

2. PANORAMICA DELL'ATTIVITA' SVOLTA

PAGINA BIANCA

2.1 ANALISI STATISTICA DEGLI INTERVENTI

GRAFICO 1 Richieste di intervento pervenute nel decennio 2007-2016

GRAFICO 2 Richieste di intervento pervenute nell'anno 2016

GRAFICO 3 Interventi effettuati nel 2016. Distribuzione per materia

GRAFICO 4 Interventi anno 2016. Principali tipologie di criticità lamentate

GRAFICO 5 Anno 2016. Enti destinatari degli interventi

GRAFICO 6 Anno 2016. Esito istruttoria delle istanze pervenute

GRAFICO 7 Edilizia residenziale pubblica. Tipologia di casi trattati nel 2016

GRAFICO 1. Richieste di intervento pervenute nel decennio 2007-2016

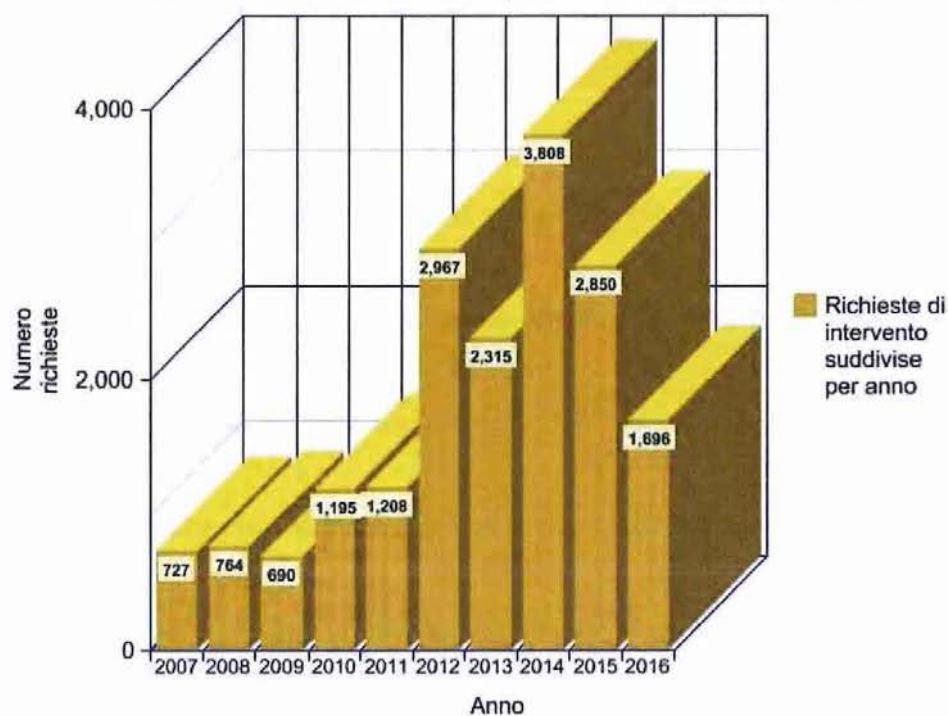


GRAFICO 2. Richieste di intervento pervenute nell'anno 2016

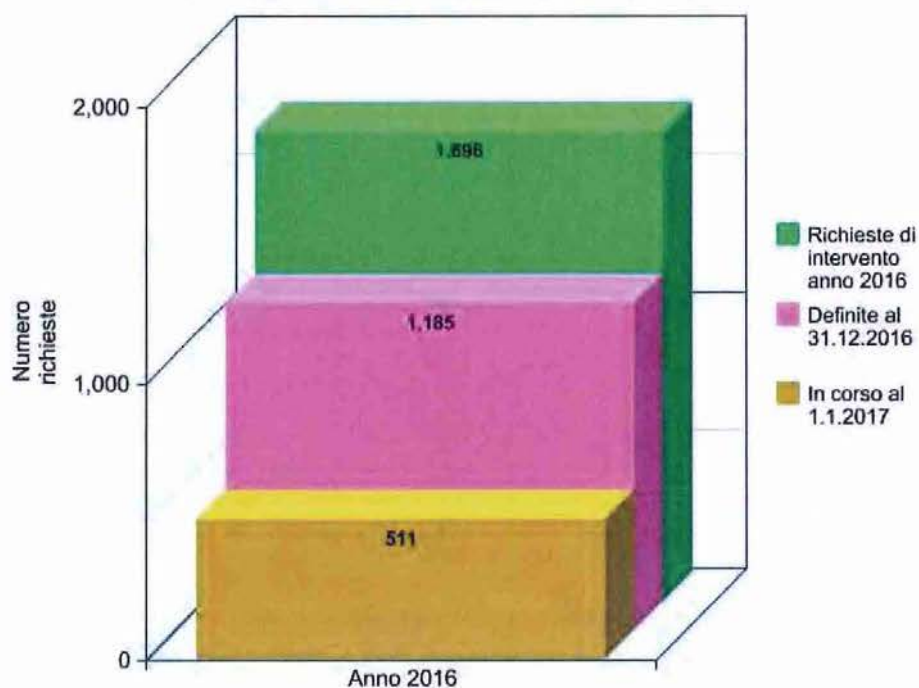


GRAFICO 3. Interventi effettuati nel 2016. Distribuzione per materia

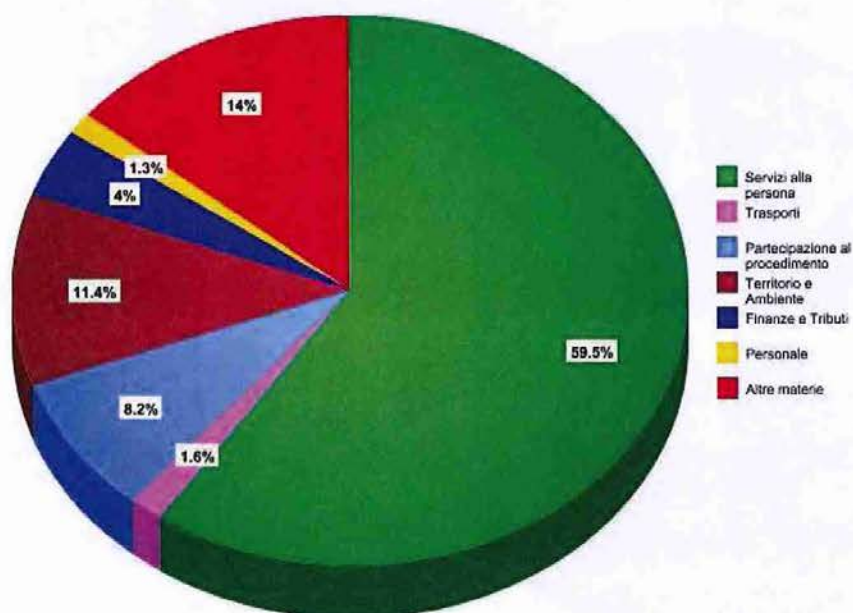


GRAFICO 4. Anno 2016 - Principali tipologie di criticità lamentate.

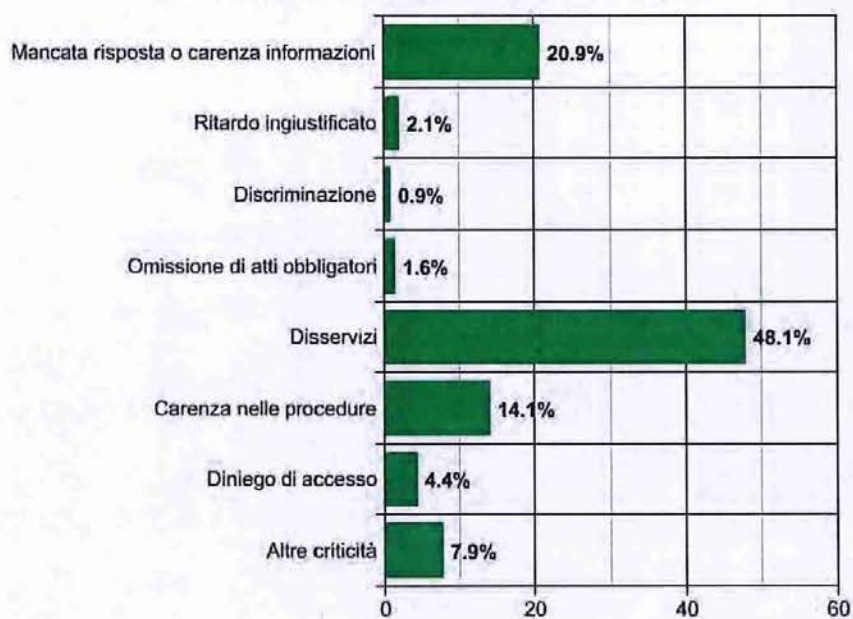


GRAFICO 5. Anno 2016. Enti destinatari degli interventi.

