



Relazione del Difensore Civico

2020

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 l.r. 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 Daniela Bartoli, Emanuela Borzi, Antonio De Lucia, Ilaria Gritti, Flavio Mazzucco, Simonetta Morreale

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)

INDICE GENERALE

Introduzione	pag. 6
Una nuova disciplina per l'Ufficio del Difensore Civico: proposta per un articolato	pag. 11
Sezione prima: Panoramica dell'attività svolta	
1.1 Grafici relativi agli interventi svolti nell'anno 2020	pag. 32
1.2 Disamina dell'attività svolta dall'Ufficio	pag. 35
Sezione seconda: Appunti sul 2020, anno della pandemia	
2.1 Premessa	pag. 40
2.2 Il tema della legittimità delle misure straordinarie assunte dal Governo con Decreti legge e D.P.C.M	pag. 42
2.3 Il difetto di coordinamento delle normative statali, regionali e locali	pag. 45
2.4 Effetti della pandemia e conseguenze indesiderate delle politiche di contenimento del contagio	pag. 47
2.5 Le visite dei parenti ai propri cari ricoverati nelle strutture sanitarie e residenziali	pag. 51
2.6 Il diritto al vaccino contro il Coronavirus	pag. 58
• Introduzione	pag. 58
• Salute globale e diritto internazionale	pag. 59
• Il vaccino contro il Coronavirus	pag. 63
• La vaccinazione: le strategie per lo sviluppo, l'approvvigionamento e la distribuzione del vaccino	pag. 66
• Spunti critici sull'attuazione della strategia della U.E. per i vaccini – l'intervento del Mediatore Europeo	pag. 76
• Spunti critici sul tema della giustizia distributiva del vaccino	pag. 78
2.7 Anziani e Rsa in tempo di pandemia: il Coronavirus quale acceleratore del processo di ripensamento del modello residenziale di assistenza agli anziani non autosufficienti	pag. 81

2.8 L'attività del Difensore Civico quale Garante del diritto alla salute nel periodo della pandemia	pag. 93
• I primi mesi di emergenza pandemica: le segnalazioni, le richieste di intervento e la conseguente attività svolta dall'Ufficio del Difensore Civico	pag. 94
• Le segnalazioni provenienti da cittadini e strutture riguardanti la situazione di emergenza delle Rsa	pag. 95
• Richiesta di intervento formulata congiuntamente da Associazioni di tutela dei diritti, in riferimento alle misure assunte dalla Giunta Regionale del Piemonte	pag. 99
• I suggerimenti del Difensore Civico all'Amministrazione Regionale per l'adozione di immediate iniziative di contrasto alla diffusione del Coronavirus nelle Rsa	pag. 100
• La "Fase due" dell'emergenza pandemica: le segnalazioni e le richieste di intervento riguardanti la tematica delle restrizioni e dei divieti alle visite alle persone ricoverate	pag. 107

Sezione Terza

L'attività dell'Ufficio a tutela dei diritti umani

3.1 Una sintesi dell'attività dedicata dal Difensore Civico, nel corso dell'intero mandato, alla tutela dei diritti umani	pag. 111
3.2 L'attività posta in essere, ex articolo 36 della Legge 104/1992, dall'Ufficio in procedimento penale avente ad oggetto ipotesi di reato concernenti l'abituale utilizzo della contenzione meccanica in una Rsa torinese	pag. 116
3.3 Visita del Difensore Civico presso Ospedale pubblico, in qualità di Garante della dignità della persona	pag. 124

Sezione quarta

Trasparenza e Partecipazione

4.1 Area accesso e partecipazione al procedimento amministrativo	
• I ricorsi in materia di diniego di accesso documentale e la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi ex art. 103 del Decreto legge 18/2020	pag. 127
• Un campione delle decisioni di maggior interesse assunte dall'Ufficio del Difensore civico nel 2020	pag. 130

Sezione quinta**Pari opportunità e divieto di discriminazione**

- 5.1 Il bisogno abitativo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale pag. 149
- 5.2 La funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica ed il "bisogno sociale ineludibile" all'abitazione pag. 150
- 5.3 Condizione di bisogno e discriminazione diretta nell'accesso all'abitazione pag. 153
- 5.4 La Difesa Civica e la garanzia del diritto all'abitazione
- Premessa pag. 158
 - L'intervento del Difensore Civico pag. 160
 - La risposta dell'Assessorato alla Casa pag. 170
 - Osservazioni alla luce della decisione 9/2021 della Corte Costituzionale pag. 172

