

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CXXVIII**

n. **32**

## **R E L A Z I O N E**

### **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE**

**(Anno 2014)**

*(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)*

*Presentata dal difensore civico della regione Piemonte*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 30 marzo 2015*

---

**VOLUME II**

PAGINA BIANCA

## RELAZIONE ANNUALE 2014

### INDICE/ELENCO DELLE ATTIVITÀ SVOLTE

#### Volume I

PARTE I – INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO E ANALISI STATISTICA DEGLI INTERVENTI .....	Pag.	1
<i>Preambolo</i> .....	»	3
I) Analisi degli interventi – Tabelle, statistiche e grafici. Commento alle tabelle statistiche: un rilevante incremento degli interventi +64,5 per cento .....	»	3
II) Prospettive della difesa civica quale risorsa necessaria sul territorio nell'attuale contesto .....	»	25
III) Strategia metodologia e contenuti tipici degli interventi rivolti a persone, imprese ed enti .....	»	28
IV) Gli strumenti: ADR e difesa civica .....	»	32
V) De Iure Condendo, un'occasione: l'ordine del giorno 9/02681/127 sulla Difesa civica, presentato dall'onorevole Bruno Tabacci nella seduta della Camera dei Deputati n. 325 del 4 novembre 2014, sul quale il Governo, nella seduta della Camera dei Deputati n. 325 del 5 novembre 2014, ha espresso parere favorevole .....	»	34
VI) Questo il tema e l'interrogativo dell'anno (e, temiamo negli anni che verranno: quale welfare per il futuro a protezione delle persone più deboli? .....	»	43
<i>Diario, News e Newsletter</i> .....	»	50
<i>La News dell'ultima ora</i> Il TAR del Lazio dà ragione alle per- sone con disabilità accogliendo parzialmente due ricorsi contro il D.P.C.M. 159/2013 e cioè il regolamento concer- nente la revisione di modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indice Socio-Economico Equivalente ISEE sentenze TAR 2458/2015 e 2459/2015 .....	»	50
Seminari, convegni e incontri con i cittadini e progetti .....	»	90
Pubblicazioni .....	»	91
Convenzioni e protocolli .....	»	91

## Volume II

PARTE II — APPROFONDIMENTI, METODOLOGIE, CONTENUTI E FINALITÀ DELLE ATTIVITÀ SVOLTE NEL 2014 .....	Pag.	93
A) Sanità e Assistenza, tutela dei Diritti Fondamentali, condizione delle persone con disabilità .....	»	95
A.1) Diritto alla salute, non autosufficienza e continuità terapeutici .....	»	95
1) Riconoscimento del diritto alla salute e alle cure delle persone in condizione di non autosufficienza, nella garanzia della continuità assistenziale: diritti esigibili? .....	»	96
2) I dati dell'11° Rapporto Annuale AIOP — Associazione Italiana Ospedalità Privata — « Ospedali & Salute 2013 » .....	»	97
3) Tutela del diritto alla salute e vincoli di bilancio ...	»	99
• Il grido di allarme della Corte dei Conti .....	»	100
• L'attività della Corte Costituzionale .....	»	103
4) Profili di responsabilità e soggetti interessati, tutela giurisdizionale dei cittadini: responsabilità non eludibili che comportano più in generale una responsabilità diretta di chi organizza le strutture .....	»	105
• Titolo della responsabilità: il « contatto sociale » ..	»	106
• Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino e il dovere di trasparenza e di corretta e tempestiva comunicazione, ai fini della concreta presa in carico .....	»	109
• Rilevanza della Convenzione dei diritti dell'uomo per la disciplina dell'azione amministrativa: diritti e obbligazioni civili esigibili e tutela in sede giurisdizionale: la connessione tra buona amministrazione e godimento dei diritti attraverso la partecipazione all'attività decisionale che genera prestazioni esigibili .....	»	110
5) Accesso civico e obblighi di trasparenza .....	»	111
6) Dal punto di vista del cittadino: le problematiche segnalate al Difensore civico .....	»	112
7) Modi e finalità degli interventi del Difensore civico in materia socio-sanitaria .....	»	113



8) Metodologie e contenuti di interventi svolti dal Difensore civico, come sopra orientati e finalizzati .....	Pag. 115
9) Aggiornamenti 2015 .....	» 185
• Il problema del sovraffollamento dei Pronto Soccorso negli ospedali della Regione Piemonte: le soluzioni prospettate dalla Fondazione Promozione Sociale <i>onlus</i> .....	» 185
• 6 febbraio 2015 – Liste d’attesa e diritti fondamentali: una preoccupante sentenza del Consiglio di Stato .....	» 186
• Dalle parole ai fatti: un caso emblematico sul funzionamento in concreto del sistema di « presa in carico » di anziani malati cronici non autosufficienti (in specie, affetti da Alzheimer) e di « liste di attesa » per accedere a prestazioni socio-sanitarie .....	» 194
10) Contributi del Difensore civico .....	» 195
• Contributo del Difensore civico al « libro inchiesta » di Maria Grazia Breda, Andrea Cittaglia « Non è sufficiente ! » .....	» 195
• Osservazioni del Difensore civico su fondo non autosufficienti .....	» 195
11) Un caso di mediazione svolta dal Difensore civico: contributo del Prof. Mariano Protto docente di Diritto Amministrativo dell’Università di Torino su un caso di Mediazione gestito dall’Ufficio del Difensore civico tra Casa di cura accreditata e Regione Piemonte .....	» 202
A.2) Tutela antidiscriminatoria .....	» 205
1) Il diritto al lavoro delle persone e, in particolare riferimento alle persone con disabilità .....	» 205
1.2) La disabilità psichica .....	» 210
1.3) La Riorganizzazione dei Centri per l’impiego ..	» 213
1.4) Interventi del Difensore civico per garantire il diritto al lavoro e ad una esistenza dignitosa delle persone conseguenti alla sentenza del 4 luglio 2013 della Corte di Giustizia dell’Unione europea C-312/11 (Commissione europea contro Repubblica italiana) di condanna della Repubblica italiana per non avere imposto a far tempo da Direttiva europea antidiscriminatoria del 2000 a tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, soluzioni ragionevoli applicabili a tutte le persone con disabilità, al fine di garantire il concreto accesso al lavoro in condizioni di parità di trattamento .....	» 216

• nei confronti dell'Authority dei Trasporti con riferimento alla normativa sul collocamento mirato .....	Pag. 222
• nei confronti del Comune di Torino per il rispetto delle norme sul collocamento di centralinisti ciechi e di persone con disabilità nei confronti della Regione Piemonte per ripristino del servizio di consulenza psicologica .....	» 229
• nei confronti della Regione Piemonte per il ripristino del servizio di consultazione psicologica .....	» 238
2) Gli interventi del Difensore civico per garantire il diritto all'autonomia delle persone con disabilità ....	» 245
• rilascio contrassegno europeo .....	» 245
• servizio di assistenza alla comunicazione per bambini non udenti .....	» 264
• interventi da attuare in ambito scolastico per alunni con D.S.A. (Disturbi Specifici di Apprendimento) .	» 269
• diritto al sostegno scolastico e nomine insegnanti di sostegno .....	» 277
3) Intervento del Difensore civico a seguito della mancata attivazione di sezioni di scuola primaria derivante dall'esistenza di scuola paritaria operante nello stesso plesso (la questione della scuola materna di Bibiana) con riferimento alla Deliberazione del Consiglio regionale del Piemonte n. 252-33474 del 29 ottobre 2013 .....	» 280
4) Intervento del Difensore civico sulla questione relativa all'obiezione di coscienza del personale medico in Italia nei casi di interruzione di gravidanza che non garantisce alle donne l'accesso ai relativi trattamenti .....	» 290
5) La violenza contro le donne e femminicidio – Contributo del Difensore civico .....	» 295
6) Articolo su Bollettino n. 22 del mediatore europeo .	» 306
7) Minorenni e loro famiglie: il Protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta .....	» 309
8) Tutela antidiscriminatoria: l'adesione del Difensore civico a progetti dell'Università di Torino e del Centro Frantz Fanon .....	» 312

9) Tutela antidiscriminatoria: il Difensore civico e il Centro regionale antidiscriminazione .....	Pag. 312
B) Diritti di partecipazione e trasparenza .....	» 313
B.1) Il diritto di accesso agli atti .....	» 313
1) Intervento del Difensore civico regionale in merito a richiesta di riesame proposto da rappresentante legale di una S.p.A., a seguito di diniego di accesso a documentazione amministrativa concernente atti e documenti inerenti il procedimento di affidamento di reperibilità utenze telefoniche ospedaliere all'interno di elenchi telefonici per l'anno 2014 .....	» 313
2) Intervento del Difensore civico regionale in merito ad accesso ai documenti amministrativi da parte di consigliere comunale .....	» 318
3) Intervento del Difensore civico regionale in merito a richiesta di riesame proposto da titolare di azienda agricola, a seguito di diniego di accesso da parte di amministrazione comunale a informazioni e dati non contenuti in documenti amministrativi .....	» 322
4) Orientamenti interpretativi e applicativi in ordine alla legge regionale del Piemonte n. 14 del 14 ottobre 2014 recante « Norme sul procedimento amministrativo e disposizioni in materia di semplificazione » .....	» 326
B.2) Diritti di partecipazione e trasparenza .....	» 346
1) Acqua come bene comune: il problema delle bollette a conguaglio emesse da SMAT per il « periodo di regolamentazione » 2008-2011 .....	» 346
2) 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 .....	» 388
3) Indagine del Mediatore europeo per garantire maggiore trasparenza su TTIP (Trattative del Partenariato transatlantico su commercio e investimenti) .....	» 400
4) Intervento del Mediatore europeo: la banca centrale europea pubblica la « famosa » lettera del Presidente della Banca centrale europea Trichet .....	» 401
B.3) Richieste di nomine di commissario <i>ad acta</i> .....	» 402
1) Attività svolta a seguito di richiesta pervenuta dai competenti uffici di Prefettura di intervenire, nell'esercizio dei poteri sostitutivi affidati al Difensore civico regionale ex art. 136 del decreto legislativo n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), per la nomina di commissari <i>ad acta</i> per la copertura di sedi di Segreterie comunali vacanti .....	» 402

C) L'attività di Mediazione Istituzionale del Difensore civico con particolare riferimento ai gestori e concessionari di pubblici servizi ovvero di servizi di pubblica utilità .....	Pag. 404
1) La Guida per il cittadino .....	» 404
2) Servizi di elettricità, luce, gas e Difesa civica .....	» 404
3) La vicenda della Robin Hood Tax e del divieto di traslazione di imposta .....	» 416
D) Ambiente e territorio .....	» 419
1) Tutto ciò che le Amministrazioni devono ancora fare ...	» 419
a) 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 .....	» 419
b) Inquinamento elettromagnetico e il caso esemplare di Via Centallo: confusione e « scambi » di ruoli e competenze .....	» 429
c) Inquinamento acustico: il recepimento delle direttive nn. 2002/49/Ce, 2000/14/Ce e 2006/123/Ce e del regolamento (Ce) n. 765/2008 da parte dello Stato italiano e l'attuazione da parte delle Amministrazioni con la regola della invarianza finanziaria .....	» 447
2) Città di Torino: pedonalizzazione di Via Roma/Piazza Castello e il caso della eliminazione dei parcheggi utilizzati dal personale della Prefettura di Torino ..	» 449
E) Difesa civica e Agenzia Territoriale per la Casa della Provincia di Torino .....	» 452
1) Avviata l'attività di collaborazione con l'Agenzia Territoriale per la Casa di Torino a seguito del Protocollo di intesa siglato il 4 dicembre 2013 per « Regolazione del servizio di Difesa civica regionale » con riguardo alla disciplina dei rapporti tra l'ATC e l'Ufficio del Difensore civico regionale .....	» 452
2) Problematiche e interventi .....	» 454
F) Accertamenti/riscossione in ambiti fiscale e previdenziale: interventi diretti alla semplificazione e all'efficienza .....	» 456
1) « Mini-IMU » (articolo 1, comma 5, decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133), modalità di esazione nuovo intervento per la semplificazione del Difensore civico del Piemonte .....	» 456
2) Tasse sulla casa: moduli precompilati .....	» 461

G) Trasporto locale .....	Pag. 468
1) Strumenti di reclamo e risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di servizi ferroviari ....	» 468
2) Criticità evidenziate: soppressione linee ferroviarie e rigidità del sistema ferroviario metropolitano regio- nale .....	» 472

PAGINA BIANCA

**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. Antonio Caputo, 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/cms/organismi/difensore-civico.html>

La normativa di riferimento è reperibile sul sito del Difensore civico regionale all'indirizzo:  
<http://www.cr.piemonte.it/cms/organismi/difensore-civico/il-difensore-civico/item/129-difensore-civico-il-difensore-civico-competenze.html>

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

PAGINA BIANCA



**PARTE 2<sup>A</sup>**  
**APPROFONDIMENTI,**  
**METODOLOGIE,**  
**CONTENUTI E**  
**FINALITA' DELLE**  
**ATTIVITA' SVOLTE NEL**  
**2014**

PAGINA BIANCA

## **A) SANITA' E ASSISTENZA, TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI, CONDIZIONE DELLE PERSONE CON DISABILITA'**

### **A1) Diritto alla salute, non autosufficienza e continuità terapeutica**

#### **Diritto alla salute, non autosufficienza e continuità terapeutica**

##### **Attività del Difensore civico**

L'Ufficio del Difensore civico regionale è quotidianamente investito da segnalazioni, esposti, reclami di cittadini ed Associazioni, relativi a criticità connesse alle attività di assistenza sanitaria e socio-assistenziale, che riguardano, in maggior parte, anziani malati cronici non autosufficiente, persone in condizioni di non autosufficienza, ovvero persone affette da disabilità grave accertata. Come è noto, il Difensore civico regionale, in forza della legge regionale 09.12.1981, n. 50 e s.m.i. (Istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico), e della legge regionale 24.04.1985, n. 47 (estensiva della competenze del Difensore civico alle strutture amministrative del Servizio Sanitario e delle ASL operanti nel territorio regionale), ha il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione regionale, dagli Enti regionali, dagli Enti Locali (Province e Comuni), dai Consorzi Intercomunali gestori di servizi socio-assistenziali, nonché dalle Aziende Sanitarie Locali e dalle Aziende Ospedaliere, quanto gli spetta di diritto.

Ai fini di realizzare la propria funzione istituzionale di garanzia il Difensore civico di fronte ad irregolarità, negligenze o ritardi, interviene, pertanto, nei confronti degli Uffici del servizio sanitario Regionale, delle Aziende sanitarie Locali, di Consorzi ed Enti Locali gestori delle funzioni socio-assistenziali.

Nell'esercizio di tale attività, l'intervento del Difensore civico, disciplinato dalla predetta normativa regionale, comporta, in parallelo alle indagini svolte in relazione ai singoli casi, il potere-dovere di formulare relazioni su questioni specifiche meritevoli di urgente considerazione, rivolte agli Organi regionali e agli Enti competenti: in tal modo realizzando interventi a carattere sistemico, intesi a stimolare imparzialità, buon andamento, trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa.

Nel rispetto di tali criteri si è quindi svolta l'attività dell'Ufficio nel corso dell'anno 2014 anche nell'ambito sanitario e socio-assistenziale, tenuto conto del sempre più rilevante numero delle segnalazioni e richieste di intervento provenienti non solo da singoli cittadini, ma anche da Associazioni di volontariato ed altresì da Consorzi Intercomunali gestori delle funzioni socio-assistenziali.

In tale contesto, la malpractice, ovvero la negligenza professionale dei medici e degli operatori sanitari, si colloca in quanto fatto attraverso il quale possono essere appurati casi di cattiva amministrazione per i quali l'intervento del Difensore civico costituisce strumento per stimolare comportamenti idonei a garantire la trasparenza, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa in funzione della tutela del diritto alla salute, secondo la definizione di interesse collettivo sancita dall'art. 32 della Costituzione.

L'intervento della Difesa civica, in nessun caso di negligenza professionale costituisce, per contro, il mezzo per affermare pretese risarcitorie a carattere individuale, per le quali il cittadino dovrà sempre e comunque rivolgersi alle autorità giurisdizionali competenti.

### **1. Riconoscimento del diritto alla salute e alle cure delle persone in condizione di non autosufficienza, nella garanzia della continuità assistenziale: diritti esigibili**

Il diritto alla salute rappresenta presupposto e cardine degli interventi svolti dal Difensore civico riguardanti le problematiche socio-sanitarie attinenti alla condizione di non autosufficienza oggetto di segnalazione all'Ufficio da parte di cittadini e Associazioni, potendosi desumere un'indissolubile legame tra il riconoscimento dei Livelli Essenziali di Assistenza (di cui al D.P.C.M. 29 novembre 2001 "Definizione dei livelli essenziali di assistenza") e l'attuazione concreta delle prestazioni in essi comprese, che debbono essere "assicurati e garantiti" dal Servizio Sanitario, con "la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività", riconosciuto come tale dall'art.32 Cost.

In tale dimensione, l'attività del Difensore civico è precipuamente volta a sollecitare il riconoscimento in capo a tali tipologie di cittadini (anziani malati cronici non autosufficienti, ovvero persone in condizioni di non autosufficienza) particolarmente disagiate, sotto il profilo materiale, fisico, intellettuale, nonché economico, di diritti esigibili, quali il "*diritto alla continuità assistenziale*", che si sostanziano nella garanzia dell'accesso a prestazioni che

rientrano nei Livelli Essenziali di Assistenza, le quali in conformità delle disposizioni del D.P.C.M. 29 novembre 2001 (*“Definizione dei livelli essenziali di assistenza”*) e per quanto attiene alle predette categorie di utenti, debbono essere loro assicurate.

In particolare, le prestazioni previste a favore di persone non autosufficienti attengono all'area dell'“integrazione socio-sanitaria”, che trova la propria definizione nell'art. 3 – septies, comma 1, del D.Lgs. n.502 del 1992, che testualmente prevede :*“Si definiscono prestazioni sociosanitarie tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione”*.

Alla luce di quanto previsto dal legislatore in ordine all'area dell'“integrazione socio-sanitaria”, il D.P.C.M. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) nell'Allegato 1.C ha individuato specifici Livelli Essenziali di Assistenza, che, in conformità dell'art.1, comma 2 del sopra menzionato D.Lgs.502/1992, sostanziano prestazioni che debbono essere garantite in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, e che sono erogate o a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa.

Tali Livelli, per l'“area integrazione socio-sanitaria”, testualmente attengono all'“Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare”, all'“Assistenza territoriale semi-residenziale” e all'“Assistenza territoriale residenziale”.

## 2. I dati dell'11° Rapporto Annuale AIOP – Associazione Italiana Ospedalità Privata – “Ospedali & Salute 2013”

Sempre più persone sono costrette a rinunciare e rinunciano alle cure a fronte di disfunzioni del sistema e pur in presenza di una spesa sanitaria che è la più bassa rispetto alla media dei Paesi OCSE e del G7, per di più in progressiva contrazione.

Questi sono i dati:

### I) Ospedalità “reale” :

14 milioni di pazienti che utilizzano annualmente i servizi,  
650 mila addetti ai servizi.

- II) Dinamiche che interessano i paziente e le loro famiglie a fronte dell'intervento prolungato sulla spesa pubblica per la salute ed alla stretta progressiva della stessa:
- lievitazione dei ticket sanitari, pagati a fronte di visite e di prestazioni specialistiche presso gli ospedali pubblici: essi hanno raggiunto la cifra di 1.465,4 milioni di euro nel 2012, con un incremento pari al 22,1% rispetto al 2009;
  - aumento dei ticket nel campo dei farmaci comprensivo dello *spread* tra generici e *branded* (di marca) che nel periodo 2009-2012 sono aumentati del 63,3%, raggiungendo la cifra di 1.406 milioni di euro;
  - incremento del 51,4% in un solo anno (tra il 2011 e il 2012) del ricorso a pagamento alle prestazioni *intramoenia*, valutate attraverso i ricavi dichiarati da parte degli ospedali pubblici;
  - lievitazione delle addizionali Irpef regionali che, tra il 2009 e il 2012, sono via via cresciute, con punte (in termine di Numeri Indice: 2009 = 100,0) del 123,0, del 136,0, del 145,0 sino al 177,0, con evidente peggioramento più pronunciato per i cittadini residenti nelle Regioni sottoposte a Piani di Rientro;
  - il 22,6% degli intervistati (*care-giver*) ha rimandato o ha rinunciato a cure dentarie per i membri della propria famiglia ristretta o allargata (5,5 milioni di famiglie coinvolte);
  - il 19,5 % ha dovuto a sua volta rimandare o rinunciare a visite specialistiche (4,7 milioni di famiglie);
  - l'11,7% ha dovuto rimandare o rinunciare ad effettuare analisi di laboratorio (2,9 milioni di famiglie);
  - all'incirca il 50% degli intervistati riconosce come si sia ridotta negli ultimi dodici mesi la copertura pubblica dei servizi sanitari e socioassistenziali oppure si sia dovuti ricorrere ad altri servizi a pagamento come per l'appunto le prestazioni *intramoenia* negli ospedali pubblici, oppure presso strutture private (tra il 9,1% e l'11,4% degli intervistati);
  - si assiste ad una lenta erosione del servizio pubblico nei fatti, frutto di un "processo di rimbalzo", in base al quale si finisce col trasferire gli impegni e gli

oneri derivanti dalla riduzione e/o dall'efficientamento delle strutture pubbliche sulle spalle dell'utente.

III) La componente ospedaliera privata accreditata fornisce più di un quarto delle giornate di degenza complessive di tutto il sistema ospedaliero italiano, assorbendo un settimo delle risorse complessive e, al riguardo, si rilevano i seguenti elementi di disagio:

- una situazione di sostanziale "sottotariffazione" delle prestazioni fornite dalle strutture private accreditate : l'entità del fenomeno è stata stimata tra il 15% e il 20%, qualora si operi un confronto alla pari con quanto ricevono le Aziende Ospedaliere pubbliche;
- inadeguate modalità di rendicontazione degli ospedali pubblici che rendono ancora oggi impossibile effettuare confronti e misurazioni dei risultati all'interno di tali strutture e tra queste ultime e le strutture private accreditate.

IV) Offerta del sistema ospedaliero:

- 211 mila posti letto (70% pubblici e 30% privati accreditati nel loro complesso) che fanno capo a 1.125 strutture ospedaliere e che producono complessivamente 67,9 milioni di giornate di degenza;
- spesa pubblica pari a 61,6 miliardi di euro, di cui il 14,4 % fa capo alle strutture private accreditate nel loro complesso, le quali però generano il 27,3% delle giornate di degenza;
- da un quadro di spesa sanitaria che risulta oggi la più bassa (7,0%), pur tenendo conto di un Pil nazionale in contrazione, rispetto alla media dei Paesi Ocse (7,8%) e dei paesi del G7 (8,0%), oltre che risultare in progressiva contrazione negli ultimi anni.

### 3. Tutela del diritto alla salute e vincoli di bilancio.

La ricerca del punto di intersezione tra l'applicazione di tale ambito normativo, mediante il quale dovrebbe realizzarsi il riconoscimento, in termini di continuità, del diritto alla salute e "alle cure" delle persone, in specie non autosufficienti, e "l'equilibrio della finanza pubblica" e "il contenimento della spesa", principi vincolanti nell'attività di coordinamento della finanza pubblica,

rappresenta certamente, anche sulla scorta delle sempre più numerose segnalazioni di criticità pervenute per tale area d'intervento nel 2014 all'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte, un obiettivo che non si può dire conseguito o almeno in via di conseguimento.

### ***Il grido di allarme della Corte dei Conti:***

#### ***A) La Relazione della Sezione delle Autonomie sulla gestione finanziaria degli enti territoriali 2013 ex legge 5 giugno 2003 n. 131.***

Non si può prescindere, in proposito, dalla Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali 2013 della Corte dei Conti, che costituisce, ad un tempo, grido di allarme, ma anche monito per una corretta ed equa gestione delle risorse pubbliche, con riferimento all'ambito sanitario e socio-assistenziale.

La Corte dei Conti, nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali 2013 rileva, per quanto attiene alla spesa sanitaria, che *"il costante e progressivo riassorbimento dei deficit contabili"* delle Regioni è stato *"conseguito con manovre che hanno operato mediante tagli di tipo lineare sulle principali voci di spesa (consumi intermedi, spesa farmaceutica, spese di personale, acquisto di prestazioni sanitarie da erogatori privati accreditati). Per contro, ulteriori risparmi, ottenibili da incrementi di efficienza, se non reinvestiti prevalentemente nei settori dove più carente è l'offerta di servizi sanitari, come, ad esempio, nell'assistenza territoriale e domiciliare oppure nell'ammodernamento tecnologico e infrastrutturale, potrebbero rendere problematico il mantenimento dell'attuale assetto dei LEA, facendo emergere, nel medio periodo, deficit assistenziali..*

*Il processo di revisione della spesa sanitaria, quindi, iniziato con i Piani di rientro delle Regioni con Sistemi sanitari in deficit strutturale a partire dal 2006 e proseguito con il d.l. n.95/2012, per essere efficace senza compromettere il principio di equità nell'erogazione dei LEA, dovrà essere più selettivo e reinvestire risorse nei servizi sanitari relativamente più carenti, traendole dai settori dove vi sono ancora margini di inefficienza da recuperare,...dell'inappropriatezza prescrittiva e delle prestazioni rese in ambito ospedaliero (da monitorare con più estesi controlli sugli operatori accreditati, pubblici e privati).*

*Le Regioni dovranno effettuare una più attenta e puntuale programmazione annuale dei fabbisogni assistenziali emergenti nei rispettivi territori, al fine di adeguare l'offerta dei servizi ai nuovi bisogni sanitari, prodotti anche dal peso crescente delle malattie degenerative,*



*conseguente all'invecchiamento progressivo della popolazione..".*

#### ***I dati della Corte dei Conti.***

**"La spesa sanitaria pubblica in percentuale al PIL.**

*I dati Ocse sulla spesa sanitaria pubblica in termini di prodotto Interno Lordo relativi al periodo 2009/2013, disegnano una mappa dell'Europa a "due velocità"...*

*In particolare, nel corso del quinquennio 2009/2013, la spesa sanitaria pubblica italiana risulta essere di circa 1,5 punti di PIL inferiore a quella di Francia e Germania, anche se, al netto dei Paesi Bassi, che l'hanno incrementata (dal 9,5 al 10,3%) e della Francia che ha stabilizzato la propria quota di spesa all'8,7% del PIL, tutti i Paesi considerati hanno attuato politiche di "contenimento"; sia Germania che Italia, infatti, nel periodo considerato hanno ridotto di circa 0,3 punti percentuali l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL, ma considerata la grave recessione dell'economia italiana, ciò significa, per il nostro Paese, una sensibile riduzione, in valore assoluto della spesa sanitaria..*

**Spesa sanitaria pubblica pro capite (in dollari, a parità di potere di acquisto).**

*Nel quadriennio 2009/2012, in Italia, la spesa sanitaria media pro capite pubblica è stata pari a 2.475 dollari, superiore a quella di Grecia (1.817 dollari), Polonia (1.028 dollari) e Spagna (2.242 dollari, ma riferita al solo triennio 2009/2011), ma inferiore a quella dei nostri maggiori partner europei: Paesi Bassi (4.111 dollari), Danimarca (3.883 dollari), Austria (3.505 dollari), Germania (3.465 dollari), Francia (3.187 dollari) e Regno Unito (2.739 dollari).*

...

**Tasso annuale di variazione della spesa pubblica sanitaria (in termini reali).**

*Nell'ambito dei Paesi europei presi in esame, durante il quinquennio 2009/2013 (o ultimo anno disponibile) l'Italia è, assieme alla Grecia, l'unico Paese a registrare una riduzione media della spesa sanitaria pubblica, pari a -2,4% .., dovuto alla adozione di drastiche misure di riduzione del deficit pubblico conseguenti alla crisi del debito sovrano che ha colpito il Paese a partire dagli anni 2010/2011 ".*

In ordine, peraltro, agli "Esiti delle verifiche dei conti delle Regioni sottoposte a piano di rientro", la Corte dei Conti ha evidenziato che **"la Regione Piemonte presenta, nella gestione per l'anno 2013, un disavanzo di oltre -28 milioni di euro e, dopo il conferimento delle coperture per 50 mln di euro, un avanzo di oltre +21 milioni di euro. Il disavanzo complessivo dell'anno 2012,**

*tenendo conto dell'importo di 883 mln di euro derivante dalla distrazione di risorse del SSR da parte del bilancio regionale, era pari a -991,615 mln."*

Tutto ciò, segnalando che *"relativamente alle reti assistenziali si è ancora in attesa"*, tra l'altro:

*"- di un documento riepilogativo volto a dare evidenza di come si inseriscano i posti letto di continuità assistenziale nell'ambito della rete assistenziale pubblico-privato..."*

Per quanto attiene, inoltre, allo specifico dato relativo alla *"spesa farmaceutica convenzionata"*, oltremodo rilevante in relazione al sostanziale riconoscimento del diritto *"alle cure"* a favore delle persone in condizione di non autosufficienza, la Corte dei Conti rileva che il contenimento della stessa *"sta passando anche attraverso misure di compartecipazione finanziaria di consistente significatività, la cui eventuale espansione potrebbe comportare profili di problematicità"*.

In particolare, *"i farmaci innovativi, che sono uno dei fattori determinanti l'incremento della spesa farmaceutica ospedaliera, generano un ulteriore fabbisogno assistenziale, rispetto al quale si pone, per il decisore politico, il problema di un attento e non facile bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa e soddisfacimento della richiesta di tutela della salute"*.

***B) Il Rapporto 2014 sul Coordinamento della Finanza Pubblica, delle Sezioni Riunite in sede di Controllo.***

In termini oltremodo significativi, la Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo, nel Rapporto 2014 sul Coordinamento della Finanza Pubblica, per quanto attiene all'ambito sanitario e in specie alla *"corresponsione dei LEA"*, si è posta il seguente problema: *"Ma quanto il rispetto dei vincoli di bilancio si è riflesso sulle modalità di corresponsione dei LEA? Quanto il riassorbimento degli squilibri si è tradotto in un miglioramento dell'appropriatezza senza incidere sul rispetto degli obiettivi del servizio?"*, evidenziando in sede di monitoraggio criticità e limiti nella gestione sanitaria ed indicando nell'*"appropriatezza: una scelta obbligata"*.

