

INDICE GENERALE

INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO pag. 7

SEZIONE PRIMA**PANORAMICA DELL'ATTIVITÀ SVOLTA**

1.1 Dati relativi alle segnalazioni ricevute nell'anno 2021 pag.13

SEZIONE SECONDA**AREA SANITARIA E SOCIO-SANITARIA**

2 Introduzione all'esercizio della funzione del Garante del diritto alla salute di cui all'art. 2 della Legge 8.03.2017, n. 24 e art. 2 comma 4 bis legge regionale 9.12.1981, n. 50 pag. 17

2.1 Rassegna dei casi più significativi affrontati nel 2021 pag.19

2.2 Lettere di "opposizione alle dimissioni da struttura ospedaliera, sanitaria o socio-sanitaria" pag. 19

2.3 Istanze di intervento riguardanti restrizioni o divieti opposti all'accesso e visita ad anziani ricoverati presso RSA o strutture ospedaliere pag.22

2.4 Istanze di intervento riguardanti criticità connesse ai processi di informatizzazione relativi a prestazioni erogate dal Servizio Sanitario pag. 27

2.5 Istanze concernenti il protrarsi dei tempi di attesa per l'effettuazione di prestazioni sanitarie pag. 28

2.6 Compartecipazione utenti ai costi per prestazioni socio-sanitarie pag. 31

2.7 Approfondimento su percorsi di accesso ai diritti delle persone con autismo pag. 31

2.7.1 Premessa

2.7.2 I percorsi di accesso alle prestazioni sanitarie previste per le persone con autismo

2.7.3. L'erogazione di terapie ABA

SEZIONE TERZA**AREA TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE, ACCESSO DOCUMENTALE E ACCESSO GENERALIZZATO**

3. Introduzione al diritto di accesso	pag. 55
3.1. Approfondimento su accesso ai dati sanitari	pag. 56
3.2. La competenza del Difensore civico regionale sulle Aziende Sanitarie Locali	pag. 62
3.3. Accesso documentale (Legge 241/1990): rassegna dei casi più significativi	pag. 64
3.4. Il diritto di un'organizzazione sindacale a conoscere documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione	pag. 64
3.5. La natura decadenziale del termine di impugnazione dei dinieghi espressi o taciti di accesso e la conseguente inammissibilità dei ricorsi per riesame presentati oltre il suddetto termine	pag. 69
3.6. L'autonomia del diritto di accesso documentale rispetto alla proponibilità di impugnative in sede giurisdizionale	pag. 70
3.7. La cessazione della materia del contendere e la conseguente inammissibilità dei ricorsi per riesame in caso di soddisfacimento dell'interesse all'accesso mediante il rilascio della documentazione richiesta	pag. 72
3.8. Accesso generalizzato (D.Lgs. 33/2013): rassegna dei casi più significativi	pag. 75
3.9. Illegittimità del diniego parziale di accesso generalizzato nel caso di esistenza di ulteriore documentazione non rilasciata al richiedente.	pag. 75
3.10. L'esclusione per l'amministrazione dell'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato in quanto è consentito l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dalla amministrazione stessa.	pag. 78
3.11. L'inesistenza della documentazione richiesta presso l'ente, a prescindere dai motivi che hanno condotto a tale situazione, costituisce motivo di improcedibilità del ricorso per riesame del diniego di accesso generalizzato opposto dall'amministrazione.	pag. 80
3.12. Approfondimento sulla competenza del Difensore civico in materia di nomina di commissari ad acta nel caso di omissione di atti obbligatori per legge da parte degli Enti Locali (art. 136 TU Enti Locali)	pag. 80

3.12.1. Istanza di nomina di commissario ad acta per rimozione cause di incompatibilità nel Consiglio di Amministrazione dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale del Piemonte della Liguria e Valle d'Aosta

