU e dell'Unione Europea, non vi è Ombudsman se non è garantita la sua compiuta autonomia e indipendenza (sotto tutti profili che ne conseguono)

Caratteristica fondamentale dell'attività di Difensore Civico è data dal fatto che gli strumenti azionati sono privi in Italia di effetti vincolanti (situazione di “debolezza” che

potrebbe essere superata se solo il nostro Paese si adeguasse allo stato di legislazioni come quella francese, spagnola, tedesca, scandinava, sudamericana in genere : sistemi ove l'Ombudsman e' correttamente dotato in primis di adeguata autonomia e organizzazione territoriale, su base nazionale, da noi inesistenti o parzialmente realizzate in ambito locale, non senza contraddizione, nonché di ovvia legittimazione processuale nell'interesse generale; e anche di poteri censori effettivi nei riguardi delle amministrazioni; comunque svolgendo, come in Francia, funzioni di tutela antidiscriminatoria a tutto campo, tra l'altro con evidente economicità di spesa, se solo si consideri la moltiplicazione di tanti garanti e authorities, oltre 30, in assenza di un coordinamento sistemico della loro attività, come in Italia).

Tutto ciò, richiederebbe una sostanziale armonizzazione e anche, in ipotesi, unificazione delle funzioni di garanzia dei diritti, come in Francia (Défenseur des droits), in Spagna (Defensor del pueblo), in Scandinavia (Ombudsman).

La natura non vincolante e informale di tali attività e dei relativi strumenti di attuazione, che ben può costituire, entro i limiti di cui sopra, anche una risorsa nel corpo di interventi caratterizzati dalla moral suasion (che presuppone da parte delle Amministrazioni l'esistenza di una cultura del servizio, spesso inesistente o inespressa) è racchiusa nell'aggettivo "soft".

In luogo di una vera e propria obbligazione giuridica, il destinatario dell'azione contrae una "soft obligation", ovvero un'obbligazione priva di vincolatività e precettività.

La tecnica in questione, propria dell'attività del Difensore Civico, anche in Europa, costituendo il mezzo processuale, quale estrema ma anche necessaria a fini, innanzitutto, di dissuasione di pratiche scorrette, ratio, deriva dalla necessità di mettere in campo strumenti flessibili, comunque necessari sul piano del metodo e delle tecniche di comunicazione, che si adattino alla mutevolezza e all'evoluzione incessante di determinati settori, nella specie legati alla macchina amministrativa, in relazione anche alla mutevolezza del quadro normativo di riferimento ed alle connesse difficoltà interpretative ed applicative, oltre che alla peculiarità di ciascun caso concreto..

Tutto ciò, dal punto di vista del cittadino, nella logica e con il fine della semplificazione e accessibilità, a partire, innanzitutto, dal linguaggio e da "bizantinismi" di atti, provvedimenti e norme.

Nell'ottica evangelica del parlar semplice.

Si impone la necessità, non sempre produttiva di effetti, in assenza di più stringenti poteri, ormai indispensabili per la stessa esistenza dell'Istituto, in coerenza con la normativa di principio (ONU, Unione Europea e Consiglio di Europa), di un'opera costante di ascolto proattivo, che ben può dar luogo ad una sorta di pedagogia della buona amministrazione o del buon governo, inteso come aderenza ai bisogni di chi vanta la titolarità di diritti fondamentali, in primis il diritto ad una buona amministrazione (art.41 Trattato Unione Europea, art.97 Costituzione repubblicana).

Nel contempo, educare il cittadino a conoscere e far valere i propri diritti, parimenti e parallelamente sollecitando le Amministrazioni (ma anche, in ipotesi, anche in via indiretta, la Politica), a farsi carico del soddisfacimento di aspettative, bisogni, diritti, interessi dei cittadini e di imprese ed enti, meritevoli di attenzione o da soddisfare tout court per non ledere diritti primari.

È chiaro infatti che una raccomandazione o anche un'osservazione critica, formulate sulla base di un ricorso individuale concernente problematiche di valenza generale, oltrepassa la risoluzione del concreto e singolo caso, in quanto, se recepita dal Soggetto a cui è

indirizzata, potrà provocare il cambiamento di regole e procedure obsolete ovvero scorrette e inadeguate, creando soddisfazione per tanti cittadini e comunque trasparenza.

La Difesa civica moderna e' in tutta Europa, (che ha posto tra le condizioni per l'ingresso di nuovi stati membri, l'esistenza di un Difensore civico nazionale, da noi inesistente), funzione fondamentale dello Stato democratico di diritto, in quanto:

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

b) realizza la difesa dei diritti dei cittadini e il controllo sulle Pubbliche Amministrazioni nel segno della trasparenza, intervenendo nei casi di mancanza o carenza di amministrazione, ovvero nei casi di:

- omissione di atti obbligatori per legge,
- irregolarità amministrative,
- ingiustizia,
- discriminazione,
- abuso di potere,
- mancanza di risposta,
- rifiuto di accesso all'informazione,
- ritardo ingiustificato,
- carenza nell'attuazione dei diritti fondamentali delle persone ed enti,
- carente comunicazione e asimmetrie informative;

c) costituisce anche strumento "antiburocratico" per eccellenza, contribuendo a ridurre i costi delle "burocrazie" gravanti sul sistema economico nel suo complesso, attraverso un'attività intesa a determinare trasparenza, semplificazione e concretezza dell'azione amministrativa;

d) costituisce mezzo diretto a stimolare il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, migliorandone efficienza, qualità, ma anche immagine e in definitiva "umanizzando" l'attività amministrativa, nel senso di specificarne l'essenza di "servizio" per le persone;

e) svolge ulteriormente attività di "mediazione", a.d.r., nel senso di mettere a confronto le esigenze e i bisogni dei cittadini e degli utenti con i contenuti ed i mezzi tipici, a volte rigidi, dell'azione propria dei pubblici uffici, in tal modo favorendo l'emersione di modi capaci di consentire il soddisfacimento delle attese dei cittadini, innanzitutto, nel rispetto del principio di legalità;

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.

Al riguardo, si sottolinea il cammino in fieri di importanti riforme legislative, nel nostro Paese, a far tempo dalla legge del 2010 sulla mediazione civile e commerciale, intese a promuovere nei più diversi ambiti il ricorso a strumenti "giustiziali" e tuttavia non giurisdizionali per la risoluzione dei conflitti economici e giuridici.

Il Difensore civico si dovrebbe inserire a pieno titolo in tali percorsi, come si è più volte sottolineato in questi sei anni.

Quale garante dei LEA (livelli essenziali di assistenza) e dei diritti fondamentali nell'ambito di percorsi di mediazione/negoziazione tra cittadini, imprese, enti, e pubbliche amministrazioni ovvero concessionari e/o gestori di pubblici servizi.

Il cammino è non semplice, ma inevitabile se si vuole sfuggire all'arretramento di un sistema inflazionato di giurisdizione farraginoso, costoso e demotivante, che costituisce, come documentano più rapporti di Autorità ed Enti internazionali, ostacolo allo sviluppo dell'economia e alla competitività del Paese, misurabile in più punti del PIL.

Al riguardo, si segnala che lo scrivente è stato designato quale Presidente del Dipartimento per la mediazione amministrativa, costituito dalla Fondazione di diritto pubblico "Osservatorio sull'uso dei sistemi ADR", per la promozione di strumenti negoziali e non giurisdizionali, ovvero di mediazione, che coinvolgano anche pubbliche amministrazioni, ovvero gestori e/o concessionari di pubblici servizi, con il coinvolgimento attivo dei Difensori civici, quali garanti del rispetto dei diritti fondamentali e, in ultima istanza, della qualità della mediazione amministrativa.

I principi che hanno orientato e orientano l'attività del Difensore civico (pur in assenza di una legge quadro italiana e di un Difensore civico nazionale).

Giova in proposito ripercorrere di seguito, per estratti, i termini della funzione di un Ombudsman, come rinvenibile in documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, non pienamente ed efficacemente recepiti nel nostro Paese, a riprova di un deficit democratico da colmare.

Quanto all'ONU,

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

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

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

"Composizione e garanzie d'indipendenza e pluralismo

...

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

la Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea generale (20 marzo 2009), riguardante "Il ruolo dell'ombudsman, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell'uomo nella promozione e la protezione dei diritti dell'uomo", che così recita:

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

Considerando ugualmente il ruolo importante che rivestono, laddove istituiti, l’ombudsman, il mediatore e le altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell’uomo nell’instaurazione effettiva dello stato di diritto e del rispetto dei principi della giustizia e della legalità,

Sottolineando che queste istituzioni, laddove istituite, possono rivestire un ruolo importante nel fornire dei consigli ai governi sui modi di conformare la loro legislazione e le loro pratiche nazionali ai loro obblighi internazionali relativi ai diritti dell’uomo...”.

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

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

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

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

reca le seguenti “V. Conclusioni

... 101. Il Segretario generale prende atto dell’esistenza di diverse associazioni di ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell’uomo a livello nazionale, regionale, sotto regionale e internazionale. Al riguardo, egli incoraggia gli ombudsman, mediatori e altre istituzioni nazionali di difesa dei diritti dell’uomo a cooperare al fine di rafforzare le loro capacità di promuovere e proteggere i diritti dell’uomo...

...

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

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

quanto al Consiglio d’Europa,

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

*“relativa alle conclusioni della riunione della commissione delle questioni giuridiche dell’Assemblea con gli Ombudsman e i commissari parlamentari negli Stati membri del Consiglio d’Europa”, con la quale l’Assemblea “ **10. Raccomanda al Comitato dei***

Ministri d'invitare i governi degli Stati membri che non hanno ancora adottato questa istituzione di studiare la possibilità di designare tanto a livello nazionale che a livello regionale e/o locale, delle persone che assumano le funzioni corrispondenti a quelle degli Ombudsman e commissari parlamentari esistenti”;

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

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

“Preambolo

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

Basi giuridiche...