Segnatamente la Corte in detto Rapporto afferma che *"è evidente che un contributo di rilievo per portare a coerenza i crescenti fabbisogni, gli obiettivi di riqualificazione della spesa e il miglioramento delle prestazioni con un vincolo delle risorse, è necessario provenga da progressi significativi anche sul fronte della appropriatezza delle prestazioni rese"*, indicando quale *"elemento cardine di una strategia che punti a recuperare margini di manovra dal riassorbimento"*.

delle spese inappropriate" il "processo di razionalizzazione delle reti ospedaliere".

Quanto sopra evidenziando, tuttavia, che "la riorganizzazione della rete ospedaliera dovrebbe accompagnarsi al potenziamento di strutture di degenza post acuta e di residenzialità, ad uno sviluppo dell'assistenza territoriale che agevoli la dimissione al fine di minimizzare la degenza non necessaria, favorendo contemporaneamente il reinserimento nell'ambiente di vita e il miglioramento della qualità dell'assistenza". Ed ancora sottolineando che "l'individuazione di interventi sulla rete dei servizi per l'assistenza e la cura delle persone non autosufficienti, in particolare anziani e disabili, è probabilmente uno degli aspetti più urgenti ...Il ritardo nella definizione di una adeguata offerta di servizi rappresenta, in un rilevante numero di realtà territoriali, il nodo più problematico"; non trattandosi "solo di livelli di assistenza insoddisfacenti, ma anche di olimentare fenomeni di utilizzo inappropriato".

Tutto ciò, richiedendo anche la ridefinizione di "interventi in grado di incidere sugli accessi non appropriati ai pronti soccorsi e alle prestazioni basate su apparecchiature, di indagine diagnostiche e ai relativi percorsi diagnostico-terapeutici".

### ***L'attività della Corte Costituzionale***

In tale contesto, non può essere omessa l'azione svolta negli ultimi anni dal giudice costituzionale intesa a definire il punto di equilibrio tra tutela del diritto fondamentale alla salute ed equilibrio dei bilanci pubblici, doverosamente intesa, da un canto, a preservare l'effettività del diritto alla salute, nel rispetto dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita in materia sanitaria e, dall'altro, a riportare la spesa per le politiche della salute ad un livello sostenibile, riducendo inefficienze e sprechi; in particolar modo, tenutosi conto della nuova formulazione dell'art.81 Cost. di cui alla L. Cost 20 aprile 2012 n.1, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale.

Già, con sentenza 2 aprile 2009 n.94 la Corte Costituzionale evidenziava le "particolarità del Servizio Sanitario, che richiede al legislatore ordinario di bilanciare le esigenze, da un lato, di garantire egualmente a tutti i cittadini e salvaguardare .. il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile; dall'altro, di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi da realizzare in questo campo".

Sottolineando, in tal modo pertanto, l'esigenza di operare un corretto "bilanciamento", che non ometta o trascuri o ritardi la doverosa tutela dei diritti fondamentali; in tal modo ponendo a carico delle Amministrazioni coinvolte una sorta di onere di dimostrazione: nel senso di dimostrare di aver fatto tutto il possibile, senza ritardi, omissioni e in ossequio a principi di equità, oltre che di legalità e di trasparenza. Dalla mancata corretta dimostrazione e predisposizione di conseguenti atti potendo in ipotesi derivare per le Amministrazioni molteplici profili di responsabilità, a vario titolo specificati dalla legge a carico di Amministratori e operatori.

Quanto sopra, dovendosi, altresì, evidenziare, quale ulteriore elemento di riflessione, in particolare trattando dell'attività sanitaria e socio-sanitaria prevista a favore di anziani non autosufficienti, il principio affermato dalla Corte costituzionale con sentenza 8 marzo 2013, n.36.

Afferma la Corte, infatti, per quanto riguarda la spesa relativa all'*"attività sanitaria e socio e sociosanitaria a favore di anziani non autosufficienti ...elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal D.P.C.M. 29 novembre 2001"*, che *"non v'è un rapporto automatico tra ammontare del fondo sanitario.. e rispetto dei livelli essenziali di assistenza: il soddisfacimento di tali livelli non dipende solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e utilizzazione"*.

Sussiste, in definitiva, il problema di assicurare il rispetto dei principi vincolanti per l'attività di coordinamento della finanza pubblica, relativi all' *"equilibrio della finanza pubblica"* ed al *"contenimento della spesa"*, nella tutela, al contempo, del diritto sociale alla salute, nell'ambito del processo di integrazione europea.

In tale contesto, prospettiva possibile è quella di considerare l'attuale momento storico come fase di transizione fondamentale per ripensare le ragioni della convivenza all'interno dell'Unione Europea, riconsiderando i "tecnicismi" governativi dell'Unione alla luce dei principi fissati dalle carte costituzionali, tra i quali deve emergere la indefettibile e prioritaria tutela dei diritti sociali fondamentali, al fine di ridurre le diseguaglianze, per recuperare un'identità europea basata su valori condivisi.

#### **4. Profili di responsabilità e soggetti interessati, tutela giurisdizionale dei cittadini : responsabilità non eludibili che comportano più in generale una responsabilità di retta di chi organizza le strutture**

Nell'ambito riguardante il diritto alle cure delle persone in condizioni di non autosufficienza, che si deve tradurre nell'accesso a prestazioni sanitarie e socio-sanitarie che attengono a Livelli Essenziali di Assistenza, ed alla luce delle concrete situazioni a cui vanno incontro i cittadini interessati nel loro rapporto con l'Amministrazione sanitaria, i suoi dipendenti, medici, operatori sanitari e non, possono verosimilmente emergere profili attinenti a:

- responsabilità medica nell'ambito di "percorsi di continuità assistenziale",
- responsabilità di operatori socio-sanitari, infermieri e ausiliari,
- responsabilità di funzionari e impiegati di strutture, Enti ed Aziende Sanitarie Locali,
- nonché profili di responsabilità contabile a carico di funzionari, amministratori e "politici",

riconducibili, tra l'altro, a:

- comportamenti materiali attivi o omissivi,
- provvedimenti,
- mancata o ritardata adozione di atti e/o provvedimenti.

In tale dimensione potendosi, pertanto, prendere in considerazione situazioni in cui venga a trovarsi il cittadino anziano non autosufficiente, non solo nel rapporto con il **personale medico o paramedico** (Medico di medicina generale, medici e operatori sanitari che svolgono la loro attività in sede ospedaliera, ovvero in strutture di riabilitazione – case di cura – e in residenze socio-sanitarie, così come medici componenti delle Commissioni di valutazione geriatrica, Alzheimer, Handicap, ecc.), ma anche, più in generale, con l'**Amministrazione sanitaria** (Amministrazione regionale, AA.SS.LL., A.S.O.) ovvero gestori di servizi socio-assistenziali (Enti Locali, Consorzi) e loro dipendenti, in specie nel caso di accertata necessità per gli interessati di accedere a prestazioni costituenti Livelli Essenziali di Assistenza (prestazioni domiciliari, residenziali e semi-residenziali), in particolare nell'ambito di percorsi di "continuità assistenziale", allorché l'accesso alle prestazioni sia dilazionato in presenza di "liste di attesa".

Costituendo, peraltro, possibili fattispecie di responsabilità situazioni in cui a provvedimenti adottati dalle competenti Amministrazioni, od anche alla ritardata adozione degli stessi, conseguano ipotetici pregiudizi alla concreta garanzia per il singolo del diritto alla salute ed alle cure.

### ***Titolo della responsabilità : il "contatto sociale"***

Per quanto attiene, in particolare, all'ambito della responsabilità civile di medici ed operatori (sanitari e non) dipendenti da strutture sanitarie, nonché di strutture e Amministrazioni sanitarie nei confronti dei cittadini-pazienti, per lungo tempo dottrina e giurisprudenza hanno affrontato la questione riguardante la natura di tale responsabilità:

ovvero se l'inadempimento delle prestazioni sanitarie e/o socio-sanitarie dovute da strutture, medici e operatori sia da inquadrare nell'ambito della responsabilità contrattuale o in quelle extra-contrattuale, "aquiliana"; con conseguenze operative sia legate alla diversa configurazione per il danneggiato dell'onere della prova circa il pregiudizio subito e per quanto riguarda la colpa del danneggiante, sia in relazione al diverso termine di prescrizione dell'azione, decennale nella prima ipotesi, quinquennale nella seconda.

Nell'impostazione tradizionale, il rapporto, in particolare, tra medico e paziente, doveva essere inquadrato nell'ambito della disciplina contrattuale in caso di rapporto diretto tra i due soggetti (es. paziente-medico libero professionista), tale da configurare un vero e proprio contratto di prestazione professionale, nell'ambito extracontrattuale se il contatto tra i due soggetti fosse stato mediato da una struttura, sia essa pubblica o privata.

Tale inquadramento trovava conforto nella prevalente giurisprudenza di legittimità che da una lato era pressoché unanime nel ritenere contrattuale la responsabilità del medico libero professionista, dall'altro, non senza eccezioni, affermava che, ove il medico avesse agito quale dipendente della Pubblica Amministrazione, tale responsabilità doveva ritenersi extra-contrattuale, in quanto il contratto di cura veniva stipulato tra ente ospedaliero e paziente, mentre nessun vincolo contrattuale risultava posto in essere tra quest'ultimo e il medico<sup>1</sup>.

La Corte di Cassazione, successivamente ha rivisto le proprie posizioni sulla materia, riprendendo un orientamento in precedenza minoritario.

Per un verso, infatti, i Giudici della Corte hanno evidenziato, ribadendola, la natura contrattuale della responsabilità della struttura sanitaria ovvero dell'ente ospedaliero, sul

<sup>1</sup> ex multis Cassazione civile, 26 marzo 1990 n.2428, Cassazione civile, 13 marzo 1998 n.2750

presupposto che l'accettazione del paziente in ospedale ai fini del ricovero o in caso di prestazioni ambulatoriali comporta la conclusione di un contratto<sup>2</sup>; tutto ciò ravvisando, in conformità all'art.1128 Codice civile (Responsabilità per fatto degli ausiliari), la sussistenza della natura contrattuale della responsabilità anche per il comportamento dei dipendenti operanti nella struttura o ente, sanitari e non.

Per altro verso, la Corte di Cassazione ha statuito che la responsabilità, in specie del medico dipendente da struttura ospedaliera deve comunque collocarsi nell'ambito della responsabilità contrattuale, ancorché fondata su di un rapporto contrattuale di fatto, che nasce sul piano sociale e che viene individuato con il termine di "contatto sociale", in tal senso<sup>3</sup> affermando che *"Un recente, ma sempre più consistente, orientamento della dottrina ha ritenuto che nei confronti del medico, dipendente ospedaliero, si configurerebbe pur sempre una responsabilità contrattuale nascente da "un'obbligazione senza prestazione ai confini tra contratto e torto", in quanto poiché sicuramente sul medico gravano gli obblighi di cura impostigli dall'arte che professa, il vincolo con il paziente esiste, nonostante non dia adito ad un obbligo di prestazione, e la violazione di esso si configura come culpa in non faciendo, la quale dà origine a responsabilità contrattuale."*

Al riguardo, la Suprema Corte, nella ridetta sentenza 22 gennaio 1999 n.589, ha altresì evidenziato che *"la più recente ed autorevole dottrina ha rilevato che l'art. 1173 c.c., stabilendo che le obbligazioni derivano da contratto, da fatto illecito o da altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico, consente di inserire tra le fonti principi, soprattutto di rango costituzionale (tra cui, con specifico riguardo alla fattispecie, può annoverarsi il diritto alla salute), che trascendono singole proposizioni legislative."*

*Suggerita dall'ipotesi legislativamente prevista di efficacia di taluni contratti nulli (art. 2126, c.1, 2332, c.2 e 3, c.c., art. 3 c. 2 l. n. 756/1964), ma allargata altresì a comprendere i casi di rapporti che nella previsione legale sono di origine contrattuale e tuttavia in concreto vengono costituiti senza una base negoziale e talvolta grazie al semplice "contatto sociale" (secondo un'espressione che risale agli scrittori tedeschi), si fa riferimento, in questi casi al "rapporto contrattuale di fatto o da contatto sociale".*

*Con questa espressione si riassume una duplice veduta del fenomeno, riguardato sia in ragione della fonte (il fatto idoneo a produrre l'obbligazione in conformità dell'ordinamento - art. 1173 c.c.-) sia in ragione del rapporto che ne scaturisce (e diviene allora assorbente la*

<sup>2</sup> ex multis, Cassazione civile 14 luglio 2003 n.11001, Cassazione civile 21 luglio 2003 n.11316

<sup>3</sup> vedasi Cassazione civile Sez.III sentenza 22 gennaio 1999 n.589

*considerazione del rapporto, che si atteggia ed è disciplinato secondo lo schema dell'obbligazione da contratto).*

*La categoria mette in luce una possibile dissociazione tra la fonte - individuata secondo lo schema dell'art. 1173 - e l'obbligazione che ne scaturisce. Quest'ultima può essere sottoposta alle regole proprie dell'obbligazione contrattuale, pur se il fatto generatore non è il contratto.*

*In questa prospettiva, quindi, si ammette che le obbligazioni possano sorgere da rapporti contrattuali di fatto, nei casi in cui taluni soggetti entrano in contatto, senza che tale contatto riproduca le note ipotesi negoziali, e pur tuttavia ad esso si ricollegano obblighi di comportamento di varia natura, diretti a garantire che siano tutelati gli interessi che sono emersi o sono esposti a pericolo in occasione del contatto stesso.*

*In questi casi non può esservi (solo) responsabilità aquiliana, poiché questa non nasce dalla violazione di obblighi ma dalla lesione di situazioni giuridiche soggettive altrui (è infatti ormai acquisito che, nell'ambito dell'art. 2043 c.c., l'ingiustizia non si riferisce al fatto, ma al danno); quando ricorre la violazione di obblighi, la responsabilità è necessariamente contrattuale, poiché il soggetto non ha fatto (culpa in non faciendo) ciò a cui era tenuto in forza di un precedente vinculum iuris, secondo lo schema caratteristico della responsabilità contrattuale".*

Pur in assenza di un contratto e quindi di un obbligo di prestazione in capo al medico, nonché all'operatore dipendente da struttura sanitaria, nei confronti del cittadino utente della struttura, non si può non considerare la professionalità che, secondo determinati standard accertati dall'ordinamento, deve qualificare ab origine la loro opera e che si traduce in obblighi di comportamento nei confronti di chi su tale professionalità ha fatto affidamento, entrando in "contatto" con loro.

*Da tutto ciò conseguendo "che la responsabilità dell'ente gestore del servizio ospedaliero e quella del medico dipendente hanno entrambe radice nell'esecuzione non diligente o errata della prestazione sanitaria da parte del medico, per cui, accertata la stessa, risulta contestualmente accertata la responsabilità a contenuto contrattuale di entrambi (qualificazione che discende non dalla fonte dell'obbligazione, ma dal contenuto del rapporto)"<sup>4</sup>.*

Per quanto attiene, in specie, anche agli eventuali profili di responsabilità a carico delle Amministrazioni interessate derivanti dall'azione amministrativa svolta nei confronti dei

<sup>4</sup> Cassazione civile, Sez. III sentenza 22 gennaio 1999 n. 589



cittadini-pazienti, si evidenzia nuovamente l'esigenza che le determinazioni assunte dalle stesse Amministrazioni, si realizzino attraverso un corretto bilanciamento tra garanzia e salvaguardia del diritto alla salute per tutti i cittadini e compatibilità con le disponibilità finanziarie; bilanciamento che, così come già evidenziato nella Relazione annuale 2011 dello scrivente Difensore civico, *"mai deve omettere o trascurare o ritardare la doverosa tutela dei diritti fondamentali, richiedendosi a carico delle Amministrazioni coinvolte nei singoli casi una sorta di onere di dimostrazione: nel senso di dimostrare di aver fatto tutto il possibile, senza ritardi, omissioni e in ossequio a principi di equità, oltre che di legalità e trasparenza (arg. ex Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n.94)"*.

***Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino e il dovere di trasparenza e di corretta e tempestiva comunicazione, ai fini della concreta presa in carico .***

Alla condizione in cui viene a trovarsi la persona in condizioni di non autosufficienza in attesa di accedere ad appropriate prestazioni socio-sanitarie, che costituiscono Livelli Essenziali di Assistenza e delle quali sia stata accertata la necessità, possono connettersi profili di responsabilità a carico di Amministrazioni, Enti e strutture coinvolte, anche allorquando al cittadino, che fa affidamento nella positiva attività di queste ultime, vengano comunicate errate o approssimative informazioni, in particolare su tempi e modi per accedere alle prestazioni socio-sanitarie al medesimo necessarie.

Anche in tale dimensione, la Corte di Cassazione, mediante la sentenza 19 settembre 2013 n. 21454, ha evidenziato principi cardine in ordine alla responsabilità giuridica, rammentando che *"Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni limitandone l'attività legislativa e amministrativa.*

*Esso trova la sua base costituzionale nel principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge (art.3 Cost.)...Anche il Giudice amministrativo ha sempre considerato i principi della buona fede e del legittimo affidamento tra i canoni regolatori ultimi dei rapporti tra Pubblica Amministrazione ed amministrati nelle più diverse fattispecie".*

La Corte ha pertanto precisato che : *"Il diritto di esigere la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione gli ha dato aspettative, fondate su informazioni e dichiarazioni dalla stessa rilasciate, posta che la pubblica amministrazione è tenuta a rispettare l'affidamento e l'attendibilità delle sue dichiarazioni, anche*

*per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede .., applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buona andamento di cui all'art.97 Cost..In particolare, la pubblica amministrazione è gravata dall'obbligo di non frustrare la fiducia di soggetti titolari di interessi indisponibili, fornendo informazioni errate o anche dichiaratamente approssimative...*

*Sussiste perciò l'obbligo, a carico dell'Amministrazione, di non frustrare la fiducia di soggetti titolari di interessi indisponibili, tra l'altro fornendo informazioni errate o anche dichiaratamente approssimative. Queste ultime, in particolare, non sono conformi a correttezza in quanto rese da enti pubblici dotati di poteri di indagine e certificazione, nonché incidenti si interessi al conseguimento e godimento di beni essenziali della vita", come quello alla salute, garantito dall'art. 32 della Costituzione.*

***Rilevanza della Convenzione dei diritti dell'uomo per la disciplina dell'azione amministrativa:***

***diritti e obbligazioni civili esigibili e tutela in sede giurisdizionale: la connessione tra buona amministrazione e godimento dei diritti attraverso la partecipazione all'attività decisionale che genera prestazioni esigibili.***

In un'ottica di ulteriore specificazione e approfondimento delle tematiche riguardanti la tutela del diritto alle cure delle persone in condizioni di non autosufficienza, ed i connessi profili di responsabilità si osserva e sottolinea, su di un piano generale, anche la rilevanza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per la disciplina dell'attività amministrativa, e la sua incidenza indiretta ai fini delle *best practice*, buone pratiche amministrative, anche in ambito sanitario e socio-sanitario.

Come ha più volte ribadito la Corte europea dei diritti dell'uomo, da ultimo con sentenza 21 gennaio 2014, ricorso n.48754/11, Placi v.Italy, *ex multis*, si deve ritenere la sussistenza di un'intima connessione tra una buona amministrazione, che sia trasparente e partecipata e anche effettivamente soggetta al sindacato del Giudice, e il godimento dei diritti enunciati dalle Carte dei diritti.

In quest'ottica, la buona amministrazione è servente rispetto allo statuto costituzionale del cittadino, inteso come centro attivo di godimento dei diritti e libertà nei confronti dell'Amministrazione, intesa come potere, e del procedimento, come forma di esercizio di tale potere.

Anche situazioni giuridiche riguardanti l'esercizio del potere amministrativo da parte delle Autorità pubbliche possono essere ricomprese nell'ambito di diritti e obbligazioni civili esigibili e, in tal senso, la Corte ha riconosciuto la presenza di diritti e obbligazioni civili con riferimento a decisioni e attività dell'Amministrazione pubblica, tra l'altro, esemplificativamente in materia di assistenza sanitaria (Corte europea dei diritti dell'uomo 24 febbraio 1995, ricorso 16424/90), o di prestazioni assistenziali a favore di disabili (Corte europea dei diritti dell'uomo 26 febbraio 1993, ricorso 13023/87, Salesi v. Italy).

Ne deriva che al cittadino spetta una posizione sostanziale di diritto soggettivo tutelabile in sede giurisdizionale, che deve, pertanto, essere efficace e piena; dovendosi certamente rendere trasparente e dunque, in ipotesi, sindacabile in via giurisdizionale, l'attività di valutazione tecnico-discrezionale operata dalle Amministrazioni, ferma restando la titolarità della decisione con ogni connessa e consequenziale responsabilità, anche a carico dell'Organo pubblico che svolga in concreto attività riferibile all'organizzazione del servizio.

Nei casi in questione, si è in presenza del diritto fondamentale primario alla salute, attinente alla tutela di persone in condizioni di fragilità, disabilità, di povertà ed esclusione, la cui limitazione deve essere in ogni caso giustificata alla luce dei parametri di trasparenza, legalità (in senso sostanziale), coerenza e ragionevolezza.

## **5. Accesso civico e obblighi di trasparenza.**

Il cammino per una reale trasparenza è ancora lungo, dovendosi intendere per trasparenza e adempimento degli obblighi di pubblicità, la messa in rete di ogni atto in possesso dell'Amministrazione, che consenta la misurabilità e l'efficienza.

In tale dimensione, si pone il richiamo agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, istituzionalmente operato dal Difensore civico, in specie nei confronti delle Aziende Sanitarie Locali, fin dalla entrata in vigore del Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n.33, segnalando la necessità stringente di dare corso ad ogni adempimento connesso,

Tutto ciò, evidenziando, in particolare, che il Decreto Legislativo menzionato rafforza i doveri a carico delle Amministrazioni, prescrivendo nell'art.32, tra l'altro, che siano resi pubblici "i

tempi medi di erogazione dei servizi, con riferimento all'esercizio finanziario precedente", ciò che riguarda tutte le prestazioni erogate, oltre ai servizi, in favore degli anziani.

Ancora, rammentando che nell'art. 41 comma 6, è sancito, sotto pena di sanzione, a carico delle Aziende Sanitarie Locali, così come di ciascun altro Ente o struttura pubblica o privata che eroghi prestazioni per conto del Servizio Sanitario, l'obbligo di "indicare nel proprio sito, in un'apposita sezione denominata "Liste di attesa", i tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata".

Quanto sopra, altresì sottolineando che la normativa in oggetto introduce l'istituto dell'accesso civico, per cui chiunque può sollecitare le Amministrazioni a provvedere, derivandone una potestà attribuita ai cittadini intesa a rafforzare la trasparenza, ma anche l'efficienza nell'erogazione dei servizi, in difetto di che, realizzandosi l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, possono derivarne conseguenze in termini di responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione, conseguenze sfavorevoli ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili, con ogni ulteriore responsabilità di altro tipo, in ogni altra sede.

## **6. Dal punto di vista del cittadino: le problematiche segnalate al Difensore civico.**

Per quanto attiene al riconoscimento ed alla concreta attuazione del diritto alla salute, in specie, a favore di persone non autosufficienti, mediante realizzazione del principio di "continuità assistenziale", cittadini ed Associazioni hanno segnalato nel corso dell'anno 2014 al Difensore civico, richiedendone l'intervento, innumerevoli vicende, che possono essere ricondotte, per la maggior parte, ai seguenti profili problematici :

- criticità nell'accesso alle varie tipologie di "Percorso di Continuità Assistenziale" e nella concordanza dello stesso con l'evoluzione in concreto dei bisogni socio-sanitari della persona;
- "opposizione alle dimissioni" da strutture ospedaliere o da strutture socio- sanitarie, per lo più nel contesto di "Percorso di Continuità Assistenziale" già avviato, formulate dai ricoverati o dai loro congiunti nei confronti della Direzione sanitaria della struttura, dell'ASL competente e del Comune di residenza: "opposizioni" che sono pervenute, nell'anno 2014, in minor numero rispetto al passato, tenutosi conto della intervenute criticità, quali sopra menzionate, nell'accesso delle persone non autosufficienti a "percorsi di continuità assistenziale"; con conseguente ricorso, in

taluni casi, a ricoveri in strutture socio-sanitarie a totale carico degli interessati e di loro congiunti e in attesa di convenzione con la competente Azienda Sanitaria Locale, con oneri progressivamente insostenibili per i cittadini;

- incremento dei tempi di attesa per il ricovero in convenzione con A.S.L. di riferimento in strutture residenziali, ovvero per l'attivazione di interventi di assistenza domiciliare, con conseguenti liste di attesa;
- situazione di persone non autosufficienti, già prese in carico dalle competenti strutture socio-sanitarie, nei confronti delle quali è stata sospesa l'erogazione di contributo economico a sostegno di prestazioni domiciliari, previsto da normativa regolamentare regionale;
- questioni inerenti, nello specifico, all'articolazione delle prestazioni di "continuità assistenziale" nell'ambito di strutture residenziali socio-sanitarie, in specie riguardanti **quota di compartecipazione ai costi del ricovero posta a carico dell'utente in fase di lungodegenza**;
- questioni inerenti all'accessibilità e completezza degli strumenti di comunicazione di cui al D.Lgs.33/2013.

## 7. Modi e finalità degli interventi del Difensore civico in materia socio- sanitaria.

Nel contesto di problematiche segnalate da cittadini e Associazioni, sopra delineato, il Difensore civico ha, mediante i propri interventi, *in primis*, in ossequio ai propri compiti istituzionali di sollecitazione, persuasione e ammonimento, segnalato nei confronti delle Amministrazioni coinvolte il disagio oggettivo di cittadini, in specie in condizioni di non autosufficienza accertata, che versano, quindi, in condizioni di grave disagio e debolezza, non solo psico-fisica ma anche economica.

Tutto ciò, a fronte di possibili responsabilità primarie delle Amministrazioni, Enti e strutture coinvolte (nei profili sopra evidenziati), in un'ottica precipuamente preventiva, intesa ad evitare il ripetersi di situazioni analoghe a quelle oggetto delle segnalazioni pervenute, confidando che Amministrazioni, Enti e strutture coinvolte vogliano farsi carico, a vantaggio di tutta l'utenza interessata, di individuare soluzioni alle problematiche più efficaci, anche temporalmente, nonché modalità di comunicazione con i cittadini improntate ad una maggiore tempestività, in via ipotetica approntando modalità di contatto personale con cittadini, in specie in condizione di non autosufficienza, presi in carico dal Servizio Sanitario Regionale e degli Enti gestori delle funzioni socio-sanitarie; affinché gli stessi non si sentano abbandonati, ovvero disorientati, dolorosamente.

affermando, come testualmente si evince da mail di cittadina che si è rivolta all'Ufficio del Difensore civico, di *"non avere voce o — perlomeno — non avere i mezzi per farla sentire"*.

Quanto sopra, altresì, ribadendo la necessità di un coordinamento sistemico dei soggetti coinvolti nell'area della così detta *"integrazione socio-sanitaria"*, ed evidenziando che in tanti casi doverosamente segnalati dal Difensore civico alle Amministrazioni competenti, la condizione di omesso soddisfacimento del diritto alla salute si è protratta nel tempo, mettendo gli interessati in grande difficoltà, anche con riferimento alla debolezza della condizione socio-economica e, in definitiva, potendo costituire anche presupposto di un aggravamento dello stato di salute, ciò per cui il Difensore civico ha spesso richiamato ogni connessa responsabilità a carico di chi spetta, anche di ordine contabile.

Non in ultimo, il Difensore civico, nei propri interventi nei confronti di Amministrazioni ed uffici interessati, ha spesso rappresentato la propria disponibilità, anche al fine di realizzare ipotetiche modalità di dialogo interattivo tra cittadini, Amministrazioni, Aziende ed Enti coinvolti nelle problematiche sopra esposte; intendendo, in definitiva, attivare nelle Autorità amministrative e politiche coinvolte nelle questioni una verifica prodromica e funzionale rispetto alla realizzazione di misure idonee, efficaci e pertinenti alle problematiche segnalate, quindi, ai bisogni delle persone in condizione di non autosufficienza.

Quanto sopra, auspicando che l'intervento della Difesa civica venga letto, interpretato e utilizzato anche nella dimensione del sollecito all'attivazione di confronti interattivi, capaci di migliorare in termini di sistema e di coordinamento, l'attività amministrativa, *"burocratica"*, svolta da vari soggetti (Amministrazioni ed Enti) sui quali ricade, nei casi in questione, la responsabilità di approntare e rendere effettivo quel sistema di prestazioni, interventi e servizi, previsti quali Livelli Essenziali di Assistenza ed attinenti all'*"area dell'integrazione socio-sanitaria"* (di cui al citato art. 1 della legge regionale 18 febbraio 2010, n. 10), a tutela del fondamentale diritto alla salute, in specie per quanto riguarda le persone in condizioni di non autosufficienza.

## **8. Metodologie e contenuti di interventi svolti dal Difensore civico, come sopra orientati e finalizzati.**

Si allegano, di seguito, documenti che comprovano i seguenti specifici interventi, inerenti a:

Problematiche sanitarie e assistenziali, già oggetto di interventi avviati fin dal 2012 ed ancora in corso, riferite a:

- servizi ospedalieri inerenti il DEA/Pronto Soccorso..,

applicazione del principio di "continuità assistenziale" a favore di anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani non autosufficienti..,

rapporti con l'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri in riferimento a problematiche riguardanti malati cronici non autosufficienti..,

compartecipazione alla spesa (ticket) per farmaci, visite specialistiche ed esami diagnostici..,

determinazione e campi di applicazione dell'indicatore della Situazione Economica Equivalente (I.S.E.E.)..,

modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari a favore delle persone non autosufficienti..,

attuazione del D.P.C.M. 19 maggio 1995 (Schema generale di riferimento della "Carta dei servizi pubblici sanitari")";

Sollecitazione delle Direzioni regionali competenti in ordine a problematiche di non autosufficienza e conseguenti percorsi di continuità assistenziale: il caso delle persone affette da Autismo;

Problematiche riguardanti cittadini destinatari di prestazioni socio-sanitarie di natura domiciliare;

Problematiche riguardanti rette di ricovero di anziani non autosufficienti in strutture residenziali socio - sanitarie;

Problematiche e criticità all'interno di strutture sanitarie in ambito piemontese.