Introduzione

Nel messaggio che ci ha rivolto la sera dello scorso 31 dicembre, il Presidente Sergio Mattarella ha fatto appello, con ancora più intensità ed efficacia di quanto avesse mai fatto prima, ai sentimenti più profondi ed alle paure più nascoste del nostro vivere collettivo: rammentandoci che questo non è il momento della rimozione dei problemi ma, al contrario, quello della riflessione e della consapevolezza dei doveri che, anche solo come semplici cittadini, siamo chiamati ad onorare.

Il tema dei sentimenti di paura e di angoscia che in questo momento ci coinvolgono pare, del resto, elemento tutt'altro che secondario nel tentativo di comprendere il perché di alcuni nostri comportamenti. Lo stato emotivo, in alcuni casi affannoso, che in questo periodo ci accompagna nasce infatti dalla consapevolezza di non poter controllare la situazione di pericolo in cui stiamo vivendo e dunque rinvia alla più ancestrale (che è anche la più fondata) tra le nostre paure: quella di dover affrontare la fine della nostra esistenza senziente, così smascherando l'assurdità della morte che realizza un *"archetipica contraddizione in termini. Il non-essere della materia è difficile, persino impossibile da immaginare; immaginare la non esistenza della (propria) mente è impossibile in modo categorico"*¹. Per questa ragione, per gran parte della nostra esistenza, tendiamo a sottrarci all'angoscia di morte negando a noi stessi la verità: essa è il nostro destino ultimo, di importanza quanto meno pari alla nostra nascita, ma il nostro inconscio - come ci dice Freud- si comporta come se fosse immortale.

Ed è questo meccanismo di negazione la spiegazione di quell'atteggiamento di incredulità nei confronti dell'esistenza del virus che si riscontra nei comportamenti -che, ad una prima impressione, parrebbero del tutto irragionevoli- di quanti, tra noi, mettono improvvidamente a rischio la propria e le altrui vite non utilizzando i dispositivi di sicurezza e già da ora dichiarano di voler sottrarsi alla vaccinazione.

¹ C.f.r Zygmunt Bauman, *Mortalità, immortalità e altre strategie di vita*, Bologna, 2012, pag. 26

Tornando al messaggio augurale del nostro Presidente, rammento che, nell'incipit, Sergio Mattarella ha fatto riferimento alla difficoltà di trovare le parole adatte per esprimere un pensiero augurale a fronte della constatazione delle grandi difficoltà morali -e, per non pochi, purtroppo anche materiali- che in questo periodo siamo chiamati ad affrontare.

La pandemia, infatti, non solo *"mette a rischio le nostre esistenze"* ma al contempo *"ferisce anche il nostro modo di vivere"*. Ad essere entrato in crisi, infatti, è non solo il nostro sistema sanitario (alla pari di quello di molti altri Paesi) chiamato a fronteggiare un'emergenza *"sconosciuta e imprevedibile"* ma, insieme ad esso, anche l'economia -e, conseguentemente, le aspettative di una persistente crescita e di un benessere via via più esteso- così come la nostra vita relazionale e sociale.

Si tratta di problematiche la cui gravità -questo è il pensiero del Presidente- sarebbe sbagliato nascondere perché la pandemia ha non solo *"scavato solchi profondi nelle nostre vite"* ma ha anche *"acuito fragilità del passato"*, aggravando pregresse diseguaglianze e generandone di nuove, producendo la perdita di posti di lavoro ed azzerando -o bruscamente riducendo- i redditi di una larga fascia di lavoratori autonomi e di precari.

Un tema questo rispetto al quale il messaggio di Mattarella interpella, pur senza espressamente citarlo, anzitutto il ceto politico. E' ad esso che toccherà infatti porre rimedio alle *"fragilità strutturali che hanno impedito all'Italia di crescere come avrebbe potuto"* ed anche di progettare e realizzare i modi della nostra ripresa: *"questo è il tempo dei costruttori . . . non sono ammesse distrazioni . . . non vanno sprecate energie e opportunità per inseguire illusori vantaggi di parte"*.