...

La nozione di mediatore.

3. L'istituzione del mediatore (europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale, ecc.) contribuisce, da una parte, a rafforzare il sistema di protezione dei diritti dell'uomo e, d'altra parte, a migliorare i rapporti tra l'amministrazione pubblica e gli utenti.

...

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

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

La scelta del mediatore.

...

12. Una remunerazione adeguata dell'attività del mediatore (ombudsman), dovrà essere prefissata in ragione della tipologia del rapporto (tempo pieno, tempo parziale, ecc). Le funzioni del mediatore esercitate gratuitamente non offrono una garanzia sufficiente d'indipendenza e di imparzialità.

...

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

L'ufficio e i servizi del mediatore.

...

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

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

Le competenze e le funzioni del mediatore.

...

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

la Raccomandazione 159 (2004) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 5 novembre 2004) sui mediatori regionali : "un'istituzione al servizio dei diritti dei cittadini", in base alla quale :

"Il Congresso..

...

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

...

15. Valutando che, stante la loro prossimità ai cittadini e alle autorità regionali, i mediatori regionali contribuiscono a garantire efficacemente l'accesso ai diritti e facilitano il dialogo tra amministrazione e amministrati;

....

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

con i mediatori nazionali o assolvere le funzioni di mediatore nazionale laddove questo non esista;

..Invita il Consiglio d'Europa:

a facilitare la creazione di reti europee di mediatori regionali a livello nazionale e europeo allo scopo di facilitare lo scambio di esperienze, la condivisione di informazioni e di buone pratiche...."

il Rapporto introduttivo sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Risoluzione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011), predisposto nella 21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011, sul tema **"La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali"**, nel quale, tra l'altro, si evidenzia:

"Introduzione.

....

3. Al fine di facilitare la lettura del presente rapporto e del questionario sul quale lo stesso è basato, noi intendiamo per "ombudsman" una istituzione che riunisce la totalità o la maggior parte delle seguenti caratteristiche:

un ombudsman interviene allorché un individuo è stato leso da un atto di cattiva amministrazione. Questo ultimo tema è estremamente vasto: esso include in particolare, ma senza limitarsi a questo, gli atti illegali e le violazioni dei diritti dell'uomo. Può trattarsi per esempio di un ritardo, della mancata comunicazione di informazioni, di un comportamento grossolano o insensibile;

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

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

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

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

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

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

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

...

II. Sviluppo degli ombudsman centrali e locali/regionali

....

b. *tra gli Stati esaminati per il presente rapporto...due Stati – l'Italia e la Svizzera – non hanno ombudsman centrale, ma unicamente degli ombudsman locali/regionali.... Ai sensi della legge nazionale italiana, l'ombudsman regionale, laddove è stato designato è anche competente nei confronti dei servizi amministrativi centrali ubicati all'interno del territorio della regione. **Gli ombudsman regionali siedono in un Comitato di Coordinamento che li rappresenta ed è riconosciuto dal Congresso delle Regioni italiane. Il Coordinatore rappresenta l'Italia nella rete europea dei Mediatori. Il Comitato di Coordinamento cerca di mantenere contatti con le istituzioni locali e gli ombudsman locali. A dispetto degli sforzi di realizzare una rete di ombudsman italiani regionali e locali, la presenza dell'ombudsman solo in alcune città o in alcune regioni affievolisce la tutela non giudiziale dei diritti che l'ombudsman può garantire alla gente in modo tale che i loro diritti variano in funzione del loro luogo di residenza e dell'amministrazione pubblica alla quale si rivolgono** “.*

la conseguente **Risoluzione 327 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali dell'Europa (adottato il 18 ottobre 2011) “La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali”**, mediante la quale :

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

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

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

.....

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

...

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

nonché la **Raccomandazione 309 (2011) del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa (adottato il 18 ottobre 2011) ,“La funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali”**, mediante la quale :

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

...

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

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

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

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

d. che i servizi dell’Ombudsman siano dotati di personale indipendente, imparziale e competente, con retribuzioni all’altezza delle loro responsabilità e con una conoscenza delle amministrazioni nei confronti delle quali sono chiamati a esaminare i reclami;

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

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

g. che si realizzi una buona cooperazione e una messa in rete tra gli ombudsman che lavorano a livello locale, regionale, nazionale e europeo, **grazie alla creazione, se del caso, di comitati di coordinamento nazionali, al fine di garantire che i reclami siano indirizzati all’ombudsman competente e di evitare ogni duplicazione d’attività .**

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

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

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

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

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

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

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

In tale dimensione, occorre rammentare che, così come sottolineato nel **Rapporto introduttivo** sulle motivazioni che hanno condotto ad adottare la Relazione 327 (2011) e la Raccomandazione 309 (2011), **predisposto nella 21° sessione CG (21) 6 del Congresso dei Poteri Locali e regionali dell'Europa, 27 settembre 2011**, sul tema "la funzione dell'ombudsman e i poteri locali e regionali", in Italia ***"Gli ombudsman regionali siedono in un Comitato di Coordinamento che li rappresenta ed è riconosciuto dal Congresso delle Regioni italiane. Il Coordinatore rappresenta l'Italia nella Rete europea dei Mediatori"; Rete europea che fa capo al Mediatore Europeo*** .

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

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

Alcune fra le questioni in sospeso, affidate alle cure del nuovo Difensore civico:

- Sanita' e Assistenza e la garanzia della "continuità" sanitaria e socio-sanitaria, con connesse problematiche.

Il Difensore civico, nell'ormai lontano 26 giugno 2014, all'atto dell'insediamento del nuovo Consiglio regionale (il terzo nel corso del mandato del Difensore civico), ha ritenuto doveroso indirizzare all'attenzione del Presidente della Giunta ed agli Assessori alla Sanità e Politiche Sociali, l'allegata lettera che evidenzia le principali problematiche ricorrenti nella Regione, oggetto dell'attività svolta dal Difensore civico, a cui occorre dare soluzione, ovvero riferite, in specie:

alla situazione dei pronto Soccorso,

all'applicazione del principio di "continuità assistenziale" a favore di anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti e di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani non autosufficienti,

alla compartecipazione alla spesa sanitaria (ticket),

alla determinazione e campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (I.S.E.E.),

alle modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari a favore delle persone non autosufficienti.

Merita ancora ricordare le ripetute sollecitazioni dirette a rendere effettivo il diritto al lavoro di persone con disabilità, in specie psichica: interventi e sollecitazioni a cui sono state date risposte insoddisfacenti e parziali, avendo il Difensore civico avviato un Tavolo di confronto, in specie con i Dipartimenti di Salute Mentale della regione, i loro Direttori e gli Assistenti sociali, per individuare percorsi integrati, che non ci sono, al fine di dare effettività al diritto al lavoro delle persone con disabilità in genere e, in specie, anche psichica, superando le gravi aporie del collocamento mirato e del sistema discriminatorio della chiamata nominativa della persona con disabilità psichica; ulteriormente dando corso a percorsi di effettiva presa in carico, nel segno della continuità, di persone troppo spesso abbandonate a sé stesse e di loro familiari, anche con riguardo alla sbandierata chiusura degli O.P.G. (ospedali Psichiatrici Giudiziari) ed alla messa a regime di sistemi capaci di realizzare inclusione mediante politiche attive, anche oltre il limite delle REMS (Residenze per l'Esecuzione della Misura di Sicurezza sanitaria) .

- La riorganizzazione dei Centri per l'Impiego.

In proposito, scrivevamo nell'ultima Relazione del 2014 (la sesta curata dallo scrivente) :
"Negli ultimi sette anni hanno trovato occupazione attraverso i Centri per l'Impiego non più di 35.183 persone ogni dodici mesi, ma il dato più è sconcertante emerge dal fatto che il 57% delle assunzioni è avvenuta per conoscenza diretta del candidato o per segnalazione da parte di clienti e fornitori: aspetto che ci indica che le persone trovano il lavoro tramite il sistema delle relazioni.

Se ci fermassimo ai numeri, ovvero alla loro rassicurante superficie potremmo facilmente affermare che il nostro mercato del lavoro non ha bisogno di soggetti intermediari, pubblici o privati che siano: domanda ed offerta di lavoro si incontrano in maniera spontanea, quasi naturale.

Il problema è che un mercato del lavoro che si regola in questo modo è difficilmente intercettabile da molti cittadini quando la massa di disoccupati è data da persone che hanno sistemi di relazioni fragili e limitati, poiché esclude tutti quelli che hanno meno risorse dal punto di vista della capacità di attivazione e delle relazioni su cui contare.

L'importanza delle relazioni interpersonali è un dato di fatto, che non deve essere un alibi né per chi gestisce i servizi, né per i cittadini che rischiano di essere esclusi.

I Centri per l'impiego devono servire a creare un mercato del lavoro più equo e accessibile, partendo dai bisogni che le persone esprimono quando sono alla ricerca di un'occupazione.

La scarsa incidenza dei Centri per l'Impiego sul mondo imprenditoriale, probabilmente segue alla assenza strutturale di un collegamento tra politiche per il lavoro con quelle per lo sviluppo, ovvero quando si attivano le diverse iniziative in termini di programmi, progetti territoriali, progetti d'impresa e risorse pubbliche per lo sviluppo, si dovrebbe in parallelo lavorare sullo sviluppo delle risorse umane: in definitiva affiancando alle risorse per lo sviluppo le politiche del lavoro ulteriori risorse per servizi che ottimizzino l'occupabilità delle persone.