I) Lettere prot.n.1156/DC-R e prot.1158/DC-R del 26 giugno 2014 -

*Gli interventi avviati dal Difensore civico nei confronti dell'Amministrazione regionale ed ancora in corso, ovvero:*

*"Problematiche sanitarie e assistenziali riferite a:*

- servizi ospedalieri inerenti il DEA/Pronto Soccorso;

- *applicazione del principio di “continuità assistenziale” a favore di anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani non autosufficienti..;*
- *rapporti con l’Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri in riferimento a problematiche riguardanti malati cronici non autosufficienti..;*
- *compartecipazione alla spesa (ticket) per farmaci, visite specialistiche ed esami diagnostici..;*
- *determinazione e campi di applicazione dell’indicatore della Situazione Economica Equivalente (I.S.E.E.)..;*
- *modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari a favore delle persone non autosufficienti..;*
- *attuazione del D.P.C.M. 19 maggio 1995 (Schema generale di riferimento della “Carta dei servizi pubblici sanitari”)”.*

In data 26 giugno 2014 il Difensore civico regionale ha inviato al Presidente della Giunta regionale, agli Assessori alla Sanità ed alle Politiche sociali, ai Direttori regionali della Sanità e delle Politiche Sociali lettera prot.1156/DC-R, di cui si riproduce il testo integrale, altresì trasmessa in copia con nota prot.n.1158 al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte, mediante la quale si è inteso riassumere specifici e maggiormente rilevanti interventi avviati, fin dall’anno 2012, dalla Difesa civica nei confronti delle Amministrazioni regionali interessate, in ordine a problematiche sanitarie ed assistenziali ed ancora in corso, in quanto rimasti senza significativo e compiuto riscontro.



“ Alla cortese attenzione  
dell'Ill.mo Sig.  
Presidente della Giunta  
della Regione Piemonte  
On. Sergio Chiamparino

Alla cortese attenzione  
dell'Ill.mo Sig.  
Assessore alla Sanità, Livelli Essenziali di  
Assistenza, Edilizia sanitaria della  
Regione Piemonte  
Dr. Antonino Saitta

Alla cortese attenzione  
dell'Ill.mo Sig.  
Assessore alle Politiche sociali, della  
famiglia e della casa  
Regione Piemonte  
Dr. Augusto Ferrari

Alla cortese attenzione del  
Direttore della Sanità  
Regione Piemonte

Alla cortese attenzione del  
Direttore Politiche Sociali  
e Politiche per la Famiglia  
Regione Piemonte

OGGETTO : Problematiche sanitarie e assistenziali riferite a :

a) servizi ospedalieri inerenti il DEA/Pronto Soccorso : *nota prot.n. 1644 del 23 luglio 2012*  
“Situazione nei locali di Pronto Soccorso degli Ospedali torinesi e del Piemonte - Intervento a  
favore degli utenti”;

b) applicazione del principio di “continuità assistenziale” a favore di anziani ultra  
sessantacinquenni non autosufficienti ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali  
siano assimilabili a quelli degli anziani non autosufficienti :  
tra le altre, *nota prot.n. 432 del 28 marzo 2013* “Principio di “continuità assistenziale”:  
urgente adozione di misure organizzative al fine di soddisfare esigenze connesse alla presa in  
carico degli anziani, “così come imposta dalla normativa nazionale sui Livelli Essenziali di  
Assistenza (cfr. Ordinanze cautelari n.609/2012 e n.141/2013 del T.A.R. del Piemonte –  
relazione ex art.8, 3° comma, legge regionale 9 dicembre 1981 n.50”, che richiama  
precedenti note prot. n.1888 del 21 agosto 2012 “Deliberazione della Giunta regionale del  
Piemonte n.45-4248 del 30 luglio 2012 – Reclamo del CSA – Coordinamento Sanità e  
Assistenza fra i Movimenti di base –” e prot.n. 2607 del 23 novembre 2012 “Principio di  
“continuità assistenziale”..”,

*nota prot. 979 dell'11 giugno 2013 "Adozione da parte dell'Amministrazione regionale di "Idonee misure organizzative al fine di soddisfare le esigenze connesse alla presa in carico degli anziani, così come imposto dalla normativa nazionale sui LEA". Riferimento Ordinanza cautelare T.A.R. Piemonte n.141/2013";*

*nota prot.1674 del 7 ottobre 2013 "Deliberazione della Giunta regionale 25 giugno 2013, n.14-5999 — Principio di "continuità assistenziale" — Intervento del Difensore civico conseguente a segnalazioni riferite a profili di criticità relativamente a ruolo, modalità e tempi di valutazione dell'U.V.G.";*

c) rapporti con l'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri in riferimento a problematiche riguardanti malati cronici non autosufficienti: *nota prot.n.1840 del 25 ottobre 2013 "Intervento del Difensore civico nei confronti dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Torino, in ordine a : rapporti con l'Ordine in riferimento a problematiche riguardanti malati cronici non autosufficienti e persone affette da disabilità grave — Intervento/Comunicazione del Difensore civico inteso a coniugare scienza medica, coscienza etica e professionale, deontologia e burocrazia"* *nota di sollecito prot.n.2069 del 2 dicembre 2013 "Rif. nota prot.n.1840 del 25 ottobre 2013...- Comunicazione ex art.4, legge regionale 9 dicembre 1981 n.50 (Istituzione dell'ufficio del Difensore civico);*

d)compartecipazione alla spesa (ticket) per farmaci, visite specialistiche ed esami diagnostici: *nota prot.n. 1574 del 25 settembre 2013 "Esenzioni per reddito dalla compartecipazione alla spesa (ticket) per farmaci, visite specialistiche ed esami diagnostici. Art.8, comma 16, legge 24 dicembre 1993 n.537 — profili di ipotizzabile disparità di trattamento fra disoccupati, occupati con reddito inferiore a euro 8.263,31 e inoccupati. Relazione ex art.8, comma 3 della legge regionale 9 dicembre 1981, n.50";*

e)determinazione e campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (I.S.E.E.): *nota prot.n.2242 del 31 dicembre 2013 "Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri approvato il 3 dicembre 2013, "Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente " (in fase di pubblicazione) — Disamina e intervento del Difensore civico a tutela di cittadini e utenti di prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, erogate a favore di anziani non autosufficienti e persone affette da grave disabilità";*

f) modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari a favore delle persone non autosufficienti:

*nota prot.n.773 del 18 aprile 2014 "Problematiche attinenti a:*

a. *modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti (rif. D.G.R. 30 dicembre n.26-6993 e 27 gennaio 2014 n.5-7035);*

b. *rette di ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie (rif. D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013);*

*nota prot.n.838 del 9 maggio 2014 "Problematiche attinenti a modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti (D.G.R. 30 dicembre n.26-6993 e 27 gennaio 2014 n.5-7035) — rif.nota Difensore civico prot.n.773 del 18 aprile 2014 ;*

g) attuazione del D.P.C.M. 19 maggio 1995 (Schema generale di riferimento della «Carta dei servizi pubblici sanitari»); *nota prot.n.518 del 11 aprile 2013 "Commissioni miste conciliative ex Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 1995"*

: Interventi del Difensore civico.

Desidero, innanzitutto, augurare ai nuovi Amministratori un buon lavoro, assicurando la più ampia collaborazione dell'Ufficio della Difesa civica regionale, in ossequio alla normativa di riferimento e di principio, in primis internazionale ed europea, intesa alla migliore tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e in specie del diritto alla salute e del conseguente diritto "alle cure" di categorie di cittadini che versano in condizioni di grave disagio e debolezza, non solo psico-fisica, ma anche economica.

In tale ambito prettamente socio-sanitario, intendiamo rendere noto alle SS.LL. il contenuto di specifici interventi avviati dallo scrivente Difensore civico nei confronti di codesta Amministrazione regionale, rimasti ad oggi senza significativo e compiuto riscontro; tutto ciò al fine di realizzare un rapporto virtuoso, tale da orientare l'azione amministrativa nell'interesse dei cittadini, mediante l'elaborazione di misure appropriate al loro bisogni e tempestive, in particolare tutelando le fasce più deboli della popolazione (anziani non autosufficienti, persone affette da disabilità grave accertata, persone senza fissa dimora, disoccupati, nonchè inoccupati ovvero occupati con reddito ricomprendibile nella fascia di povertà, ecc), in specie dal punto di vista dell'accesso alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, anche per quanto attiene al profilo della compartecipazione ai costi delle prestazioni stesse.

Al riguardo, preme sottolineare che gli interventi istituzionali svolti da questo Ufficio della Difesa civica regionale hanno inteso connotarsi per il loro profilo sistemico, al fine di sollecitare nei confronti delle Amministrazioni interessate risposte appropriate ai bisogni della cittadinanza, e non si sono mai direttamente riferiti a procedimenti giurisdizionali in corso, se non in relazione a possibili ricadute di provvedimenti giudiziari adottati dalle competenti Autorità.

Richiamiamo, pertanto, tra le altre, le note di cui all'oggetto, evidenziando qui di seguito testualmente, per i singoli campi d'intervento (parimenti dettagliati in oggetto), specifiche richieste, considerazioni ovvero sollecitazioni (connesse, in taluni casi, a trasmissione di specifica documentazione) formulate dallo scrivente Difensore civico senza ottenere significative risposte da parte delle Amministrazioni regionali interessate:

**a) servizi ospedalieri inerenti il DEA/Pronto Soccorso —**

*nota prot.n. 1644 del 23 luglio 2012, laddove, tra l'altro, si legge che:*

*"In relazione alle finalità dell'intervento ...si allega ulteriormente un quadro sinottico riferito in particolare ai punti A) (quali siano i tempi medi di sosta per ciascuna struttura in attesa del posto*

letto), B) (In quali condizioni siano allocati i pazienti e in quali locali e quali siano i tempi medi per essere visitati da un medico, caso mai anche per essere dimessi), e C) (quale sia in percentuale il numero dei ricoverati in posti letto).

*Provvediamo doverosamente a quanto sopra, mettendo a disposizione la documentazione sopra indicata per ogni adempimento conseguente di competenza, a vantaggio dell'utenza che si rivolge al Difensore civico e della migliore efficienza e qualità dei servizi."* ;

b) applicazione del principio di "continuità assistenziale" a favore di anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani non autosufficienti –

tra le numerose lettere inviate, nota prot. n. 432 del 28 marzo 2013, laddove, tra l'altro, si legge che :

*"l'intervento del Difensore civico è determinato dal dovere istituzionale di poter orientare e indirizzare opportunamente i numerosi cittadini che ogni giorno si rivolgono a noi con riguardo a tali problematiche relative alle così dette "liste d'attesa", che esigono risposte concrete che l'Amministrazione ha il dovere di fornire in ossequio al principio di trasparenza e nell'interesse della stessa, con riguardo ai principi di legalità, efficienza ed equità.*

*Nel sollecitare nuovamente ogni consequenziale adempimento di competenza, affinché i cittadini interessati, in conformità della previsione di cui all'art. 2 , comma 1, legge regionale 9 dicembre 1981 n. 50, ottengano, con l'intervento del Difensore civico, dall'Amministrazione regionale "quanto gli spetta di diritto", riteniamo di dover trasmettere l'odierna nota ai Soggetti e Autorità in indirizzo, anche per gli effetti dell'art. 8, comma 3 della legge regionale 9 dicembre 1981 n. 50, per cui, in ogni momento, il Difensore civico, può inviare al Consiglio regionale e al Presidente della Giunta "relazioni su questioni specifiche", nel caso di specie, circa la necessità di garantire il principio di "continuità assistenziale", nel modo che si rimettono all'azione amministrativa.*

*In attuazione del principio di "continuità assistenziale", ribadiamo la necessità di una comunicazione tempestiva, efficace e compiuta in ordine agli strumenti di cui la Regione è tenuta a farsi carico per garantire quel principio, rivolta ai cittadini ed ai richiedenti le prestazioni";*

*nota prot. 979 dell'11 giugno 2013, nella quale testualmente si afferma che:*

*"Riteniamo doveroso evidenziare alcune considerazioni, riferibili ad interventi già dispiegati da questo Ufficio, allo scopo di sollecitare, ancora una volta, la tutela da parte delle Amministrazioni*

*interessate (Amministrazione regionale, Aziende Sanitarie Locali, Aziende ospedaliere, Enti Locali, Consorzi di Enti Locali gestori di servizi socio-assistenziali) del diritto alla salute di anziani malati cronici non autosufficienti e persone con handicap permanente grave accertato.*

*Tutto ciò, auspicando che l'Amministrazione regionale, con il coinvolgimento di Amministrazioni, Enti e strutture in specie preposti, nel necessario coordinamento delle loro attività, concorra fattivamente nell' "apprestare idonee misure organizzative al fine di soddisfare le esigenze connesse alla presa in carico degli anziani, così come imposto dalla normativa nazionale sui LEA", così come disposto dall'Ordinanza cautelare T.A.R. Piemonte n.141/2013. In modo tale che i tempi di erogazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie finalizzate alla cura e assistenza di anziani malati cronici ultra sessantacinquenni non autosufficienti, ovvero di persone affette da handicap grave accertato, risultino appropriati ai loro bisogni, evitando che le situazioni degli interessati degenerino o si aggravino per effetto del ritardo nella fornitura delle prestazioni.*

*Orbene, nel richiamare, in particolare, tra le altre, le nostre precedenti note indirizzate a codesta Amministrazione, ....evidenziamo qui di seguito alcuni punti, che si ritengono essenziali nell'apprestare misure atte a garantire i Livelli Essenziali di Assistenza a tutela del diritto alle cure di pazienti anziani malati cronici non autosufficienti e con grave disabilità:*

- 1) Il "diritto alla continuità assistenziale"....*
- 2) Il dovere di garantire i Livelli Essenziali di Assistenza a favore anziani malati cronici non autosufficienti e persone con handicap permanente grave accertato nel rispetto del principio di continuità: profili di responsabilità medica...*
- 3) La compartecipazione ai costi delle prestazioni sociali agevolate, di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, a favore di anziani malati cronici non autosufficienti e persone con handicap permanente grave accertato: il principio di evidenziazione della situazione economica del solo assistito...*
- 4) Il principio di "proporzionalità": parametro di riferimento dell'azione amministrativa...*
- 5) "I principi sull'erogazione dei servizi pubblici": Direttiva Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994..*
- 6) Il D.P.C.M. 19 maggio 1995...*

*Restiamo, pertanto, a disposizione, confidando che vogliate, senz'altro, dar corso ad ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e con il "diritto alle cure" di tali categorie di cittadini.";*

**nota prot.1674 del 7 ottobre 2013, che così si conclude:**

*“si ritiene, in conclusione, opportuno e, per quanto ci compete, doveroso, nell'esercizio di attività istituzionale intesa a tutelare il cittadino affinché ottenga dall'Amministrazione “quanto gli spetta di diritto” ( art.2 legge regionale 9 dicembre 1981 n. 50), raccomandare:*

1) *puntuale e attenta verifica di coerenza dell'azione amministrativa dispiegata con il principio di “continuità assistenziale”..., tenutosi anche conto di quanto da ultimo affermato ex multis dalla Corte di Cassazione con sentenza 22 marzo 2012 n. 4558, per cui l'esigenza di tenere conto del diritto alla salute, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, porta, nel diritto vivente a ritenere che “nel caso in cui oltre alle prestazioni socio assistenziali siano erogate prestazioni sanitarie, l'attività va considerata comunque di rilievo sanitario”;*

2) *necessità di specificazione delle modalità dirette ad evitare che l'attività di valutazione medico - sanitaria non si integri e non si coordini compiutamente e funzionalmente con l'attività amministrativa in senso stretto, senza soluzione di continuità;*

3) *puntuale verifica delle responsabilità (anche in ambiti ipoteticamente inerenti alla legge 241/90) connesse ad ogni ipotizzabile omissione e/o ritardo nell'esercizio di prestazioni dovute, anche domiciliari, tenutosi conto dei principi tutti in materia di responsabilità giuridica, anche per ritardo, e, da ultimo, del principio affermato dalla Corte di cassazione con sentenza 3 ottobre 2013 n. 22585, per cui nella sfera del danno risarcibile il Giudice “deve tener conto autonomamente, con autonoma liquidazione e in aggiunta al danno fisico, tanto dell'aspetto interiore del danno (la sofferenza morale), quanto del suo impatto, modificativo in peius della vita quotidiana (il danno esistenziale)”.*

*Anche e ricorrendone in concreto i presupposti, la mera condizione di attesa degli aventi diritto potrebbe, a tale stregua, assumere rilevanza autonoma agli effetti risarcitori, in ragione della “alterazione della vita quotidiana”;*

4) *necessità di prestare attenzione, riscontrandola, all'esigenza avvertita da cittadini e utenti ..., di “sburocratizzare” il momento della valutazione medica, rendendolo funzionale e temporalmente connesso, stricto sensu, con ogni attività amministrativa consequenziale e diretta a consentire, senza ostacoli di sorta e ritardi, l'accesso alle prestazioni dovute: ciò che dovrà essere specificato alla luce dei rilievi formulati dal Geriatra, con ogni inerente disamina e approfondimento di cui si rappresenta l'urgenza.*

Nell'adempimento della funzione istituzionale della Difesa civica e per poter in tal modo, a nostra volta, fornire doverosa risposta ai numerosi cittadini che si rivolgono al nostro Ufficio, restiamo in attesa di riscontro a quanto precede e di chiarimenti su eventuali determinazioni assunte o assumende a riguardo delle questioni sopra esposte e, confidando che vogliate, senz'altro, dar corso ad ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e con il "diritto alle cure" di cittadini anziani malati cronici non autosufficienti";

c) rapporti con l'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri in riferimento a problematiche riguardanti malati cronici non autosufficienti -

nota prot.n.1840 del 25 ottobre 2013, laddove si legge che :

"Si sottolinea che la presente nota è... consequenziale alla richiesta, nonché sollecitazione urgente, avanzata all'Ordine, rivolta alle Autorità competenti per mio tramite, di cui si legge testualmente alla pag.3 del "Documento di indirizzo", di seguito trascritto in parte qua: " 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 procedura 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".

A tale effetto, facendo nostra la sollecitazione dell'Ordine, sollecitiamo a nostra volta ogni conseguente e coerente determinazione, che appare doverosa e urgente, dandosi corso ad ogni iniziativa idonea a coniugare scienza medica, coscienza etica e professionale, deontologia e burocrazia";

nota prot.n.2069 del 2 dicembre 2013, nella quale, ulteriormente, si legge che :

"Con la presente richiamiamo integralmente la nostra nota prot. n. 1840 del 25 ottobre 2013 ...., rimasta, purtroppo, ad oggi senza alcun seguito da parte di codeste Amministrazioni...

Stante l'urgenza evidenziata dal ridetto Ordine, riteniamo di doverVi trasmettere l'odierna nota, unitamente alla menzionata lettera prot. n. 1840 del 25 ottobre 2013, richiamando la

*necessità di coinvolgere tutte le strutture sanitarie interessate nei termini rappresentati con urgenza dall'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Torino.*

*In attesa di doveroso riscontro, che vorrete fornire al più presto e, comunque, nell'osservanza di quanto previsto dall'art. 4 della legge regionale 9 dicembre 1981 n. 50, allo scrivente Difensore civico e all'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Torino, restiamo a disposizione ..".*

In tale ambito e per completa informazione, alleghiamo altresì copia di specifico articolo comparso sulla Rivista dell'O.M.C.E.O. della Provincia di Torino, "Torino medica", nel mese di novembre 2013, ad oggetto "Documento di indirizzo sulla continuità delle cure riguardanti i malati cronici non autosufficienti", che dà conto dell'attività di sollecitazione svolta da questo Ufficio nei confronti dell'Ordine, del conseguente "Documento di indirizzo" approvato dal Consiglio dello stesso Ordine e dell'atteso riscontro da parte delle Amministrazioni interessate, da sostanzarsi nel "documento.. condiviso con i professionisti, le strutture sanitarie, da diffondere tra tutti coloro che hanno ruolo o responsabilità in materia" sopra citato .

d) compartecipazione alla spesa (ticket) per farmaci, visite specialistiche ed esami diagnostici-

*nota prot.n. 1574 del 25 settembre 2013, laddove si legge che:*

*"tenutosi conto della situazione di grave emergenza economica che affligge anche la nostra Regione, in particolare per quanto riguarda le categorie maggiormente svantaggiate, quali cittadini in attesa di prima occupazione, ovvero anche soggetti occupati con reddito inferiore alla soglia di povertà ;*

*con la presente segnaliamo, ai sensi dell'art.8 comma 3 della legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50, la problematica sopra esposta per ogni valutazione e determinazione di competenza.*

*Per parte nostra auspichiamo interventi propositivi da parte di codesta Amministrazione, nella direzione di una possibile estensione dell'esenzione per reddito prevista in materia farmaceutica per i residenti in Piemonte di età superiore ai 6 anni e inferiore ai 65 anni (Cod. E05), siano essi inoccupati e occupati, così come persone disoccupate, anche per quanto riguarda la compartecipazione per visite ed esami.*

*In considerazione dell'importanza della questione, in un periodo di grave crisi dell'occupazione e di diffusa povertà, confidiamo nella Vostra attenzione restando a disposizione..";*



e) determinazione e campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (I.S.E.E.)-

nota prot.n.2242 del 31 dicembre 2013, nella quale si evidenziano:

*"Profili problematici connessi alla nuova regolamentazione ISEE.*

**1) Il problema dell'accesso incondizionato alle prestazioni (diritto alle cure).**

.....occorre senz'altro evidenziare l'esigenza di non vedere subordinato all'adempimento di oneri, ovvero obblighi imposti, in ipotesi, da normativa secondaria, l'accesso a prestazioni sociali agevolate, assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, eragate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo.

In altre parole, occorre, in ogni caso, impedire che la persona, in quanto tale, venga comunque privata o menomata, nella sua aspettativa legittima, del diritto alle cure, incombendo sugli Enti in indirizzo ogni responsabilità conseguente.

**2) Questioni riferite alla predisposizione della modulistica e ai suoi contenuti.**

Sulla base delle segnalazioni pervenute a questo Ufficio, riferite alle condizioni delle persone interessate, emerge senz'altro la necessità di valutare l'opportunità, se non anche la necessità, che la modulistica venga compilata direttamente ad opera degli uffici, sgravando comunque l'anziano non autosufficiente o la persona affetta da disabilità, titolare del diritto e richiedente 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, va escluso che l'adempimento, di per sé, possa essere di ostacolo all'accesso alla prestazione.

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

*Si richiama ulteriormente l'attenzione sulla necessità di valutare attentamente la componente patrimoniale, che, sulla base del notorio e riferendoci a numerosi casi venuti ad evidenza del Difensore civico, 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".*

*Così concludendo, "....lo scrivente Difensore civico ha inteso prioritariamente sottoporre all'attenzione delle SS.LL. aspetti e problematiche frequenti, riferite alla nuova regolamentazione ISEE e al suo impatto, in concreto, sulla condizione di cittadini anziani malati cronici non autosufficienti e persone affette da disabilità grave, ai quali deve comunque essere garantito il diritto alle cure, nel segno della continuità assoluta.*

*Salva restando la possibile rimodulazione del Decreto in parola da parte di chi spetta, rimaniamo a disposizione, confidando che il presente intervento costituisca stimolo per un approfondimento in concreto delle problematiche, diretto a prevenire situazioni critiche, conflitti, errori e, in definitiva, a migliorare la vita dei cittadini, nel rispetto della legalità, della trasparenza e dell'uniformità di trattamento su tutti i territori, costituendo l'ISEE "livello essenziale delle prestazioni".*

*A tal fine, il Difensore civico comunica la propria disponibilità per ulteriori e fruttuose interlocuzioni";*

f) modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari a favore delle persone non autosufficienti -

*nota prot.n.773 del 18 aprile 2014 (con rif. a nota prot.n.300 del 24 febbraio 2014), laddove testualmente si legge che:*

*"Mediante nostra nota prot. n. 300 del 24 febbraio 2014..... e alla quale non è seguito fin ad ora specifico riscontro, in specie, da parte dell'Amministrazione regionale, si era, tra l'altro, dato conto di alcuni profili problematici evidenziati, in particolare, dagli Enti gestori e dalle Associazioni del*

volontariato sociale che assistono le persone in situazione di non autosufficienza (ed i loro congiunti) ed anche dalle stesse persone interessate, e attinenti in particolare:

- 1) alla qualificazione delle "prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti", con rilievo sanitario, quali "prestazioni aggiuntive oltre il LEA previsti a livello nazionale", con conseguenti criticità in danno dell'utenza e nei rapporti tra Enti gestori e Aziende Sanitarie Locali;
- 2) alla non concludenza e pertinenza alla tutela primaria sancita dalla disciplina di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992 n.502, per quanto ottiene le ridette "prestazioni domiciliari", di ipotetiche deleghe da parte degli Enti gestori alle Aziende Sanitarie Locali, con conseguenti compromissioni in particolare rilevate dallo scrivente Difensore civico, e più volte segnalate, dei diritti dell'utenza anche in termini di trasparenza e doverosa comunicazione non equivoca.

Tali profili problematici sono stati dettagliatamente evidenziati, .... così come segue:

- a) indeterminatezza nell'individuazione delle prestazioni socio-sanitarie oggetto delle deliberazioni, definite genericamente quali "prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti", tenutosi conto della ... disciplina di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n.502 ed alla conseguente regolamentazione di cui al D.P.C.M. 14 febbraio 2001 ("Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie") e 22 novembre 2001 (Definizioni dei Livelli Essenziali di Assistenza);
- b) riferimento operato per le suddette prestazioni domiciliari in lungoassistenza, con rilievo sanitario, a "prestazioni aggiuntive oltre il LEA previsti a livello nazionale" e conseguente maggiore evidenziazione della "rilevanza sociale", assistenziale di tali prestazioni, realizzata mediante individuazione degli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali quali "Enti capofila" nella gestione dell'erogazione delle suddette prestazioni domiciliari, con possibilità di delega alle Aziende Sanitarie Locali, stabilita da accordi stipulati in sede locale con gli Enti gestori stessi;
- c) mancata considerazione, nell'individuazione concreta delle prestazioni socio-sanitarie delle quali si tratta nelle D.G.R. in questione, della dovuta correlazione con le condizioni di salute e gli specifici bisogni delle persone non autosufficienti, .... con conseguenza di vedere il diritto alle cure in ipotesi condizionato da tipologie di

*prestazioni socio-sanitaria astrattamente previste da atti o provvedimenti dell'Amministrazione (vedasi in tal senso la Deliberazione della Giunta comunale della Città di Torino 31 gennaio 2014 – Accordo ex DGR 26-6993 del 30 dicembre 2013 -, laddove testualmente viene evidenziato che “il diritto alle cure di persone non autosufficienti non può essere correlato alla tipologia di prestazione ma alla condizione di salute ed alla specifico bisogno”);*

- d) ed ancora, .... possibili difficoltà di applicazione della previsione per cui la gestione dell'erogazione delle prestazioni domiciliari di che trattasi avrebbe potuto costituire oggetto di accordi stipulati in sede locale tra gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali e le Aziende Sanitarie Locali entro il 31 gennaio 2014, “al fine di garantire la continuità delle prestazioni domiciliari in lungo assistenza in essere”(D.G.R. 30 dicembre 2013, n.26-6993)*
- e) indeterminatezza dei tempi di assegnazione delle somme previste per l'anno 2014 “a favore degli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali o dei Soggetti individuati dagli accordi previsti dalla DGR 26-6993/2013”, rimandata a “successivi provvedimenti del Direttore regionale delle Politiche Sociali” e, altresì, dei tempi di definizione di criteri di assegnazione agli Enti e Soggetti sopra individuati di ulteriore somma prevista dal medesimo D.G.R. 27 gennaio 2014 n. 5-7035 ( rinviata a “successivo provvedimento di Giunta regionale”).*

*Alla luce dei profili di criticità sopra evidenziati, lo scrivente Difensore civico, aveva innanzitutto richiesto una puntuale e attenta verifica di coerenza dell'azione amministrativa dispiegata dall'Amministrazione regionale con l'adozione delle Deliberazioni in oggetto con la normativa sopra citata, nonché con il principio di “continuità assistenziale”....*

*Tutta ciò, ritenendosi, peraltro, di doverosamente evidenziare l'urgenza e l'indifferibilità di atti e/o provvedimenti che realizzino effettivamente la “continuità assistenziale” a favore delle persone non autosufficienti, attraverso prestazioni sanitarie e socio-sanitarie appropriate ai loro bisogni,*

*...*

*Dando corso alla Sua attività istituzionale tipica e funzionale anche di “mediazione”, il Difensore civico ha inteso sollecitare la massima cooperazione e collaborazione tra gli Enti in indirizzo, in*

*termini di concreta adozione di misure pienamente idonee a garantire i diritti dei cittadini, per lo più appartenenti a fasce deboli della popolazione, anche in termini di indigenza economica, aggravata, come noto, dalla crisi economica in atto.*

*Sulla base di quanto precede si ritiene, in conclusione, opportuno e, per quanto ci compete, doveroso, nell'esercizio di attività istituzionale intesa a tutelare il cittadino affinché ottenga dall'Amministrazione "quanto gli spetta di diritto" ( art.2 legge regionale 9 dicembre 1981 n.50), raccomandare, ancora una volta :*

- I) una puntuale e attenta verifica di coerenza dell'attività amministrativa, quale regolamentata e dispiegata in ordine alla "presa in carico" delle persone non autosufficienti, in specie per quanto attiene all'accesso a prestazioni domiciliari e residenziali (fulcro dell'area dell'integrazione "socio-sanitaria"), con l'esigenza di tenere conto del diritto alla salute, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, nel rispetto del principio di "continuità assistenziale";*
- II) l'attivazione, in specie per quanto riguarda gli ambiti oggetto della presente nota, di modalità adeguate a produrre una comunicazione efficace, trasparente e certa, nei confronti di tutte le parti interessate (Strutture socio-sanitarie, Aziende Sanitarie Locali, Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, utenti/malati cronici anziani non autosufficienti e loro congiunti, Associazioni di volontariato privato sociale di riferimento).*

*Tutto ciò, in particolare, consentendo agli utenti delle prestazioni domiciliari e residenziali ed ai loro congiunti, conoscendo con esattezza tempi, modalità di attivazione e costi a loro carico, di poter non solo far fronte alle situazioni contingenti, ma anche di programmare il loro futuro, non soggiacendo ad una perdurante incertezza che rischia di aggravarsi progressivamente, determinando potenzialmente condizioni patologiche di angoscia, che il Difensore civico ha potuto, in alcuni casi, constatare, anche con riferimento ad onerosità dei costi a carico dell'utenza, lamentata da molti".*

*Così concludendo: "Nell'adempimento della funzione istituzionale della Difesa civica e per poter in tal modo, a nostra volta, fornire doverosa risposta ai numerosi cittadini che si rivolgono al nostro Ufficio, restiamo in attesa di riscontro a quanto precede e di chiarimenti su eventuali*

*determinazioni assunte o assumende a riguardo delle questioni sopra esposte, confidando che vogliate, senz'altra, dar corso ad ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e con il "diritto alle cure" di cittadini anziani malati cronici non autosufficienti";*

g) attuazione del D.P.C.M. 19 maggio 1995 (Schema generale di riferimento della «Carta dei servizi pubblici sanitari»)-

*nota prot.n.518 del 11 aprile 2013 (con riferimento al carteggio, parimenti allegato, con la Direzione Sanità e l'A.R.E.S.S.), che, testualmente riferisce:*

*"intendo informarVi che l'A.S.L. VCO, nel rivedere il regolamento di Pubblica Tutela dell'Ente, ha comunicato al mio Ufficio l'intendimento di attivare la Commissione mista conciliativa di cui al D.P.C.M. 19 maggio 1995, che, raccordandosi con l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, ha il compito di occuparsi di disservizi sulla base di segnalazioni pervenute per il tramite di Associazioni di volontariato e Organismi di tutela.*

*Pertanto, con riferimento al D.P.C.M. 19 maggio 1995 e considerandosi anche l'esperienza positiva di altre Regioni e, da ultimo, l'attività posta in essere dall'A.S.L. VCO al fine di dare esecuzione a quanto previsto dal menzionato D.P.C.M., Vi invito a valutare l'opportunità di dare corso alla strutturazione di Commissioni miste conciliative nelle AA.SS..LL. della Regione" analogamente a quanto da tempo attuato in altre Regioni, come il Veneto e la Toscana, inter alios (cfr.carteggio con A.R.E.S.S.).*

Tutto ciò premesso, nell'auspicare un fattivo confronto con i nuovi Amministratori della Regione Piemonte, in specie sulle problematiche sopra esposte, che necessitano di urgenti risposte, in primis, a favore dei cittadini interessati, ci mettiamo a disposizione anche per specifiche interlocuzioni con le Direzioni regionali coinvolte, anche al fine di consentire a questo Ufficio della Difesa civica regionale il corretto svolgimento delle proprie funzioni istituzionali.