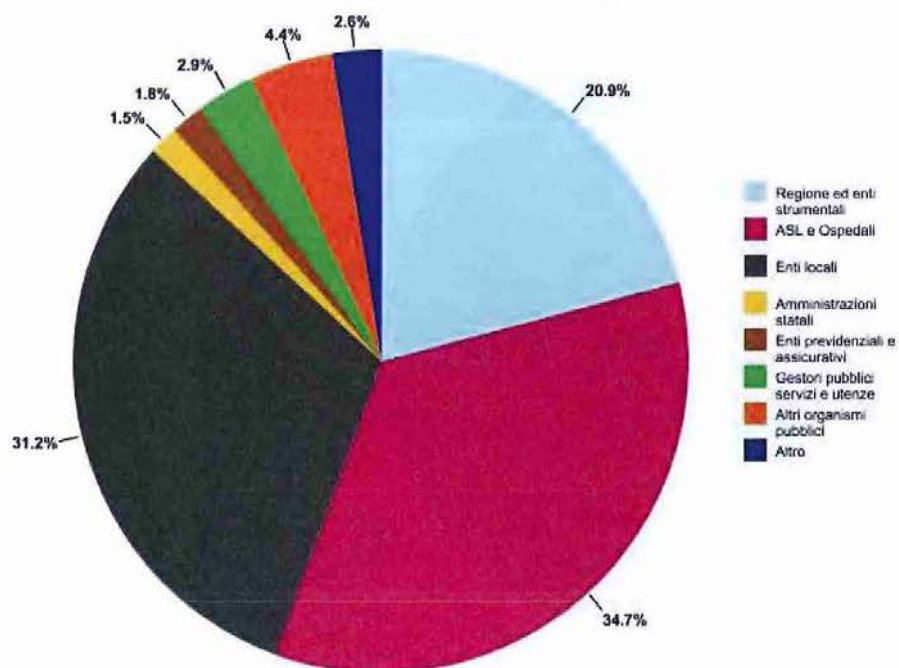
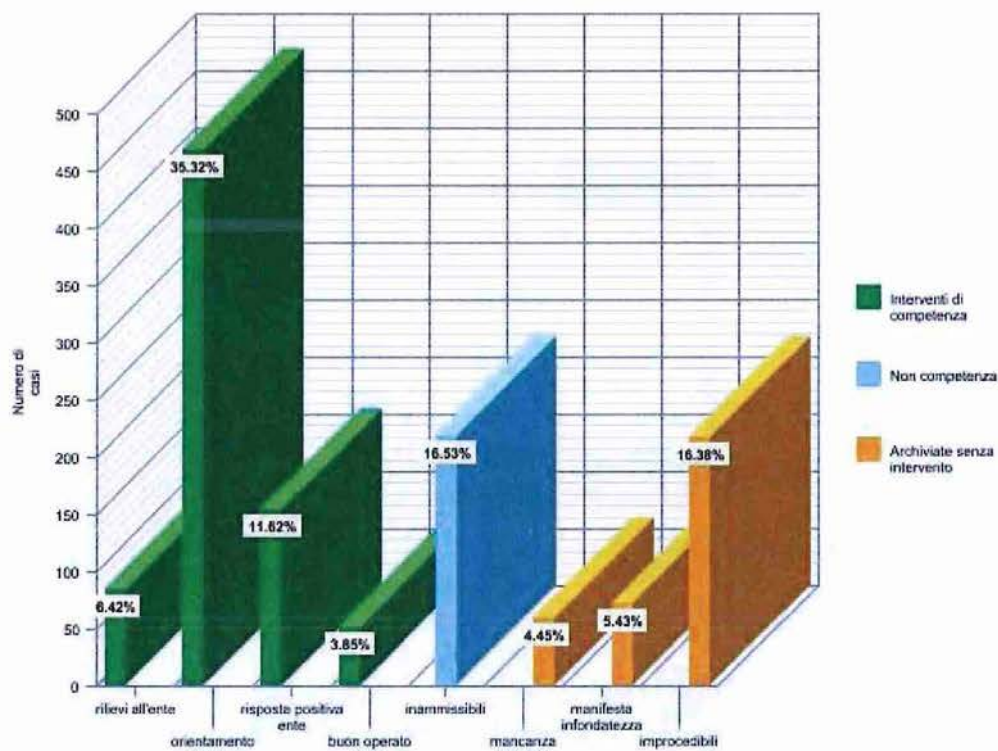