SEZIONE QUARTA

PARI OPPORTUNITÀ E DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE

- 4 Introduzione all'esercizio della funzione della Difesa civica ai sensi della legge regionale 23 marzo 2016 n. 5 pag. 85
- 4.1 Rassegna dei casi più significativi affrontati nel 2021 Attività di orientamento pag. 86
- 4.2 Infezione da Covid 19- Mancato rilascio di Green Pass pag. 86
- 4.3 Certificazioni verdi COVID-19 e vaccinazioni anti_SARSCoV-2- Presunta discriminazione della normativa statale- Non competenza- Attività di orientamento. pag. 87
- 4.4 Istanza di intervento nell'ambito di attività concorsuale svolta da Comune presunta discriminazione di candidati che non avevano raggiunto il punteggio di 18/30 Infondatezza. pag. 89
- 4.5. Istanza di intervento in ordine a Bando "Contributi per lo sviluppo della mobilità sostenibile a favore dei cittadini piemontesi PRQA" (linea C) - obbligo di preventivo acquisto del mezzo per accedere al bando, nonché mancata previsione di particolari incentivi a favore di persone in condizione di disabilità- Presunta discriminazione- Infondatezza- Attività di orientamento dell'Ufficio pag. 90
- 4.6. Istanza di intervento in ordine all'impossibilità di utilizzare per l'acquisto di biglietti giornalieri il voucher, rilasciato da parte di GTT in sede di rimborso dell'abbonamento annuale durante il periodo del lockdown- Infondatezza- Attività di orientamento dell'Ufficio pag. 91
- 4.7. La collaborazione con l'Ufficio della Garante per l'Infanzia in materia di antidiscriminazione e pari opportunità pag. 92
- 4.8. Diritto a frequentare la scuola e i contesti sportivi e ricreativi al tempo del covid pag. 92
- 4.8.1 Presunte discriminazioni derivanti dalla condizione vaccinale
- 4.8.2. Disservizi su Piattaforma "Salute Piemonte" e ritardi nell'effettuazione di tamponi (T= e T5) Richiesta di informazioni e incontro
- 4.9. Diritto al trasporto scolastico pag. 95
- 4.9.1. Disservizi nella programmazione di linee ed orari del trasporto scolastico di studenti con disabilità
- 4.9.2 Inadempienza nel trasporto scolastico per studenti della scuola media inferiore
- 4.10. Diritto allo studio e all'assistenza scolastica di minori con disabilità pag. 97

- 4.10.1. Erogazione assegno per assistenza scolastica da parte di Comune
4.10.2. Individuazione assistente di base necessaria per frequenza scolastica di minore con disabilità
- 4.11. Diritto alla mensa scolastica pag. 106
- 4.11.1 Tariffa mensa scolastica per bambini non residenti nel Comune- Assenza di scuola presso il Comune di residenza- Richiesta di valutare adozione di convenzione tra comuni per uniformare la tariffa.
- 4.12. Prevenzione bullismo pag. 106
- 4.12.1. Atti di bullismo presso scuola secondaria - Incontro con il Direttore scolastico- Richiesta interventi risolutivi mirati a risolvere la situazione, nonché a prevenire ulteriori condotte di bullismo all'interno dell'Istituto scolastico e durante il servizio di scuolabus.
- 4.13. Diritto alla riservatezza pag. 108
- 4.13.1. Intervento in ordine a comunicazioni effettuate da Azienda sanitaria al padre biologico di minore già adottato da altra famiglia- Presunta cattiva amministrazione nella conservazione di dati - Richiesta di informazioni

SEZIONE QUINTA

CONFERENZE STAMPA, CONVEGNI, SEMINARI

- 5.1. Convegno “Nuove e vecchie contenzioni (27 maggio 2021) pag. 111
Programmi per l'accesso (giugno 2021)
Salone del libro (17 ottobre 2021)
Unesco (25 novembre 2021)
Giornata Trasparenza (14 dicembre 2021)
- 5.2. Partecipazione al Coordinamento dei Difensori civici regionali pag. 112
e delle Province autonome

SEZIONE SESTA

OBIETTIVI FUTURI

6. Migliorare la collaborazione con le Amministrazioni pag. 115
- 6.1. Le intese di buone pratiche pag. 115
- 6.2 Incontri periodici con gli uffici della Direzione regionale sanità pag. 116
- 6.3 Tutelare il cittadino nel caso di disservizi di piattaforme digitali pag. 117
- 6.4. Proseguire la collaborazione con la Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Piemonte pag.117

INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO

Sono stata designata Difensore civico il 27 luglio 2021 e mi preme, pertanto, ringraziare codesta Assemblea legislativa per la fiducia accordatami.