Con l'auspicio di aver contribuito e concorso ad una più ampia sensibilizzazione istituzionale alle problematiche in questione, restiamo a disposizione, in attesa di Vostre comunicazioni, e porgiamo cordiali saluti"

Allo stato degli atti, tale lettera è rimasta priva di sostanziali e risolutivi riscontri, pur a fronte di parziali interlocuzioni avviate.

II) Lettera prot.n.1588/DC-R del 24 settembre 2014 -

**Intervento del Difensore civico di sollecitazione delle Direzioni regionali competenti in ordine a problematiche di non autosufficienza e conseguenti percorsi di continuità assistenziale: il caso delle persone affette da Autismo.**

In data 24 settembre 2014 il Difensore civico regionale, con lettera inviata alle Direzioni regionali competenti di cui si riproduce di seguito il testo integrale, sulla scorta di un approfondimento svolto in ordine a problematiche riguardanti l'effettiva garanzia e realizzazione della "continuità assistenziale", in particolare a favore di persone che rientrano nella condizione di "non autosufficienza", ha sollecitato ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e appropriatezza" degli interventi a favore di tale tipologia di cittadini, in specie anche qualora affetti da Disturbi Pervasivi dello Sviluppo e Disturbi dello Spettro Autistico, richiedendo all'Amministrazione regionale di fornire informazioni su eventuali determinazioni assunte o assumende, anche al fine di poter fornire doverosa risposta ai numerosi cittadini che si rivolgono a questo Ufficio.

" Alla

Direzione regionale Sanità  
Regione Piemonte

Alla Direzione Politiche sociali e Politiche  
per la famiglia  
Regione Piemonte

e p.c. Alla cortese attenzione  
dell'Assessore alla Sanità, Livelli  
Essenziali di Assistenza, Edilizia sanitaria  
della  
Regione Piemonte

OGGETTO: Intervento in ordine a problematiche di non autosufficienza e conseguenti percorsi di continuità assistenziale: il caso delle persone con Autismo – Sollecitazione del Difensore civico,

Lo scrivente Difensore civico, nel corso della sua attività, a fronte di innumerevoli e continue segnalazioni provenienti da cittadini e Associazioni e di conseguenti interventi attivati, ha avuto modo di svolgere attività di progressivo approfondimento in ordine a problematiche riguardanti

l'effettiva garanzia e realizzazione della "continuità assistenziale", in specie a favore di persone che rientrano nella situazione di "non autosufficienza".

Tale situazione, nella sua ordinaria definizione vede, per lo più, ricomprese al proprio interno persone in fase di post-acuzie che presentano situazioni di disabilità complessa e/o patologie degenerative gravemente invalidanti, facendo riferimento ad aree di cittadini portatori di bisogni sanitari e socio-sanitari, quali, in particolare, riferiti ad anziani e disabili.

Tuttavia, il ricondurre la situazione di non autosufficienza unicamente a tali tipologie di persone, pur tenendo conto della rilevanza numerica del fenomeno in specie per quanto riguarda gli anziani ultra sessantacinquenni, può risultare limitativo, escludendo le situazioni di non autosufficienza anche riguardanti in particolare, tra gli altri, bisogni di pazienti affetti da patologie croniche, psichiatriche, di maggiore e di minore età.

Ciò premesso, una possibile definizione generale di "persona non autosufficiente", non strettamente connessa all'età, si ritrova nell'art.2 della legge regionale del Piemonte 18 febbraio 2010, n.10 (Servizi domiciliari per persone non autosufficienti), laddove vengono definite "*non autosufficienti*" *"le persone in varie condizioni o età che soffrono di una perdita permanente, parziale o totale, dell'autonomia fisica, psichica o sensoriale con la conseguente incapacità di compiere atti essenziali della vita quotidiana senza l'aiuto rilevante di altre persone"*.

Dall'esame testuale delle norme regolamentari approvate con Delibera della Giunta regionale del Piemonte, emergono tipologie di "persone non autosufficienti", per lo più riconducibili a :

- gli anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti,
- persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli dell'anziano non autosufficiente ( vedasi a titolo esemplificativo la D.G.R. 20 dicembre 2004 n.72-1440 "Percorso di continuità assistenziale") .

Orbene, anche in base alle risultanze dell'attività svolta da questo Ufficio della Difesa civica regionale, emerge come, a fronte di un costante aumento della popolazione anziana, ultrasessantacinquenne, ed a corrispondente incremento di richieste di assistenza e di tutela da parte di soggetti e famiglie, nel cui nucleo vi è la presenza di un anziano non autosufficiente bisognoso di assistenza continuativa, va contestualmente definendosi una parallela area di "non



autosufficienza", nel cui ambito possono essere considerate "persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli dell'anziano non autosufficiente", individuabili, in particolare, ma non solo, attraverso i loro bisogni sanitari, socio-sanitari e assistenziali (anche di inserimento lavorativo), caratterizzati dall'esigenza di "continuità" della presa in carico da parte di tutti i servizi e strutture coinvolte.

La categoria della "non autosufficienza" pare quindi trovare nel bisogno di "continuità assistenziale", non solo nel suo significato prettamente sanitario, un elemento unificante e, pertanto, può, a titolo non esaustivo, verosimilmente ricomprendere persone :

anziane affette da patologie cronico degenerative invalidanti, ovvero da demenza senile, con disabilità, in specie grave, riconosciuta;  
pazienti affetti da malattie mentali croniche,  
affetti da morbo di Alzheimer,  
affetti dalla malattia (neuro-psichiatrica cronica e degenerativa) 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 ricomprendono, oltre ai Disturbi dello Spettro Autistico (Autismo, Sindrome di Asperger, Disturbo Pervasivo dello Sviluppo Non Altrimenti Specificato) la Sindrome di Rett e il Disturbo Disintegrativo dell'Infanzia e,  
sotto taluni aspetti, nei casi più gravi, anche quei minori i quali, in base a categorie prettamente utilizzate nell'ambito dell'istruzione scolastica, manifestano Bisogni Educativi Speciali, o per motivi fisici, biologici, fisiologici o anche per motivi psicologici, sociali.

Non in ultimo, 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 suddette 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

(a titolo esemplificativo: professionalità sanitarie, operatori sociali, famiglie, insegnanti, educatori, e così anche strutture per l'avvio al lavoro o del volontariato sociale, Enti e Amministrazioni coinvolte, ecc.) .

Quanto sopra, in un ideale sistema che, tuttavia, anche sulla base delle segnalazioni che pervengono a questo Ufficio non trova, per lo più, rispondenza nella realtà, ovvero, trova realizzazione con discontinuità, solo attraverso defatiganti sollecitazioni da parte dei familiari delle persone interessate.

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, latitando qualunque altra forma di soccorso che è assente, 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, come nella fattispecie che riguarda, a titolo esemplificativo, i molti senza casa affetti da patologie).

Per tutte queste persone si impone una riflessione sui modi per garantire concretamente percorsi di effettiva presa in carico in regime di continuità, capace di realizzare anche economie in termini di assistenza e di produrre possibile inclusione.

*Problematiche riguardanti minori e adulti affetti da Disturbi Pervasivi dello Sviluppo e Disturbi dello Spettro Autistico.*

In tale ambito, si pongono segnalazioni e richieste che, nel tempo, sono pervenute allo scrivente Difensore civico e che vanno assumendo una sempre maggiore rilevanza, anche numerica, in specie 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.

Pur non potendo non rammentare 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 dell'inclusione scolastica mediante l'effettiva attivazione del sostegno, si caratterizzano per la 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.

*Alcuni casi emblematici.*

Qui di seguito, schematicamente, a titolo esemplificativo, in base a segnalazioni recentemente pervenute allo scrivente Difensore civico (anche in fasi successive per il medesimo soggetto), sono delineati casi che paiono emblematicamente riflettere criticità, presumibilmente di valenza generale, che affliggono le persone affette da Autismo e i loro genitori, in specie nella maggiore età.

*a) Difficoltà incontrate dai genitori di figlio maggiorenne affetto da autismo per ottenere progetto Individualizzato appropriato ai bisogni del medesimo.*

I genitori e Tutori di figlio maggiorenne hanno richiesto ad Ente gestore di servizi socio-assistenziali e Commissione U.V.M.D. della competente A.S.L. l'autorizzazione ad avvalersi di "consulenza specifica per autismo" in quanto ritengono l'"*intervento educativo abilitativo*", fin ad ora erogato, "*limitato ...assistenzialistico... non idoneo per le persone autistiche*".

A fronte della Disponibilità espressa dal Responsabile della competente struttura dell'A.S.L. "*a riesaminare in sede di U.V.M.D. il progetto socio-sanitario della persona*", i genitori richiedono, quindi, "*di partecipare alla stesura del Progetto Socio-Sanitario*".

Nell'incontro conseguentemente intervenuto tra genitori ed referenti di tutte le strutture coinvolte nel progetto, "*condiviso l'oggetto della richiesta di Progetto Socio Sanitario Individualizzato atto a migliorare la qualità della vita*" dell'interessato "*corrispondente ai bisogni essendo una persona affetta da autismo*", "*la famiglia ribadisce le criticità concrete che nel contesto della Comunità*" (struttura residenziale in cui il figlio è attualmente ricoverato) "*ci sono, quali la presenza di ospiti gravi/gravissimi di cui non si può non tener conto*".

In tale sede "*la famiglia ha comunicato che si è rivolta all'ambulatorio ASL TO2 per i Disturbi Pervasivi dello Sviluppo, autismo, ... al fine di avviare una maggiore collaborazione nella costruzione del Progetto di nostro figlio*", sottolineando l'importanza del profilo socio-sanitario che deve caratterizzare il futuro Progetto, quale garanzia di Livelli Essenziali di Assistenza a favore di soggetto affetto da autismo, "*corrispondendo ai suoi bisogni specifici*".

*b) Richiesta di "intervento terapeutico specifico" da parte di congiunti di persona maggiorenne affetta da autismo.*

La madre e la sorella di paziente maggiorenne affetto da autismo, con riconosciuto handicap intellettivo in situazione di gravità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3 della legge 104/1992, già regolarmente frequentante la scuola dell'obbligo con il supporto dell'insegnante di sostegno, successivamente inserito in struttura socio-sanitaria (presumibilmente non in convenzione) ed attualmente residente presso l'abitazione della madre, hanno, in specie, rappresentato la seguente situazione e conseguenti problematiche e richieste:

l'interessato è stato inserito, in modalità diurna ( "2 mezze giornate la settimana, circa 10 ore ") in struttura residenziale per disabili ( che, secondo quanto affermato da Assistente sociale di riferimento in specifica relazione, *"non è autorizzata ad accogliere utenti con modalità diurna, ma la proposta progettuale a favore del Sig..., è stata appoggiata e poi autorizzata dalla commissione UMVD, con l'obiettivo dell'inserimento residenziale, seppur a lunga scadenza"*);

i familiari non ritenendo l'inserimento parziale nella predetta struttura *"come sostitutivo di un intervento specifico che sia in accordo con le Linee guida e le Linee di indirizzo Ministeriali per l'autismo"*, formulano richiesta di inserimento in specifico Centro Educativo (Centro Diurno), anche in quanto dalla lettura della Carta dei servizi del Centro risulta che *"gli interventi proposti ...su invio dei servizi socio-sanitari rivolti alle persone adulte (che hanno terminato il percorso scolastico) con diagnosi di autismo propongono una presa in carico globale che faccia da ponte terapeutico tra l'età evolutiva e quella adulta"*: inserimento ritenuto non attuabile dalla competente commissione UMVD *"in quanto il centro è autorizzato solo per i minori"*;

sulla scorta di valutazione operata dal Responsabile all'ambulatorio ASL TO2 per i Disturbi Pervasivi dello Sviluppo *"su richiesta della famiglia, per disporre di un quadro diagnostico completo e delle relative indicazioni terapeutiche, in assenza di indicazioni da parte dell'Asl curante"* ( nella quale, tra l'altro, si legge, *"si consiglia di attivare un intervento specifico per l'autismo con un percorso psicoeducativo che utilizzi strategie di tipo cognitivo-comportamentale e supporti visivi"*), la madre e la sorella dell'interessato *"chiedono nuovamente all'Asl e al Consorzio"* socio-assistenziale di riferimento *"di attivare un intervento terapeutico specifico per l'autismo...tenendo conto che non è mai stata richiesta una soluzione di tipo residenziale, e che i progetti individualizzati sono attuabili anche nel contesto domiciliare o presso il centro diurno di riferimento, purché condotti da operatori sanitari specializzati in interventi per persone affette da autismo"* ;

in tale contesto le cittadine non ritengono corretta la richiesta di compartecipazione alle spese connesse all'attuale frequenza del congiunto, in modalità diurna, di struttura residenziale;

tutto ciò, in particolare, in ragione della affermata ricomprendibilità dell'attività diurna erogata nelle prestazioni semi-residenziali previste dai Livelli Essenziali di Assistenza (vedasi D.P.C.M. 29 novembre 2001, Allegato 1.C., 8. Assistenza territoriale semi-residenziale, in specie per quanto attiene l' "Attività sanitaria e socio-sanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore delle persone con problemi psichiatrici e/o delle famiglie", che non prevede costi a carico dell'utente o del Comune)

nonché anche per quanto riguarda i criteri di compartecipazione applicati nel caso specifico dal Consorzio socio-assistenziale.

*c) Richiesta di rafforzamento delle strutture dell'Ambulatorio ASL TO2, Centro Pilota regionale per i disturbi dello spettro autistico in età adulta.*

Due madri di giovani (23 e 20 anni) con diagnosi di autismo hanno segnalato che il servizio prestato dall'Ambulatorio ASL TO2 dedicato all'Autismo adulti, recentemente esteso a tutto il territorio piemontese, "già esiguo per la sola città di Torino", è rimasto invariato in termini orari ("10 ore mediche e 5 ore di di Psicologo settimanali"); "ciò determina una situazione insostenibile e ingestibile da parte del responsabile dell'ambulatorio e dei suoi collaboratori, non consentendo una gestione adeguata di tutti gli utenti, che necessitano d'interventi specifici, con progetti individualizzati".

Le cittadine chiedono "che venga assegnato all'ambulatorio almeno un tempo pieno medico e che la struttura abbia personale specialistico e qualificato quale, psicologi, educatori, figure necessarie affinché il Centro possa sostenere le famiglie nel progetto di vita dei loro figli".

### *Linee guida nazionali e provvedimenti regionali.*

a) Nella disamina dei casi sottoposti all'attenzione di questo Ufficio si è necessariamente tenuto conto del testo dell'Accordo tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Comuni e Comunità montane sulle *"Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel settore dei Disturbi pervasivi dello Sviluppo (DPS), con particolare riferimento ai Disturbi dello Spettro Autistico"* del 22 novembre 2012.

Tale Accordo, tra l'altro, nella *"DEFINIZIONE DEL PROBLEMA E ANALISI DEI BISOGNI"* ha evidenziato:

che si tratta di *"condizione patologica cronica e inabilitante che interessa un numero elevato di famiglie e si configura perciò come un rilevante problema di sanità pubblica ed evidenti ricadute di ordine sociale"*;

che *"si ritiene cruciale, nel rispetto dei vigenti Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), che tutelano il diritto della persona con autismo a fruire di percorsi di integrazione sociosanitaria ed educativa, che i servizi sanitari specialistici di diagnosi e trattamento, siano resi accessibili e omogeneamente diffusi in tutte le Regioni e siano parte di una rete coordinata d'intervento, garantendo l'approccio multi professionale, interdisciplinare ed età specifico indispensabile per poter affrontare la complessità e l'eterogeneità delle sindromi autistiche;*

nonché l'essenzialità del *"raccordo e coordinamento tra i vari settori sanitari coinvolti così come l'integrazione tra gli interventi sanitari e quelli scolastici, educativi e sociali, tra servizi pubblici e servizi del privato e del privato sociale, le famiglie e le loro Associazioni"*.

Quanto sopra, individuando *"I nodi prioritari sui quali è opportuno orientare le attività"* nel *"Servizio sanitario regionale"* che *"gestisce i propri servizi con il modello della rete clinica"*, e nei *"Servizi degli ambiti di Salute, Sociale, Istruzione e Lavoro"* che *"si raccordano in modo intersettoriale per promuovere:*

- *valutazione multidimensionale congiunta tra le componenti sanitaria, scolastica e sociale che operano come Unità Valutativa Multidimensionale delle abilità e dei bisogni e con individuazione del profilo di funzionamento*
- *elaborazione del Piano Assistenziale Individuale (PAI) o in età scolare Piano Educativo individuale (PEI)... per il raggiungimento della massima autonomia;*
- *attuazione del PAI/PEI da parte delle diverse componenti ...*

- promozione nell'ambito del sistema scolastico della figura del coordinatore psicopedagogico...;
- attivazione e/o potenziamento nel settore scolastico di attività di supporto alle scuole per garantire un efficace intervento psicoeducativo...
- attivazione, anche dopo l'età scolare, della supervisione di un case-manager che ha la responsabilità dell'esecuzione del PAI
- attività di supporto alla famiglia e di formazione dei familiari come partner attivi del trattamento (parent training, parent to parent e gruppi di automutualuto)
- collegamento e coordinamento dei diversi interventi e dei diversi servizi, per garantire adeguata continuità per l'intero ciclo di vita della persona
- formazione e supervisione unificata su tutti gli operatori coinvolti nel progetto terapeutico e abilitativo, ..
- potenziamento di strutture diurne e delle attività di inclusione sociale e nel mondo del lavoro per le persone adulte con autismo
- potenziamento delle strutture residenziali per le persone con DPS in età adulta, finalizzate alla acquisizione di una maggiore autonomia e/o al sollievo alla famiglia.

Tutto ciò , seguito da una serie di "OBIETTIVI ED AZIONI", con l'indicazione, tra le altre, delle Regioni tra le "Istituzioni prioritariamente interessate" al fine di

"1) Migliorare la conoscenza dei bisogni e dell'offerta", mediante la

*"a. Ricognizione aggiornata della normativa regionale e di settore, con particolare riferimento ai piani e programmi regionali per i DPS.*

*b. Ricognizione aggiornata dell'offerta sanitaria e sociosanitaria esistente...*

*c. Realizzazione e stabilizzazione di un sistema di monitoraggio epidemiologico, finalizzato alla stima di prevalenza a livello nazionale e regionale, con caratteristiche di base uniformi su tutto il territorio nazionale, sia per l'età evolutiva che per l'età adulta..*

2) Promuovere interventi mirati alla creazione di una rete assistenziale regionale integrata" tra l'altro, mediante

*"b. Razionalizzazione dei percorsi diagnostico-terapeutici secondo un modello di rete clinica e di approccio multiprofessionale, interdisciplinare ed età specifico per la diagnosi e la valutazione funzionale strutturata, e definizione di percorsi condivisi tra figure sanitarie, operatori sociali, insegnanti ed educatori per la costruzione e conduzione del progetto abilitativo individualizzato.*

- c. *Costruzione di raccordi stabili tra le équipe specialistiche dedicate per i DPS, gli altri specialisti, i PLS e i MMG, gli insegnanti (valorizzando anche la professionalità degli insegnanti più esperti) e gli operatori educativi, secondo le specificità del caso, individuando tra di essi il case manager.*
- d. *Organizzazione a rete dei servizi per i disturbi dello spettro autistico, dall'età evolutiva all'età adulta,.... Della rete fanno parte anche centri specialistici di riferimento individuati con criteri stabiliti dalle Regioni, con funzione di supporto, consulenza e formazione per le équipe specialistiche dedicate ai DPS.*
- e. *Previsione, all'interno dell'offerta regionale, di idonee soluzioni residenziali e semiresidenziali, anche mediante la riqualificazione dei posti esistenti, garantendo requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi improntati a logiche non istituzionalizzanti (ad esempio prevedendo che il numero di posti per struttura sia limitato) considerando che si tratta di prestazioni ad alta integrazione sociosanitaria e prestando particolare attenzione al paziente adolescente ed adulto ed alle situazioni che presentino necessità riabilitativo terapeutiche temporanee mirate.*
- f. *Continuità dell'assistenza, con attenzione particolare alle fasi di passaggio dall'età evolutiva all'età adulta",*

...

"5) Sviluppare una Carta dei Servizi e dei Diritti dell'utente, promuovere informazione e sensibilizzazione sociale", con la

*"a. Redazione e diffusione di una "Carta dei servizi" e di una Carta dei Diritti regionale sull'Autismo che informino rispettivamente sulla operatività dei servizi e sulle modalità dell'intero percorso assistenziale, nonché sui diritti dei pazienti e delle famiglie".*

b) Tale Accordo, come noto, è stato recepito dalla Regione Piemonte con D.G.R. 3 marzo 2014 n.22-7178, con cui la Giunta regionale ha deliberato la :

- "- creazione di una rete coordinata di intervento, che si snodi lungo il percorso esistenziale della persona con autismo e che garantisca un approccio multi professionale, interdisciplinare ed età specifico, quale strumento indispensabile per poter affrontare la complessità ed eterogeneità delle sindromi autistiche, nel rispetto dei vigenti Livelli Essenziali di Assistenza (LEA);*
- di dare attuazione all'Accordo secondo le indicazioni fornite in premessa;*
- di istituire in ogni ASR il Nucleo DPS, composto da tutti gli operatori di riferimento per la presa in carico di minori con autismo ...;*



-di stabilire che con successivo atto dirigenziale del Settore Organizzazione dei Servizi Sanitari Ospedalieri e Territoriali, saranno adottati i provvedimenti necessari a definire l'iter diagnostico ed il programma di trattamento per l'età evolutiva nel rispetto delle indicazioni cliniche fornite dai tavoli tecnici;

-di dare mandato alla Direzione Sanità di monitorare e valutare il complessivo progetto autismo per l'età evolutiva, con il supporto del centro ubicato presso l'ASL CN1 in cooperazione con il Coordinamento regionale per l'autismo;

-di individuare l'ambulatorio del DSM dell'ASL TO2 quale Centro Pilota regionale per l'età adulta secondo quanto indicato in premessa;

-di stabilire che i Dipartimenti di Salute Mentale in collaborazione con gli Enti Gestori dei Servizi socioassistenziali e in riferimento alle linee di indirizzo fornite dal Tavolo Autismo della Regione Piemonte e alle Linee Guida presenti a livello nazionale e internazionale, formuleranno i Percorsi Diagnostici Terapeutici Assistenziali (PDTA) a livello locale, atti a definire il percorso valutativo e di intervento per i disturbi dello spettro autistico in età adulta secondo il modello regionale che sarà oggetto di un successivo provvedimento;

-di istituire il Coordinamento integrato regionale per l'autismo e i DPS rivolto all'età evolutiva e all'età adulta e composto dal Coordinamento regionale per l'Autismo in età evolutiva e dal Coordinamento regionale per l'Autismo in età adulta con le funzioni descritte in premessa;

-di dare mandato al Settore Organizzazione dei Servizi Territoriali Sanitari e Ospedalieri presso la Direzione Sanità di istituire il Coordinamento regionale per l'Autismo in età adulta".

*Alcuni punti problematici sottoposti dal Difensore civico all'esame dell'Amministrazione.*

Dalla lettura di quanto previsto nel sopra menzionato Accordo e nella D.G.R. 3 marzo 2014 n.22-7178, con la quale la Giunta regionale del Piemonte ha recepito tale Accordo, emergono particolari profili di possibile contrasto con le situazioni concretamente segnalate a questo Ufficio dai cittadini, quali sopra descritte, in specie per quanto riguarda:

- 1) la mancata garanzia della "continuità assistenziale" a favore di pazienti con Disturbi Pervasivi dello Sviluppo e Disturbi dello Spettro Autistico, nel passaggio dall'età evolutiva a quella adulta;
- 2) la difficoltà, in specie, di genitori di pazienti adulti nell'ottenere l'elaborazione da parte di soggetti e strutture competenti, di progetti individualizzati socio-sanitari ed

- assistenziali (in taluni casi anche riguardanti possibili inserimenti lavorativi) che realizzino interventi appropriati e specifici per persone affette dai ridetti Disturbi, in accordo con le Linee guida e di indirizzo contenute nell'Accordo del 22 novembre 2012, con la necessaria partecipazione degli stessi genitori;
- 3) il mancato o difficoltoso coinvolgimento (talvolta solamente su richiesta ed interessamento dei genitori dei pazienti) del Centro Pilota regionale per l'età adulta (ambulatorio del DSM dell'ASL TO2) nell'attività di valutazione specialistica e di supporto nell'attivazione degli interventi, mediante i quali si realizza la "continuità assistenziale" a favore degli interessati, e correlativa esigenza di rafforzamento di tale struttura, per corrispondere appieno ai compiti assegnati;
  - 4) l'inadeguatezza di strutture socio-sanitarie residenziali o semi-residenziali, a dare riscontro agli specifici bisogni di pazienti affetti da Disturbi Pervasivi dello Sviluppo e Disturbi dello Spettro Autistico, anche in ragione delle necessarie differenziazioni legate all'età ;
  - 5) 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;
  - 6) 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;
  - 7) la necessità di predisporre adeguati strumenti di tutela, nel senso di garantire, in termini certi, il diritto al reclamo, anche tramite il Difensore civico, di quanti, persone interessate e loro familiari, intendano procedere in tal senso.

Tanto premesso, lo scrivente Difensore civico, con la presente richiede innanzitutto un puntuale e attento monitoraggio e valutazione dell'azione amministrativa, in specie dispiegata dall'Amministrazione regionale alla luce dei principi, degli obiettivi e delle azioni individuate mediante l'Accordo sulle "Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità e

dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel settore dei Disturbi pervasivi dello Sviluppo (DPS), con particolare riferimento ai Disturbi dello Spettro Autistico" del 22 novembre 2012, al fine di una effettiva messa a regime del sistema delineato nelle predette Linee di indirizzo.

Peraltro, nell'adempimento della funzione istituzionale della Difesa civica e per poter in tal modo, a nostra volta, fornire doverosa risposta ai numerosi cittadini che si rivolgono al nostro Ufficio, supportandone le legittime aspettative e i conseguenti diritti, ulteriormente chiediamo cortese riscontro in ordine ad eventuali determinazioni assunte o assumende a riguardo delle specifiche questioni sopra esposte e, confidando che vogliate, senz'altro, dar corso ad ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e di "appropriatezza" degli interventi a favore dei cittadini non autosufficienti, in specie anche qualora affetti da Disturbi Pervasivi dello Sviluppo e Disturbi dello Spettro Autistico.

In attesa di cortese riscontro, diretto a specificare il punto di vista delle Amministrazioni in ordine ai sopra indicati punti problematici, porgiamo i più cordiali saluti."