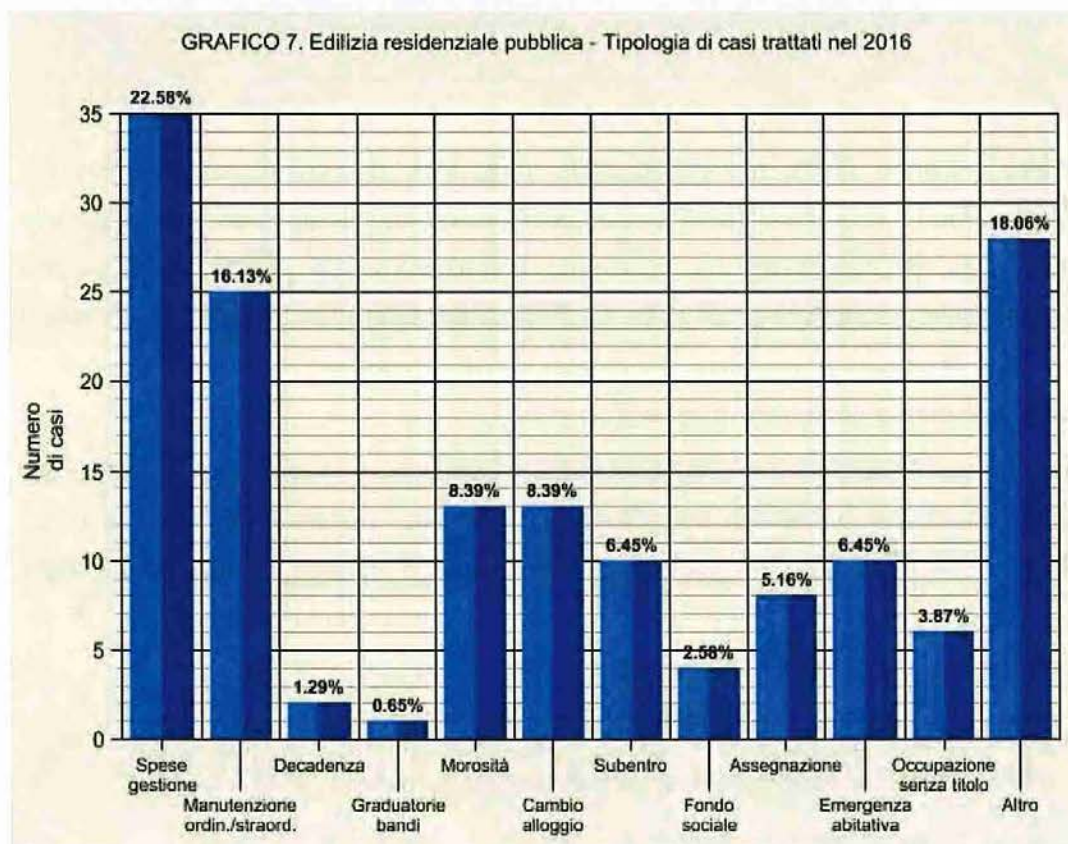