La mia nomina ha coinciso con il compimento di 40 anni della legge piemontese istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico, che rappresentano il tempo in cui la Difesa civica si è posta al servizio della collettività.

Inoltre, sono la prima donna ad aver ricevuto questa carica statutaria ed è questo per me ulteriore motivo di orgoglio.

In questi 40 anni la Difesa civica è stata rappresentata da illustri Difensori civici che hanno saputo far crescere l'Ufficio, a supporto del quale ho trovato una solida struttura amministrativa coordinata e composta da persone preparate che svolgono il loro compito con professionalità, dedizione e passione.

Questa relazione, avendo assunto l'incarico nel mese di settembre 2021, rappresenta per lo più la fotografia del lavoro svolto, egregiamente e con competenza, dal mio predecessore l'avvocato Augusto Fierro che ha ricoperto il ruolo di Difensore civico dal 2015 sino a maggio 2021.

Nell'intraprendere l'esercizio della funzione di Difensore civico regionale ho, da subito, apprezzato le potenzialità di questo istituto a cui tutti i cittadini piemontesi possono rivolgersi, essendo un servizio gratuito e facilmente accessibile, in quanto scevro da qualsivoglia formalità procedurale.

In questo modo, il Difensore civico, preposto alla tutela della legalità e della regolarità amministrativa, con il suo intervento assicura il pieno rispetto dei principi costituzionali che governano l'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e offre tutela nei casi di "cattiva amministrazione" a tutti i cittadini.

La Difesa civica costituisce una forma di tutela pre-contenziosa intervenendo ogni qualvolta il cittadino si trovi in difficoltà nel dialogare con uffici dell'Amministrazione regionale (compresi gli enti strumentali della Regione e delle Amministrazioni periferiche dello Stato) o si imbatta in disfunzioni, inefficienze, disservizi o discriminazioni.

In questi casi, il Difensore civico, appurata la fondatezza di quanto lamentato dall'istante, interviene facilitando in tal modo le relazioni tra uffici e cittadini, prospettando possibili rimedi al fine di correggere l'azione amministrativa.

Naturalmente, il Difensore civico agisce attraverso la *moral suasion*, ovvero in assenza di poteri coercitivi. Aspetto, questo, che costituisce il vero punto di forza dell'istituto poiché il Difensore civico, a differenza degli organi giurisdizionali tenuti a rimanere nei confini della legittimità, può spingersi ad esaminare anche equità, opportunità e convenienza di alcune scelte assunte dalla pubblica amministrazione.

L'azione del Difensore civico si mostra, quindi, più flessibile, duttile, e in un certo senso, anche più creativa nelle sue modalità di intervento e, in definitiva, vicina ai bisogni delle persone.

La Difesa civica, perciò, contribuisce a migliorare l'azione amministrativa "umanizzandola" e concorre a rendere più efficiente la pubblica amministrazione che, a seguito dei suggerimenti e rimedi evidenziati, può correggere il proprio agire adottando comportamenti virtuosi e garantire in tal modo una buona amministrazione in grado di soddisfare gli interessi e i bisogni dei cittadini.

Il Difensore civico, in tal senso, costituisce un intermediario tra la pubblica amministrazione e le persone.

Inoltre, l'attività di Difesa civica svolge anche un importante ruolo deflattivo del contenzioso giudiziario con notevole vantaggio per tutti gli attori di una potenziale controversia in termini di costi e di tempi necessari per definire i procedimenti.

Tale effetto deflattivo emerge, in particolare, nell'ambito dell'esercizio della funzione di riesame che il Difensore civico svolge in merito alle determinazioni di diniego, anche solo parziale, e differimento espresse da Amministrazioni comunali, provinciali o regionali in materia di accesso documentale o di accesso civico generalizzato.