**A tale nota, allo stato degli atti, non ha fatto seguito specifico riscontro.**

III) Interventi del Difensore civico a tutela del diritto alle cure di persone non autosufficienti:

***a) Problematiche riguardanti cittadini destinatari di prestazioni socio-sanitarie di natura domiciliare.***

Si dà conto, qui di seguito, riproducendo il testo integrale di successive lettere trasmesse nel corso dell'anno 2014 a Direzioni regionali competenti, alle Aziende Sanitarie Locali, a Consorzi ed Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, agli Assessori regionali alla Sanità ed alle Politiche Sociali, nonché all'ANCI Piemonte ed all'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della Provincia di Torino, degli interventi svolti dal Difensore civico, in particolare, sotto diversi profili, in ordine a criticità gravanti su cittadini non autosufficienti destinatari di prestazioni socio-sanitarie di natura domiciliare, anche con riferimento a specifici provvedimenti della Giunta regionale relativi a modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti.

Lettera prot.n.300/DC-R del 24 febbraio 2014,

“

Alla cortese attenzione del  
Direttore della Sanità  
Regione Piemonte

Alla cortese attenzione del  
Direttore Politiche Sociali  
e Politiche per la Famiglia  
Regione Piemonte

Alla cortese attenzione  
dell'Assessore alla Tutela della Salute e  
Sanità, Edilizia sanitaria, Politiche sociali  
e Politiche per la famiglia della  
Regione Piemonte

Alle Aziende Sanitarie Locali  
del Piemonte

LORO SEDI

c.a. dei Sigg.ri Direttori generali  
Ai Consorzi ed Enti Gestori  
dei servizi  
socio-assistenziali  
della Regione Piemonte  
LORO SEDI

All'Ordine  
dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della  
Provincia  
di Torino

All'ANCI Piemonte

Oggetto: Deliberazioni della Giunta regionale 30 dicembre 2013, n.26-6993 e 27 gennaio 2014, n.5-7035 – Intervento del Difensore civico a tutela del diritto alle cure di persone non autosufficienti.

Il nostro Ufficio, come noto, riceve quotidianamente richieste di intervento provenienti da persone non autosufficienti, anziani ultra sessantacinquenni malati cronici, persone affette da handicap permanente grave accertato, ovvero persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani autosufficienti, nonché di loro congiunti, in specie destinatari di prestazioni socio-sanitarie di natura domiciliare.

I cittadini che si sono rivolti al Difensore civico hanno, in particolar modo, evidenziato le seguenti criticità:

- utilizzo di cure domiciliari nella fase di lungoassistenza per casi in cui risulterebbe occorrere il ricovero in struttura residenziale,
- incremento dei tempi di attesa per l'avvio delle prestazioni di assistenza domiciliare, formazione di liste di attesa e denunciata mancata trasparenza in ordine ai criteri di formazione delle liste medesime,
- formazione di liste di attesa per ottenere l'erogazione di interventi economici a sostegno della domiciliarità per anziani non autosufficienti, ovvero la discontinuità nell'erogazione di interventi economici già concessi,
- problematiche riguardanti criteri di compartecipazione degli utenti ai costi delle prestazioni domiciliari adottati dalle Amministrazioni competenti e reddito di riferimento,
- questioni relative ad opacità nelle informazioni fornite da Enti Gestori di servizi socio-assistenziali a cittadini interessati in ordine ad erogazione o prosecuzione nell'erogazione di contributi economici a sostegno di prestazioni di lungoassistenza domiciliare, connesse a dedotte difficoltà per gli Enti stessi nel reperire i fondi necessari;

da tutto ciò derivando consequenziali interventi di questo Ufficio della Difesa civica, nella dimensione complessiva delle prestazioni afferenti l'area dell'integrazione socio-sanitaria (non solo domiciliari, ma anche residenziali e semi-residenziali), a sostegno del "principio di continuità assistenziale" e finalizzati a sollecitare da parte delle Amministrazioni interessate la doverosa tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo, in specie, a favore di persone non autosufficienti, attraverso la concreta realizzazione di tali prestazioni, quali individuate nei Livelli Essenziali di Assistenza, che, a norma dell'art.1 del D.Lgs. 502/1992, norma primaria non derogabile da normative subordinate di carattere secondario, *"sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa"*.

Si impone, pertanto, anche l'odierno ulteriore intervento finalizzato a consentire al Difensore civico di orientare i cittadini che si rivolgono al medesimo, nel contempo mettendo l'Amministrazione nella condizione di verificare la correttezza del proprio operato.

Nel richiamare, tra le altre, le nostre precedenti note indirizzate a codesta Amministrazione, prot.n.2319 del 27 settembre 2011, prot.n.1021 del 14 maggio 2012, prot.n.

1888 del 21 agosto 2012, prot.n.2524 del 9 novembre 2012, prot.n.2607 del 23 novembre 2012, prot.n.2804 del 12 dicembre 2012, prot.n.432 del 28 marzo 2013, prot.n. 562 del 16 aprile 2013, prot.n.837 e n.839 del 23 maggio 2013, prot.n. 959 del 10 giugno 2013, prot.n.979 dell'11 giugno 2013 e, infine, prot.n.1674 del 7 ottobre 2013 ..., mediante le quali lo scrivente Difensore civico è intervenuto, in specie per quanto attiene a Deliberazioni della Giunta regionale del Piemonte e a provvedimenti di Enti gestori di servizi socio-assistenziali riguardanti vari aspetti della "presa in carico" di persone non autosufficienti, a sostegno del "principio di continuità assistenziale" e del dovere per le Amministrazioni interessate di garantire, nel rispetto di tale principio, i Livelli Essenziali di Assistenza a favore di anziani malati cronici non autosufficienti e persone affette da handicap permanente grave accertato,

sono venute ulteriormente all'attenzione di questo Ufficio, in tale ambito, le D.G.R. 30 dicembre n.26-6993 e 27 gennaio 2014 n.5-7035, mediante le quali la Giunta regionale del Piemonte ha, rispettivamente adottato specifiche disposizioni per quanto riguarda le "modalità di gestione delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti" e i "criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza".

In ordine a tali Deliberazioni e alla loro ricaduta sull'utenza, si osserva quanto segue.

*Considerazioni derivanti da una sommaria disamina del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento.*

Preliminarmente, al fine di un più preciso inquadramento del contesto normativo e di principi nel quale l'oggetto dei provvedimenti citati (D.G.R. 30 dicembre n.26-6993 e 27 gennaio 2014 n.5-7035) trova collocazione, riteniamo di dover rammentare che il D.Lgs. 30 dicembre 1992, n.502, all'art.3-septies (menzionato, per quanto attiene al comma 2, dalla ridetta D.G.R. 30 dicembre 2013, n.26-6993 per definire le prestazioni comprese nell'ambito dell'integrazione sociosanitaria, ovvero prestazioni sanitarie a rilevanza sociale e prestazioni sociali a rilevanza sanitaria), testualmente rinvia, nel comma 3, ad "atto di indirizzo e coordinamento ....da emanarsi... su proposta del Ministro della sanità e del Ministro per la solidarietà sociale", che "individua, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, le prestazioni da ricondurre alle tipologie di cui al comma 2, lettere a) e b)" (prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, prestazioni sociali a rilevanza sanitaria), "precisando i criteri di finanziamento delle stesse per quanto compete alle unità sanitarie locali e ai comuni" e che "Con il medesimo atto sono individuate le prestazioni sociosanitarie a elevata integrazione sanitaria di cui al comma 4 e alle quali si applica il comma 5, e definiti i livelli uniformi di assistenza per le prestazioni sociali a

rilievo sanitario”.

In specie per quanto attiene all'individuazione delle prestazioni socio-sanitarie a elevata integrazione sanitaria il menzionato comma 4 precisa che *“Le prestazioni sociosanitarie a elevata integrazione sanitaria sono caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria e attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da HIV e patologie in fase terminale, inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative”*, espressamente affermando, nel successivo comma 5, che *“le prestazioni sociosanitarie a elevata integrazione sanitaria sono assicurate dalle aziende sanitarie e comprese nei livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo le modalità individuate dalla vigente normativa e dai piani nazionali e regionali, nonché dai progetti-obiettivo nazionali e regionali”*.

Consequentemente, il D.P.C.M. 14 febbraio 2001 (“Atto di Indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie”), in specie per quanto attiene alle prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria, nell'art.3, comma 3, dispone che *“Sono da considerare prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria di cui all'art. 3-septies, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modifiche e integrazioni, tutte le prestazioni caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria, le quali attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da H.I.V. e patologie terminali, inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative. Tali prestazioni sono quelle, in particolare, attribuite alla fase post-acuta caratterizzate dall'inscindibilità del concorso di più apporti professionali sanitari e sociali nell'ambito del processo personalizzato di assistenza, dalla indivisibilità dell'impatto congiunto degli interventi sanitari e sociali sui risultati dell'assistenza e dalla preminenza dei fattori produttivi sanitari impegnati nell'assistenza. Dette prestazioni a elevata integrazione sanitaria sono erogate dalle aziende sanitarie e sono a carico del fondo sanitario. Esse possono essere erogate in regime ambulatoriale domiciliare o nell'ambito di strutture residenziali e semiresidenziali e sono in particolare riferite alla copertura degli aspetti del bisogno socio-sanitario inerenti le funzioni psicofisiche e la limitazione delle attività del soggetto, nelle fasi estensive e di lungoassistenza”*.

Quanto sopra, in particolare, sottolineando che *“Le prestazioni socio-sanitarie di cui all'art. 3-septies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni sono definite tenendo conto dei seguenti criteri: la natura del bisogno, la complessità e l'intensità dell'intervento assistenziale, nonché la sua durata”*(art.2, comma 2).

Tutto ciò, tenutosi anche conto, tra l'altro, *ex multis*, che, così come recentemente affermato dal T.A.R. Piemonte nella recente sentenza n.199/2014, depositata il 31 gennaio 2014, attinente alla questione dell'effettivo riconoscimento del diritto alle cure a favore di persone non autosufficienti (in specie anziani malati cronici), *“la “presa in carico” del...non autosufficiente richiede unitariamente, ed in modo quasi indistinguibile, sia prestazioni sanitarie sia azioni di protezione sociale, così come prevede la già citata definizione di cui all'art.3-septies, comma 1, del d.lgs.n.502 del 1992.”*, ma che *“gli aspetti sanitari sono ben presenti e radicati nelle attività da erogarsi”*, e che il *“percorso sanitario strettamente ospedaliero, ...comunque – e proprio in omaggio alla nozione di cui all'art3-septies, comma 1, del d.lgs.n.502 del 1992, non può essere considerato a sé stante, ma deve necessariamente confluire nel percorso continuativo di cura e di riabilitazione che, in base alla legge, va garantito, anche nel lungo periodo, al non autosufficiente...”*, a fronte *“del diritto dei non autosufficienti – diritto sancito dall'ordinamento e in particolare dalla normativa sui LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) – di vedersi garantite cure ed assistenza socio-sanitarie almeno nella misura minima imposta per legge e direttamente derivante dal “nucleo irriducibile” del diritto alla salute protetto dall'art.32 Cost.”* ( cfr. altre sentenze rilevanti, *ex multis*, Corte di Cassazione, Sezioni Unite penali, sentenza 21 gennaio 2009 n.2437; Corte di Cassazione, Sezione I, sentenza 22 marzo 2012 n.4558; Consiglio di Stato, Sez.V, sentenza 31 luglio 2006 n.4695).

*Profili di concreta criticità con riguardo al sistema di gestione e finanziamento delle “prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti”, delineato dalle D.G.R. 30 dicembre 2013, n.26-6993 e 27 gennaio 2014, n.5-7035.*

Orbene, venendo alla menzionate D.G.R. 30 dicembre 2013, n.26-6993 e 27 gennaio 2014, n.5-7035 (aventi rispettivamente ad oggetto le “Modalità di gestione delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti” e i “Criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza”), tenuto conto della normativa e dei principi sopra esposti, nelle predette Deliberazioni sono state evidenziati, in particolare, dagli Enti gestori e dalle Associazioni del volontariato sociale che assistono le persone in situazione di non autosufficienza (



ed i loro congiunti) ed anche dalle stesse persone interessate, alcuni profili problematici, ovvero:

a) l'affermata indeterminatezza nell'individuazione delle prestazioni socio-sanitarie oggetto delle deliberazioni, definite genericamente quali "prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti", tenutosi conto della sopra indicata disciplina di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n.502 ed alla conseguente regolamentazione di cui al D.P.C.M. 14 febbraio 2001 ("Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie") e 22 novembre 2001 (Definizioni dei Livelli Essenziali di Assistenza);

b) il riferimento operato per le suddette prestazioni domiciliari a "prestazioni aggiuntive oltre il LEA previsti a livello nazionale" e la conseguente maggiore evidenziazione della "rilevanza sociale", assistenziale di tali prestazioni, realizzata mediante individuazione degli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali quali "Enti capofila" nella gestione dell'erogazione delle suddette prestazioni domiciliari, con possibilità di delega alle Aziende Sanitarie Locali, stabilita da accordi stipulati in sede locale con gli Enti gestori stessi;

c) la mancata considerazione, nell'individuazione concreta delle prestazioni socio-sanitarie delle quali si tratta nelle D.G.R. in questione, della dovuta correlazione con le condizioni di salute e gli specifici bisogni delle persone non autosufficienti, così come previsto dal D.P.C.M. 14 febbraio 2001 nel già citato art.2, comma 2 (ai sensi del quale le "prestazioni socio-sanitarie di cui all'art. 3-septies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni sono definite tenendo conto dei seguenti criteri: la natura del bisogno, la complessità e l'intensità dell'intervento assistenziale, nonché la sua durata"), con la conseguenza di vedere il diritto alle cure in ipotesi condizionato da tipologie di prestazioni socio-sanitaria astrattamente previste da atti o provvedimenti dell'Amministrazione (vedasi in tal senso la Deliberazione della Giunta comunale della Città di Torino 31 gennaio 2014 – Accordo ex DGR 26-6993 del 30 dicembre 2013 -, laddove testualmente viene evidenziato che "il diritto alle cure di persone non autosufficienti non può essere correlato alla tipologia di prestazione ma alla condizione di salute ed allo specifico bisogno");

d) ed ancora, nel contesto di preminente imputazione all'ambito socio-assistenziale delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti, derivante dall'applicazione delle deliberazioni di che trattasi, le possibili difficoltà di applicazione della previsione per cui la gestione dell'erogazione delle prestazioni domiciliari di che trattasi avrebbe potuto costituire oggetto di accordi stipulati in sede locale tra gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali e le Aziende Sanitarie Locali entro il 31 gennaio 2014, "al fine di garantire la

*continuità delle prestazioni domiciliari in lungo assistenza in essere*”(D.G.R. 30 dicembre 2013, n.26-6993):

Difficoltà che hanno trovato espressione, tra l'altro, nella nota ANCI Piemonte prot.n.20 del 22 gennaio 2014, indirizzata all'Assessore regionale alla Sanità, laddove, tra l'altro, si osserva che *“le previsioni contenute in tale provvedimento con riferimento allo strumento della delega sono risultate, in relazione anche alla variegatezza delle soluzioni gestionali individuate sul territorio, per lo più inapplicabili nei tempi e nei modi in esso definiti, tanto più che lo stesso risulta tuttora sprovvisto di copertura finanziaria, non essendo stato adottato alcun atto che individui la spesa storica che dichiara di voler garantire”*;

e) l'indeterminatezza, di cui alla D.G.R. 27 gennaio 2014 n.5-7035, dei tempi di assegnazione delle somme previste per l'anno 2014 *“a favore degli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali o dei Soggetti individuati dagli accordi previsti dalla DGR 26-6993/2013”*, rimandata a *“successivi provvedimenti del Direttore regionale delle Politiche Sociali”* e, altresì, dei tempi di definizione di criteri di assegnazione agli Enti e Soggetti sopra individuati di ulteriore somma prevista dal medesimo D.G.R. 27 gennaio 2014 n.5-7035 (rinvia a *“successivo provvedimento di Giunta regionale”*).

Le problematiche esposte hanno carattere oggettivo e trovano conferma nel quotidiano confronto del Difensore civico con l'utenza, che richiede risposte certe e comunicazione chiara e trasparente, diretta anche ad evitare sofferti e problematici adempimenti, anche di ordine burocratico, a carico di quelle sfortunate persone.

Naturalmente, tutto ciò prescinde da ogni valutazione di competenza dell'Autorità giudiziaria, nell'ambito di procedimenti giurisdizionali, in ipotesi, pendenti, estranei al nostro intervento, che intende supportare concrete domande di persone *“in carne ed ossa”* che a noi si rivolgono.

\*\*\*\*\*

*Conclusioni e suggerimenti ut supra finalizzati (valorizzazione del principio di “continuità assistenziale” e del diritto alla salute), tenuto conto dei principi affermati dalla Giurisprudenza – cfr., ex multis, Corte di Cassazione Sezione I, sentenza 22 marzo 2012 n.4558,*

Tanto premesso, lo scrivente Difensore civico, con la presente richiede innanzitutto una puntuale e attenta verifica di coerenza dell'azione amministrativa dispiegata

dall'Amministrazione regionale con l'adozione delle Deliberazioni in oggetto con la normativa sopra citata, nonché con il principio di "continuità assistenziale", nei termini già più volte rappresentati nelle nostre note, anche alla luce dei profili di criticità sopra evidenziati e tenutosi conto di quanto da ultimo affermato *ex multis* dalla Corte di Cassazione con sentenza 22 marzo 2012 n.4558, per cui l'esigenza di tenere conto del diritto alla salute, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, porta, nel diritto vivente a ritenere che *"nel caso in cui oltre alle prestazioni socio assistenziali siano erogate prestazioni sanitarie, l'attività va considerata comunque di rilievo sanitario e, pertanto, di competenza del Servizio Sanitario Nazionale"*.

Sulla base di quanto precede si ritiene, peraltro, doveroso, evidenziare l'urgenza e l'indifferibilità di atti e/o provvedimenti che realizzino effettivamente la "continuità assistenziale" a favore delle persone non autosufficienti, attraverso prestazioni sanitarie e socio-sanitarie appropriate ai loro bisogni, riconoscendo il loro *"diritto, sancito dall'ordinamento e in particolare dalla normativa sul LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) – di vedersi garantite cure ed assistenza socio-sanitarie almeno nella misura minima imposta per legge e direttamente derivante dal "nucleo irriducibile" del diritto alla salute protetto dall'art.32 Cost."* (T.A.R. Piemonte sentenza n. 199/2014).

Tutto ciò, tenutosi anche conto della sollecitazione urgente avanzata dall'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Torino, di cui all'allegata nota dell'Ordine prot.n.765 del 14 ottobre 2013, recante *"Documento di indirizzo sulla continuità delle cure riguardanti i malati cronici non autosufficienti"*.

Con tale sollecitazione, a seguito di interlocuzioni avviate dallo scrivente Difensore civico e, in specie, della nostra nota prot.n.959 del 10 giugno 2013, l'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Torino scriveva testualmente che *"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 procedura 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".*

La sollecitazione sopra esposta ha costituito oggetto di successive specifiche note (protocollo n. 1840 del 25 ottobre 2013 e n. 2069 del 2 dicembre 2013, parimenti allegate), mediante le quali lo scrivente Difensore civico ha investito della questione le Amministrazioni interessate.

Tali note sono rimaste senza riscontro, che, peraltro, intuitivamente si impone, tanto nell'osservanza del contraddittorio con l'Ordine dei Medici, che nel rispetto della funzione del Difensore civico, così anche, in ipotesi, richiamando gli articoli 4 (*Modalità e procedura d'intervento*) e 7 (*Diritto di informazione del Difensore Civico*) della legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50 e s.m.i..

Anche a tal fine, l'odierna nota, altresì trasmessa ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali del Piemonte, i cui operatori sono concretamente coinvolti dalle suddette problematiche, la cui definizione viene sollecitata dallo scrivente Difensore civico, viene indirizzata, per conoscenza, all'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Torino.

Tutto ciò premesso, nell'adempimento della funzione Istituzionale della Difesa civica e per poter in tal modo, a nostra volta, fornire doverosa risposta ai numerosi cittadini che si rivolgono al nostro Ufficio, supportandone le legittime aspettative e i conseguenti diritti, restiamo in attesa di riscontro a quanto precede e di chiarimenti su eventuali determinazioni assunte o assumende a riguardo delle questioni sopra esposte e, confidando che vogliate, senz'altro, dar corso ad ogni

azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e con il "diritto alle cure" di cittadini malati cronici non autosufficienti, porgiamo i più cordiali saluti."

**Lettera prot.n.773/ DC-R del 18 aprile 2014,**

" Alla cortese attenzione del  
Direttore della Sanità  
Regione Piemonte

Alla cortese attenzione del  
Direttore Politiche Sociali  
e Politiche per la Famiglia  
Regione Piemonte

Alla cortese attenzione  
dell'Assessore alla Tutela della Salute e  
Sanità, Edilizia sanitaria, Politiche sociali  
e Politiche per la famiglia della  
Regione Piemonte  
Alle Aziende Sanitarie Locali  
del Piemonte  
LORO SEDI

c.a. dei Sigg.ri Direttori generali  
Ai Consorzi ed Enti Gestori  
dei servizi  
socio-assistenziali  
della Regione Piemonte

All'attenzione del  
Presidente  
dell'ANCI Piemonte

e p.c. Alla cortese attenzione  
dell' On. Beatrice LORENZIN  
Ministro della Salute

....

Oggetto: Problematiche attinenti:

- modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti (rif. D.G.R. 30 dicembre n.26-6993 e 27 gennaio 2014 n.5-7035);
- Rette di ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie (rif. D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013).

Come più volte evidenziato, il nostro Ufficio riceve con cadenza ormai giornaliera richieste di intervento provenienti da Associazioni e persone non autosufficienti, anziani ultra sessantacinquenni malati cronici, persone affette da handicap permanente grave accertato, ovvero persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani autosufficienti (nonché da loro congiunti), in riferimento ai quali è stata accertato, dalle competenti strutture, il bisogno e l'appropriatezza di interventi assistenziali rientranti nell'ambito della area della così detta "integrazione socio-sanitaria", che si sostanziano in prestazioni domiciliari, residenziale e semi-residenziali.

L'area dell'"integrazione socio-sanitaria", come noto, trova la propria definizione nell'art .3 — septies, comma 1, del D.Lgs. n.502 del 1992, che testualmente prevede :*"Si definiscono prestazioni sociosanitarie tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedano unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione"*.

Le prestazioni sociosanitarie sopra menzionate, ai sensi del comma 2 del predetto art.3-septies del D.Lgs. n.502 del 1992, comprendono:

*"a) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, cioè le attività finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite e acquisite;*

*b) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, cioè tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute"*.

Peraltro, al comma 4 del predetto articolo, nell'ambito delle prestazioni socio-sanitarie rientranti nell'area dell'"integrazione socio-sanitaria" sono altresì individuate le *"prestazioni socio sanitarie a elevata integrazione sanitaria"*, quali prestazioni *"caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria"* che *"attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da HIV e patologie in fase terminale, inabilità o disabilità"*

*conseguenti a patologie cronico-degenerative”, espressamente affermando, nel successivo comma 5, che “le prestazioni sociosanitarie a elevata integrazione sanitaria sono assicurate dalle aziende sanitarie e comprese nei livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo le modalità individuate dalla vigente normativa e dai piani nazionali e regionali, nonché dai progetti-obiettivo nazionali e regionali”.*

Alla luce di quanto previsto dal legislatore in ordine all’area dell’*“integrazione socio-sanitaria”*, il D.P.C.M. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) nell’Allegato 1.C ha individuato specifici Livelli Essenziali di Assistenza, che, in conformità dell’art.1, comma 2 del sopra menzionato D.Lgs.502/1992, sostanziano prestazioni che debbono essere garantite dal Servizio Sanitario, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, e che sono erogate o a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa.

Tali Livelli, per l’*“area integrazione socio-sanitaria”*, testualmente attengono all’*“Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare”*, all’*“Assistenza territoriale semi-residenziale”* e all’*“Assistenza territoriale residenziale”*.

Tenuto conto, pertanto, dei rilevanti profili sanitari che attengono, in specie, a prestazioni da erogarsi, nell’ambito dell’area dell’*“integrazione socio-sanitaria”*, a favore di persone non autosufficienti, anziani ultra sessantacinquenni malati cronici, persone affette da handicap permanente grave accertato, ovvero persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani autosufficienti, sono derivati consequenziali interventi di questo Ufficio della Difesa civica, nella dimensione complessiva delle prestazioni afferenti l’area dell’integrazione socio-sanitaria (non solo domiciliari, ma anche residenziali e semi-residenziali), finalizzati a sollecitare da parte delle Amministrazioni interessate la doverosa tutela della salute come diritto fondamentale dell’individuo, in specie, a favore di tale tipologia di persone, attraverso la concreta realizzazione di tali prestazioni, a sostegno del “principio di continuità assistenziale” e quali individuate nei Livelli Essenziali di Assistenza.

In tale contesto, nell’ambito dei plurimi interventi attivati a far tempo dal 2010 dallo scrivente Difensore civico, hanno recentemente, in particolare, costituito oggetto dell’attività della Difesa civica regionale:

a) problematiche attinenti alle D.G.R. 30 dicembre n.26-6993 e 27 gennaio 2014 n.5-7035, mediante le quali la Giunta regionale del Piemonte ha, rispettivamente adottato specifiche disposizioni per quanto riguarda le “modalità di gestione delle prestazioni domiciliari

in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti” e i “criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza”;

b) problematiche riguardanti la determinazione delle rette di ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie, in specie per quanto attiene al piano tariffario delle prestazioni di assistenza residenziale per anziani non autosufficienti, sopravvenute a seguito dell’annullamento della D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013 e della D.G.R. n.14-5999 del 25 giugno 2013 (limitatamente alla parte intitolata “*Le risorse finanziarie disponibili per la presa in carico delle persone anziane non autosufficienti*”), disposto mediante sentenza T.A.R. Piemonte 31 gennaio 2014, n.201 .

*l) Deliberazioni della Giunta regionale 30 dicembre 2013, n.26-6993 e 27 gennaio 2014, n.5-7035: l’ intervento del Difensore civico a tutela del diritto alle cure di persone non autosufficienti.*

Mediante nostra nota prot.n.300 del 24 febbraio 2014, che si allega in copia e alla quale non è seguito fin ad ora specifico riscontro, in specie, da parte dell’Amministrazione regionale, si era, tra l’altro, dato conto di alcuni profili problematici evidenziati, in particolare, dagli Enti gestori e dalle Associazioni del volontariato sociale che assistono le persone in situazione di non autosufficienza ( ed i loro congiunti) ed anche dalle stesse persone interessate, e attinenti in particolare :

1) alla qualificazione delle “prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti”, con rilievo sanitario, quali “prestazioni aggiuntive oltre il LEA previsti a livello nazionale”, con conseguenti criticità in danno dell’utenza e nei rapporti tra Enti gestori e Aziende Sanitarie Locali;

2) alla non concludenza e pertinenza alla tutela primaria sancita dalla disciplina di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992 n.502, per quanto attiene le ridette “prestazioni domiciliari”, di ipotetiche deleghe da parte degli Enti gestori alle Aziende Sanitarie Locali, con conseguenti compromissioni in particolare rilevate dallo scrivente Difensore civico, e più volte segnalate, dei diritti dell’utenza anche in termini di trasparenza e doverosa comunicazione non equivoca.

Tali profili problematici sono stati dettagliatamente evidenziati, mediante la ridetta nota prot.n.300 del 24 febbraio 2014 , così come segue :

a) Indeterminatezza nell’individuazione delle prestazioni socio-sanitarie



oggetto delle deliberazioni, definite genericamente quali “prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti”, tenutosi conto della sopra indicata disciplina di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n.502 ed alla conseguente regolamentazione di cui al D.P.C.M. 14 febbraio 2001 (“Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie”) e 22 novembre 2001 (Definizioni dei Livelli Essenziali di Assistenza) ;

- b) riferimento operato per le suddette prestazioni domiciliari in lungoassistenza, con rilievo sanitario, a “prestazioni aggiuntive oltre il LEA previsti a livello nazionale” e la conseguente maggiore evidenziazione della “rilevanza sociale”, assistenziale di tali prestazioni, realizzata mediante individuazione degli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali quali “Enti capofila” nella gestione dell'erogazione delle suddette prestazioni domiciliari, con possibilità di delega alle Aziende Sanitarie Locali, stabilita da accordi stipulati in sede locale con gli Enti gestori stessi;
- c) mancata considerazione, nell'individuazione concreta delle prestazioni socio-sanitarie delle quali si tratta nelle D.G.R. in questione, della dovuta correlazione con le condizioni di salute e gli specifici bisogni delle persone non autosufficienti, così come previsto dal D.P.C.M. 14 febbraio 2001 nel già citato art.2, comma 2 (ai sensi del quale le “prestazioni socio-sanitarie di cui all'art. 3-septies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni sono definite tenendo conto dei seguenti criteri: la natura del bisogno, la complessità e l'intensità dell'intervento assistenziale, nonché la sua durata”), con conseguenza di vedere il diritto alle cure in ipotesi condizionato da tipologie di prestazioni socio-sanitaria astrattamente previste da atti o provvedimenti dell'Amministrazione ( vedasi in tal senso la Deliberazione della Giunta comunale della Città di Torino 31 gennaio 2014 – Accordo ex DGR 26-6993 del 30 dicembre 2013 -, laddove testualmente viene evidenziato che “il diritto alle cure di persone non autosufficienti non può essere correlato alla tipologia di prestazione ma

*alla condizione di salute ed allo specifico bisogno”);*

- d) ed ancora, nel contesto di preminente imputazione all'ambito socio-assistenziale delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti, derivante dall'applicazione delle deliberazioni di che trattasi, possibili difficoltà di applicazione della previsione per cui la gestione dell'erogazione delle prestazioni domiciliari di che trattasi avrebbe potuto costituire oggetto di accordi stipulati in sede locale tra gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali e le Aziende Sanitarie Locali entro il 31 gennaio 2014, *“al fine di garantire la continuità delle prestazioni domiciliari in lungo assistenza in essere”* (D.G.R. 30 dicembre 2013, n.26-6993) (“accordi” che, per inciso, non consta al nostro Ufficio essere stati realizzati).