La riforma Fornero nel 2012 ha previsto l'introduzione di livelli essenziali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale anche per i servizi pubblici per l'impiego sul presupposto che essi comprendono una serie di attività, messe in campo da vari attori pubblici o privati, finanziate con risorse pubbliche, con lo scopo di orientare, formare, accompagnare o collocare i soggetti alla ricerca di un nuovo lavoro.

*Tali attività sono state ricondotte nel nucleo essenziale del **diritto al lavoro** riconosciuto dall'art. 4 della Carta costituzionale sul presupposto che esiste un interesse pubblico alla messa in opera di una rete efficiente di servizi per il miglioramento dell'occupabilità dei disoccupati e per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.*

Successivamente a tale riforma, ad oggi non ancora attivata, si affiancano gli interventi normativi di cui sono destinatari le Province e che vanno dalla riduzione di fondi statali alla abolizione degli organi provinciali, sostituiti in alcuni casi dalle Aree metropolitane; oltre, naturalmente, al Jobs Act che propone la costituzione di un'Agenzia nazionale per il lavoro

In particolare, il Job Acts prevede di rafforzare il sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e la valutazione delle politiche e dei servizi, per valorizzare l'analisi territoriali tramite le mappe di densità, volte al duplice scopo di: realizzare sul territorio un miglior orientamento professionale nei confronti degli studenti delle scuole superiori; e una più incisiva azione di marketing nei confronti delle aziende più attive in termini di collocamento da parte dei Centri per l'impiego.

In particolare per il collocamento mirato, sono presenti novità relativamente all'utilizzo degli strumenti tecnologici per la gestione dei servizi e per la condivisione delle informazioni attualmente in capo ai differenti soggetti operanti nel mercato del lavoro: «l'integrazione del sistema informativo con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato nonché di dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili ed adattamenti utilizzati sui luoghi di lavoro».

Attualmente, infatti, le informazioni relative al collocamento "mirato" – ossia all'insieme degli strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative al fine del loro inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro – non sono pienamente integrate nei sistemi informativi utilizzati dai

servizi per l'impiego. La gestione non solo delle pratiche amministrative riguardanti il collocamento mirato, ma anche delle buone pratiche di inclusione lavorativa – ossia degli inserimenti di lavoratori disabili coerentemente alle loro attitudini e competenze, e di tutte le azioni che sono propedeutiche a tali risultati (analisi dei posti di lavoro, forme di sostegno, soluzione dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro) consentirebbe ai lavoratori disabili e ai datori di lavoro obbligati al rispetto delle quote di riserva di assunzione di lavoratori disabili di avere servizi di migliore qualità, e permetterebbe ai centri per l'impiego una gestione più coerente dei servizi.”

- Acqua come bene comune: il problema delle bollette a conguaglio emesse da SMAT per il “periodo di regolamentazione” 2008-2011 e la questione del rispetto della normativa di risulta del referendum sull'acqua e dei diritti di partecipazione dell'utenza.

A partire dal **novembre 2014**, con successive note, in particolare, indirizzate al gestore Società Metropolitana Acque Torino - SMAT -, all'Autorità d'Ambito n.3 "Torinese", ai Sindaci dei Comuni ricadenti in tale Ambito ed all'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, il Difensore civico, a fronte di reclami pervenuti dal Comitato Provinciale Acqua Pubblica di Torino e da amministratore di stabili siti in Torino, è intervenuto, con successivi approfondimenti, su problematica inerente l'addebito, da parte del gestore SMAT, di somme poste a carico degli utenti del Servizio Idrico Integrato, nell'Ambito territoriale n.3, quale conguaglio delle tariffe del Servizio Idrico per il "periodo di regolamentazione" 2008-2011, mediante specifica individuazione a partire dalle fatture relativa all'anno 2014.

Con tale intervento il Difensore civico ha inteso sollecitare informazioni trasparenti e risposte pertinenti, anche attraverso un confronto dialogico con tutti i cittadini interessati, **nel segno della valorizzazione dei diritti di partecipazione informata della comunità in ordine alla questione sopra esposta**, in particolare anche mediante specifica presa di posizione dei Comuni appartenenti al distretto idrografico di che trattasi, in relazione alle singole realtà locali.

- Patrimoni degli Enti Assistenziali (I.P.A.B., E.C.A., etc...) trasferiti al Comune di Torino- vincolo di destinazione dei beni o delle relative rendite a finalità socio-assistenziali

Nel **maggio 2014**, con nota indirizzata alle competenti Direzioni del Comune di Torino, il Difensore civico, a fronte di segnalazione pervenuta da Associazione, è intervenuto su problematica relativa all'effettiva e completa accessibilità della cittadinanza a dati riguardanti patrimoni degli Enti Assistenziali (I.P.A.B., E.C.A.,ecc.) trasferiti al Comune di Torino, alla loro gestione ed ai relativi redditi, tenutosi conto della loro destinazione vincolata a finalità socio-assistenziali (**l'assistenza ai poveri**).

Tale nota è rimasta fino ad ora senza riscontro.

- Inquinamento dell'aria, da polveri nocive e smog ed effetti dannosi del traffico veicolare, problema di ognuno di noi: il bisogno dei cittadini di riappropriarsi del diritto alla salute.

Al riguardo, il Difensore civico, fin dal 2011 ha dato corso ad interventi finalizzati alla tutela del diritto dei cittadini all'Ambiente e alla Salute a seguito di numerose segnalazioni relative ai sempre più gravi, e non risolti, problemi dell'inquinamento dell'aria, da traffico veicolare, da polveri nocive e smog, nonché alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per essere venuta meno in maniera sistematica e persistente, in larga parte del suo territorio, agli obblighi imposti dalla Direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999 concernente i valori limite di qualità dell'aria: procedura che si concluderà il 19 dicembre 2012 con la condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

L'intervento è stato indirizzato nei confronti della Regione Piemonte, di tutte le Province piemontesi e di tutti i Comuni capoluoghi di Provincia del Piemonte; coinvolgendo inoltre, il Mediatore europeo e la Direzione generale Ambiente della Commissione europea, a fronte della procedura di infrazione della Direttiva europea a tutela dell'ambiente, a carico del Governo italiano.

Nell'occasione, sono stati evidenziati le inerzie e i ritardi delle Autorità amministrative e delle Istituzioni preposte a tutelare la Salute dei cittadini e il diritto all'Ambiente, l'inefficacia, ovvero la parziale efficacia delle misure fino ad oggi adottate nonché le difficoltà delle Autorità di coordinarsi efficacemente a fronte di un quadro normativo obiettivamente incerto nella specificazione del ruolo, funzioni e responsabilità proprie di ciascun Ente.

L'intervento, oltre che a individuare i soggetti istituzionali responsabili, ha inteso responsabilizzare gli Enti stessi, nella misura in cui è stato loro chiesto di voler specificare quali iniziative intendessero assumere per la migliore risoluzione delle criticità segnalate, con particolare riferimento alla necessità di adeguamento e ottemperanza pieni alla normativa comunitaria e alla normativa interna nazionale e regionale e alla contestuale necessità di raccordo con le Istituzioni europee per un concreto coordinamento e una corretta programmazione e attuazione di misure efficaci.

E non solo, il Difensore civico ha chiesto come e attraverso quali strumenti erano stati informati i cittadini per accrescere una *governance* adeguata e consapevole che possa allontanare il più possibile il rischio di meri "sensazionalismi" e misure inefficaci, per la protezione dell'ambiente e della salute delle persone..

In definitiva, il Difensore civico ha cercato di stimolare gli Enti pubblici destinatari degli interventi in particolare evidenziando come la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo abbia ricondotto la protezione dell'ambiente ad una componente dei diritti individuali garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, sotto il profilo dell'art. 8, ovvero del rispetto della vita privata e familiare del domicilio delle persone, legittimando ciascun cittadino a chiedere il risarcimento del danno.

- Interventi diretti alla semplificazione della modulistica in ambito fiscale, nonché della modulistica I.S.E.E., in particolare in materia assistenziale per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate:

Predisposizione di moduli e bollettini precompilati, in specie per quanto riguarda la fiscalità locale.

Considerandosi le numerose segnalazioni pervenute alla Difesa civica regionale, anche al fine di mettere l'Ufficio del Difensore civico nella condizione di orientare il cittadino in adempimento alla propria funzione istituzionale, lo scrivente ha più volte, nel corso del suo mandato, sollecitato gli Enti impositori (in specie, per quanto attiene la fiscalità locale sugli immobili, gli Enti Locali) e le competenti strutture dell'Agenzia delle Entrate a dare corso ad ogni doverosa attività idonea a realizzare procedure automatiche di invio di modelli precompilati relativi ai diversi tributi, applicando la normativa, senza attendere richieste dei contribuenti, comunque informando correttamente i cittadini in ordine alle modalità di riscossione dei tributi, e, in particolar modo, implementando strumenti utili a migliorare la comunicazione, in specie, con le fasce di popolazione con maggiori difficoltà nella compilazione della modulistica tributaria, altresì sgravandole di oneri particolari. Tutto ciò, altresì predisponendo, in particolare, modalità che consentano al contribuente di far correggere ipotetici dati erroneamente indicati.

Tutto ciò, anche al fine di impedire che venga violato l'affidamento dei cittadini contribuenti, in termini di rispetto necessario del principio di legalità, che, ex art.23 Costituzione, governa la materia tributaria.

b) Questioni riferita a modulistica relativa alla predisposizione dell' Indicatore della Situazione Economica Equivalente ed a suoi contenuti.