In tale contesto, infatti, l'attività di riesame costituisce uno strumento utile non solo per migliorare il rapporto dei cittadini con le Amministrazioni e ristabilire un rapporto di fiducia nelle istituzioni, ma anche per evitare dispendiosi contenziosi alle parti coinvolte.

L'intervento del Difensore civico, quindi, comporta un ausilio concreto alle pubbliche amministrazioni che vengono sostenute e sollecitate nel loro impegno a

garantire l'attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e trasparenza.

Per tali ragioni, la Relazione annuale a Codesta Assemblea oltre a dare contezza dell'attività svolta dal Difensore civico, contribuisce a questo compito di ausilio e supporto alla pubblica amministrazione, evidenziando modifiche a prassi, regolamenti e norme che possano rendersi necessarie per migliorare l'agire pubblico.

Recentemente, il legislatore piemontese ha attribuito al Difensore civico regionale la funzione di Garante per il diritto alla salute, istituto a cui intendo dare ampio sviluppo, essendo la sanità un settore delicato e importante per la collettività piemontese, soprattutto a seguito dell'emergenza sanitaria.

Credo che tale funzione vada esercitata stabilendo con la pubblica amministrazione un dialogo costruttivo e proficuo dal quale possano derivare risposte alle istanze trasmesse dai cittadini.

Pertanto, nell'ottica di fornire un valido supporto, si è dato l'avvio ad un'interlocuzione con l'Assessorato alla Sanità al fine di sottoporre all'attenzione degli uffici le segnalazioni pervenute al Difensore civico, così da trovare una soluzione alle problematiche più ricorrenti e di interesse generale per la collettività.

Nel segno della collaborazione con le Amministrazioni nei prossimi mesi, inoltre, si rinnoverà l'intesa di buone pratiche tra il Difensore civico e l'Agenzia Territoriale per la Casa Piemonte centrale, già sottoscritto in passato, al fine di dare risposte in tempi brevi agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Inoltre, si intende sottoscrivere un accordo analogo con la Direttrice Regionale dell'INPS per le segnalazioni in materia previdenziale.

Ritengo poi importante agire in sinergia con le altre figure di garanzia della Regione Piemonte e precisamente con la Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, con il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e con il Garante per i diritti degli animali, nonché con il Garante per il contribuente.

In questo momento storico in cui le Amministrazioni sono chiamate a grandi sfide sul piano della tutela delle libertà e dei diritti e dell'innovazione, il ruolo della Difesa civica e delle altre figure di garanzia si rivela particolarmente utile e significativo, perché in grado di cogliere nella concretezza i bisogni delle persone e di ritrasferire tale conoscenza agli organi legislativi e di governo.

A tale riguardo, intendo pertanto farmi interprete di tutte quelle situazioni in cui si possano prospettare possibili profili di discriminazione e disuguaglianza, esercitando le funzioni attribuite al Difensore civico dalla legge della Regione Piemonte n. 5 del 2016 a tutela dei diritti delle persone e del principio di pari opportunità. Attività questa che potrà comprendere anche interventi per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere in linea con quanto sancito dalla legge regionale n. 4 del 2016 in merito ad azioni di sensibilizzazione che la Regione promuove e sostiene anche con il concorso del Difensore civico.

Con riferimento alle funzioni previste dalla legge quadro sull'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone con disabilità (art. 36 della L. 104/1992) è mia precisa volontà adoperarmi, attraverso la costituzione di parte civile, per tutelare le persone più deboli e contribuire concretamente all'affermazione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini quale base comune della convivenza civile.

Inoltre, suscita molto interesse l'avvio del processo di digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni che costituisce *asset* fondamentale del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza, che ha il fine di migliorare e rendere più efficiente il funzionamento della pubblica amministrazione.

Si tratta di un obiettivo di cruciale importanza per la ripresa economica del nostro Paese che, però, richiede una certa attenzione per tutti quei cittadini che, privi di un'adeguata cultura e disponibilità digitale, potrebbero vedersi esclusi dalla possibilità di accedere a determinati servizi con una conseguente grave lesione del diritto ad accedere alle prestazioni.