Difficoltà che hanno trovato espressione, tra l'altro, nella nota ANCI Piemonte prot.n.20 del 22 gennaio 2014, indirizzata all'Assessore regionale alla Sanità, laddove, tra l'altro, si osserva che *“le previsioni contenute in tale provvedimento con riferimento allo strumento della delega sono risultate, in relazione anche alla variegatezza delle soluzioni gestionali individuate sul territorio, per lo più inapplicabili nei tempi e nei modi in esso definiti, tanto più che lo stesso risulta tuttora sprovvisto di copertura finanziaria, non essendo stato adottato alcun atto che individui la spesa storica che dichiara di voler garantire”*

- e) indeterminatezza dei tempi di assegnazione delle somme previste per l'anno 2014 *“a favore degli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali o dei Soggetti individuati dagli accordi previsti dalla DGR 26-6993/2013”*, rimandata a *“successivi provvedimenti del Direttore regionale delle Politiche Sociali”* e, altresì, dei tempi di definizione di criteri di assegnazione agli Enti e Soggetti sopra individuati di ulteriore somma prevista dal medesimo D.G.R. 27 gennaio 2014 n.5-7035 (rinvitata a *“successivo provvedimento di Giunta regionale”*).

Va evidenziato al riguardo che, da ultimo, il C.I.S.A.P.- Consorzio Intercomunale dei Servizi alla Persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco, con nota prot.n.3045 dell'8 aprile 2014, ha segnalato allo

scrivente Difensore civico e, parlamenti, all'Amministrazione regionale che *"nella fase attuale, questo Consorzio non potrebbe comunque far fronte direttamente all'erogazione dei contributi agli assistiti in carico perché la Regione non ha provveduto a quantificare e a ripartire tra gli Enti gestori le risorse – di cui alle lettere A), B), della DGR 26/2013 – destinate al sistema delle cure domiciliari le quali quindi non possono essere legittimamente iscritte nel bilancio. Quanto alle risorse di cui alla lettera D) – le cosiddette risorse aggiuntive provenienti dal Fondo Sanitario Regionale fino allo scorso anno contabilizzate ed erogate dalle ASL – il dirigente regionale di settore, Dottor Di Giacomo, con nota del 25.03.2014 prot.n.2036 DB71902 avente ad oggetto "DGR n.26-6993 del 30.12.2013 e DGR n.5-7035 del 27.01.2014", ha comunicato che "al fine di una corretta assegnazione delle risorse afferenti alle aree territoriali delle Aziende Sanitarie Locali contenute nella DD. n. 23/DB1900 del 28.01.2014, verrà effettuata quanto prima una ricognizione per rilevare l'effettiva distribuzione sul territorio della spesa sostenuta dalle AA.SS.LL. nel corso del 2013", dal che consegue che anche tali risorse non risultano, al momento, formalmente determinate ed assegnate al Consorzio".*

Alla luce dei profili di criticità sopra evidenziati, lo scrivente Difensore civico, aveva innanzitutto richiesto una puntuale e attenta verifica di coerenza dell'azione amministrativa dispiegata dall'Amministrazione regionale con l'adozione delle Deliberazioni in oggetto con la normativa sopra citata, nonché con il principio di "continuità assistenziale", nei termini già più volte rappresentati da questo Ufficio, tenutosi anche conto di quanto da ultimo affermato *ex multis* dalla Corte di Cassazione con sentenza 22 marzo 2012 n.4558, per cui l'esigenza di tenere conto del diritto alla salute, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, porta, nel diritto vivente a ritenere che *"nel caso in cui oltre alle prestazioni socio assistenziali siano erogate prestazioni sanitarie, l'attività va considerata comunque di rilievo sanitario e, pertanto, di competenza del Servizio Sanitario Nazionale"*; nonché di ogni altro profilo di responsabilità anche contabile.

Tutto ciò, ritenendosi, peraltro, di doverosamente evidenziare l'urgenza e l'indifferibilità di atti e/o provvedimenti che realizzino effettivamente la "continuità assistenziale" a favore delle persone non autosufficienti, attraverso prestazioni sanitarie e socio-sanitarie appropriate ai loro bisogni, riconoscendo il loro *"diritto, sancito dall'ordinamento e in particolare dalla normativa sui LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) – di vedersi garantite cure ed assistenza socio-sanitarie almeno nella misura minima imposta per legge e direttamente derivante dal "nucleo irriducibile" del diritto alla salute protetto dall'art. 32 Cost."* (T.A.R. Piemonte sentenza n. 199/2014); confidando, quindi, che le Amministrazioni interessate volessero, senza frapporre ulteriore indugio, dar corso ad ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e con il "diritto alle cure" di cittadini malati cronici non autosufficienti.

A conferma delle problematiche sopra evidenziate, l'ASL TO3 e il C.I.S.A.P. - Consorzio Intercomunale dei Servizi alla Persona -, dei Comuni di Collegno e Grugliasco hanno trasmesso allo scrivente Difensore civico carteggio, che si allega in copia ( nota ASL TO3 prot.n.0038575 dell'8 aprile 2014 Indirizzata ai Gestori dei servizi socio-assistenziali del territorio di propria competenza, citata nota C.I.S.A.P. prot.n.3045 dell'8 aprile 2014, parimenti indirizzata all'Assessorato regionale alla Salute ed alle competenti Direzioni regionali), dalla quale si evince, sotto molteplici profili, la critica situazione determinata dalla necessità di portare a definizione le procedure applicative delle Deliberazioni della Giunta regionale 30 dicembre 2013, n.26-6993 e 27 gennaio 2014, n.5-7035, garantendo comunque, senza soluzione di continuità, l'erogazione dei contributi economici a sostegno della domiciliarità a favore di persone non autosufficienti in lungoassistenza, in specie già in carico alle competenti strutture sanitarie e assistenziali.

*II) Rette di ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie: l'annullamento della D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013 ("Approvazione del piano tariffario delle prestazioni di assistenza residenziale per anziani non autosufficienti come previsto dalla Delib.G.R. n. 45-4248 del 30 luglio 2012") disposto dal T.A.R. Piemonte, con sentenza 31 gennaio 2014, n.201 .*

Lo scrivente Difensore civico, con allegata nota prot.n.467 del 14 marzo 2014, è intervenuto sulla questione in oggetto nei confronti delle competenti Direzioni regionali,

coinvolgendo necessariamente anche le Aziende Sanitarie Locali, i Consorzi e gli Enti Gestori dei servizi socio-assistenziali:

Tutto ciò, tenutosi doveroso conto, per quanto concerne l'attività quotidiana del Difensore civico, in specie del fatto che numerosi cittadini si sono rivolti e si rivolgono questo Ufficio a seguito dell'annullamento della D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013, richiedendone l'intervento in ragione degli intervenuti aumenti nella contribuzione loro richiesta, derivanti dall'applicazione del piano tariffario di cui alla ridetta D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013, a titolo di retta di ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie, anche al fine di ottenere la restituzione delle somme aggiuntive, nel frattempo, dagli stessi corrisposte.

Segnatamente, il Difensore civico ha provveduto a sollecitare l'Amministrazione regionale a farsi carico della problematica in questione, in coerenza con detti principi e con modalità adeguate a produrre una comunicazione efficace e trasparente nei confronti di tutte le parti interessate (Strutture socio-sanitarie, Aziende Sanitarie Locali, Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, utenti/malati cronici anziani non autosufficienti e loro congiunti).

Quanto sopra, ha condotto il Difensore civico a sottolineare l'indifferibile urgenza di provvedere in specie a carico dell'Amministrazioni interessate, rammentando i profili di responsabilità, anche contabile, in ipotesi, gravanti su Amministrazioni, Enti e strutture coinvolte, in termini di economicità, tempestività, legittimità e buon andamento, oltre che con riferimento a profili risarcitori di danni subiti dalle persone interessate, nonché a richiedere di riferire a questo Ufficio in ordine a determinazioni assunte o assumende, anche per quanto concerne possibili modalità di restituzione (anche attuate mediante compensazioni a titolo restitutorio) di somme illegittimamente richieste agli utenti delle strutture residenziali.

#### **I riscontri pervenuti**

A seguito della suddetta nota sono pervenuti i seguenti riscontri dalle Amministrazioni interpellate:

a) l'Assessorato Tutela della Salute e Sanità della Regione Piemonte, con nota del 31 marzo 2014 prot.n.2226, che si allega, nel dichiarato intento di "fornire risposta alle richieste di chiarimenti, in merito alle tariffe da applicarsi nelle strutture per anziani in seguito all'emanazione da parte del TAR delle sentenze n.199/2014 e n.201/2014 .", dopo aver evidenziato la

presentazione di ricorso in appello con istanza di sospensione al Consiglio di Stato, ha *“proposto una lettura dell’attuale situazione normativa e delle sue conseguenze pratiche”*.

In specie, l’Assessorato, dopo un preliminare excursus in ordine alla vigenza di precedenti provvedimenti deliberativi in materia, *“considerato che il Giudice Amministrativo, annullando la D.G.R. n.85-6287/2013, ha abolito il piano tariffario regionale per la remunerazione delle prestazioni di assistenza residenziale per anziani non autosufficienti a favore delle tipologie di utenza delle fasce assistenziali introdotte dalla D.G.R. n.45-4248/2012 “ ha affermato che “ad oggi, non esiste in materia alcun atto normativo regionale valido”*.

*“Di conseguenza “, si legge nella nota dell’Assessorato, “le tariffe, nelle more dell’adozione delle sentenze da parte del Consiglio di Stato, risultano quelle in applicazione dei contratti stipulati tra le ASL, gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali ed i gestori delle strutture, contratti che costituiscono l’unica “fonte normativa” che regola le obbligazioni in essere...In questa fase transitoria i fornitori delle prestazioni potranno decidere se accettare le tariffe, riferite alla D.G.R. 85-6287/2013 annullata, contenute nei contratti stipulati per l’anno 2014, o se recedere unilateralmente*

*Nell’ipotesi di recesso unilaterale dai contratti sarà cura dell’ASL provvedere al trasferimento degli utenti dalle strutture che hanno recesso a quelle che accettano i contratti in vigore” ;*

b) l’ASL TO3, con allegata nota prot.n. 30162 del 19 marzo 2014, ha trasmesso copia di comunicazione inviata dal Direttore generale alle strutture di accoglienza ed agli Enti gestori.

Dalla lettura di tale comunicazione si evidenzia che *“nelle more dell’emanazione dei nuovi provvedimenti normativi sono da considerarsi validi a tutti gli effetti i contratti in essere, fermo restando che le tariffe relative alla remunerazione per l’inserimento dell’ospite in struttura, ed i costi che ne derivano, sono da considerarsi quali acconti della cifra finale, che sarà stabilita dai competenti organismi, e che sarà pertanto soggetta ad eventuale conguaglio positivo e negativo a seconda di quanto sarà stabilito”;*

c) l’ASL TO1, infine, con nota prot. n.32801 del 18 aprile 2014, che parimenti si allega, ha trasmesso copia di comunicazione inviata in data 8 aprile 2014 dal Direttore generale alle strutture socio-sanitarie ed al Comune di Torino.

In tale comunicazione, si precisa, tra l'altro, che *"nelle more dell'emanazione dei nuovi provvedimenti normativi, sono da considerarsi valide le tariffe applicate al 31 dicembre 2013, fermo restando che le stesse sono da considerarsi quali acconti della cifra finale che sarà stabilita dai competenti organismi e che sarà assoggettata ad eventuale conguaglio positivo/negativo"*.

\*\*\*\*\*

*Considerazioni conclusive e conseguenti raccomandazioni.*

Dando corso alla Sua attività istituzionale tipica e funzionale anche di "mediazione", il Difensore civico ha inteso sollecitare la massima cooperazione e collaborazione tra gli Enti in indirizzo, in termini di concreta adozione di misure pienamente idonee a garantire i diritti dei cittadini, per lo più appartenenti a fasce deboli della popolazione, anche in termini di indigenza economica, aggravata, come noto, dalla crisi economica in atto.

Il Difensore civico ha, peraltro, inteso prestare attenzione, riscontrandola, all'esigenza avvertita da cittadini e utenti di "sburocratizzare" ogni momento della "presa in carico" del non autosufficiente, anziano ultrasessantacinquenne ovvero disabile, rendendolo funzionale e temporalmente connesso, stricto sensu, con ogni attività amministrativa consequenziale e diretta a consentire, senza ostacoli di sorta e ritardi, l'accesso alle prestazioni socio-sanitarie appropriate e quindi dovute, con modalità certe, semplici e rapide.

Ciò premesso, da quanto sopra esposto si ricava, in particolare, che :

- 1) Appaiono pacifiche e incontrovertibili le premesse derivanti dalla sopra citata normativa di riferimento :
  - art. 3 - septies del D.Lgs. n.502 del 1992;
  - Allegato 1.C (Area integrazione socio-sanitaria) del D.P.C.M. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza);
  - D.P.C.M. 14 febbraio 2001 ("Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie").

Tenutosi, altresì, conto che *"l'art.8 -bis del D.Lgs n.502 del 1992, nell'introdurre le disposizioni concernenti l'esercizio di attività sanitarie per conto o a carico del Servizio sanitario, esplicitamente prevede che esse valgono anche per le*

*strutture e le attività socio-sanitarie (comma 3), con ciò confermando che anche lo svolgimento dell'attività socio-sanitaria è retta dai medesimi principi valevoli per quella prettamente sanitaria"* (T.A.R. Piemonte, sentenza 31 gennaio 2014 n.201).

- 2) Altrettanto indiscutibile e non controvertibile è il diritto delle persone non autosufficienti anziane ultra sessantacinquenni all'accesso alle prestazioni dell'area dell'integrazione socio-sanitaria, che attengono all'"Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare", all'"Assistenza territoriale semi-residenziale" e all'"Assistenza territoriale residenziale"; ambiti tutti ricompresi ex lege nei Livelli Essenziali di Assistenza.

Il Difensore civico, pertanto, rileva:

che, in specie, per quanto riguarda l'accesso degli anziani non autosufficienti alle prestazioni di assistenza domiciliare, ovvero alle contribuzioni economiche a sostegno della domiciliarità, posizioni contraddittorie e conflittuali tra competenti Direzioni regionali, Aziende Sanitarie ed Enti gestori, Enti Locali e Consorzi, nei termini sopra sintetizzati, di fatto ostacolano, ritardano ovvero impediscono, l'effettiva "presa in carico" di tale tipologia di utenti, aventi diritto a dette prestazioni di rilievo sanitario in regime di continuità, da parte dei soggetti preposti ex lege ;

e ancora, una permanente situazione di incertezza circa il regime tariffario operante per le prestazioni di assistenza residenziale, a fronte delle sempre più numerose istanze di cittadini che richiedono la restituzione di pretese somme pagate in eccedenza rispetto alla previsione tariffaria precedente alla D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013, totalmente annullata con sentenza del T.A.R. 201/2014, che ha prescritto la necessità di definire un nuovo piano tariffario, nel rispetto delle indicazioni fornite dallo stesso Organo giurisdizionale. Tutto ciò in conformità di pacifici principi fissati dal Consiglio di Stato , evidenziando la necessità di bilanciare interessi diversi: *"non solo l'interesse pubblico al contenimento della spesa ed il diritto degli assistiti alla fruizione di prestazioni sanitarie adeguate (art.32 Cost.), ma anche le legittime aspettative degli operatori privati i quali ispirano le loro condotte ad una logica imprenditoriale, nell'ambito della loro libertà di iniziativa economica (art.41 Cost.)* (cfr. ex multis Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 12 aprile 2012 n.4).



Da tutto ciò, potendone derivare molteplici profili di responsabilità, tanto in termini di buon andamento (principio di cui il Difensore civico è istituzionalmente garante ex art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte), che, in termini di possibile rivalse degli operatori privati; fermo restando il diritto dell'utenza di accedere alle prestazioni in applicazione della normativa di sistema propria del Servizio Sanitario, anche per quanto attiene all'ipotesi della compartecipazione ed ai suoi limiti e

ferma restando, naturalmente, anche ogni responsabilità a carico dei soggetti preposti all'area dell'assistenza socio-sanitaria, a vario titolo.

Sulla base di quanto precede si ritiene, in conclusione, opportuno e, per quanto ci compete, doveroso, nell'esercizio di attività istituzionale intesa a tutelare il cittadino affinché ottenga dall'Amministrazione "quanto gli spetta di diritto" ( art.2 legge regionale 9 dicembre 1981 n.50), raccomandare, ancora una volta :

- una puntuale e attenta verifica di coerenza dell'attività amministrativa, quale regolamentata e dispiegata in ordine alla "presa in carico" delle persone non autosufficienti, in specie per quanto attiene all'accesso a prestazioni domiciliari e residenziali (fulcro dell'area dell'integrazione "socio-sanitaria"), con l'esigenza di tenere conto del diritto alla salute, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, nel rispetto del principio di "continuità assistenziale";
- l'attivazione, in specie per quanto riguarda gli ambiti oggetto della presente nota, di modalità adeguate a produrre una comunicazione efficace, trasparente e certa, nei confronti di tutte le parti interessate (Strutture socio-sanitarie, Aziende Sanitarie Locali, Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, utenti/malati cronici anziani non autosufficienti e loro congiunti, Associazioni di volontariato privato sociale di riferimento).

Tutto ciò, in particolare, consentendo agli utenti delle prestazioni domiciliari e residenziali ed ai loro congiunti, conoscendo con esattezza tempi, modalità di attivazione e costi a loro carico, di poter non solo far fronte alle situazioni contingenti, ma anche di programmare il loro futuro, non soggiacendo ad una perdurante incertezza che rischia di aggravarsi progressivamente, determinando potenzialmente condizioni patologiche di angoscia, che il Difensore civico ha potuto, in alcuni casi, constatare, anche con riferimento ad onerosità dei costi a carico dell'utenza, lamentata da molti.

In casi sempre più frequenti, il Difensore civico, peraltro, ha anche constatato che taluni utenti e loro familiari hanno rinunciato a prestazioni socio-sanitarie pur dovute, in ragione della loro onerosità. Da tutto ciò potendo derivare, con intuitiva evidenza, un futuro incremento esponenziale di costi a carico del Servizio Sanitario, consequenziale all'ingravescenza delle condizioni di salute delle persone in questione, che, viceversa, potrebbero non peggiorare.

Nell'adempimento della funzione istituzionale della Difesa civica e per poter in tal modo, a nostra volta, fornire doverosa risposta ai numerosi cittadini che si rivolgono al nostro Ufficio, restiamo in attesa di riscontro a quanto precede e di chiarimenti su eventuali determinazioni assunte o assumende a riguardo delle questioni sopra esposte e, confidando che vogliate, senz'altro, dar corso ad ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e con il "diritto alle cure" di cittadini anziani malati cronici non autosufficienti, porgiamo i più cordiali saluti. "

**Lettera del 31 dicembre 2014 (prot.n.2/DC-R del 7 gennaio 2015).**

**L'intervento del Difensore civico a fronte di caso emblematico:**

**ritardato pagamento di contributo economico a sostegno di prestazioni domiciliari a far tempo dall'aprile 2014 e sino al gennaio 2015 .**

" All'attenzione del  
Responsabile  
Direzione Sanità  
Regione Piemonte

All'attenzione del  
Responsabile  
Direzione Coesione Sociale  
Regione Piemonte

All'attenzione  
dell'Assessore alla  
Sanità, Livelli essenziali di assistenza,  
Edilizia sanitaria.  
Regione Piemonte

All'attenzione  
dell'Assessore alle  
Politiche Sociali, della  
famiglia e della casa

Regione Piemonte  
All'attenzione  
del Direttore  
del Consorzio C.I.S.A.

Al Consorzi ed Enti Gestori  
dei servizi  
socio-assistenziali  
della Regione Piemonte

Abbiamo ricevuto in data 31 dicembre 2014, mediante mail, allegata nota con la quale la Sig.ra ....., in ordine a questione riguardante la mancata erogazione, a far tempo dallo scorso mese di aprile 2014, di contributo economico a sostegno di prestazioni domiciliari a favore del marito, Sig. ..., paziente affetto da sclerosi multipla, residente a ....., ha messo questo Ufficio della Difesa civica regionale a conoscenza del carteggio intervenuto con le competenti strutture dell'Amministrazione regionale ed in specie del riscontro pervenuto in pari data dalla Direzione Coesione Sociale della Regione Piemonte.

Da tale carteggio, così come da precedente nota del .... pervenuta dal Consorzio C.I.S.A. a seguito di intervento di questo Ufficio, si evidenziano, in specie per quanto attiene alle procedure di erogazione di contributo economico a sostegno di prestazioni domiciliari a favore di persone non autosufficienti e disabili in condizioni di gravità, gravi disfunzioni e ritardi, che pur tenendo conto nella "situazione di incertezza nel merito dei finanziamenti regionali", quale evidenziata dal Consorzio stesso, nel caso di cui trattasi e negli analoghi casi sottoposti all'attenzione dello scrivente Difensore civico, relativi anche ad altri ambiti del territorio regionale, hanno presumibilmente condotto ad un aggravamento delle condizioni economiche degli interessati (già per lo più carenti), con potenziali conseguenti rischi per la loro salute.

Tutto ciò, con correlati appesantimenti burocratici, anche, in specie, riguardanti la necessità per gli interessati di individuare autonomamente modalità utili ad acquisire notizie fondate sullo stato delle procedure di erogazione del contributo in questione (come evidenziato nel carteggio fornito dalla Sig.ra ....), che si traducono, ovvero si sono tradotti, in modalità di rapporto con le Amministrazioni coinvolte defatiganti, potenzialmente mortificanti, se non anche vessatorie.

Pertanto, alla luce di quanto sopra rappresentato, tenuto conto, in particolare, degli aspetti di disagio sanitario, sociale, nonché economico che paiono emergere dalla vicenda di che trattasi, così come dalle analoghe situazioni delle quali questo Ufficio ha acquisito notizia,

confidiamo, per il caso in questione e per le altre situazioni analoghe tuttora pendenti, nell'immediato sblocco dei fondi destinati agli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali e nella effettiva erogazione dei contributi a favore delle persone interessate, esonerando le stesse da ulteriori adempimenti di qualunque specie e valutando la necessità di realizzare in concreto ogni opportuno e appropriato collegamento sistemico tra Regione e Consorzi, onde evitare fenomeni che, in definitiva, possono apparire, oggettivamente, dal punto di osservazione del cittadino, di apatica autoreferenzialità di ciascun Ufficio.

Rimaniamo in attesa di doveroso riscontro, anche al fine di poter fornire, nel segno della trasparenza, puntuali informazioni ai cittadini interessati che si sono rivolti a questo Ufficio."

Così come comunicato al Difensore civico, con nota del 29 gennaio 2015 del competente Consorzio Intercomunale Socio Assistenziale, il caso si è risolto in quanto "l'erogazione è stata effettuata in un'unica soluzione con disponibilità della somma dovuta al Sig.... quale Assegno di Domiciliarità, ... per i mesi da aprile a dicembre 2014, a far data dal 26 gennaio 2015"

***Le Sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte n.154/2015 e n.156/2015 in ordine alla riorganizzazione dell'assistenza territoriale per anziani, con riferimento al mantenimento a domicilio delle persone non autosufficienti ed ai criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza***

Mentre è in corso l'elaborazione della presente Relazione annuale, sono pervenute all'attenzione di questo Ufficio le sopra indicate sentenze (che si riportano per esteso), con le quali il T.A.R. Piemonte ha, tra l'altro, annullato le D.G.R. n.25-6992 del 30 dicembre 2013, n.26-6993 del 30 dicembre 2013 e n.5-7035 del 27 gennaio 2014, *"nella parte in cui, nel qualificare come "extra LEA" le prestazioni non professionali di assistenza tutelare alla persona, hanno stabilito il venir meno delle provvidenze garantite della normativa sui LEA"* su tutto il territorio nazionale, precisando che, pur in presenza di Patto di rientro dai disavanzi della spesa sanitaria, come nel caso del Piemonte, *"il rimedio più immediato non è la violazione dei LEA ma è una diversa allocazione delle risorse disponibili, che spetta alle singole amministrazioni (nel caso, alla Regione) predisporre in modo tale da contemperare i vari interessi costituzionalmente protetti che domandano realizzazione"*.

In diverso modo, verrebbe meno il diritto e "l'esecuzione del programma di solidarietà sancito in Costituzione (e ormai avviato anche dalla legge che previsto i LEA)".

**b) Problematiche riguardanti rette di ricovero di anziani non autosufficienti in strutture residenziali socio-sanitarie (rif. D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013)**

*Lettera prot. n. 773/ DC-R del 18 aprile 2014,*

Si rinvia, al testo della lettera prot. n. 773/DC-R del 18 aprile 2014 sopra riportato, in specie per quanto attiene alla sezione dedicata alle problematiche connesse all'annullamento della D.G.R. n. 85-6287 del 2 agosto 2013 disposto dal T.A.R. Piemonte, con sentenza 31 gennaio 2014 n. 201 ed alle specifiche considerazioni conclusive e conseguenti raccomandazioni del Difensore civico

*Il riscontro dell'Amministrazione regionale: la lettera della Direzione Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia prot.3278 del 21 maggio 2014 avente ad oggetto:*

*"D.G.R. n.85-6287 e D.G.R. n.14-5999/2013. Trasmissione Ordinanze del Consiglio di Stato".*



Parlato, Político, Società  
Cultura e la Famiglia

Regione Piemonte

11/10/2013

Data 11/10/2013

Processo di 1081900

Classificazione

Trasmissione via e-mail

Al

Difensore Civico  
dott. Antonio Caputo

SEDE

OGGETTO: D.G.R. n. 85-6287/2013 e D.G.R. n. 14-5999/2013 Trasmissione ordinanze del Consiglio di Stato

Facendo seguito alle segnalazioni da parte di codesto Ufficio riguardanti la determinazione delle rette di ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie per anziani non autosufficienti, si trasmettono in allegato le ordinanze n. 1893 e 1894 del 09/05/2014 del Consiglio di Stato sui ricorsi in appello della Regione Piemonte avverso alle sentenze di annullamento del TAR.

Con l'ordinanza n. 1893/2014 il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare presentata dalla Regione Piemonte, ritenendo che *"ad un primo esame, effettuato nei limiti propri della fase cautelare non appare illogica alla luce delle prassi correnti per il contenimento della spesa nelle Regioni sottoposte a piano di rientro, la scelta della Regione Piemonte di quantificare in euro 265 milioni il budget per l'assistenza semiresidenziale e residenziale per gli anziani, sulla base dell'entità delle somme effettivamente spese nell'anno precedente"*.

Con l'ordinanza n. 1894/2014 il Consiglio di Stato ha sospeso l'esecuzione della sentenza impugnata ritenendo che *"in attesa di un definitivo chiarimento [da parte del Ministero della Salute e dell'AGLNAS] sia opportuno mantenere ferme le determinazioni di programmazione sanitaria dell'Autorità amministrativa che le ha responsabilmente assunte"*.

Quest'ultima ordinanza definisce, quindi, responsabile il comportamento della Regione che, con i propri provvedimenti di programmazione sanitaria, ha cercato di contemperare il diritto alle cure, previsto dai livelli essenziali di assistenza e l'equilibrio di bilancio, che, come affermato nell'ordinanza, *"costituisce un principio costituzionale inderogabile"*.

Inoltre, ritenuto che « gli aspetti specifici relativi ai livelli essenziali di cui si discute sono di ordine procedurale e quantitativo e non siano come tali immediatamente ricavabili dalla tabella di cui è richiamato D.P.C.M. 29 novembre 2004 » e « data la rilevanza della questione » è stata domandata a organi superiori di livello nazionale la presentazione di una relazione esplicativa per gli aspetti che sono oggetto della pronuncia di accoglimento di cui alla sentenza impugnata n. 199/2014 in materia di liste d'attesa e di quote di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini.

Rimangono, perciò, in vigore, fino all'esame delle cause nel merito fissato per il prossimo 13 novembre, le disposizioni della D.G.R. n. 8546287/2013 della D.G.R. n. 145999/2013 e gli atti connessi.

A disposizione per ogni ulteriore chiarimento porgo cordiali saluti.

SDG GS MFG

11/11/2014

Raffaella VITALI

11/11/2014

11/11/2014

**Lettera prot. n .996/ DC-R del 26 maggio 2014.**

Con questa lettera il Difensore civico, a fronte del riscontro pervenuto, ha inteso specificare nei confronti del Direttore regionale Politiche Sociali la **doverosità dell'intervento, o meglio degli interventi, svolti, prescindendo da profili giurisdizionali**, derivante dalle sempre più numerose segnalazioni di cittadini anziani malati cronici non autosufficienti, persone affette da disabilità grave accertata, ovvero di loro congiunti, che in questi anni si sono rivolti e continuano a rivolgersi all'Ufficio del Difensore, al fine di veder loro riconosciuto il diritto alla salute e, conseguentemente, "alle cure", nel rispetto del principio di "continuità assistenziale".

"

Alla cortese attenzione della  
Dr.ssa Raffaella Vitale  
Direttore Politiche Sociali  
e Politiche per la Famiglia  
Regione Piemonte  
Dr.ssa Raffaella VITALE

Oggetto: "D.G.R. n.85-6287/2013 e D.G.R. n.14 – 5999/2013. Trasmissione Ordinanze Consiglio di Stato" – rif. nota Direzione regionale Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia prot.n. 3278/DB1900 del 21 maggio 2014.

Abbiamo ricevuto dalla S.V., quale Direttore regionale Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia, la nota prot. n. 3278 del 21 maggio 2014 di cui all'oggetto, e La ringraziamo per il cortese inoltro delle Ordinanze del Consiglio di Stato 1893 e 1894 del 9 maggio 2014.

Al riguardo preme nuovamente specificare che le sempre più numerose segnalazioni di cittadini anziani malati cronici non autosufficienti, persone affette da disabilità grave accertata, ovvero di loro congiunti, che in questi anni si sono rivolti e si rivolgono al nostro Ufficio hanno generato la doverosità degli interventi fin ad ora realizzati dallo scrivente Difensore civico nell'esercizio della propria funzione istituzionale, rivolti a prevenire la possibile lesione del "diritto alla salute" e, conseguentemente, "alle cure" ed a sollecitare il rispetto del principio di "continuità assistenziale", per evitare l'estromissione dal percorso di cura in regime di "continuità" di persone effettivamente malate e non autosufficienti, nello specifico ambito dell'integrazione socio-sanitaria.