Sulla base delle numerose e costanti segnalazioni pervenute all'Ufficio del Difensore civico, riferite alle condizioni in specie di persone richiedenti l'accesso a prestazioni sociali agevolate (socio-sanitarie ed assistenziali), **assoggettate all'onere della compilazione della modulistica I.S.E.E.**, lo scrivente ha richiamato l'attenzione di **Amministrazioni ed Enti interessati sulla necessità di valutare l'opportunità, se non anche la doverosità, che la modulistica venga compilata direttamente ad opera degli uffici, sgravando comunque gli interessati (in particolare anziani non autosufficienti o persone affette da disabilità e loro congiunti), titolari del diritto e richiedenti la prestazione, da oneri anche gravosi, che, per lo più, possono riguardare soggetti estranei**, la cui situazione reddituale e/o patrimoniale non sempre è accessibile da parte del titolare del diritto alla prestazione.

In ogni modo, escludendo che l'adempimento, di per sè, possa essere di ostacolo all'accesso alla prestazione.

- L'intervento del Difensore civico rivolto all'attivazione del Fondo per il contrasto alla povertà e la non autosufficienza, in primis, a favore delle categorie più svantaggiate: le note del 12 dicembre 2012 e del 15 maggio 2015 .

Atteso il costante riproporsi all'attenzione di questo Ufficio di problematiche attinenti a categorie svantaggiate in termini economico-sociali ed altresì socio-sanitari (quali disoccupati, inoccupati, ovvero disabili, soggetti in carico ai servizi sociali, anziani anche malati cronici e non autosufficienti, vittime di violenza, ex detenuti, affetti da dipendenze, immigrati, richiedenti asilo, soggetti senza dimora, assegnatari di alloggi di edilizia

residenziale pubblica, pensionati con reddito minimo), lo scrivente Difensore civico a partire dal 2012 (con allegata **nota prot.n.2804 del 12 dicembre 2012**), è intervenuto nei confronti dei competenti Assessorati e Direzioni della Regione Piemonte, con espresso riferimento alla “Strategia Europea 2020” dell’Unione Europea ed ai suoi obiettivi per la crescita, l’inclusione sociale, la lotta alla povertà e l’occupazione, *“attraverso politiche sociali strutturate, adeguatamente finanziate, continuative, intelligenti e sostenibili”*.

In tale dimensione, con recente **nota prot.870 del 15 maggio 2015**, che parimenti si allega, lo scrivente Difensore civico, verificato che l’Amministrazione regionale del Piemonte ha attivato procedure (in specie Programma Operativo Regionale – POR FSE 2014-2020) intese a dare corso a misure attuative degli obiettivi della Strategia Europea 2020”, ha richiesto ai Responsabili delle Direzioni regionali Coesione sociale e Competitività del Sistema regionale di verificare lo stato di avanzamento del citato Programma Operativo, specificandone tempi e modi di concreta attuazione a beneficio degli interessati e con pieno utilizzo dei fondi disponibili.

A tale ultima nota, ad oggi, non ha fatto seguito alcun riscontro.

- Trasporto locale.

Al riguardo, fin dal momento della nomina a Difensore civico, nel 2009, lo scrivente, ha dovuto confrontarsi con problemi ricorrenti, relativi al trasporto locale, in specie ferroviario, che possono essere raggruppati come segue :

ritardi e compatibilità degli orari con le esigenze di lavoro e di studio dei pendolari;

problemi conseguenti a soppressione di linee ferroviarie e “rigidità” del sistema ;

problemi derivanti dalla predisposizione e modificazione di orari ferroviari;

problematiche relative ad aumenti tariffari (trasparenza, adeguatezza e correttezza della determinazione degli stessi) e al rinnovo degli abbonamenti (in particolare con riferimento alle agevolazioni previste);

problematiche riferite alla sicurezza dei convogli, delle linee e del materiale infrastrutturale ovvero rotabile, alle condizioni strutturali del servizio, nonché all’igiene dei convogli;

problematiche relative al sovraffollamento e all’ordine pubblico;

problema dei rimborsi derivanti dai ritardi (in specie in corrispondenza con nevicate occorse nei periodi invernali).

Alla luce delle notizie, delle proteste e dei conseguenti reclami pervenuti all’Ufficio, considerandosi anche il clamore di vicende e fatti, che hanno assunto carattere sistemico, lo scrivente Difensore civico è costantemente intervenuto in questi anni, così come richiestone, a tutela dei cittadini piemontesi, anche coinvolgendo il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome, presieduto pro-tempore dallo scrivente.

- L’attività del Difensore civico con riferimento ai Gestori e Concessionari di pubblici servizi ovvero servizi di pubblica utilità.

Guida per il cittadino “*Energia elettrica, gas e servizi idrici*”.

L’Ufficio del Difensore civico ha pubblicato, nel corso dell’anno 2014, una breve guida per orientare i cittadini in un settore particolarmente complicato e denso di reclami, contestazioni e anche confusione, sperando di orientare, in tal modo, ad un primo approccio, gli utenti, indirizzandoli ai fini di possibili contestazioni.

In questo settore dell’attività, all’Ufficio pervengono segnalazioni concernenti prevalentemente i servizi di fornitura di energia elettrica e gas.

In particolare, per quanto attiene ai succitati servizi di fornitura di energia elettrica e gas, le contestazioni dei clienti finali hanno riguardato in particolare le modalità di calcolo dei consumi fatturati ed il mancato rispetto dei tempi di fatturazione e in alcuni casi, contratti e attivazioni di forniture non richieste, e la conseguente possibilità di richiedere al precedente fornitore la riattivazione del contratto in essere alle medesime condizioni economiche e contrattuali previste alla data di attivazione non richiesta.

In tali casi il Difensore Civico è intervenuto, tenuto conto dei compiti dell’Ufficio, al fine di garantire il corretto andamento dell’attività dei Concessionari e Gestori di servizi pubblici, ovvero di pubblica utilità e stimolare la trasparenza della loro funzione, nonché comportamenti improntati al principio generale della buona amministrazione, richiamando i fornitori al rispetto di quanto disposto dalla normativa vigente in ordine ai termini contrattuali, alle modalità di calcolo dei consumi stimati e alla periodicità di invio delle bollette.

Nella quasi totalità delle segnalazioni sottoposte all’attenzione dell’Ufficio, che - è opportuno rammentarlo - interviene solo dopo che l’utente abbia già inviato al fornitore del servizio un reclamo scritto e allo stesso non vi sia stato riscontro o quest’ultimo non sia stato esaustivo, si è reso necessario un cospicuo carteggio con i gestori dei servizi pubblici, in quanto le segnalazioni hanno evidenziato, in tale contesto, considerevoli ritardi e omissioni dei Gestori.

Ciò per cui, l’Ufficio ha interessato e sollecitato lo Sportello per il Consumatore di Energia, istituito presso l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico, ed espressamente deputato a fornire informazioni ed assistenza sui diritti dei consumatori nei mercati dell’elettricità e del gas, e, in alcuni casi, ha interessato lo stesso Presidente dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico, per garantire, attraverso un’azione congiunta, una più efficace risoluzione dei disservizi segnalati.

Convegni, Seminari, Incarichi istituzionali, Convenzioni.

Nel corso del sessennio, lo scrivente ha avuto l’onore di essere eletto unanimemente e di presiedere il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome dal 2011 al 2013.

Nel corso di tale incarico istituzionale, primo Difensore civico del Piemonte eletto a tale carica, il Presidente Coordinatore ha ottenuto, nel 2011, il formale riconoscimento della figura del Presidente, quale rappresentante della Difesa civica italiana nella Rete europea degli Ombudsman – Defensores del pueblo - Défenseurs des droits – Difensori civici, istituita nel 2000 dal Mediatore Europeo (pubblica Istituzione prevista dal Trattato di Maastricht e, quindi, ripresa nel Trattato di Lisbona).

Il Mediatore Europeo ha organizzato, con il concorso dei relativi Parlamenti nazionali, Seminari di lavoro della Rete, ovvero *workshop*, ai quali ha partecipato attivamente il Difensore civico, anche quale relatore/coordinatore, a Innsbruck, Copenaghen, Bruxelles, Varsavia (quest'ultimo, nel 2015, dedicato all'Ombudsman quale Istituzione deputata dall'ordinamento internazionale, come non è ancora compiutamente nel nostro Paese, alla tutela antidiscriminatoria ed alle problematiche riferite al rimpatrio assistito di emigrati, in Europa con l'assistenza e la garanzia dell'intervento del Difensore civico: come avviene in tutti gli altri Paesi d'Europa).

Nell'ambito di attività organizzate dal Centro per i Diritti Umani dell'Università di Padova, struttura UNESCO, riconosciuta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, il Difensore civico scrivente ha costituito e formato, nel 2012, l'Istituto Italiano dell'Ombudsman, che ha co-presieduto unitamente al Prof. Marco Mascia, Presidente del centro padovano.

Con il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) e l'Università "La Sapienza" in Roma – Facoltà di Giurisprudenza-, il Difensore civico scrivente ha partecipato, a far tempo dal 2010, ad annuali attività seminariali, promosse dall'Università di Roma e dal Comune di Roma, intese a commemorare la Secessione della Plebe del 495 a.C., quale atto fondativo del Tribunato della Plebe, espressione di "potere negativo", al quale la cultura romanistica riconnette anche il moderno Difensore civico.

Lo scrivente Difensore civico del Piemonte, unico europeo, è stato nominato nel 2011 quale membro del Consiglio direttivo dell'Istituto latino-Americano dell'Ombudsman, presieduto da Carlos Constenla, a cui fanno riferimento i Defensores del pueblo dell'intero Sud America, e, in tal veste, ha sottoscritto alcune significative Dichiarazioni internazionali per la tutela e la valorizzazione dei diritti umani, da ultimo a Città del Messico (anno 2013) e Rio de Janeiro (anno 2015).