Ritengo, quindi, mio compito, in questa delicata fase di passaggio, intercettare i bisogni delle persone, vigilare e farmi portavoce di anomalie, disfunzioni o discriminazioni, contribuendo a salvaguardare diritti e pari dignità dei cittadini.

Per tale ragione il Coordinamento dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Bolzano e Trento ha istituito un tavolo di lavoro sulla transizione digitale al quale ho aderito con impegno.

Il Coordinamento, in considerazione della mancata istituzione di un Difensore civico Nazionale, ha ritenuto opportuno segnalare le problematiche riscontrate dai Difensori Civici, dialogando direttamente con il Ministero per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale, poiché tali disservizi si ripercuotono inevitabilmente anche su quelli erogati dalle pubbliche Amministrazioni a livello regionale e locale.

Ne è seguito l'avvio di interlocuzione con il sottosegretario del Ministero per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale alla quale sono state evidenziate alcune anomalie e disfunzioni nell'utilizzo dell'identità digitale per accedere ai servizi delle pubbliche Amministrazioni.

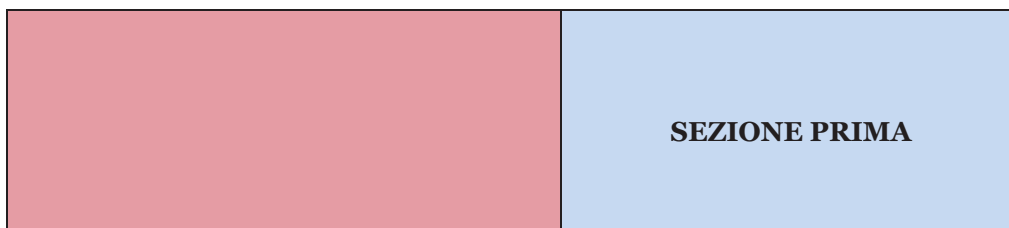
Alla luce di tutte queste considerazioni, poiché la Difesa civica arricchisce e completa il sistema delle garanzie del cittadino, al di là di rimedi di tipo giustiziale e giurisdizionale, ritengo mio dovere, contribuire a diffonderne maggiormente la conoscenza, in modo che tutti i cittadini piemontesi siano informati della sua esistenza e di ciò che il Difensore civico può fare a tutela dei loro interessi.

I dati in possesso dell'Ufficio evidenziano che il numero maggiore di istanze proviene dall'area della Città metropolitana di Torino mentre, notevolmente inferiore quello relativo alle altre province piemontesi.

Sarà pertanto mia cura dare maggiore visibilità alla figura del Difensore civico ricorrendo anche a social e media locali e contribuire, così, a realizzare quel ponte tra i cittadini e pubblica amministrazione, cercando di far venire meno quel diffuso senso di sfiducia dei cittadini verso le istituzioni.

Paola Baldovino

PAGINA BIANCA



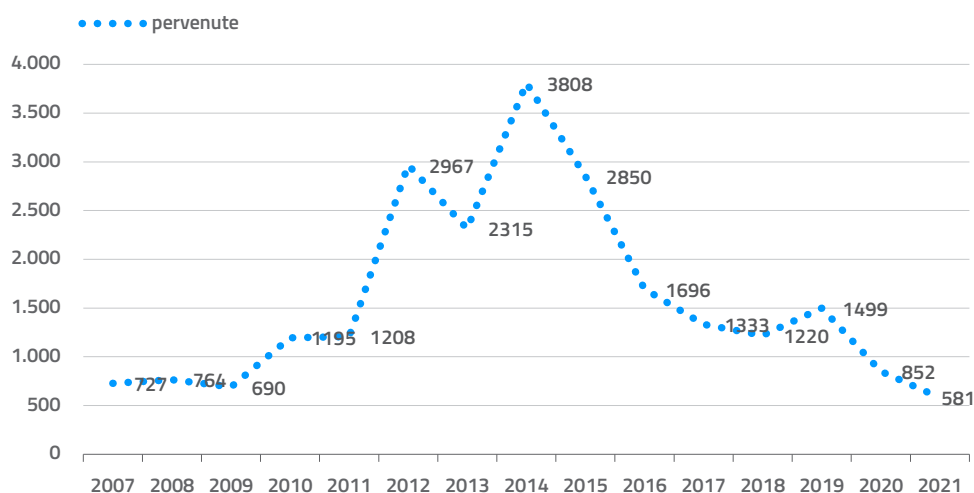
1.1 Dati relativi alle segnalazioni ricevute nell'anno 2021