GRAFICO 6. Anno 2016 - Esito istruttoria delle istanze pervenute





2.2 COMMENTO ALLE TABELLE STATISTICHE

Nel corso dell'anno 2016, nell'ambito delle varie aree di competenza, l'Ufficio del Difensore Civico ha ricevuto circa 1400 istanze di intervento; tali segnalazioni, in base alla platea di soggetti interessati, ha riguardato complessivamente circa 1700 cittadini piemontesi. Delle suddette istanze circa il 70% è stato definito al 31.12.2016, mentre il restante 30% risulta ancora in corso, dal momento che numerose sono state le richieste di intervento presentate negli ultimi mesi dell'anno.

Nella presente Relazione annuale, come di consueto, 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. Sono state rappresentate graficamente le tipologie di istanze e relativi interventi espletati dall'Ufficio, sulla base dei seguenti criteri e riferimenti principali:

- Numero di casi pervenuti nell'anno di riferimento e nell'ultimo decennio
- Distribuzione percentuale delle istanze per tipologia di materia
- Principali tipologie di criticità lamentate
- Enti destinatari degli interventi
- Esito dell'istruttoria delle istanze pervenute

Le richieste di intervento pervenute nell'anno 2016 testimoniano di un lieve decremento rispetto alle punte massime raggiunte negli anni 2012 e 2014, ma si collocano, comunque, in una dimensione elevata rispetto alla media degli ultimi dieci anni.

Le aree di intervento, come di consueto, hanno riguardato principalmente i settori relativi a sanità, assistenza e disabilità, l'area delle "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.

Da evidenziare sono le segnalazioni riguardanti l'area della partecipazione al procedimento amministrativo e del diritto di accesso, compreso l'istituto dell'accesso civico generalizzato, recentemente introdotto con la riforma del D.lgs. 33/2013.

Tra gli interventi effettuati si evidenziano inoltre quelli in materia di edilizia residenziale pubblica, quelli in materia di territorio e ambiente, fiscalità, finanze e tributi, trasporto pubblico e locale, nonché quelli concernenti gli assegnatari di case gestite dall'Agenzia Territoriale per la Casa, in particolare della Provincia di Torino

Per quanto riguarda le criticità lamentate dagli esponenti, come illustrato nel grafico 4, sono state prevalentemente riscontrate quelle relative a disservizi (48% delle istanze), alla mancanza di risposta o alla carenza di informazioni (circa il 20% dei casi), nonché quelle concernenti carenze nelle procedure (14%). Tale ripartizione dà atto delle criticità lamentate dagli esponenti, che tuttavia in alcuni casi si sono rilevate infondate a seguito dell'istruttoria effettuata dall'Ufficio. In ogni caso testimoniano ancora una certa difficoltà di dialogo fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni.

Sono invece diminuiti rispetto ai precedenti anni i casi riguardanti i ritardi ingiustificati nella conclusione dei procedimenti. Altre criticità residuali riscontrate 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 inoltre rappresentati graficamente gli Enti destinatari degli interventi dell'Ufficio; circa il 60% degli interventi sono equamente suddivisi fra Asl, Ospedali ed Enti locali territoriali. Seguono gli interventi nei confronti dell'Amministrazione regionale ed enti strumentali regionali, nonché i gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità e le Amministrazioni periferiche dello Stato

Nel grafico n. 6 sono state rappresentate le tipologie di esito delle istanze, a seguito dell'istruttoria operata dall'Ufficio. Occorre rilevare che gli interventi di effettiva competenza dell'Ufficio ammontano a circa il 58% delle istanze; fra questi possono essere evidenziati quelli che hanno richiesto un orientamento dell'esponente, ovvero una corretta ed esaustiva informativa in ordine a diritti e doveri riferiti ad una specifica posizione giuridica, anche in concomitanza con i rilievi e/o raccomandazioni eventualmente effettuati nei confronti delle pubbliche amministrazioni interessate. Vanno inoltre evidenziati gli interventi dell'Ufficio che hanno comportato una risposta positiva dell'ente, ovvero un riesame della posizione da parte dell'amministrazione competente che è sfociato in un pieno soddisfacimento delle richieste formulate dall'esponente. All'incirca nel 3% delle istanze totali pervenute, invece, è stato accertato il buon operato dell'amministrazione, cioè l'insussistenza di una concreta lesione dell'interesse del segnalante.

Sono state quindi rappresentate le istanze archiviate senza poter effettuare alcun intervento (circa il 26%), per mancata presentazione della documentazione necessaria a provare la doglianza (improcedibili), per mancanza di requisiti essenziali del reclamo (ovvero per mancanza di preventivo reclamo all'ente competente), o infine per manifesta infondatezza del reclamo stesso (5,43% dei reclami presentati). Nell'ambito della manifesta infondatezza sono da annoverare i non pochi reclami che esprimevano atteggiamenti aggressivi, connotati da violenza verbale. Inoltre si è dato conto delle istanze che presentavano doglianze non rientranti nell'area di competenza della difesa civica regionale (circa il 16% del totale), e pertanto considerate inammissibili. Anche per tali istanze, in ogni caso, si è provveduto ad effettuare una debita informativa all'esponente in ordine agli strumenti previsti dall'ordinamento a tutela di diritti e interessi legittimi.