Ancora, il Difensore civico scrivente è stato chiamato a partecipare nel 2012 al 1° Seminario euro-asiatico di diritto romano, sui diritti dell'uomo e, in recepimento del diritto pubblico repubblicano romano nell'area euro-asiatica, dal Presidente della Corte Costituzionale del Tagikistan, Prof. Mahmudov, tenutosi a Dushanbee (Tagikistan), con la partecipazione di numerosi cattedratici romanisti e di "Difensori civici" di numerosi Paesi, dalla Germania, alla Spagna, alla Romania, alla Grecia, alla Turchia, alla Serbia, alla Polonia, alla Russia, alle Repubbliche ex Sovietiche ed alla Cina.

All'esito del Seminario, lo scrivente Difensore civico ha dato alle stampe, per l'Editore Rubettino, un breve saggio ("Un Difensore civico per la Repubblica"), che reca la prefazione del prof. Pierangelo Catalano, noto cattedratico, presentato nel 2012 presso lo stand della Regione Piemonte del Salone internazionale del libro, in Torino.

Convenzioni

Nel corso dei sei anni sono state stipulate diverse Convenzioni finalizzate promuovere ed espandere la funzione della Difesa civica, oltre che a realizzarla in contesti che ne richiedevano l'attivazione.

Si ricordano le Convenzioni, tutte in essere:

con l'**Università di Torino, Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Politiche** (che hanno dato luogo a lezioni del Difensore civico all'Università e ad alcune Tesi di laurea sulla Difesa civica, curate da studenti); non essendosi dato corso, ad oggi, in assenza di iniziative da parte della Direzione regionale, pur sollecitata, ad attività di tirocinio/stage previste dalle Convenzioni;

con il **Tribunale di Torino** (con il quale è stato attivato un coordinamento sistemico a fini di orientamento dei cittadini);

con il **Tribunale per i minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta** (nei termini di cui sopra, riferiti a minorenni e loro familiari);

con **Associazioni di consumatori**;

con la **Consigliera di parità regionale**;

con l'**Università della Terza Età – UNITRE Piemonte (con cui si è dato corso ad un progetto “Adotta la tua città”**, inteso a promuovere la cultura della Difesa civica istituzionale;

con l'**ATC** (Agenzia Territoriale per la Casa della Provincia di Torino) (a seguito della soppressione del Difensore civico dell'ATC e con conferimento della relativa funzione allo scrivente Difensore civico).

E' in corso di elaborazione e realizzazione Convenzione, suggerita dallo scrivente Difensore civico con la **Città Metropolitana di Torino**, in conformità dello Statuto della stessa Città.

Altre Convenzioni sono state sollecitate dallo scrivente, sin dal 2010, e anche a seguito della soppressione del Difensore civico comunale (legge finanziaria 2010), con tutti i Comuni del Piemonte, quale espressione di “giustizia di prossimità”; ma il cammino è molto arduo, molte sono le resistenze, mentre l'Ufficio andrebbe potenziato (laddove soffre di una consistente riduzione di personale e di dotazioni), ulteriormente potenziandosi le strutture degli Uffici di Relazioni con il Pubblico, in cui inserire sistemicamente anche il Difensore civico, per attività di front-office e numero verde, ripetutamente suggerite.

xxxxxxx

L'attività svolta nell'anno 2015 (1 gennaio – 30 giugno 2015).

Nel congedarmi si pubblicano in allegato tabelle riepilogative dell'attività e degli interventi, divise per le seguenti materie e aree tematiche:

Servizi alla persona (in particolare Sanità, Assistenza, Disabilità, Tutela di diritti fondamentali);

Edilizia residenziale pubblica (ATC);

Territorio e Ambiente;

Partecipazione al procedimento amministrativo e diritto di accesso agli atti;

Finanze e Tributi (Imposte, tributi locali);

Servizi pubblici o di pubblica utilità (utenze: gas, energia elettrica, acqua);

Trasporto pubblico locale;

Altre materie (problematiche amministrative con risvolti giurisdizionali, problemi di vicinato e condominiali, problemi nei rapporti con Enti pubblici, ecc.).

A far tempo dal 2009 sono pervenute all'Ufficio 14.283 richieste di intervento, nel primo semestre del corrente anno 2.143 (a fronte di 3.808 nell'intero anno 2014).

Il senso di un percorso

Ringrazio i funzionari tutti dell'Ufficio per la preziosa cooperazione prestata.

Ringrazio ancor prima cittadini, enti ed imprese che si sono rivolti con fiducia al mio Ufficio e che vorranno continuare a rivolgersi allo stesso Ufficio.

Auspico che la funzione pubblica e gratuita, nell'interesse dei cittadini, venga conosciuta e meglio strutturata ed istituito quel Difensore civico nazionale che manca all'Italia, quale Autorità realmente indipendente, imparziale e competente, capace di dare voce ai diritti, *in primis*, il diritto alla "buona amministrazione".

Il mio congedo è anche un modo per continuare a ricordarVi e a sollecitare azioni positive per il bene comune.

Il "senso" del percorso, che e' un cammino in continuo divenire, sta nel verso del poeta:

"De tudo, ficaram três coisas" (Fernando Pessoa)

"Di tutto restano tre cose :

la certezza che stiamo iniziando,

la certezza che abbiamo bisogno di continuare,

la certezza che saremo interrotti prima di finire.

Pertanto, dobbiamo fare:

dell'interruzione, un nuovo cammino,

della caduta un passo di danza,

della paura, una scala,

del sogno, un ponte,

del bisogno, un incontro".

Torino , 29-30 giugno 2015

Avv. Antonio Caputo

1.10.7.1/389

Consiglio Regionale del Piemonte

PR1



P00001677/DC-R 13/10/15 DC

 **CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE**

Difensore Civico

Alla cortese attenzione
del Dottor
Fulvio Moirano
Direttore Regionale della Sanità della
Regione Piemonte

Alla cortese attenzione
del Dottor
Vittorio De Micheli
Responsabile Assistenza Socio
Sanitaria Territoriale della Regione
Piemonte.

E p. c. Alla cortese attenzione
del Presidente del Consiglio
Regionale del Piemonte
Mario Laus

E p.c. Alla cortese attenzione
del Presidente della Giunta
Regionale del Piemonte
Sergio Chiamparino

Via San Francesco
D'Assisi, 35
10121 Torino
Tel. 011-5757 387/524
Fax 011- 5757 386

difensore.civico@cr.piemonte.it
difensore.civico@cert.cr.piemonte.it
www.cr.piemonte.it

Aderente alla Rete
Europea dei
Difensori Civici



Relazione del Difensore Civico avente ad oggetto i risultati dell'indagine conoscitiva promossa di ufficio sulle fonti regolamentari e sulle prassi applicative adottate nella Regione Piemonte con riferimento ai Trattamenti Sanitari Obbligatori

In conseguenza del noto avvenimento occorso nella nostra città lo scorso 5 agosto quando il signor Andrea Soldi, sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio, decedeva nell'immediatezza dell'esecuzione dell'intervento coercitivo in circostanze e per cause il cui accertamento è in corso da parte della Procura della Repubblica di Torino questo Ufficio ha avviato lo scorso 25 agosto un'indagine conoscitiva¹ avente ad oggetto i contenuti delle linee guida, delle circolari e dei protocolli della Regione Piemonte e del Corpo di Polizia Municipale di Torino dedicate alla disciplina degli interventi di autorità in tema di Trattamento Sanitario Obbligatorio ed Accertamento Sanitario Obbligatorio.

L'indagine è stata effettuata sulla scorta della previsione normativa contenuta nell'articolo 3, Il comma, della Legge Regionale del Piemonte numero 50/1981 (diritto di iniziativa autonoma dell'Ufficio del Difensore Civico a fronte di casi di particolare rilievo) nonché del disposto dell'articolo 1 della Legge Regionale del Piemonte numero 47/85 (facoltà di intervento del Difensore Civico nei confronti degli Organi Amministrativi del Servizio Sanitario) ed infine della potestà di iniziativa a tutela delle persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale accordata ai Difensori Civici dalla Legge 5 febbraio 1992 numero 104 (legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

Essa ha lo scopo di accertare se le fonti regolamentari e/o le prassi applicative adottate nella nostra Regione con riferimento ai trattamenti eseguiti senza il consenso nei confronti di soggetti sofferenti per patologia mentale siano o meno rispettose dei diritti fondamentali della persona sanciti dalla Costituzione e dalla Legge ordinaria.

¹ Allegato A)

In data 31 agosto scorso perveniva la risposta del Comandante della Polizia Municipale dottor Alberto Gregnanini² e, in data, 16 settembre, quella del Dottor Fulvio Moirano, Direttore Regionale della Sanità³.

Prima di passare all'esame della documentazione pervenuta pare utile operare una breve ricognizione delle fonti normative di rilievo nazionale, sottolineando nell'incipit che il tema dell'uso della forza nei confronti dei pazienti psichiatrici è assai complesso ed ambivalente, tenuto conto per un verso della necessità di far fronte all'esigenza di sicurezza di chi cura, per altro verso della tragedia di chi è curato, ancora oggi in troppi casi sottoposto a misure cui la nostra coscienza etica si ribella.

Quella dell'assistenza e delle cura dei "matti" è infatti branca irrisolta della moderna scienza medica: molti, tra i non addetti ai lavori, pensano che la legge 180 del 1978 (cui a causa di un persistente equivoco si continua a far riferimento come alla "Legge Basaglia") abbia definitivamente cancellato le misure restrittive della libertà fisica dei ricoverati, in primis la contenzione, ma purtroppo non è così.