L'analisi dei dati relativi alle istanze presentate all'Ufficio del Difensore civico costituisce attività di primaria importanza poiché, offrendo una visione complessiva dei bisogni emergenti nella popolazione piemontese, consente alla Difesa civica di adeguare i propri interventi ricercando strumenti sempre più adeguati alla loro soluzione nell'interesse generale alla buona amministrazione.

D'altro canto, i periodi più recenti mostrano quanto sia importante per la tutela dei diritti delle persone contestualizzare le richieste di intervento cercando il più possibile di allineare l'attività di Difesa civica al tempo e al luogo da cui provengono le segnalazioni e meglio esaminare equità, opportunità e convenienza delle scelte assunte dalla Pubblica Amministrazione.

Al riguardo, riveste particolare rilevanza l'utilizzo di una specifica piattaforma digitale (Defendo) che, attraverso la banca dati in essa contenuta, è in grado di restituire elementi oggettivi fondamentali per la valutazione e l'analisi statistica delle istanze.

Va inoltre segnalato che nell'anno 2021, a seguito della rinuncia alla carica del Difensore civico Augusto Fierro, le funzioni relative agli affari urgenti ed indifferibili, come previsto dal comma 3 dell'art.19 della L.R. n. 50/1981, dal 1° giugno al 6 agosto 2021 sono state svolte dal dirigente responsabile del Settore Difensore civico e Garanti del Consiglio Regionale del Piemonte, Dott. Nicola Princi.

Grafico n. 1 – Numero di istanze pervenute nel periodo 2007-2021

Il grafico n. 1 rappresenta l'andamento storico delle istanze pervenute all'Ufficio del Difensore Civico nel periodo che va dal 2007 al 2021. Il numero delle istanze pervenute in quindici anni di attività ammonta a **23.705**.

Nell'anno 2021 risultano pervenute n. **581** istanze di intervento, così suddivise per materia: 60% ha riguardato i Servizi alla persona, per un totale di 351; 12% la Partecipazione al procedimento, per un totale di 67; 12% la Partecipazione al procedimento, per un totale di 67; 1% il Territorio e ambiente per un totale di 8 istanze; 3% i tributi, per un totale di 18; 1 il personale, per un totale di 1; 23% altre materie per un totale di 136 istanze.

Grafico n. 2 – Distribuzione per materia degli interventi

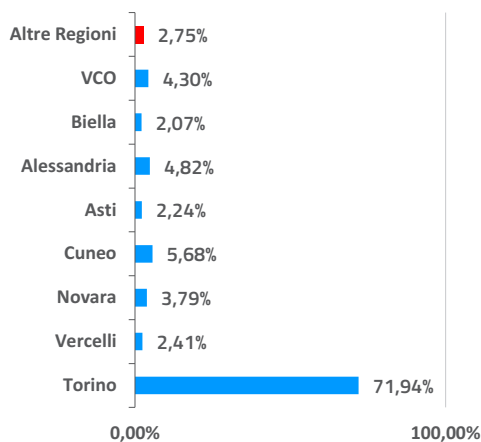
Per quanto concerne la distribuzione per materia degli interventi effettuati (grafico n. 2), si segnala che essi hanno riguardato principalmente l'area dei Servizi alla Persona comprendente in primo luogo i settori relativi a sanità, assistenza e disabilità, le "opposizioni alle dimissioni" da strutture sociosanitarie e ospedaliere (in particolare per quanto riguarda anziani malati cronici non autosufficienti e persone con disabilità grave), l'assistenza domiciliare, le prestazioni di servizi di medicina specialistica e di laboratorio in regime di esenzione dal ticket o anche di compartecipazione alla spesa sanitaria. Inoltre, l'area dei Servizi alla Persona è stata interessata da numerose richieste di intervento in merito a prestazioni e servizi sociali, tra cui quelle inerenti alla previdenza e all'edilizia residenziale pubblica.