Tutto ciò, prescindendo necessariamente da profili strettamente giurisdizionali e in specie dalla vicenda giurisdizionale connessa all'adozione delle Ordinanze del Consiglio di Stato 1893 e 1894 del 9 maggio 2014 trasmesse dalla S.V. (i cui esiti sono peraltro ancora *in fieri*); vicenda che non esclude in sé la valenza del "diritto alla salute" e, di conseguenza "alle cure" dei cittadini in questione, nonché il rispetto da parte delle strutture socio-sanitarie preposte del principio di "continuità assistenziale", peraltro riconosciuto espressamente nella normativa regionale che regola l'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie (domiciliari, residenziali e semi-residenziali), nella dovuta garanzia dell'osservanza dei criteri di appropriatezza e adeguatezza delle prestazioni erogate ai bisogni delle persone non autosufficienti ovvero affette da disabilità grave.

In tale dimensione, richiamiamo, sinteticamente, lo sviluppo dei nostri interventi indirizzati a codesta Amministrazione regionale dal 2011, che hanno trovato, tra le altre numerose, espressione nelle seguenti note, qui citate a titolo esemplificativo:

- nota prot.n.2319 del 27 settembre 2011, avente ad oggetto *"Problematiche relative a: liste di attesa e reddito di riferimento, con riguardo a prestazioni sociali agevolate di natura socio-sanitario"*,
- nota prot.n.1021 del 14 maggio 2012, avente ad oggetto *"Intervento del Difensore civico a sostegno del principio di continuità assistenziale di cui alla D.G.R. n.72-14420 del 20 dicembre 2004"*,
- nota prot.n. 1888 del 21 agosto 2012, avente ad oggetto *"Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n.45-4248 del 30 luglio 2012 – Reclamo del CSA – Coordinamento Sanità e Assistenza fra i Movimenti di base"*,
- nota prot.n.2607 del 23 novembre 2012, avente ad oggetto *"Principio di "continuità assistenziale": riferimento nostre note prot. n. 1021 del 14 maggio 2012, prot. n. 1888 del 21 agosto 2012, rispettivi riscontri Direzione regionale Sanità prot. n. 21264 del 2 agosto 2012 e Direzione regionale Politiche Sociali prot. n. 7874 del 30 ottobre 2012. Riferimento nostra nota prot. n. 1644 del 23 luglio 2012, identificata con oggetto "Situazione nei locali di Pronto Soccorso degli Ospedali torinesi e del Piemonte – intervento in favore degli utenti"*,
- nota prot. n. 2804 del 12 dicembre 2012, avente ad oggetto *"Prestazioni socio-sanitarie e sociali previste a favore di anziani ultra sessantacinquenni non autosufficienti, disabili ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente: problematiche riguardanti finanziamenti e risorse finalizzati ad assicurarne"*

*l'erogazione da parte di Enti Gestori di servizi socio-assistenziali ed Aziende Sanitarie..",*

- *nota prot. n. 432 del 28 marzo 2013, avente ad oggetto "Principio di "continuità assistenziale": urgente adozione di misure organizzative al fine di soddisfare esigenze connesse alla presa in carico degli anziani, "così come imposto dalla normativa nazionale sui Livelli Essenziali di Assistenza" (cfr.Ordinanze cautelari n.609/2012 e n.141/2013 del T.A.R. del Piemonte) – relazione ex art.8, 3° comma, legge regionale 9 dicembre 1981 n.50",*

- *nota prot. n. 959 del 10 giugno 2013, avente ad oggetto "Intervento del Difensore civico nei confronti dell'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della Provincia di Torino, in ordine a : - Rapporti con l'Ordine in riferimento a problematiche riguardanti malati cronici non autosufficienti e persone affette da disabilità grave; - malasanità e tutela dei diritti degli utenti dei servizi pubblici sanitari: le Commissioni Miste conciliative",*

*nota che, così come le successive di pari oggetto, incidentalmente qui si sottolinea in parte qua (rapporti con l'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri) è purtroppo, ad oggi, rimasta senza riscontro, pur a fronte di sollecitazioni dello stesso Ordine, rimaste anch'esse inevase,*

- *nota prot. n. 979 dell'11 giugno 2013, avente ad oggetto "Adozione da parte dell'Amministrazione regionale di "idonee misure organizzative al fine di soddisfare le esigenze connesse alla presa in carico degli anziani, così come imposto dalla normativa nazionale sui LEA". Riferimento Ordinanza cautelare T.A.R. Piemonte n.141/2013",*

- *nota prot.n.1674 del 7 ottobre 2013, avente ad oggetto "Deliberazione della Giunta regionale 25 giugno 2013, n.14-5999 - Principio di "continuità assistenziale" – Intervento del Difensore civico conseguente a segnalazioni riferite a profili di criticità relativamente a ruolo, modalità e tempi di valutazione dell'U.V.G."*

- *nota prot. n. 2069 del 2 dicembre 2013, avente ad oggetto "Rif. nota prot. n. 1840 del 25 ottobre 2013: intervento del Difensore civico nei confronti dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Torino, in ordine a: rapporti con l'Ordine in riferimento a problematiche riguardanti malati cronici non autosufficienti e persone affette da disabilità grave – Intervento/Comunicazione del Difensore civico inteso a coniugare scienza medica, coscienza etica e professionale, deontologia e burocrazia- Comunicazione ex art. 4, legge regionale 9 dicembre 1981 n. 50 (Istituzione dell'ufficio del Difensore Civico)",*

- nota prot. n.300 del 24 febbraio 2014, avente ad oggetto *"Deliberazioni della Giunta Regionale 30 dicembre 2013, n.26-6993 e 27 gennaio 2014, n. 5-7035 – Intervento del Difensore civico a tutela del diritto alle cure di persone non autosufficienti"*,

- nota prot. n.467 del 14 marzo 2014 , avente ad oggetto *"Rette di ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie (rif. D.G.R. n. 85-6287 del 2 agosto 2013)"* e in ultimo

- nota prot. n.773 del 18 aprile 2014, avente ad oggetto *"Problematiche attinenti a :  
- modalità di gestione e criteri di finanziamento delle prestazioni domiciliari in lungoassistenza a favore delle persone non autosufficienti (rif. D.G.R. 30 dicembre n.26-6993 e 27 gennaio 2014 n.5-7035); - rette di ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie (rif. D.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013)"*.

L'attività di questo Ufficio, ha sostanzialmente inteso doverosamente sollecitare, nei riguardi di Amministrazioni, Uffici e strutture preposte:

- un'azione amministrativa inerente la "presa in carico" delle persone non autosufficienti ovvero affette da disabilità grave accertata (in specie per quanto riguarda l'accesso a prestazioni domiciliari e residenziali nell'area dell'integrazione socio-sanitaria), coerente, sia nella regolamentazione che nel concreto svolgimento, con l'esigenza di tenere conto del "diritto alla salute", protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, nel rispetto del principio di "continuità assistenziale";

- l'attivazione di modalità adeguate a produrre una comunicazione efficace, trasparente e certa, nei confronti di tutte le parti interessate (non solo utenti di prestazioni socio-sanitarie e loro congiunti, ma anche Strutture socio-sanitarie, Aziende Sanitarie Locali, Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, Associazioni di volontariato privato sociale di riferimento), atta a rimuovere situazioni di incertezza, di volta in volta riguardanti, tra le altre :

- le modalità di concreta "presa in carico", in termini di appropriatezza ed adeguatezza,
- le liste di attesa per l'accesso a prestazioni socio-sanitarie, modalità e criteri di formazione delle stesse,
- il regime tariffario operante per le prestazioni di assistenza residenziale,
- l'accesso e la durata di "percorsi di continuità assistenziale" previsti dalle norme regolamentari,
- i criteri di compartecipazione degli utenti ai costi delle prestazioni sociali

agevolate, di natura socio-sanitaria,

- ~~il ruolo, le modalità e i tempi di valutazione delle preposte~~ Unità di Valutazione Geriatrica, Alzheimer, Handicap,
- le modalità e i criteri di finanziamento e gestione delle prestazioni socio-sanitarie, ecc..

Quanto sopra, rammentando ulteriormente che, per quanto riguarda i criteri di contemperamento del diritto alle cure, così come attuato mediante i livelli essenziali di assistenza, con il principio dell'equilibrio di bilancio, la *"tutela del diritto alla salute, programmazione sanitaria e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza"*, l'art.1 del D.Lgs. 502/1992 ("Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della l.23 ottobre 1992. n.421") espressamente prevede che *"La tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività è garantita, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana, attraverso il Servizio sanitario nazionale, quale complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi sanitari regionali"* e che

*"Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche individuate ai sensi del comma 3 e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza ...nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse..."*, e che

*"Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente"*.

Tutto ciò, potendosi desumere uno stretto se non indissolubile legame tra il riconoscimento dei livelli essenziali di assistenza e l'attuazione concreta delle prestazioni in essi comprese, che debbono essere "assicurati e garantiti" dal Servizio Sanitario, con la *"tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività"*, riconosciuto come

tale dall'art.32 Cost, necessariamente incombendo a carico delle Amministrazioni ogni consequenziale responsabilità da assolvere anche in termini di trasparenza, tanto relativamente alla concreta, tempestiva e adeguata attività intesa a fornire le necessarie prestazioni socio-sanitarie, che in termini di corretta allocazione delle risorse: non potendosi, in tale dimensione, mai ignorare i principi da ultimo ribaditi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Segnatamente, come evidenziato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, da ultimo con sentenza 21 gennaio 2014, ricorso n.48754/11, *Placi v. Italy, ex multis*, si deve ritenere la sussistenza di un'intima connessione tra una buona amministrazione, che sia trasparente e partecipata e anche effettivamente soggetta al sindacato del Giudice, e il godimento dei diritti enunciati dalle Carte dei diritti.

In quest'ottica, la buona amministrazione è servente rispetto alla statuto costituzionale del cittadino, inteso come centro attivo di godimento dei diritti e libertà nei confronti dell'Amministrazione, intesa come potere, e del procedimento, come forma di esercizio di tale potere.

Anche situazioni giuridiche riguardanti l'esercizio del potere amministrativo da parte delle Autorità pubbliche possono essere ricomprese nell'ambito di diritti e obbligazioni civili esigibili e, in tal senso, la Corte ha riconosciuto la presenza di diritti e obbligazioni civili con riferimento a decisioni e attività dell'Amministrazione pubblica, tra l'altro, esemplificativamente in materia di assistenza sanitaria di minori (Corte europea dei diritti dell'uomo 24 febbraio 1995, ricorso 16424/90), o di prestazioni assistenziali a favore di disabili (Corte europea dei diritti dell'uomo 26 febbraio 1993, ricorso 13023/87, *Salesi v. Italy*).

Ne deriva che al cittadino spetta una posizione sostanziale di diritto soggettivo tutelabile in sede giurisdizionale, che deve, pertanto, essere efficace e piena; dovendosi certamente rendere trasparente e dunque, in ipotesi, sindacabile in via giurisdizionale, l'attività di valutazione tecnico-discrezionale operata dalle Amministrazioni, ferma restando la titolarità della decisione con ogni connessa e consequenziale responsabilità.

Nel caso di specie, si è in presenza di diritti fondamentali primari (alla salute e conseguentemente alle cure), attinenti al diritto alla vita, ovvero alla tutela di persone in condizioni di fragilità, disabilità, talora di povertà ed esclusione, la cui limitazione deve

essere in ogni caso giustificata alla luce dei parametri di trasparenza, legalità (in senso sostanziale), coerenza e ragionevolezza.

Restiamo, pertanto, a disposizione, confidando che vogliate, senz'altro, dar corso ad ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e con il "diritto alle cure" di tali categorie di cittadini. "

**IV) Lettera prot.n.1251/DC-R dell'11 luglio 2014 -**

Intervento del Difensore civico circa problematiche e criticità all'interno di strutture sanitarie in ambito piemontese, con riferimento a comunicazione di operatori sanitari.

Traendo spunto da relazione svolta dal Direttore S.C. Servizio di integrazione territoriale dell'A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino, nel corso di Convegno tenutosi il 27 giugno 2014, nonché da comunicazione scritta successivamente pervenuta a questo Ufficio, il Difensore civico, in data 11 luglio 2014, ha inviato al Direttore regionale alla Sanità ed al Direttore generale della predetta Azienda Ospedaliera la seguente nota:

"

Alla cortese attenzione del  
Direttore della Sanità  
Regione Piemonte

Alla cortese attenzione del  
Direttore generale  
A.O.U.  
"Città della Salute e della  
Scienza di Torino"  
Avv. Gian Paolo Zanetta

e p.c. Alla cortese attenzione  
dell'Ill.mo Sig.  
Assessore alla Sanità, Livelli Essenziali di  
Assistenza, Edilizia sanitaria della  
Regione Piemonte  
Dr. Antonino Saitta

**OGGETTO** Comunicazione dei Dottori Mario Lombardo, Daniela Corsi, Daniela Coggiola, Nicoletta Scavino, Patrizia Maltan, Monica Brunetti, Anna Maria Zagni, Maurizio Curcelli, Silvia Murdocca, Antonella Giraudo, Mariella Baucia (operatori sanitari presso la Città della

Salute e della Scienza di Torino) circa problematiche e criticità all'interno delle strutture sanitarie di riferimento, in ambito piemontese:  
Intervento del Difensore civico.

Nell'ambito dell'attività istituzionale di questo Ufficio della Difesa civica regionale, inerente, tra l'altro, alle concrete ricadute sulla collettività dell'attività svolta dall'Amministrazione regionale e dai soggetti coinvolti nell'area sanitaria e dell'integrazione socio-sanitaria (Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere, Enti Locali e Consorzi socio-assistenziali), riguardanti la presa in carico di anziani malati cronici ultra sessantacinquenni non autosufficienti ovvero di persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli degli anziani non autosufficienti, lo scrivente Difensore civico ha partecipato, con relazione che si allega in copia, a Convegno, tenutosi presso la Città della Salute e della Scienza di Torino il 27 giugno 2014, avente ad oggetto *"La salute è un diritto per tutti. Le cure socio-sanitarie per gli anziani malati non autosufficienti e le persone con demenza senile"*.

Nell'occasione, relativamente all'intervento parimenti svolto dal Dr. Mario Lombardo, Direttore S.C. Servizio di Integrazione territoriale, AOU Città della Salute e della Scienza di Torino, riguardante la *"Continuità assistenziale e bed management: analisi delle criticità e delle opportunità per la riorganizzazione del percorso di ricovero e dimissione della Città della Salute"*, è pervenuto a questo Ufficio l'allegato testo della relazione scritta, all'uopo depositata agli atti del Convegno, formato dai Dottori in oggetto.

Da quanto testualmente evidenziato dal Dr. Lombardo e dagli altri autori della predetta relazione emergono, tra l'altro, le maggiori criticità che, significativamente, interessano la realtà ospedaliera torinese rappresentata dalla Città della Salute e della Scienza e, in specie, il Presidio Molinette, ovvero l'*"età avanzata dei ricoveri"*, per cui *"in area medica il 40% è rappresentato da pazienti con età superiore a 80 anni. La degenza media dei ricoveri in Medicina è – per tutte le classi di età – superiore a 9 giorni...; per la fascia età ultra 65enni, cioè per l'80% dei ricoveri in medicina, la degenza media sale a più di 12 giorni, quota critica oltre la quale i parametri regionali ne sanciscono la appartenenza alla casistica delle "dimissioni difficili"*.

Altro elemento importante da considerare è la distribuzione delle modalità di dimissione: per la sola ASL TO1 – nei primi 6 mesi del 2013 – dopo la dimissione a domicilio (67% dei casi), la maggior frequenza è rappresentata dai trasferimenti presso struttura post acuzie (lungodegenza,

letti di continuità, riabilitazione) nel 20% dei casi, mentre residuale è l'utilizzo di forme di dimissione protetta (ospedalizzazione a domicilio o cure domiciliari) che si effettua solo nel 2% dei casi".

Pertanto, "I dati relativi al Presidio Molinette ..evidenziano una criticità importante per quanto riguarda il numero di pazienti dimessi, la loro complessità e le loro caratteristiche sociali e sanitarie che suppongono una "dimissione protetta" nel setting idoneo."

Pur citando le "azioni strategiche dell'AOU Città della Salute" che "stante la dimensione della problematica, il Servizio di Integrazione Territoriale dell'AOU ..ha proposto", il Dr. Lombardo ha sottolineato che "la gestione della continuità assistenziale e dell'integrazione con il territorio presenta al momento molte criticità che richiedono interventi urgenti e strategici per permettere di ottenere i risultati attesi, pena il fallimento del raggiungimento degli obiettivi di sistema previsti dalle normative regionali".

In particolare, esplicitamente affermando che "le sottoindicate criticità se non risolte inficiano ogni possibilità di ulteriori miglioramenti di efficienza e incrementi degli attuali volumi di attività:

- assenza di una centrale operativa unica per i 4 presidi" (che attualmente compongono la Città della Salute e della Scienza di Torino) "che permetta di monitorare in continuo la situazione, razionalizzare le risorse dedicate, evidenziare le criticità e proporre soluzioni di sistema;
- assenza di un sistema informativo che permetta di comunicare in modo rapido e sintetico sia all'interno con i vari reparti sia all'esterno con gli operatori del territorio;
- assenza di una funzione di bed management che gestisca in modo organizzato la fase di ingresso dei pazienti;
- assenza di una cogestione con il territorio della risorsa posti letto di continuità che garantisca agli ospedali la possibilità di dimettere i pazienti – soprattutto se anziani – appena terminata la fase acuta diagnosticata e terapeutica in setting più appropriati (lungodegenza o cure intermedia) dove preparare e strutturare interventi domiciliari o residenziali articolati e definitivi".

Quanto sopra, ha condotto il Dr. Lombardo, in ultimo, ad auspicare "una fattiva integrazione tra il territorio cittadino e i grandi ospedali in un unico contesto organizzativo ...



*che garantisca una gestione unitaria delle risorse necessarie al percorso di continuità post diagnosi e cura dei cittadini".*

Tanto premesso, nelle considerazioni del Dr. Lombardo e degli altri autori della menzionata relazione, trovano riscontro le sempre più numerose segnalazioni di cittadini, in specie anziani non autosufficienti e loro congiunti, che si sono rivolti e continuano a rivolgersi al nostro Ufficio, in tale dimensione generando la doverosità anche dell'odierno intervento, rivolto a prevenire possibili lesioni del "diritto alla salute" e, conseguentemente, al "diritto alle cure", da prestarsi in osservanza del principio di "continuità assistenziale", di cittadini malati cronici non autosufficienti.

In tal segno, si sollecita una compiuta disamina da parte delle Amministrazioni in indirizzo, in specie delle criticità rappresentate nella sopra indicata relazione, affinché, in particolare, non rimanga senza concreto riscontro l'improcrastinabile domanda di attivare concreti percorsi di integrazione fra territorio e strutture ospedaliere, in tal modo concretamente attuando la "continuità assistenziale", in un'ottica anche di economicità, nonché di efficienza ed efficacia delle attività afferenti al Servizio Sanitario.

Tutto ciò, valorizzando le già esistenti strutture e consentendo alle stesse di operare al meglio della loro funzionalità; senza creare eventuali ulteriori articolazioni, rispondenti per lo più a logiche meramente burocratiche.

In particolare, l'assenza di un compiuto sistema informativo, con conseguenti disfunzioni capaci anche di compromettere, in concreto, il funzionamento delle strutture, appare al Difensore civico particolarmente grave, in considerazione del fatto che una risalente normativa, sin dal 1997, e quindi, dal 2005 (con il c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD -) e quindi attraverso nota recente normativa, hanno imposto, a carico di tutte le Amministrazioni, adempimenti imprescindibili in termini di informatizzazione e digitalizzazione, che, ove omessi, costituiscono concreto pregiudizio per i diritti dei malati e dei pazienti.

Tutto ciò, compromettendo anche la cassa dell'Ente, costretto a subire costi inappropriati e anche, come nel caso di ritardata attivazione di cure domiciliari o inappropriato ricovero in Pronto Soccorso ovvero in reparto ospedaliero, sproporzionati.

Così, per quanto concerne il percorso di continuità post diagnosi e cura dei cittadini e l'approntamento di un adeguato contesto organizzativo.

Risulta, pertanto, importante che le Amministrazioni Interessate si facciano carico di verificare l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri e in Pronto Soccorso, nonché le modalità di dimissioni post acuzie attuate nei confronti, in particolare, ma non solo, di anziani malati cronici non autosufficienti: tutto ciò, in considerazioni di possibili rilevanti diseconomie attivate (è nota, a titolo esemplificativo, la notevole differenza dei costi relativi a ricoveri in strutture ospedaliere, in strutture di riabilitazione post acuzie, in strutture socio-sanitarie – RSA – ed alle cure domiciliari), individuando, altresì, le concrete ragioni che hanno determinato criticità e disservizi, non in ultimo, considerati potenziali profili di responsabilità giuridica, anche contabile, in capo a chi spetta.

Nell'adempimento della funzione istituzionale della Difesa civica, restiamo in attesa di riscontro a quanto precede e di chiarimenti su eventuali determinazioni assunte o assumende a riguardo delle problematiche sopra esposte, con l'auspicio di contribuire e concorrere ad una più ampia sensibilizzazione istituzionale alle problematiche in questione, e, confidando che vogliate, senz'altro, dar corso ad ogni azione più opportuna e coerente con il principio di "continuità" e con il "diritto alle cure" di cittadini anziani malati cronici non autosufficienti, porgiamo i più cordiali saluti. "

***Il riscontro pervenuto dal Direttore generale dell'Azienda Ospedaliero Universitaria "Città della Salute e della Scienza di Torino":  
la lettera prot.84921 del 27 agosto 2014***

Qui di seguito viene riportato il testo integrale della nota del Direttore generale dell'A.O.U., laddove pur evidenziandosi il "permanere di difficoltà nei percorsi di dimissione dei pazienti con esigenze assistenziali post-ospedaliere", si dà conto delle iniziative assunte al fine di implementare le relazioni la concertazione organizzativa tra Ospedale e Territorio .



Azienda Ospedaliera Universitaria  
Città della Salute e  
della Scienza di Torino

SEDE LEGALE: Corso Bramante, 88/90 - 10126 Torino Centralino: tel. +39.011.6331633 P.I./Cod. Fisc. 10771180014  
www.cittadellasalute.to.it

Presidi Ospedalieri: • Molinette, Dermatologico S. Lazzaro, S. Giovanni Antica Sede - centr. tel. +39.011.6331633  
• Centro Traumatologico Ortopedico, Istituto Chirurgico Ortopedico Regina Maria Adelaide - centr. tel. +39.011.6933111  
• Infantile Regina Margherita, Ostetrico Ginecologico S. Anna - centr. tel. +39.011.3134444

DIREZIONE AZIENDALE

da@cityadellasalute.to.it

Segreteria: tel. 011.633.5200 / 5206 / 4694 /

5584

fax 011.633.6675 / 4271

1.10.7.1/300

Consiglio Regionale del Piemonte

RE



RBC001466/DC-R 28/08/14 DC

Prot. n°

10084821

del

21 AGO 2014

Titolarlo

All' Avv. Antonio Caputo  
Difensore Civico  
Regione Piemonte

e, p.c.

Al Dott. Antonino Saitta  
Assessore alla Sanità  
Regione Piemonte

Al Dott. Fulvio Moirano  
Direttore Generale Sanità  
Regione Piemonte

OGGETTO: risposta Sua nota prot. 00001251 del'11/07/2014

In riferimento alla Sua nota dell'11 luglio u.s., nel ringraziarla per l'attenzione posta alle problematiche relative alla dimissione dei pazienti ultrasessantacinquenni in occasione del Convegno "La salute è un diritto per tutti" vorrei evidenziarLe quanto segue.

Pur permanendo difficoltà nei percorsi di dimissione dei pazienti con esigenze assistenziali post-ospedaliere, soprattutto correlate a criticità sociali per l'assenza di adeguato supporto, aiuto e tutela familiare, questa Amministrazione - in continuità con le linee precedentemente definite - ha messo in capo ad una unica struttura diretta dal Dott. M. Lombardo l'organizzazione e il consolidamento di percorsi di dimissione rapidi ed efficaci in tutte le situazioni di criticità attraverso un'implementazione delle relazioni e della concertazione organizzative fra Ospedale e Territorio.

Con la delibera aziendale n° 1149 del 5/12/13 sono stati istituiti in tutti e quattro i Presidi Ospedalieri dell'Azienda, i Nuclei Ospedalieri della Continuità delle Cure, attuando le norme regionali (DGR 27- 3628 del 28/3/12) rivolte a garantire al cittadino l'adeguato supporto assistenziale e sanitario, superando la frammentazione dei percorsi fra le Aziende Sanitarie e l'Ospedale. I quattro



uno sono in salute in base a tutti

Nuclei Ospedalieri per la Continuità delle Cure in modo coordinato e centralizzato definiscono linee di azione e procedure omogenee, assicurando al paziente il corretto e tempestivo supporto post-ospedaliero nei casi critici per complessità assistenziale e/o sociale.

Inoltre, è stata condivisa programmaticamente dal Coordinamento tecnico cittadino delle Aziende Sanitarie e dai rispettivi Direttori generali, con la Città di Torino, l'istituzione di una Centrale operativa unica in cui far confluire le attuali funzioni di coordinamento di ciascuna Azienda per superare la parcellizzazione gestionale ed organizzativa. Tale soluzione consentirà ai grandi Ospedali Torinesi (Mauriziano e Città della Salute) una reale integrazione con il territorio.

Si sottolinea, inoltre, che la programmazione regionale ha accolto la richiesta dell'Azienda di un'adeguata dotazione di letti di continuità dedicati alla Città della Salute (ulteriori 122 letti di Continuità presso l'IRV di cui i primi 28 sono in fase di formalizzazione con specifica convenzione con l'ASL TO1).

In riferimento invece all'assenza di un sistema informativo, la nostra Azienda sta cercando di avviare un primo esperimento di collegamento informatizzato tra le Centrali della Continuità Ospedaliera e territoriali utilizzando i sistemi già esistenti. Resta tuttavia auspicabile nonchè urgente che la Regione disponga la messa a regime di un sistema informativo unico e specifico che permetta la tracciabilità del processo di continuità.

Permangono pertanto esigenze di raccordo operativo più strette la cui realizzazione è legata alla disponibilità delle Aziende territoriali torinesi a pervenire ad una rapida realizzazione della Centrale Unica e di un Dipartimento Interaziendale cittadino per uniformare e garantire equamente l'accesso degli utenti a tutte le risorse del Servizio Sanitario.

Nel Convegno del 13 ottobre p.v., in cui ho il piacere di averla quale relatore, verrà presentato il progetto di allestimento della Centrale cittadina.

Riteniamo, quindi, di aver compiuto un percorso concreto e migliorativo, che a breve vedrà anche la realizzazione nel Presidio Molinette della Centrale della Continuità con spazi e risorse adeguate per accogliere tutte le funzioni già in capo al Servizio di Integrazione Ospedale/Territorio.

Concludo attestando la nostra massima attenzione alle esigenze dei cittadini che puntualmente vorrà porre in evidenza.

Cordialmente.

IL DIRETTORE GENERALE  
Avv. Gian Paolo ZANETTA

DIS

## 9. Aggiornamenti 2015

1) Il problema del sovraffollamento del Pronto Soccorso negli ospedali della Regione Piemonte: le soluzioni prospettate dalla Fondazione Promozione Sociale onlus.

Abbiamo ricevuto, in concomitanza con l'elaborazione della Relazione annuale 2014, dalla Fondazione Promozione Sociale, il cui scopo, statutariamente, è *"la promozione delle iniziative occorrenti per garantire i diritti fondamentali ai cittadini non in grado di auto difendersi"*, documento trasmesso al Presidente ed ai Componenti del Consiglio regionale del Piemonte, al Presidente ed ai Componenti della IV Commissione consiliare, al Presidente della Giunta regionale del Piemonte, agli Assessori regionali alla Sanità ed alle Politiche Sociali, nonché al Presidente e Componenti della IV Commissione del Consiglio comunale di Torino, mediante il quale vengono prospettate soluzioni al fenomeno, che ciclicamente si ripropone, attraverso articoli di stampa, dell'"intasamento" dei Pronto Soccorso regionali.

In specie, le soluzioni prospettate dalla Fondazione, attengono all'applicazione delle D.G.R. n.72-14420 del 20 dicembre 2004 (*Percorso di Continuità Assistenziale per anziani ultra 65enni non autosufficienti o persone i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili ad anziano non autosufficiente*) e n.27-3628 del 28 marzo 2012 (*Attuazione Piano di rientro - D.G.R. n. 44-1615 del 28.2.2011 e s.m.i. - La rete territoriale: criteri e modalità per il miglioramento dell'appropriatezza e presa in carico territoriale*).e possono, in sintesi, sostanziarsi:

- nell'immediato trasferimento dell'anziano non autosufficiente o di persona i cui bisogni sanitari e assistenziali siano assimilabili a quelli dell'anziano non autosufficiente, presso Residenze Sanitarie Assistenziali, così come previsto dalla citata D.G.R. 72/2004 ;
- nell'attivazione di "percorso di continuità terapeutica", prevista a carico dei Nuclei ospedalieri di continuità assistenziale dalla D.G.R. 27/2012;
- nell'attivazione da parte del Nucleo territoriale di continuità delle cure, ai sensi della ridetta D.G.R. 72/2004 dell'Unità di Valutazione Geriatrica per valutare le condizioni dei pazienti provenienti dal Pronto Soccorso;
- nel realizzare in capo all'ASL competente l'effettiva gestione del percorso di continuità assistenziale, e non a carico dei parenti dei pazienti ovvero della struttura di ricovero che costituisce una delle tappe del percorso;

- nel realizzare percorsi di deospedalizzazione protetta, istituendo specifiche strutture preferibilmente negli stessi ospedali o nelle RSA gestite dalle ASL.