Infine nel grafico n. 7 sono state prese in esame le istanze pervenute in materia di edilizia residenziale pubblica. In totale sono state prese in carico 155 segnalazioni di cui 35 (22,58%) afferenti a questioni relative alla gestione degli immobili. Altro argomento che provoca doglianze da parte degli assegnatari (25 segnalazioni, il 16,13% del totale), riguarda la manutenzione degli edifici, in specie per quanto riguarda ritardi nell'effettuazione degli interventi.

In 28 casi (18,06%) a seguito dell'istruttoria svolta l'Ufficio ha verificato la propria incompetenza a trattare il reclamo presentato: si tratta, per lo più, di segnalazioni riguardanti questioni di natura privatistica come liti condominiali o contestazioni riguardanti conteggi (la cui verifica sarebbe possibile solo all'esito dell'esperimento di una consulenza contabile) o di doglianze generiche rispetto a cui non è ipotizzabile, per mancanza di elementi, alcuna istruttoria.

Per quanto riguarda i procedimenti amministrativi previsti dalla normativa regionale di settore e dai Regolamenti comunali sono pervenute complessivamente 67 richieste di intervento di cui 2 per decadenza dal titolo a mantenere l'alloggio in locazione verificatasi successivamente alla stipula della convenzione, 1 relativa alla formazione della graduatoria a seguito di partecipazione al bando per l'assegnazione, 13 per problematiche attinenti alla colpevolezza o meno della morosità, 13 per richieste di cambio di alloggio a seguito di bando o in deroga al bando, 4 aventi ad oggetto l'accesso al fondo sociale regionale, 8 relative alla regolarità delle procedure di assegnazione, 10 riguardanti casi di emergenza abitativa e 6 relative ad occupazione senza titolo.

SEZIONE SECONDA

INTERVENTI RILEVANTI ED ATTIVITA' DI APPROFONDIMENTO

PAGINA BIANCA

3. AREA SANITARIA E SOCIO SANITARIA

3.1 Richieste di intervento ovvero segnalazioni pervenute all'Ufficio in materia sanitaria e socio-sanitaria.

Le principali tipologie specifiche di richieste di intervento e segnalazioni pervenute al Difensore civico nell'anno 2016, in continuità con quanto esposto nelle precedenti Relazioni annuali, possono essere individuate, anche in ragione del loro numero e frequenza, come segue:

- Lettere di "opposizione alle dimissioni" da strutture sanitarie o socio-sanitarie, riguardanti persone, per lo più ultrasessantacinquenni, in condizione di accertata o affermata "non autosufficienza";
- Richieste pervenute per conoscenza o competenza a questo Ufficio da parenti, congiunti, tutori, amministratori di sostegno di persone in condizione di "non autosufficienza", in specie anziane o affette da disabilità, nei confronti delle competenti ASL e di gestori delle funzioni socio-assistenziali, concernenti la "presa in carico" delle persone medesime da parte delle strutture pubbliche (sanitarie, socio –sanitarie e sociali), ovvero, in particolare:
 - a) lettere di richiesta di attivazione di prestazioni domiciliari o semi-residenziali, residenziali a favore di anziani non autosufficienti ovvero disabili (anche minorenni in specie affetti da Autismo),
 - b) lettere di richiesta di rivalutazione da parte delle competenti Commissioni (U.V.G., U.M.V.D.) di Piani Assistenziali Individualizzati (PAI) riguardanti anziani in condizioni di "non autosufficienza" ovvero persone disabili (maggiorenni o minorenni);
- Lettere mediante le quali parenti, congiunti, tutori, amministratori di sostegno di anziani "non autosufficienti" ricoverati in strutture residenziali lamentano l'avvenuta richiesta formulata nei loro confronti dai gestori delle predette strutture di sottoscrivere "contratti di ospitalità", comunque denominati;
- Lettere inviate a gestori delle funzioni socio-assistenziali, al fine di richiedere l'integrazione delle rette di ricovero (quota alberghiera) di anziani non autosufficienti in strutture residenziali socio-sanitarie, pervenute per conoscenza o per competenza da parenti, congiunti, tutori, amministratori di sostegno;
- Esposti provenienti da Associazioni o Comitati, parimenti trasmessi all'Amministrazione regionale e alle AA.SS.LL., riguardanti problematiche di possibile valenza generale (talora desunte da casi singoli non compiutamente individuati), principalmente riconducibili all'ambito della garanzia della "presa in carico" e della "continuità" nella assistenza, in coerenza con la normativa sui L.E.A. di persone (per lo più anziani), in condizioni di "non autosufficienza" ovvero di disabilità;
- Richieste di intervento riguardanti problematiche relative a requisiti per il riconoscimento di codici esenzione ticket per reddito;
- Richieste di intervento in ordine a casi di affermata "malasanità".