Il monito è però indirizzato anche alla più estesa platea di tutti i cittadini italiani, perché per vincere la sfida della pandemia e costruire il futuro occorre l'impegno di ciascuno e di tutti: *"Ognuno faccia la propria parte . . . la solidarietà è tornata a mostrarsi base necessaria della convivenza e della società"*, rammenta il Capo dello Stato.

Un cenno di estremo significato nella congiuntura che stiamo affrontando perché richiama l'imprescindibile importanza della (sempre più) trascurata disposizione

costituzionale che lega, inscindibilmente, la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Troppo spesso i nostri concittadini -questa è la purtroppo reiterata esperienza dello scrivente- sono vigili e pretenziosi nel segnalare supposte inadempienze delle Pubbliche Amministrazioni nei loro confronti, dimenticando però che, a fronte di quella molteplicità di diritti sociali che nella nostra storia più recente sono stati introdotti nell'Ordinamento giuridico, resistono, con pari dignità ma soprattutto con assoluta necessità, quei doveri (in primis quello di *"concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva"*) che costituiscono condizione indispensabile per l'inveramento dei diritti.

L'amnesia sempre più generalizzata che si registra con riferimento alla sfera dei doveri costituisce, purtroppo, una patologia vieppiù ingravescente della nostra convivenza e si esprime ad ogni livello, sicché *"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"*

Questa perdita di memoria nei confronti dei doveri è verosimilmente il frutto di una patologia sociale ormai stabilizzata, quella della *"infantilizzazione consumistica"*³ che, alimentando nei consociati pulsioni regressive individualistiche, antitetiche alle necessità della cooperazione sociale e generazionale, li trasforma in meri clienti: con ciò minando in radice il senso della responsabilità individuale e della appartenenza ad una Comunità.

Per questa ragione assume rilievo imprescindibile il richiamo del nostro Presidente all'adempimento del dovere di vaccinarsi: *"La scienza -ci ha ricordato Sergio Mattarella- ci offre l'arma più forte, prevalendo su ignoranza e pregiudizi. Ora a tutti e ovunque, senza distinzioni, dovrà essere consentito di vaccinarsi gratuitamente: perché è giusto e perché è necessario per la sicurezza comune. Vaccinarsi è una scelta di responsabilità, un dovere. Tanto più per chi opera a contatto con i malati e le persone più fragili. Di fronte ad una malattia così*

² C.f.r, Gianfranco Pasquino, La costituzione in 30 lezioni, Torino, 2015, pagina 20

³ C.f.r Benjamin R.Barber, "Consumati: da cittadini a clienti", Torino, 2010

fortemente contagiosa, che provoca tante morti, è necessario tutelare la propria salute ed è doveroso proteggere quella degli altri."

Si tratta di espressioni del tutto confacenti allo spirito del dettato della nostra Costituzione che, all'articolo 32, postula il necessario temperamento del diritto alla salute del singolo con il coesistente e reciproco diritto degli altri cittadini e con l'interesse della collettività.

A questo proposito va rammentato che la Corte Costituzionale, decidendo, da ultimo⁴, con riferimento ad un ricorso proposto dalla Regione Veneto, ha stabilito che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con il principio della libertà di cura se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato ma anche a preservare lo stato di salute degli altri. Una decisione questa resa necessaria anche dalla constatazione, formulata dalla Corte in sede di motivazione, dell'essersi purtroppo assistito negli anni più recenti ad una preoccupante flessione delle coperture vaccinali, alimentata anche dal diffondersi della convinzione che le vaccinazioni siano inutili, se non addirittura nocive, mentre le evidenze scientifiche depongono in senso opposto.

Sulle ragioni, giuridiche ma soprattutto etiche, che fondano a pieno titolo il diritto dovere degli Stati contemporanei ad imporre obblighi vaccinali si era pronunciato anche, con incontrovertibile nitidezza, il Comitato Nazionale di Bioetica che nel Parere reso in data 22 settembre 1995 aveva osservato: *"Una caratteristica peculiare dei vaccini è di avere un elevato valore sociale, in quanto oltre a proteggere la persona vaccinata riducono il rischio di contagio a carico della restante popolazione. . . si ritiene che lo Stato abbia non solo il diritto ma anche il dovere di promuovere le vaccinazioni considerate essenziali dalla comunità scientifica internazionale non solo attraverso campagne di informazione ed educazione sanitaria ma anche, se necessario, con altre modalità più incisive"* Occorre, infatti, *"raggiungere lo scopo di raggiungere una protezione vaccinale sufficientemente estesa da proteggere sia i singoli soggetti sia l'intera popolazione da rischi significativi di contagio."*