D'altro canto è ancor oggi opinione corrente quella di una maggior pericolosità del sofferente psichico rispetto alla "persona normale": al contrario, l'aggressività violenta (che non va confusa con una generica irregolarità comportamentale) si manifesta solo in rari casi e non consegue automaticamente a qualsivoglia patologia di natura psichiatrica. Ciò nonostante, il rischio che essa possa essere agita in occasione della sottoposizione del malato ad un trattamento *obbligatorio* è insito nella natura stessa dell'intervento che, per definizione, è connotato da una forzatura della libertà di autodeterminazione del paziente.

A ciò si aggiunga che dal 1978 ad oggi la accesa discussione tra gli psichiatri che aderiscono, praticandola, alla prospettiva radicale della definitiva abolizione della contenzione nei Dipartimenti di salute mentale⁴ e quelli gradualisti che ne invocano la progressiva riduzione fin ad arrivare all'azzeramento (nel frattempo continuando ad utilizzarla)⁵, non si è mai affievolita. Con ciò determinandosi anche una vera e propria

² Allegato B)

³ Allegato C)

⁴ La posizione "no restraint" è ben esemplificata da Giovanni Rossi e Lorenzo Toresini in "SPDC aperti e senza contenzione per i diritti inviolabili della persona" nel volume collettaneo a cura di Stefano Rossi "Il nodo della contenzione", pagina 273 e ss

⁵ Per contro le ragioni della posizione gradualista sono rintracciabili nel contributo di Antonio Amatulli e Stefania Borghetti "la contenzione in psichiatria tra etica e pratica: solo tesi e antitesi", nel volume collettaneo sopra citato, pagina 251 e ss

diaspora, in primo luogo culturale ma poi anche operativa, su quale debba essere il ruolo dello psichiatra in occasione dell'esecuzione di un TSO.

Venendo al tema oggetto della presente relazione, va subito segnalato come, nel disciplinare il TSO, il legislatore ordinario abbia avuto a cuore misure poste a garanzia del malato prima ancora che della collettività.

Lo si ricava dalla previsione di una doppia certificazione medica e di una motivata e tempestiva convalida giudiziaria con durata massima certa, esigendo altresì una triplice condizione: l'urgenza terapeutica, il rifiuto di cure da parte del paziente, l'impossibilità di adottare tempestive misure extraospedaliere (art. 34 Legge 833/78).

La circostanza che la legge esiga, fino all'ultimo istante, iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione del soggetto obbligato ci indica, inoltre, che il provvedimento di TSO, pur legittimando l'uso della forza, raccomanda agli operatori di ricorrervi solo in casi eccezionali, escludendo dunque che lo si possa assimilare ad un provvedimento di ordine pubblico,

Certo la legge consente (sia pur implicitamente) che, nel caso in cui gli sforzi rivolti ad ottenere il consenso del soggetto malato di mente si siano rivelati infruttuosi, possa essere praticato un *quid* di forza fisica nel corso dell'esecuzione del provvedimento: con quali modalità, con quali accorgimenti, con quali prescrizioni, l'uso della forza potrà però essere declinato nei confronti della persona soggetta all'esecuzione del provvedimento ?

Il legislatore del 1978 rimase silente sul punto, verosimilmente per il timore che la introduzione di una regolamentazione potesse legittimare surrettiziamente ciò che purtroppo era appartenuto alla storia della manicomialità, volendo la riforma escludere, in linea di principio, l'uso abitudinario del ricorso alla forza nel trattamento dei malati.

I limiti allo stato di soggezione che deriva al paziente dall'esecuzione del TSO vanno dunque rintracciati, senza tappe intermedie, nella nostra Carta fondamentale che, al secondo comma dell'articolo 32, pone quale sbarramento alla libertà del legislatore il principio del ***rispetto della persona umana, nella sua integralità***, confermando -con maggior perentorietà- il principio già affermato dall'articolo 27 con riferimento all'esecuzione della pena e dall'articolo 13 per ogni ipotesi di restrizione della libertà personale.

Autorevolissima dottrina⁶ ci ricorda, che il secondo comma dell'articolo 32, utilizzando l'espressione "**non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana**" realizza ". . . **una delle dichiarazioni più forti della nostra costituzione. . . pone al legislatore un limite invalicabile, più incisivo ancora di quello previsto dall'articolo 13 per la libertà personale, che ammette limitazioni sulla base della legge e con provvedimento motivato del giudice. Nell'articolo 32 si va oltre. Quando si giunge al nucleo duro dell'esistenza, alla necessità di rispettare la persona umana siamo di fronte all'indecidibile. Nessuna volontà esterna, fosse pure quella coralmemente espressa da tutti i cittadini o da un Parlamento unanime, può prendere il posto di quella dell'interessato . . .**".

Anche dalla lettura dei resoconti della discussione dedicata alla formulazione dell'articolo 32, si ricava l'intenzione dei costituenti di rimarcare la perentorietà della norma: essi, "*dopo aver in un primo momento definito il limite invalicabile attraverso il riferimento alla dignità, ritennero più forte il richiamo alla personalità umana, approdando infine alla formula più diretta e non equivoca del rispetto della persona umana*"⁷

Dunque il rispetto della persona non è soltanto il limite posto dai Costituenti al legislatore ordinario ma anche la chiave interpretativa -cogente nell'operatività- delle modalità di esecuzione del trattamento obbligatorio.

D'altronde si è anche, del tutto condivisibilmente, osservato⁸ che, la tutela dei diritti della persona del malato deve essere massimamente presidiata proprio perché questa si trova già a fronteggiare l'aggressione del male che l'ha colpita e deve dunque godere di una rinforzata protezione.

Quali conclusioni trarre da una lettura costituzionalmente orientata⁹, **ispirata dunque al rigoroso rispetto della persona nella sua integralità**, dell'articolo 34 della legge 833 del 1978 ?

Pare a chi scrive che gli unici criteri idonei a legittimare, sotto il profilo del principio del rispetto della persona, l'uso della forza in sede di TSO -così come più in generale nel

⁶ Stefano Rodotà, Il diritto ad avere diritti, pag 256

⁷ Ivi

⁸ Marco Azzalini, Spigolature in tema di contenzione della persona capace, nel volume collettaneo sopra citato, pagina 195

⁹ Come ricorda F. Maisto in Invecchiare nella garanzia dei diritti, pagina 140 "Contro la Costituzione non vale alcun protocollo, non vale alcun regolamento, non vale alcuna legge"

corso del ricovero- siano quelli della **eccezionalità, della residualità e della massima riduzione possibile della sua invasività nei confronti del corpo della persona trattata**: in un'ottica siffatta la coazione fisica potrà essere utilizzata solo se indispensabile per fronteggiare reazioni aggressive del paziente e, comunque, a condizione che ne venga dispiegato il minor quantitativo possibile e per il minor tempo possibile.

Ancor più eccezionale il ricorso alla contenzione meccanica¹⁰ giacché essa, implicando il protrarsi del blocco del corpo del paziente, determina un vulnus anche alla libertà personale e non solo a quella di autodeterminazione.

Certo il giurista, riflettendo sul mutismo della legge 180 in tema di regole limitative in sede di applicazione del TSO, non può esimersi dal coltivare un dubbio di costituzionalità per omesso rispetto della riserva di legge: la Corte Costituzionale ha infatti stabilito¹¹ che in tema di atti amministrativi invasivi della libertà personale occorrono norme legislative che determinino nel contenuto e nelle modalità, sia pure con formule elastiche, le limitazioni della libertà dei cittadini.

Esaurita la disamina della legislazione nazionale, per la cui inevitabile sommarietà ci si scusa, occorre ora passare al vaglio del documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, fatto proprio dalla Regione Piemonte con Deliberazione della Giunta Regionale 29 marzo 2010, trasmesso a questo Ufficio dalla Direzione della Sanità Regionale con nota del 16 settembre scorso.

Esso osserva, in sede di premessa, che ogni forma di intervento sanitario sottratto al consenso del paziente viene considerata dal nostro legislatore (si veda, in particolare, la previsione dettata dall'articolo 33 della Legge 833/78) ***“un'eccezione di cui restringere la portata, salvaguardando i diritti della persona dalle limitazioni che ne derivano”***. . . e che ***“la prospettiva migliore in cui affrontare e risolvere le difficoltà che si incontrano nella gestione degli interventi psichiatrici obbligatori è quella che nasce dalla loro collocazione nell'ambito della totalità della psichiatria. . .”*** con la conseguenza che ***“soltanto soluzioni adeguate dei problemi della rete dei servizi di salute mentale rendono credibile l'impegno, cui ci sollecita la legge, a riportare nell'ordinaria***

¹⁰ In questa relazione non viene affrontato l'ancor più complesso tema della contenzione meccanica in sede di ricovero

¹¹ La sentenza è la 115 del 7 aprile 2011

modalità di gestione del bisogno psichiatrico gli interventi fatti senza il consenso del paziente”

Ambizione questa che dovrebbe essere accompagnata, in ciascuna Regione, dalla predisposizione di un coordinamento di tutte le Istituzioni coinvolte (Comune, Polizia Municipale, Pronto Soccorso, 118 ecc.), chiamato a provvedere alla stesura di protocolli applicativi condivisi e ad attivare programmi di formazione interprofessionale allo scopo di favorire la condivisione delle competenze necessarie.

Si tratta di un impegno programmatico di significativo rilievo, encomiabilmente indirizzato a colmare il silenzio della normativa nazionale attraverso la promessa di indicazioni operative certe, a garanzia sia dei pazienti che del lavoro degli operatori.