3.2 Interventi rilevanti ed attività di approfondimento svolta dalla Difesa civica regionale in materia sanitaria e socio sanitaria.

Vengono qui di seguito evidenziati, in ragione della loro particolare valenza, anche sotto il profilo metodologico, alcuni momenti dell'attività del Difensore civico durante il trascorso anno 2016, sia riferiti a specifiche tipologie di intervento nei confronti delle competenti Amministrazioni e strutture coinvolte sia riferiti a rilievi ed approfondimenti connessi all'attivazione di tali interventi .

3.2.1 La relazione 19/05/2016 trasmessa dal Difensore Civico all'Amministrazione regionale ai sensi dell'art.8 della l.r.50/1981.

Avvalendosi della facoltà riconosciuta dalla legge istitutiva dell'Ufficio della Difesa civica regionale, di *“inviare relazioni su questioni specifiche, in casi di particolare importanza e comunque meritevoli di urgente considerazione”*, lo scrivente Difensore civico, con nota prot.n.903 del 19 maggio 2016 (che si allega in appendice), ha ritenuto di sottoporre all'attenzione degli Assessori regionali alle Politiche Sociali ed alla Sanità, puntuali osservazioni sul tema delle carenze nella gestione pubblica dell'assistenza agli anziani divenuti pazienti cronici, “non autosufficienti”, in conseguenza di plurime patologie.

In tal modo, intendendo sottolineare, anche in ragione delle caratteristiche di eccezionalità dello strumento utilizzato, la particolare importanza della questione, *“meritevole di urgente considerazione”*, anche nell'auspicio di contribuire, attraverso le risultanze dell'attività svolta dalla Difesa civica nel corso degli anni, all'attività di riforma avviata dall'Amministrazione regionale.

In sintesi, lo scrivente Difensore civico, in tale relazione, ha riferito che le carenze di maggior rilievo attengono, ormai da anni attengono:

- **ai tempi eccessivi ed alla complicazione del percorso di presa in carico dei bisogni degli anziani non autosufficienti** affidato alle Unità di Valutazione Geriatrica ed ai Servizi sociali,
- **all'assenza di interpretazioni e prassi univoche in sede di applicazione della complessa normativa vigente** da parte sia degli operatori sociali e sanitari che delle diverse AA.SS.LL., con il conseguente rischio del verificarsi di una “babele” dell'azione socio-assistenziale svolta nell'interesse degli utenti,
- **alle discrasie nel funzionamento del sistema di assistenza domiciliare nel territorio regionale.**

A comprova della complessità della situazione sopra descritta, il Difensore civico ha, tra l'altro, fatto riferimento nella relazione di che trattasi alle numerosissime lettere di "opposizione alle dimissioni" da strutture socio-sanitarie od ospedaliere, pervenute per conoscenza all'Ufficio e indirizzate alle Aziende Sanitarie di residenza del paziente, a Comuni ovvero a Consorzi gestori delle funzioni socio-assistenziali.

Giova qui rammentare che tali "opposizioni", che risultano per lo più sottoscritte e inviate da parenti, congiunti, tutori e amministratori di sostegno dei pazienti, sono espressamente formulate *"visto l'articolo 41 della legge 12 febbraio 1968 n. 132 che prevede il ricorso contro le dimissioni, e tenuto conto dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1985 n. 595 e l'articolo 14, n. 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502, che consentono ai cittadini di presentare osservazioni e opposizioni in materia di sanità"*.