Significativo rilievo hanno avuto anche le segnalazioni riguardanti l'area della partecipazione al procedimento amministrativo e del diritto di accesso, documentale e civico generalizzato, che costituiscono un ampio settore di intervento dell'Ufficio, disciplinato dalla legge n. 241/1990 e dal D. lgs. n. 33/2013.

Sono stati inoltre presi in esame casi riguardanti la materia del territorio e ambiente, del trasporto pubblico locale, nonché della fiscalità e dei tributi regionali.

Sempre nel grafico n. 2 sono state evidenziate le istanze che l'Ufficio, a seguito di istruttoria, ha dichiarato di non competenza, in quanto concernenti questioni civilistiche: richiesta di risarcimento del danno, questioni condominiali, verbali di contravvenzione stradale o, infine, questioni riguardanti Amministrazioni di altre Regioni.

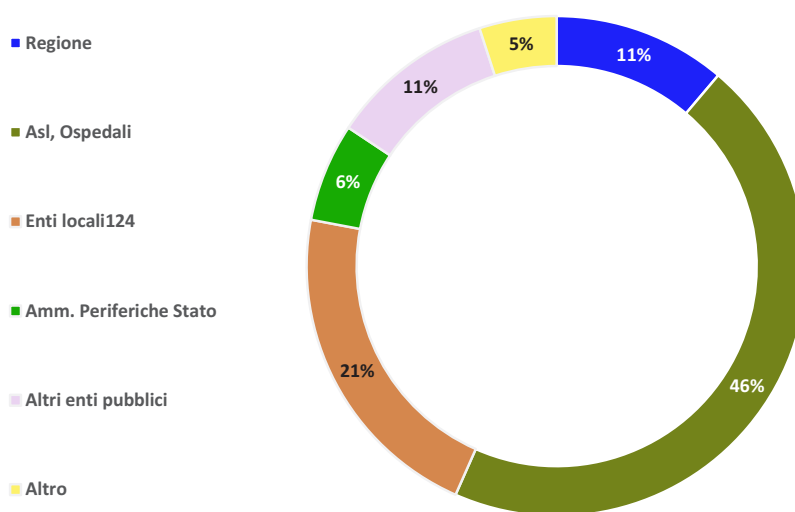
Grafico n. 3 – Distribuzione per provenienza degli interventi



Altre Regioni	16
VCO	25
Biella	12
Alessandria	28
Asti	13
Cuneo	33
Novara	22
Vercelli	14
Torino	418

Escludendo le segnalazioni relative ad amministrazioni operanti al di fuori della Regione Piemonte, nel grafico 3 si osserva la netta prevalenza (pari al 71,94%) delle richieste di intervento relative all'Area metropolitana di Torino. Il dato in questione trova spiegazione, principalmente, nel maggior numero di residenti dell'Area metropolitana di Torino (pari a 2,26 milioni di persone).

Grafico n. 4 – Distribuzione per enti destinatari degli interventi.



Nel grafico n. 4 sono stati rappresentati gli enti destinatari degli interventi dell'Ufficio; più del 45,44% degli interventi hanno riguardato le strutture ospedaliere, le strutture amministrative del Sistema Sanitario Nazionale, nonché le strutture socio-sanitarie (RSA, Case di Cura).

Seguono gli interventi nei confronti degli Enti locali territoriali, in particolare per quanto riguarda questioni connesse al diritto di accesso agli atti documentale e civico generalizzato.

Altri Enti destinatari degli interventi dell'Ufficio sono stati la Regione e i suoi enti strumentali (quali ad esempio le Agenzie territoriali della Casa) e infine le Amministrazioni periferiche dello Stato (fra le quali gli Enti previdenziali come Inps e Inail), con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, ai sensi dell'art. 16 della L. 127/1997.

Nella categoria degli altri enti pubblici, fra i quali ad esempio gli ordini