L'auspicio, dunque è che il monito del Presidente Mattarella sia di stimolo e

⁴ C.f.r. Sentenza Corte Costituzionale numero 5 del 2016

sollecitazione per i nostri concittadini affinché non si lascino irretire da "ignoranza e pregiudizi". Se ciò disgraziatamente non dovesse accadere –e nei prossimi mesi potremo verificare se le ragioni della scienza prevarranno su quelle della negazione e dell'inconsapevolezza- mi permetto, nella funzione di Garante Regionale del diritto alla salute, di rivolgere un appello ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, cui pure la presente Relazione è indirizzata in ossequio alla previsione contenuta nell'articolo 16 della Legge 127/1997. Ove dovessero esaurirsi senza lo sperato successo le strade delle campagne di informazione e persuasione, non si abbiano timidezze nello stabilire l'obbligo di vaccinazione, tutelandone l'effettività con la previsione di sanzioni, anche penali, nei confronti dei trasgressori. In gioco vi sono non solo le nostre esistenze ma il futuro, ineludibile per le ragioni che si sono fin qui rammentate, di una concezione della cittadinanza connotata oltre che dall'aspirazione all'inveramento, senza discriminazioni ed eccezioni, dei diritti sociali, anche dal rispetto della cogenza dei doveri.

**Suggerimento all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale per la
presentazione di una proposta di legge avente ad oggetto la**

Nuova disciplina del Difensore civico regionale

Premessa

Il presente suggerimento fa seguito a quello presentato dallo scrivente in occasione della Relazione annuale dell'Ufficio relativa al 2017⁵ e che fu fatto proprio, parzialmente, dal Consiglio regionale nel contesto della Legge numero 19 del 2018 che ebbe ad attribuire al Difensore civico la funzione di Garante del diritto alla salute.

L'ulteriore esperienza maturata alla guida dell'Ufficio negli ultimi tre anni e, da ultimo, la proficua collaborazione del Dottor Roberto Medda, giovane e valoroso studioso del ruolo e delle funzioni dell'Ombudsman italiano⁶ che ha contribuito all'elaborazione della presente proposta, hanno consentito di migliorare il tenore ed i contenuti del testo che lo scrivente aveva presentato nel 2017, giungendo ora a prospettare un intervento di complessiva manutenzione straordinaria della disciplina legislativa che regola l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio.

Gli obiettivi che questa rinnovata configurazione dell'articolato che si propone all'Ufficio di Presidenza sono tre.

In primo luogo, si intende sollecitare l'adeguamento della disciplina legislativa dell'Ufficio del Difensore civico all'evoluzione dell'ordinamento statale e regionale intervenuta nel corso degli ultimi decenni. In secondo luogo, i suggerimenti di seguito formulati rispondono all'esigenza di promuovere un ulteriore rafforzamento dell'effettività della difesa civica, in particolare nei confronti degli

⁵ La proposta è contenuta nelle pagine 163 e ss della Relazione 2017

⁶ C.f.r. Si veda il suo lavoro "L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia", in Istituzioni del Federalismo, numero 4/2017, pag. 961 e ss

organi politici. Da una terza prospettiva, infine, il testo che si propone mira a rafforzare l'autonomia dell'Ufficio del Difensore civico.

I suggerimenti contenuti nella presente proposta si pongono anche l'obiettivo di aggiornare, da un punto di vista sistematico-lessicale, le norme già contenute nella legge regionale n. 50 del 1981. A questa esigenza risponde, ad esempio, la previsione contenuta nell'articolo 9 che novella l'elenco delle amministrazioni rientranti nell'ambito della difesa civica.