Significativamente, le previsioni del sopra indicato art.14 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n.502 (Decreto di *"riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n.421"*), si collocano all'interno del Titolo IV del Decreto stesso, avente ad oggetto la *"Partecipazione e tutela dei diritti dei cittadini"*, in un contesto finalizzato a *"garantire il costante adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie alle esigenze dei cittadini utenti del Servizio sanitario nazionale"*, mediante definizione ed utilizzo di *"indicatori di qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie"*, prevedendo forme di partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni rappresentative dei medesimi e modalità di tutela dei loro diritti.

In tale contesto, il comma 5 del predetto articolo prevede che *"Al fine di garantire la tutela del cittadino avverso gli atti o comportamenti con i quali si nega o si limita la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria, sono ammesse osservazioni, **opposizioni**, denunce o reclami in via amministrativa, redatti in carta semplice, da presentarsi entro quindici giorni, dal momento in cui l'interessato abbia avuto conoscenza dell'atto o comportamento contro cui intende osservare od opporsi, da parte dell'interessato, dei suoi parenti o affini, degli organismi di volontariato o di tutela dei diritti accreditati presso la regione competente, al direttore generale dell'unità sanitaria locale o dell'azienda che decide in via definitiva o comunque provvede entro quindici giorni, sentito il direttore sanitario. La presentazione delle anzidette osservazioni ed opposizioni non impedisce ne preclude la proposizione di impugnative in via giurisdizionale"*.

Ora, nella relazione del 19 maggio 2016 lo scrivente Difensore civico ha osservato che tali iniziative, assunte in opposizione a preannunciate "dimissioni" da strutture afferenti al Servizio Sanitario, paiono, tra l'altro, sintomatiche dell'esistenza di un conflitto tra i

bisogni degli anziani non autosufficienti e la capacità di risposta dell'Amministrazione e risultano originate, per la maggior parte, dalle difficoltà economiche delle famiglie meno abbienti che, per il lungo periodo della lista di attesa per accedere alla prestazioni residenziali in convenzione con il sistema pubblico, paventano di doversi fare totalmente carico, per un notevole, ovvero indeterminato, lasso di tempo, della spesa relativa alla retta complessiva (quota sanitaria e quota alberghiera) di ricovero presso strutture residenziali.

Lo strumento dell'opposizione, se da un lato pare idoneo a risolvere singoli casi, cagiona, per altro verso, potenziali esiti distorsivi: tenuto conto del timore di possibili profili di responsabilità medica che incombe sugli operatori, si verifica infatti non infrequentemente che la dimissione dalla struttura ospedaliera dei soggetti che hanno proposto opposizione venga procrastinata anche nei casi in cui la degenza in ospedale potrebbe invece essere utilmente sostituita con l'assistenza domiciliare o con il ricovero in una RSA.

Ovviamente la genesi di questo spreco di risorse, che cozza con i criteri di economicità ed appropriatezza cui dovrebbe essere improntata l'attività amministrativa, deve essere addebitato non alle lettere di opposizione ma al carente meccanismo di presa in carico dei bisogni degli anziani non autosufficienti, realizzato con l'adozione del sistema delle liste di attesa.

Un sistema di cui l'Ufficio del Difensore civico ha denunciato negli anni scorsi la contrarietà al principio di "continuità assistenziale" ma che, alla luce delle osservazioni fin qui svolte dallo scrivente, si svela disfunzionale anche sotto il profilo della spesa.

Tutto ciò, sottolineando altresì l'aspetto etico che, ad avviso dello scrivente, occorrerebbe premettere nel momento della scelta di allocazione delle risorse demandata all'Amministrazione regionale.

Nella relazione del 19 maggio 2016, il Difensore civico ha ancora sottolineato come l'intempestività del sistema di presa in carico dei bisogni degli anziani non autosufficienti produce non solo una evidente contraddizione tra i bisogni di costoro e la capacità di risposta della Pubblica Amministrazione ma, allo stesso tempo accentua, o almeno slatentizza, quel conflitto interno alle famiglie degli anziani non autosufficienti, i cui esiti non possono che risultare aggressivi nei confronti del bene della coesione sociale.

Ciò in un contesto che ha visto nel nostro paese, negli ultimi cinquant'anni, un profondo cambiamento nella struttura della famiglia: essendo progressivamente venuti meno i nuclei familiari "allargati", tra di loro fortemente interrelati, ed essendo via via