Superata la lettura della premessa si rimane però delusi dall'assenza, nello sviluppo dell'elaborato, di indicazioni più approfondite riguardanti la fase della esecuzione del TSO: le prescrizioni si mantengono infatti in un ambito di estrema genericità, delegando ai protocolli applicativi locali l'enunciazione di quelle regole che sarebbe opportuno invece suggerire per l'intero territorio nazionale.

Una questione appare ben più rilevante delle altre ed è quella che appare suscettibile - se non chiarita - di ingenerare pericolose incertezze : **chi è il soggetto che ha la responsabilità dell'intervento di TSO e che, dunque, è chiamato a decidere il se, il come ed il quando dell'eventuale uso della forza ?**

Sul punto il Documento della Conferenza delle Regioni stabilisce (foglio 6): *“La titolarità della procedura di TSO appartiene alla Polizia Municipale in tutta la fase di ricerca dell'infermo e del suo trasporto al luogo dove inizierà il trattamento; al personale sanitario spetta la collaborazione per suggerire le precauzioni opportune per rendere meno traumatico il procedimento e per praticare gli interventi sanitari che si rendessero necessari. La collaborazione tra le due componenti permetterà di conciliare sicurezza e qualità dell'assistenza. . . La Polizia Municipale esercita ogni sollecitazione necessaria per convincere il paziente a collaborare nel rispetto della dignità della persona.”*

L'affermazione di una “titolarità” della procedura in capo alla Polizia Municipale, pur se evocativa della necessità di una *“collaborazione tra le due componenti”* sembrerebbe indicare come, in una siffatta impostazione, il soggetto chiamato ad assumere la decisione sull'uso della forza e, successivamente, a dirigere le operazioni, debba essere un

appartenente al corpo di Polizia Municipale mentre al personale sanitario spetterebbe solo la facoltà di “*suggerire precauzioni*”.

Sul tema, formulando regole del tutto dissimili da quelle or ora esaminate, era in precedenza intervenuta una circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – del 22-3-96, osservando:

*“Premesso che **il prelievo ed il trasporto del malato di mente dal domicilio al luogo di cura** è da intendersi ormai come mera operazione sanitaria rivolta alla tutela della salute e dell'incolumità dell'alienato, la stessa è **di competenza del personale medico e paramedico** e dovrà essere effettuata alla stregua di qualsiasi altro ricovero ospedaliero a mezzo dei servizi di ambulanza esistenti e disponibili in sede locale.*

Essendo però il soggetto affetto da una ‘patologia particolare’, capita spesso che egli non collabori al ricovero, rifiutando persino di salire sullo speciale mezzo che dovrà tradurlo all'apposita struttura. Si tratta, a questo punto, di stabilire a chi spetti di intervenire sul paziente obbligato alla terapia per eseguire l'ordinanza sindacale, caratterizzata dall'urgenza e dall'immediatezza.

In considerazione del fatto che la legge demanda espressamente ai servizi psichiatrici l'attuazione degli interventi di cura e che il paziente ha assunto la veste di ammalato e tenuto conto del carattere precipuamente sanitario della procedura di trasferimento del predetto, ne discende che il potere-dovere di ricorrere alla coercizione fisica che si rendesse necessaria spetta innanzi tutto al personale specializzato medico ed infermieristico.

Del resto è evidente che anche l'atto materiale con cui si concretizza la “cattura” nei confronti di un soggetto malato di mente, trattandosi appunto di un malato particolare, richiede particolari cognizioni tecnico-scientifiche, talché può essere compiuto nella maniera più idonea soltanto dal personale sanitario cui il paziente è affidato e che meglio di chiunque altro è in grado di valutare, sempre nell'ottica del superiore interesse terapeutico per cui è chiamato ad agire, le modalità cui deve in pratica adeguarsi siffatto specifico intervento diretto a forzare la personalità dell'ammalato.

Qualora il personale infermieristico, nonostante i tentativi esperiti, non riuscisse ad evitare il rifiuto al ricovero per opposizione attiva del malato ben potrà rivolgersi ai Vigili Urbani o Vigili Sanitari ai quali è consentito fare uso della forza, avendo essi il dovere di contribuire, come dipendenti dal Sindaco, all'esecuzione dell'ordinanza emanata dal

predetto in qualità di autorità sanitaria locale. Nei termini sopra descritti appare corretta la procedura prevista oggi dalla legge per il ricovero coatto del malato di mente”.

Pare a chi scrive che le tesi esposte dal Ministero dell'Interno possano essere ritenute condivisibili nella parte in cui assegnano al medico la responsabilità delle decisioni da assumere: **il ruolo del sanitario non può essere infatti inteso alla stregua di una consulenza specialistica in favore di altri soggetti chiamati all'uso della forza ma si articola necessariamente in una valutazione della condotta del paziente in relazione alla patologia che egli manifesta, con conseguente scelta, in sede di TSO, dei rimedi più appropriati alla malattia, al tempo ed al luogo dell'intervento.**

Diversamente ragionando si attribuirebbe alla procedura di TSO una valenza di ordine pubblico che non le è propria, assimilandola all'esecuzione di un provvedimento restrittivo della libertà personale. Il che è certamente in contrasto sia con la previsione della legge ordinaria sia con il principio, più volte richiamato in queste pagine, posto dalla Costituzione a tutela del malato.

Per quanto attiene infine alla documentazione trasmessa dal Comandante della Polizia Municipale del Comune di Torino, viene in rilievo particolarmente la circolare operativa numero 180 del 2 dicembre 2009.

Essa, alla scheda 6, formula alcune condivisibili¹² raccomandazioni di carattere generale indirizzate agli agenti di Polizia Municipale chiamati ad operare in sede di TSO, pur mostrandosi ambigua con riferimento al tema di chi debba essere il soggetto chiamato a dirigere le operazioni di TSO anche nella fase eventuale in cui si manifesti la necessità dell'uso della forza.

Il contenuto di alcune delle indicazioni presenti nella circolare numero 180 evidenzia ulteriormente l'urgenza di un confronto e di una elaborazione comune tra i soggetti istituzionali (in primis i Responsabili dei Dipartimenti di Salute Mentale e dei Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura, i Sindaci, la Direzione Sanitaria Regionale) chiamati alla gestione dei trattamenti obbligatori, pena una rischiosa confusione riguardante l'attribuzione delle competenze.

¹² In particolare laddove rammenta che l'uso della forza deve sempre essere commisurato alle esigenze terapeutiche e non superare il rispetto della dignità e dell'integrità della persona fisica e laddove prescrive che potranno “adottarsi misure che implicino l'uso della forza solo nel caso in cui il soggetto da accompagnare assuma comportamenti diretti

§ §

Le riflessioni che si sono fin qui svolte, ispirate dal proposito di richiamare l'intangibilità del limite costituzionale del rispetto dell'integrità fisica e morale del paziente nelle fasi operative dei trattamenti obbligatori, consentono, pur nella consapevolezza della estrema complessità del tema, di suggerire:

- 1) di rendere immediatamente operativi i contenuti della Delibera della Giunta Regionale del 29 marzo 2010 nella parte in cui si è previsto di favorire l'attivazione di un coordinamento di tutte le istituzioni coinvolte che elabori protocolli interistituzionali finalizzati a favorire una corretta applicazione dei trattamenti eseguiti senza il consenso nei confronti di soggetti sofferenti per patologia mentale.
- 2) segnalando l'opportunità della partecipazione al coordinamento di rappresentanze degli Ordini dei Medici della Regione e della Società Italiana di Psichiatria, cui andrebbe precipuamente affidata la elaborazione delle linee guida relative alle modalità di uso della forza.
- 3) precisando, in occasione della convocazione del coordinamento, che i criteri autorizzativi dell'uso della forza indicati nelle linee guida dovranno essere conformi al rispetto dei principi di eccezionalità e di residualità, potendo la coazione essere praticata solo se indispensabile per fronteggiare reazioni aggressive del paziente e, comunque, a condizione che ne venga dispiegato il minor quantitativo possibile e per il minor tempo possibile.
- 4) dando infine mandato al coordinamento di elaborare modalità e contenuti di quel programma di formazione interprofessionale, volto alla condivisione delle competenze necessarie agli operatori, anch'esso preveduto nella citata delibera del 29 marzo 2010.

ad azioni di autolesionismo, tenti di aggredire persone terze o danneggiare cose, oppure opponga resistenza attiva e violenta nei confronti degli agenti operanti o del personale medico presente”

- 5) con preghiera di dare comunicazione a questo Ufficio dei risultati delle iniziative che si auspica possano essere assunte

Con i migliori saluti.

Torino, 12 ottobre 2015

Il Difensore Civico
Avv. Augusto Ferro



DATA 26 GEN. 2016

PROTOCOLLO 1501/A1402A

CLASSIFICAZIONE 1

Alla Cortese Attenzione del
Difensore Civico
Avv. Augusto Fierro
Via San Francesco D'Assisi,35
10121 Torino

OGGETTO: Trattamenti Sanitari Obbligatori, iniziative regionali.

La presente per aggiornarLa sulle iniziative che sono state adottate in conseguenza dell'infausto e doloroso evento accaduto lo scorso 5 agosto.

Come è stato giustamente da Lei evidenziato, nonostante esistano documenti e circolari che hanno puntualmente regolamentato le modalità di intervento nei confronti di soggetti sofferenti per patologia mentale nel caso risulti necessario un trattamento sanitario obbligatorio, è possibile che, proprio per la particolarità di soggetti e circostanze, si possano ingenerare delle incertezze su modalità operative e responsabilità.