L'obiettivo di maggiore importanza che si vorrebbe raggiungere è però quello di un riallineamento della disciplina legislativa alla mutata natura giuridica del Difensore civico, oggetto di una marcata evoluzione nel corso degli ultimi decenni. A questa logica risponde l'esplicitazione delle finalità istituzionali, attraverso la disposizione formulata nell'articolo 2 che certificherebbe l'acquisizione, da parte del Difensore civico, di un esteso mandato per la tutela di qualsivoglia diritto, interesse ed aspettativa dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche. Alla stessa esigenza sono legate le disposizioni contenute negli articoli 6, 7 e 8 che intendono procedimentalizzare, con maggiore tassatività, l'intervento di difesa civica, fissando a livello legislativo le modalità d'intervento già adottate, per prassi, dall'Ufficio del Difensore civico.

Muovendo da una seconda prospettiva, i suggerimenti che si formulano intendono rafforzare l'effettività della difesa civica, obiettivo al cui raggiungimento sono dedicate le disposizioni dal carattere più innovativo contenute nel testo.

A questa esigenza rispondono l'ispessimento dei poteri istruttori del Difensore civico (art. 7), l'obbligo per le amministrazioni che intendono discostarsi da un parere del Difensore civico di adottare un atto espresso e motivato (art. 8), nonché l'introduzione di una nuova tipologia di intervento di difesa civica, espressamente destinata a operare nei casi in cui la violazione dei diritti, interessi e aspettative dei cittadini sia riconducibile all'operato di un organo politico regionale (art. 10).

Il testo che si propone punta, infine, a rafforzare l'autonomia funzionale e organizzativa dell'Ufficio del Difensore Civico regionale. A questo scopo si

suggeriscono, per un verso, una nuova disciplina dell'organizzazione amministrativa dell'ufficio del Difensore civico (art. 21), e, per altro verso, una precisazione dei requisiti professionali necessari per la nomina (art. 16), l'inasprimento delle cause di impedimento alla stessa (art. 17), nonché l'allungamento del mandato a sei anni non rinnovabili (art. 19).

Sommario

- Art. 1. (Oggetto)
- Art. 2. (Finalità istituzionali generali del Difensore Civico)
- Art. 3. (Finalità istituzionali a carattere speciale del Difensore Civico)
- Art. 4. (Reclamo al Difensore Civico)
- Art. 5. (Funzione di vigilanza del Difensore Civico)
- Art. 6. (Intervento di difesa civica)
- Art. 7. (Istruttoria dell'intervento di difesa civica)
- Art. 8. (Conclusione dell'intervento di difesa civica)
- Art. 9. (Ambito dell'intervento di difesa civica)
- Art. 10. (Intervento straordinario del Difensore civico)
- Art. 11. (Obbligo di collaborazione)
- Art. 12. (Obbligo di segnalazione)
- Art. 13. (Assistenza e tutela a favore dei soggetti in condizione di particolare disagio)
- Art. 14. (Relazione annuale del Difensore Civico)
- Art. 15. (Informazione sull'attività del Difensore Civico)
- Art. 16. (Requisiti e disposizioni per la nomina del Difensore civico)
- Art. 17. (Cause di impedimento alla nomina)
- Art. 18. (Cause di incompatibilità)
- Art. 19. (Durata del mandato)
- Art. 20. (Revoca)
- Art. 21. (Sede, organizzazione e dotazione organica dell'ufficio del Difensore Civico)
- Art. 22. (Indennità e missioni)

Art. 23. (Rappresentanza processuale)

Art. 24. (Abrogazioni di norme)

Art. 25. (Clausola di invarianza finanziaria)

Art. 26. (Dichiarazione di urgenza)

Art. 1. (Oggetto)

1. In attuazione dell'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte, questa legge disciplina l'Ufficio del Difensore civico regionale.

Art. 2. (Finalità istituzionali generali del Difensore Civico)

1. Il Difensore Civico assicura la garanzia non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi collettivi e diffusi, nonché delle aspettative dei singoli e delle formazioni sociali nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

2. Il Difensore Civico vigila sulla legittimità e sulla correttezza dell'azione amministrativa.

3. Il Difensore Civico promuove nei confronti degli organi politici regionali:

- a) la legalità, l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione;
- b) il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;
- c) la tutela dei diritti fondamentali della persona, con particolare riguardo all'ambito dell'erogazione dei servizi pubblici;
- d) la trasparenza e la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa.

Art. 3. (Finalità istituzionali a carattere speciale del Difensore Civico)

1. In applicazione dell'art. 25, co. 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dell'art. 5, co. 8, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, il Difensore Civico assicura la garanzia non giurisdizionale del diritto di accesso ai documenti amministrativi.