Successivamente alla scomparsa di Andrea la scrivente Direzione ha sollecitato degli incontri tra gli operatori che quotidianamente intervengono sul territorio regionale ogni qualvolta si renda necessario un TSO; ad oggi è operativo un gruppo di lavoro a cui partecipano rappresentanti dei Dipartimenti di Salute Mentale piemontesi, del Servizio di Pronto Intervento 118 e del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Torino.

Al Tavolo è stato dato mandato di elaborare delle linee guida che tengano conto del quadro normativo nazionale e che favoriscano l'efficace collaborazione tra gli operatori, sempre nel massimo rispetto del malato, soggetto fragile cui vanno sempre riconosciute tutte le garanzie enunciate dalla nostra Costituzione.

Sarà cura della scrivente Direzione comunicarLe i contenuti del provvedimento non appena il Tavolo avrà concluso i lavori.

A disposizione per ogni eventuale chiarimento, porgiamo i migliori saluti

CF

Il Dirigente
Vittorio Demicheli

10.7.1/493

Consiglio Regionale del Piemonte

PRI



A00001843/DC-R 12/11/15 DC

 CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE

Alla cortese attenzione
del Dottor Armando Spataro
Procuratore della Repubblica
presso Il Tribunale di Torino

Alla cortese attenzione
del Dottor Mario D'Onofrio
Procuratore della Repubblica
presso Il Tribunale di Alessandria

Alla cortese attenzione
del Dottor Vincenzo Paone
F.F. Procuratore della Repubblica
presso Il Tribunale di Asti

Alla cortese attenzione
del Dottor Giorgio Reposo
Procuratore della Repubblica
presso Il Tribunale di Biella

Alla cortese attenzione
della Dott. sa Gabriella Viglione
Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Cuneo

Alla cortese attenzione
del Dottor Giuseppe Ferrando
Procuratore della Repubblica
presso Il Tribunale di Ivrea

Alla cortese attenzione
del Dottor Francesco Saluzzo
Procuratore della Repubblica
presso Il Tribunale di Novara

Alla cortese attenzione
del Dottor Fabrizio Argentieri
F.F. Procuratore della Repubblica
presso Il Tribunale di Verbania

Alla cortese attenzione
del Dottor Paolo Tamponi
Procuratore della Repubblica
presso Il Tribunale di Vercelli

Oggetto: Statuizioni della Legge 104/1992 e successive modifiche per la maggior tutela nel processo penale delle persone portatrici di minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali

Dal luglio scorso ricopro la funzione di Difensore Civico della Regione Piemonte, a seguito di designazione del Consiglio Regionale, ed ho intrapreso l'attività di controllo e garanzia assegnata al mio Ufficio dalla Legge (la relativa disciplina è descritta nel tascabile che allego per Vostra comodità), programmando anche rilievo e priorità da assegnare ai fascicoli.

Pur se in primo approccio, ritengo appropriato l'attribuire adeguato rilievo alla funzione antidiscriminatoria, la cui importanza nel contesto dei diversi compiti affidati dalla Legge alla Difesa Civica è sottolineata da Organismi sopranazionali (da ultimo va rammentata la Risoluzione 63/169 adottata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 20 marzo 2009) che ne sollecitano il riconoscimento in capo agli Ombudsmen (qualunque sia la dizione con cui essi vengano definiti nei diversi Stati).

Un esplicito affidamento alla Difesa Civica di compiti di tale natura, limitatamente all'ambito del processo penale, era stato introdotto, per il vero, dall'articolo 35 della Legge 104 del 1992 nel contesto di una regolamentazione di tutela dell'*assistenza, integrazione sociale e dei diritti delle persone handicappate*

La disposizione aveva previsto, al primo comma, un'aggravante ad effetto speciale (aumento da un terzo alla metà della pena) per alcuni gravi delitti contro la persona, se commessi ai danni di persona handicappata (la cui portata è stata estesa, dalla Legge 94 del 2009, a tutti i delitti non colposi elencati nei titoli XII e XIII del libro II del codice penale) volendosi produrre una rinforzata prevenzione nei confronti dei delitti commessi approfittando di situazioni di disabilità, ritenuti dal legislatore, per questa ragione, particolarmente odiosi.

E nel secondo comma, aveva facoltizzato il Difensore Civico a costituirsi parte civile per affiancare la persona offesa nei processi aventi ad oggetto i reati sopra elencati.

Con ciò stabilendo una consistente eccezione alle regole generali sulla legittimazione processuale della parte civile, agendo l'Ombudsman, sulla scorta di questa apprezzabile innovazione sistematica, non per richiedere il risarcimento di un danno immediatamente e direttamente ascrivibile ad una lesione derivante dal reato ma per giustapporsi, quale titolare di un'azione pubblica "antidiscriminatoria", al Pubblico Ministero ed ai soggetti danneggiati eventualmente costituiti.

Una novità consonante con il sopra richiamato indirizzo internazionale in tema di competenze dalla Difesa Civica che, a sommosso avviso di chi scrive, ne adegua ai tempi il ruolo, che si vorrebbe sempre di più sensibile alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei più deboli, per l'affermazione -in primis- del principio costituzionale di eguaglianza

La disposizione risulta purtroppo fino ad oggi disapplicata così come, per altro verso, non ho rintracciato precedenti che attengano a casi in cui sia stata contestata l'aggravante introdotta dal primo comma dell'articolo 36 Legge 104 del 1992: il che fa dubitare della sua effettiva applicazione nelle fattispecie in cui, sussistendone i presupposti, ciò sarebbe doveroso.

Mi rivolgo pertanto alla Vostra sensibilità per segnalare la questione ed altresì per chiedere che il mio Ufficio venga tempestivamente informato, in occasione dell'esercizio dell'azione penale con richiesta di rinvio a giudizio o con citazione diretta a giudizio, della pendenza dei procedimenti penali presi in considerazione nell'articolo 36 della Legge 104/92.

Grato per l'attenzione e confidando che questa breve nota possa trovare il Vostro apprezzamento ed una Vostra fattiva adesione, rimango a disposizione per qualsivoglia eventuale necessità di approfondimento del tema.

Con l'occasione Vi prego di gradire i miei migliori saluti.

Torino, 12 novembre 2015

Il Difensore Civico
Avv. Augusto Fierro



**AGENZIA TERRITORIALE PER LA CASA
DEL PIEMONTE CENTRALE**



**DOCUMENTO D'INTESA DI BUONE PRATICHE
TRA
L'AGENZIA TERRITORIALE PER LA CASA
DEL PIEMONTE CENTRALE
E
IL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE**

Torino, 15 dicembre 2015

INTESA DI BUONE PRATICHE TRA AGENZIA TERRITORIALE PER LA CASA DEL PIEMONTE CENTRALE E L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE

tra

L' Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte centrale rappresentata dal presidente Marcello Mazzù e di seguito denominata "ATC"

e

il Difensore Civico della Regione Piemonte avv. Augusto Fierro quale Autorità indipendente della Regione Piemonte ex art. 90 dello Statuto regionale e di seguito indicato come "Difensore Civico Regionale"

Premesso che:

- o le funzioni e i compiti dell'Ufficio del Difensore civico sono regolate dalla legge regionale 9.12.1981, n. 50;
- o in particolare, il Difensore civico ai sensi dell'art. 2 comma 2 "può intervenire nei confronti degli uffici delle Amministrazioni regionali e degli enti pubblici regionali";
- o le Agenzie Territoriale per la Casa A.T.C. sono Enti pubblici di servizio, non economici e ausiliari della Regione, con competenza estesa al territorio delle rispettive Province, così stabilito dall'art. 3 della legge regionale 11/93;

Tutto ciò premesso, si conviene quanto segue:

- 1) oggetto della presente intesa è la disciplina dei rapporti tra l'ufficio del Difensore Civico regionale e ATC, Agenzia del Piemonte Centrale, finalizzata all'individuazione di buone pratiche nell'esercizio delle rispettive funzioni;
- 2) l'intento è quello di migliorare le modalità, già sperimentate nel precedente protocollo, di scambio di informazioni per fornire al cittadino risposte immediate ed esplicative spesso rese necessarie dalle difficoltà di comprensione delle procedure di ATC da parte degli utenti;
- 3) ATC si impegna a fornire all'ufficio del difensore civico tutti gli strumenti per una veloce e agevole comprensione delle procedure interne di ATC, in particolare fornendo recapiti telefonici e/o indirizzi di posta elettronica dei funzionari che si occupano della gestione del patrimonio per rendere più tempestiva la risposta all'utente;
- 4) alle richieste inviate dall'Ufficio del Difensore civico, ATC provvederà ad inoltrare risposta in tempi ragionevoli che tengono conto della gravità del caso concreto dell'eventuale pregiudizio a diritti fondamentali della persona;

- 5) l'ufficio del Difensore Civico regionale si impegna ad esercitare attività di orientamento all'utenza nell'ottica di promuovere la comprensione e l'ottemperanza degli obblighi nei confronti di ATC;
- 6) a sua volta l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (Urp) ATC fornirà supporto all'ufficio del Difensore Civico Regionale orientando i cittadini su modalità per richiederne l'intervento;
- 7) incontri periodici tra gli uffici di ATC e del Difensore Civico Regionale potranno essere organizzati per monitorare l'andamento dell'attività di collaborazione ed eventualmente attivare correttivi che possano migliorare il servizio all'utenza;
- 8) le parti si impegnano a dare la massima divulgazione delle presente iniziativa, adoperandosi affinché vengano rispettati gli indirizzi concordati;
- 9) nessun onere è previsto in capo alle parti per l'esercizio dell'attività prevista dalla convenzione;

la convenzione ha durata tre anni dal momento della sottoscrizione.

Il Presidente Agenzia Territoriale per la Casa
del Piemonte Centrale
(dr. Marcello Mazzù)

Il Difensore civico Regionale
(avv. Augusto Fierro)