Tutto ciò, rammentando quanto, testualmente evidenziato dalla D.G.R. n.27-3628 del 28 marzo 2012, ovvero che :*" Una mancata continuità assistenziale e la relativa presa in carico del percorso impatta fortemente sulla qualità delle prestazioni sanitarie erogate per il trattamento di condizioni acute, che richiedano tempestività e coordinamento di interventi a operatori di diversi servizi e di varia professionalità e competenza. Tale carenza comporta rilevanti costi aggiuntivi per il paziente e per il sistema assistenziale a causa delle seguenti problematiche:*

- *l'efficacia sub-ottimale dei trattamenti erogati,*
- *il verificarsi di ricoveri evitabili e di ricoveri ripetuti non programmati,*
- *il ricorso improprio ai servizi (ad esempio il Pronto Soccorso o prestazioni ambulatoriali),*
- *l'adozione di percorsi diagnostico-terapeutico-riabilitativi di ridotta efficacia per la dilatazione dei tempi di intervento. Difficoltà di comunicazione e tempi spesso disallineati tra i servizi danno infatti origine, in alcuni casi, a percorsi tortuosi che vedono il paziente passare da un servizio all'altro e per poi ritornare a volte a quello iniziale,*
- *la non ottimalità della sequenza e la ridondanza/non completezza delle procedure alle quali il paziente viene sottoposto in assenza di una rete assistenziale connessa e ben funzionante".*

Si ritiene che, a fronte delle soluzioni prospettate, senz'altro meritevoli di attenta considerazione, l'Amministrazione regionale assumerà le necessarie deduzioni, anche in esito ad interlocuzioni già avviate dall'Ufficio del Difensore civico, in un'ottica di partecipazione e dialogo proattivo con componenti della società civile rappresentative di interessi diffusi.

II) 6 febbraio 2015 - Liste d'attesa e diritti fondamentali: una preoccupante sentenza del Consiglio di Stato.

Mentre licenziamo la Relazione annuale 2014 è sopravvenuta la sentenza n.604/2015 del Consiglio di Stato, depositata il 6 febbraio 2015, che ha annullato l'importante sentenza del T.A.R. del Piemonte n.199 del 31 gennaio 2014.

In particolare, con la sentenza 199/2014 il T.A.R. del Piemonte, pronunciandosi nel merito, annullò la D.G.R.n.14-5999 del 25 giugno 2013, mediante la quale venivano regolamentate le così dette "liste d'attesa".

Quanto sopra, così come testualmente si legge nella predetta sentenza n.604/2015 del Consiglio di Stato "per violazione dei livelli essenziali sui LEA di cui all'Allegato n.1C, punto 9, del d.P.C.M. 29 novembre 2001 con riferimento agli anziani non autosufficienti e del principio di cui all'art.32 della Costituzione, individuando nella disciplina recata dal provvedimento impugnato tre criticità:

a) non tutte le persone, pur riconosciute "non autosufficienti" da un punto di vista prettamente sanitario (raggiungendo il punteggio di 5), possono accedere ai servizi socio-sanitari, in quanto è necessario il raggiungimento dell'ulteriore punteggio minimo di "19" all'esito della valutazione demandata all'Unità di valutazione geriatrica; b) anche coloro che hanno raggiunto il punteggio minimo di 19 potrebbero essere fatti rientrare tra i casi "differibili" e quindi vedersi procrastinato, a tempo indeterminato, l'accesso ai servizi; c) perfino i casi riconosciuti come "urgenti", e quindi con punteggio pari a 24 o superiore, potrebbero dover attendere fino a novanta giorni per l'accesso ai servizi".

Il TAR non riconosceva la validità della "giustificazione adottata dalla Regione in relazione all'obbligo di rispettare i vincoli di bilancio previsti per le Regioni sottoposte a piano di rientro".

La sentenza osservava che "anche a voler sostenere che il divieto di maggiori spese nel settore sanitaria trovi ora una copertura costituzionale nella nuova testa dell'art.81 Cost. o, per quella che concerne più direttamente le Regioni, nel nuovo testo dell'art.119, comma 1, Cost.(quali modificati dalla legge cost. n.1 del 2012, ma solo a decorrere dall'esercizio finanziario 2014)...riemergerebbe comunque la necessità di un suo bilanciamento con il diritto costituzionale alle prestazioni sanitarie di cui all'art.32 Cost., bilanciamento che non potrebbe giammai concludersi con il totale azzeramento della seconda istanza... Neppure è invocabile il disposto di cui all'art.1, comma 280, lett.a, della legge n.266 del 2005, il quale ammette che talune prestazioni pur ricanducibili al catalogo dei LEA (ossia, al d.P.C.M. 29 novembre 2001) possano essere sottoposte a "tempi massimi di attesa", nel quadro del c.d. Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa. Infatti, l'ultima edizione di tale Piano nazionale, valida per il triennio 2010-2012 (al cui rispetto la Regione sarebbe stata tenuta in base alla richiamata norma statale) pone come criterio centrale per la fissazione dei tempi massimi "quella dell'appropriatezza della risposta sanitaria, in uno con l'adeguatezza delle strategie di governo della domanda", laddove le liste di attesa stabilite dalla d.G.R. n.14-5999 del 25 giugno 2013 non passano dirsi "appropriate" rispetto agli obiettivi di intercettare il reale bisogno di salute degli anziani non autosufficienti, posta che perfino i casi definiti urgenti sono destinati ad ottenere l'accesso alle prestazioni entro un termine

*"abnorme", né possono dirsi "adequate" in punto di governo della domanda, in quanto solo una parte degli onziamenti è ammessa al godimento delle prestazioni".*

D'altro canto, con riferimento alle censure riguardanti la d.G.R. n.85-6287 del 2 agosto 2013, il TAR accoglieva il ricorso relativo all'avvenuto aumento delle quote di compartecipazione della spesa al 50% tra Servizio sanitario regionale ed utente/Comune, per gli inserimento nei Nuclei Alzheimer Temporanei (NAT) e nei Centri diurni per malati di Alzheimer.

La decisione del TAR, come si legge nella ridetta sentenza n.604/2015 del Consiglio di Stato, *"è motivata sul presupposto che il d.P.C.M. 29 novembre 2001, all'allegato 1.C fa rientrare tra i LEA anche le attività socio-sanitarie a favore di persone con problemi psichiatrici, "categoria nella quale sono sicuramente da ascrivere i pazienti malati di Alzheimer", con la conseguenza che tali attività vanno poste a totale carico del Servizio sanitario sia nelle ipotesi di assistenza domiciliare e semi-residenziale, sia in quelle di assistenza residenziale".*

Il Consiglio di Stato ha, in un primo tempo sospeso l'esecutività della sentenza, con Ordinanza n.1894/2014, depositata il 9 maggio 2014, sul presupposto che *"gli aspetti specifici relativi ai livelli essenziali di cui si discute sono di ordine procedurale e quantitativo e non sono come tali immediatamente ricavabili dalle tabelle di cui al richiamato D.P.C.M. 29 novembre 2001;*

*- le relative informazioni debbano essere pertanto acquisite dai competenti organi statali nella misura in cui dispongano di indicazioni precise e siano in grado di fornire valutazioni condivise nell'ambito delle sedi di confronto regionale".*

Con la preoccupante sentenza 604/2015, decisa nella Camera di Consiglio del 13 novembre 2014 e depositata il 6 febbraio 2015, il Consiglio di Stato ha riaffermato la necessità di *"integrare il dato normativo relativo al livello della prestazione, facendo riferimento alle prassi e ai criteri riconosciuti a livello nazionale o comunque definiti dalla competente autorità statale. A maggior ragione, quando oggetto della valutazione interpretativa sono i parametri di appropriatezza associati al livello essenziale. Non bastano nei casi dubbi le norme né i dati di esperienza che emergono dal confronto tra le parti in ambito regionale. La richiesta istruttoria rivolta da questa Sezione ai competenti organi statali è pertanto, nel caso di specie, un passaggio necessario, non esistendo agli atti sufficienti dati in ordine alla esatta configurazione del livello essenziale per gli aspetti ulteriori rispetto a quelli deducibili direttamente da norme vigenti".*

Sennonché, avendo affermato che *"una delimitazione o anche una riduzione delle prestazioni che sono al di sopra dei livelli essenziali non costituisce una loro violazione, ma al*



contrario, per una Regione sottoposta al Piano di rientro, costituisce un abbligo o un atto necessario, che può essere evitato solo previa dimostrazione della sua inutilità", prescindendo dall'oggetto (le liste d'attesa ovvero la posticipazione, in termini di possibile inappropriatezza, della presa in carico dell'anziano malato cronico non autosufficiente e persona con grave disabilità), ignorando il principio di "continuità assistenziale", il Consiglio di Stato giunge ad affermare che ogni ordine di scelta "rientra nella sfera di massima discrezionalità politico-amministrativa. Pertanto in ossequio al principio democratico, i soggetti abilitati dall'ordinamento ad ottenere siffatta graduatoria di valori sono coloro che vantano la legittimazione elettorale e che rispondono in sede politica delle scelte effettuate. Rispetto a queste ultime il giudice può (e deve) esercitare il potere di controllo, con la cautela conseguente alla consapevolezza della estrema difficoltà delle scelte che spettano all'autorità politica-amministrativa e ai limiti della sua stessa conoscenza quando le questioni hanno portata politica generale e comportano scelte di vasta portata tra diverse alternative (di bilanciamento costi/benefici e di equa distribuzione dei sacrifici in varie ed eterogenee direzioni), alternative che quasi sempre, salvo casi del tutto eccezionali, restano estranee al singolo giudizio."

Limitandosi ad acquisire la relazione istruttoria proveniente da organi politico-amministrativi (in definitiva titolari dell'obbligazione passiva di garanzia di diritti fondamentali, nella specie alla salute) il Consiglio di Stato ha ritenuto di valutare l'esercizio di criteri di appropriatezza e ragionevolezza con riguardo ad "attività di riduzione e di razionalizzazione al fine del contenimento della spesa nell'ambito del piano di rientro quanta alle prestazioni per le quali non sussiste il limite del vincolo del livello essenziale".

I dati forniti dalla Relazione ministeriale in ordine alle prestazioni oggetto del giudizio confermano, secondo la sentenza, "l'esistenza di margini di riduzione di prestazioni ulteriori rispetto ai livelli essenziali per come sono rilevabili in ambito nazionale. Per quanta riguarda le prestazioni residenziali la Regione Piemonte risulta essere nella fascia più alta tra le Regioni italiane dai dati desumibili dal monitoraggio sulla stata di attuazione dei livelli essenziali per il 2012 di recente pubblicato dal Ministero della sanità" (ma, in proposito, i dati forniti dalla Corte dei Conti, pur rilevanti, così come sopra illustrati, non paiono omogenei).

Contraddittoriamente affermando la necessità di verifica di ragionevolezza e di appropriatezza delle misure adottate, nel caso di specie, sul presupposto che "la formazione di liste d'attesa ai fini della fruizione di determinate prestazioni sanitarie è fenomeno nato, che è stata anche oggetto dell'attenzione del legislatore nazionale (articolo 1, comma 280, della legge 23

dicembre 2005, n.266) e della conseguente adozione di intese, fra Governo e Regioni, per la fissazione di piani triennali volti al "contenimento" delle liste", sia pure riconoscendo la necessità che il sistema sanitario nazionale intercetti il reale bisogno di salute con criteri di appropriatezza e priorità, sia pure riconoscendo che la terminologia utilizzata e adottata dalla D.G.R. circa le urgenze possa apparire "fuorviante", il Consiglio di Stato ritiene che sia stato sufficientemente indicato un criterio di priorità, sul presupposto di soli dati quantitativi e previsioni astratte che concernono la formazione del bilancio, ma non già la priorità di bisogni di assistenza da soddisfare in tempi appropriati, da valutare attentamente, caso per caso, ad opera delle strutture sanitarie, da cui non si dovrebbe prescindere ai fini del corretto bilanciamento.

E, all'affermazione del TAR per cui "è anche evidente che, date le particolari caratteristiche dei soggetti coinvolti (a causa della loro età e delle patologie sofferte) un'attesa eccessivamente protratta nel tempo (come nella specie) può quasi sicuramente equivalere ad una negazione definitiva del diritto, andando così in manifesta contraria con il 'nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana (cfr. Corte cost. n. 509 del 2000)", il Consiglio di Stato contrappone sommariamente che "queste affermazioni del giudice di primo grado non possano essere condivise, data che, in primo luogo, il termine di 90 giorni è previsto come termine massimo entro cui la rete dei servizi socio-sanitari deve dare risposta attuativa a ogni progetto residenziale che abbia carattere di priorità "Urgente". Si tratta di una disposizione il cui scopo primario è quello di fissare un termine entro il quale, pur in presenza di liste di attesa, l'interessato potrà comunque accedere alla struttura residenziale. Si tratta, quindi, deduttivamente, di una norma che intende essere di garanzia per l'assistito e che pertanto va interpretata nel senso che l'attuazione del progetto residenziale deve aver luogo nel tempo minimo possibile e nel caso peggiore, nel termine massimo previsto dall'allegato A alla delibera regionale. In questo senso non si riscontrano elementi di irragionevolezza e di violazione dei LEA, anche in considerazione del fatto che un termine massimo di 90 giorni - se si considerano realisticamente i tempi medi in altre regioni per quanto desumibile dagli atti e sulla base della comune esperienza - gioca in concreto a favore dell'assistito. Neanche il fatto che per i casi differibili non sia previsto un tempo di risposta può automaticamente indurre a ritenere che siano violati i livelli di assistenza. La disciplina in esame prevede, infatti, l'obbligo di un periodico monitoraggio, diretto a valutare se vi sia un mutamento delle condizioni che avevano portato la Commissione all'assegnazione del più basso dei gradi di priorità. Anche se l'allegato non specifica se la nuova valutazione possa essere indotta anche da una motivata richiesta del soggetto interessato, tale dubbio deve essere risolto in

*senso positivo, dal momento che la disciplina obbliga a tenere "comunque" conto delle situazioni in cui si ravvisano caratteri di urgenza per aspetti sanitari e/o sociali che determinano una priorità di accesso."*

Sennonché, la priorità da prendere in esame è costituita indubitabilmente dal diritto alle cure, da soddisfare in termini di appropriatezza e tempestività, così come in definitiva lo stesso Consiglio di Stato non disconosce nella sostanza, né lo potrebbe, a legislazione vigente.

Al riguardo, il Difensore civico ha più volte sottolineato e qui ribadisce la pregnanza della valutazione del medico (e non del "burocrate" e, tanto meno, del "politico"), quale soggetto a cui deve essere affidata, nel rispetto del principio di responsabilità, la regia del percorso di "continuità assistenziale".

Tutto ciò, considerando che le liste d'attesa in Piemonte sono di parecchie migliaia di persone (secondo alcune stime di circa 30.000 persone; stime che andrebbero anch'esse monitorate e specificate ai fini di una corretta programmazione, come più volte richiesto, fin dal 2010, dal Difensore civico, con numerosi interventi che non paiono aver ricevuto particolare ascolto) e dovendosi, al riguardo, soggiungere che, ripetutamente nel corso degli anni, il Difensore civico ha sollecitato e suggerito attività di monitoraggio, dirette a rendere efficiente e trasparente il sistema, esonerando queste persone, particolarmente fragili, da estenuanti adempimenti burocratici e liberandoli dall'ansia dell'attesa, anche mediante ogni opportuna attività di comunicazione loro diretta.

Per quanto concerne l'altra questione trattata dal Consiglio di Stato, riferita ai malati di Alzheimer, si soggiunge che il Consiglio di Stato, a nostro parere senza una qualche ambiguità se non apoditticità, ritiene una "forzatura" la riconduzione dei medesimi all'area dei "malati psichici" e che lo stesso Consiglio, considerata quella che definisce "situazione di incertezza", che comunque deve essere, una volta per tutte, risolta, non potendo costituire un "alibi", ha affermato la legittimità della compartecipazione utente/Comune prevista dalla D.G.R. n.85-6287/2013, nella misura del 50% per gli inserimenti di soggetti anziani nei Nuclei Alzheimer Temporanei (NAT) e nei Centri diurni per malati di Alzheimer.

Ancora una volta emerge, in proposito, la rilevanza sanitaria del problema, che non può dar luogo a valutazione sommarie sulla pelle degli interessati.

In definitiva, confidiamo che la sentenza del Consiglio di Stato, che appare obiettivamente formalistica e forse dettata dallo "spirito del tempo", non particolarmente attento al principio solidaristico, non contribuisca, in un momento storico molto difficile, a menomare ulteriormente i

principi che regolano lo Stato costituzionale, sociale e di diritto, tenendosi conto che quelle persone appartengono ad una categoria molto fragile, prevalentemente anche dal punto di vista socio-economico e che la disgregazione del sistema del *welfare* consiste anche, come mostrano i dati più volte richiamati dal Difensore civico, nella rinuncia alle cure, nello stato di abbandono che trasforma le persone in oggetti da scartare, producendo processo di emarginazione crescente, come nel caso dei *clochard*, la cui condizione di non autosufficienza venne più volte denunciata, senza conseguire particolari progressi dal nostro Ufficio (vedasi l'intervento del 2013, di cui alla nota indirizzata ai Comuni capoluogo del Piemonte perché si facessero carico sistemico di problematica che dà luogo a ricorrenti articoli sugli organi di stampa, non particolarmente produttivi di risultati migliori).

Il che non vuol dire che in presenza di bilancio si debba prescindere. I problemi di bilancio comportano, viceversa, un'aumentata responsabilità degli Organi amministrativi e politico-amministrativo, nel senso di specificare e rendere trasparente i criteri di priorità ed appropriatezza nell'allocazione delle risorse disponibili, che, solo dopo essere state devolute per il soddisfacimento di diritti fondamentali, possono essere ulteriormente spese.

Si tratta anche di una questione etica, che attiene alla valorizzazione della dignità della persona e del primato della solidarietà, di cui l'Amministrazione deve farsi carico, assolvendo ad uno specifico onere di dimostrazione, nei termini enunciati in via di principio dalla Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n.94.

In conclusione, dalla lettura della sentenza del Consiglio di Stato 604/2015, si evidenziano le seguenti criticità:

1) pur non disconoscendo, formalmente, il principio del bilanciamento tra le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia per i cittadini del fondamentale diritto alla salute, nella sentenza pare messo in secondo piano la necessità di individuare, per il riconoscimento concreto del loro diritto alle cure, criteri di priorità connessi a bisogni da soddisfare, comunque in tempi appropriati, da valutare caso per caso, con pregnante valutazione medica e non astrattamente burocratica, ovvero sul presupposto della rilevanza di dati quantitativi e previsioni astratte che concernono prioritariamente dati di bilancio;

2) il Consiglio di Stato, rinvia all'ambito degli atti politici, adottati da "soggetti ....che vantano la legittimazione elettorale e che rispondono in sede politica delle scelte effettuate", l'attuazione di una "graduatoria di valori" e di conseguenti "scelte"; in tal modo sostanzialmente

ravvisando caratteristiche di insindacabilità in relazione ad atti che, più propriamente, dovrebbero attenersi, in particolare, alla gestione di servizi sanitari e socio-sanitari;

3) non da ultimo, la formalizzazione, sul piano definitorio e nominalistico, del termine "liste di attesa", si pone in sostanziale contrasto con il riconoscimento del principio di "continuità assistenziale", necessariamente correlato alla garanzia del diritto alle cure dei cittadini anziani malati cronici non autosufficienti e persone in condizione di non autosufficienza, che costituisce un *unicum continuum* nel segno dell'appropriatezza ai bisogni sanitari e socio-sanitari accertati in capo agli stessi e della tempestività delle prestazioni.

E' pur vero che la sentenza del Consiglio di Stato 604/2015, che preoccupa in ragione della caratteristiche di contraddittorietà che paiono contraddistinguerla e, in specie, per la possibile legittimazione di autoreferenziali percorsi tortuosi burocratici, non disconoscendo il diritto "alle cure" dei cittadini, riconosce, seppur implicitamente, e comunque nella sostanza, l'illiceità del concetto che sostanzia le "liste di attesa"; concetto che si pone in diretta contraddizione con parametri di appropriatezza ai bisogni sanitari e socio-sanitari accertati e di tempestività che debbono informare le prestazioni erogate dal Servizio Sanitario e dai gestori delle funzioni socio-assistenziali.

In tale dimensione, si impone una presa di posizione netta e chiara da parte dell'Amministrazione regionale, che tenga necessariamente conto della normativa vigente in materia di riconoscimento del diritto alla salute e del conseguente diritto "alle cure", da declinarsi nel rispetto del principio di "continuità assistenziale", prestando attenzione all'esigenza avvertita da cittadini e utenti, di "sburocratizzare" ogni momento della "presa in carico" del non autosufficiente, anziano ultrasessantacinquenne ovvero disabile, rendendolo funzionale e temporalmente connesso, stricto sensu, con ogni attività amministrativa consequenziale e diretta a consentire, senza ostacoli di sorta e ritardi, l'accesso alle prestazioni socio-sanitarie appropriate e quindi dovute, con modalità certe, semplici e rapide.

Tale esigenza, in specie, ha trovato puntuale riscontro in documento (di cui già si è trattato nella Relazione annuale del Difensore civico 2013), avente ad oggetto "*La valutazione di un geriatra sugli effetti perversi della delibera n.14-5999 del 25 giugno 2013 della Giunta regionale del Piemonte*", predisposto dal Dr. Pietro Landra, Medico Geriatra, Direttore di Unità di Valutazione Geriatrica, mediante il quale il medesimo intendeva "*offrire maggiori elementi di comprensione*

*dell'impatto della delibera della Giunta Regionale 25 giugno 2013, n.14-5999, in particolare per quanto attiene la valutazione "a punti" delle persone malate croniche non autosufficienti e il ruolo dell'U.V.G".*

*Dalle parole ai fatti: un caso emblematico-sul funzionamento in concreto del sistema di "presa in carico" di anziani malati cronici non autosufficienti (in specie, affetti da Alzheimer) e di "liste di attesa" per accedere a prestazioni socio-sanitarie.*

Corre l'obbligo segnalare, qui di seguito, nella sua scansione temporale, in un'ottica di concretezza, la vicenda del Sig. R.N., anziano non autosufficiente affetto da Alzheimer, che presentava il 3 gennaio 2012, tramite la moglie, amministratore di sostegno, domanda per l'inserimento residenziale e dopo una prima valutazione socio-sanitaria nel febbraio 2012, seguita da ricovero temporaneo e successivo lungo percorso, costituito da domande di rivalutazione e conseguenti valutazioni da parte della competente Unità di Valutazione Geriatrica e relative attese, si è visto assegnare in data 15 gennaio 2015 (in base al budget mensile del distretto A.S.L. di competenza) posto letto in convenzione presso R.S.A., "essendo secondo in lista d'attesa nel mese di gennaio" ed è deceduto in Ospedale in data 28 gennaio 2015.

Ecco il susseguirsi delle date e degli eventi, quale evidenziata dall'ASL di riferimento, a seguito di intervento del Difensore civico:

3 gennaio 2012, la Sig.ra F.F., moglie del Sig. R.N., in qualità di amministratore di sostegno del marito, presenta domanda per inserimento temporaneo del medesimo in Nucleo Residenziale Alzheimer,

27 febbraio 2012, il Sig. R.N. viene valutato da competente Commissione con punteggio sanitario di 12/14 e sociale di 8/14 e valutazione NPI, per l'accesso a convenzione Alzheimer di 23/144, dal 12 marzo 2012 al 1 agosto 2012 il Sig. R.N. fruisce di ricovero temporaneo presso Nucleo Residenziale Alzheimer,

segue un periodo in cui il paziente fruisce di progetto domiciliare, a cui fa seguito ricovero ospedaliero;

6 maggio 2014, viene formulata nuova richiesta di valutazione all'Unità di Valutazione Geriatrica, tenutosi conto che il Sig. R.N., a seguito delle dimissioni ospedaliere, è ricoverato a proprie spese presso nucleo R.S.A. di Casa di Riposo, in quanto non più assistibile domiciliariamente;

23 luglio 2014, la valutazione dell'U.V.G. conduce ad un punteggio complessivo di 18/28 (12/14 sanitario e 6/14 sociale), con conseguente iscrizione nell'elenco degli assistiti in lista d'attesa per accedere a progetto residenziale e nel contempo permane il ricovero del cittadino in R.S.A. a proprie spese ;

19 novembre 2014, solo a seguito di lettera della moglie, in cui si segnala la mancata presa in carico della specifica situazione sanitaria derivante dalla malattia di Alzheimer che affligge il Sig.R.N., interviene "valutazione d'ufficio..sia dal punto sanitario sia dal punto di vista Alzheimer" con punteggio sanitario 13/14 e punteggio NPI (dal punto di vista Alzheimer) 8/144, ed "emerge un bisogno assistenziale di anziano non autosufficiente da RSA", come testualmente precisato dalla competente ASL;

segue rivalutazione anche sociale della situazione del Sig. R.N. e il 18 dicembre 2014 la Commissione U.V.G. accerta un punteggio complessivo di 21/28 relativo ad "intensità assistenziale alta"

15 gennaio 2015, viene assegnato al Sig. R.N. posto letto in convenzione in R.S.A.;

28 gennaio 2015: data del decesso del Sig. R.N., in ospedale.

Dalla scansione degli eventi, emerge come ad una applicazione formalistica e "burocratica" di norme regolamentari, possa conseguire una concatenazione di eventi che non costituiscono, certamente, momenti di un percorso di "presa in carico" dell'anziano malato cronico non autosufficiente, (nel caso di specie affetto da Alzheimer), rispettoso del principio di "continuità assistenziale", con modalità di accesso a prestazioni socio-sanitarie appropriate e quindi dovute, certe, semplici e rapide, ma un drammatico, progressivo abbandono della persona .

## 10. Contributi del difensore civico

- Contributo del Difensore civico al "libro inchiesta" di Maria Grazia Breda, Andrea Cittaglia "Non è sufficiente!"

*Contributo del Difensore civico al "libro inchiesta" di "Maria Grazia Breda, Andrea Ciattaglia " Non è sufficiente! Storie e proposte di chi lotta per garantire il diritto alle cure alle persone non autosufficienti", ALTRECONOMIA edizioni.*

IL DIRITTO AI DIRITTI: RISORSA E FORZA DI CHI NON È IN GRADO DI DIFENDERSI.

Antonio Caputo, avvocato, Difensore civico Regione Piemonte, già Presidente del Coordinamento dei Difensori civici italiani.

Premessa: il diritto ai diritti.

In una drammatica e densa pagina delle "Origini del totalitarismo", Hannah Arendt scriveva:

"La disgrazia degli individui senza status giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'eguaglianza di fronte alla legge e della libertà di opinione...ma nel non appartenere più ad alcuna comunità di sorta, nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli"<sup>1</sup>.

Denunciando la tragedia della Shoah, la riflessione arendtiana si spostava su un'analisi impietosa della *Dichiarazione dei diritti umani* e dei suoi vistosi limiti in relazione alla realtà concreta degli Stati nazionali.

Le "incertezze" dei diritti umani sono la grande aporia della cittadinanza moderna che si rivela drammaticamente attuale di fronte ad apolidi e migranti dei nostri giorni, ma anche alla tragedia dei poveri, anziani malati cronici non autosufficienti, delle persone con grave disabilità, malati psichici, persone senza lavoro, senza fissa dimora.

La Dichiarazione, frutto di una cultura emancipatrice e cosmopolita, si rivelò ben presto una pura illusione quando pretendeva di garantire i diritti di tutti, "una specie di cenerentola del pensiero politico del XIX secolo", manipolata e umiliata dalle varie legislazioni degli stati nazionali.

"Il diritto ad avere diritti - osserva l'Arendt - o il diritto di ogni individuo ad appartenere all'umanità dovrebbe essere garantito dall'umanità stessa. Che è poi il presupposto, per ogni individuo, dotato del potere di pensare e di parlare, del diritto alla relazione umana, del diritto all'opinione e all'azione politica"<sup>2</sup>.

E il diritto ad avere diritti, o il diritto di ogni individuo ad appartenere all'umanità è una grande utopia im(possibile), un pensiero che cresce nel magma arroventato della storia novecentesca e del nostro secolo, ma che fa sempre appello, cosa che non è mai scontata, all'umanità "come un fatto inevitabile".

#### Il diritto alla salute e il Difensore civico

Nel contesto delle «battaglie» per il riconoscimento del diritto alla salute e alle cure delle persone che si trovano in situazione di non autosufficienza, si colloca, nel panorama amministrativo italiano, l'attività del Difensore civico, quale figura, dotata di autonomia e indipendenza, deputata alla tutela di diritti fondamentali delle persone in confronto con le Amministrazioni pubbliche e, nella specie, del diritto, di rango costituzionale, alla salute, nei confronti dell'Amministrazione sanitaria e degli Enti gestori di servizi socio-assistenziali. In parole povere, si tratta di uno strumento istituzionale per poter accedere ai diritti: ciò che richiede cittadini informati della Sua esistenza che ne attivino le potenzialità.

Il diritto alla salute rappresenta il presupposto e il cardine degli interventi svolti dal Difensore civico riguardanti problematiche socio-sanitarie.

In tale segno, il Difensore civico, nel realizzare la propria attività in ambito socio-sanitario, ha necessariamente tenuto conto che: "La giurisprudenza costituzionale ha da tempo messo in luce la circostanza che il bene della salute è tutelato dall'art.32, primo comma della Costituzione, 'non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo'<sup>3</sup>, che impone piena ed esaustiva tutela<sup>4</sup> in quanto 'diritto primario e assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati'<sup>5</sup> e che " il diritto ai trattamenti sanitari è dunque tutelato come diritto fondamentale nel suo nucleo irrinunciabile del diritto alla salute,

<sup>1</sup> *Le Origini del Totalitarismo*, tr.it. di A. Guadagnin, Milano, Edizioni di Comunità, 1996, p.409

<sup>2</sup> [www.kainos.it/numero4/ricerche/arendt.html](http://www.kainos.it/numero4/ricerche/arendt.html) "Resti di umanità nel pensiero di Hannah Arendt", di Aldo Maccariello

<sup>3</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n.336 del 1991

<sup>4</sup> Corte Costituzionale, sentenze n.307 e 455 del 1990

<sup>5</sup> Corte Costituzionale, sentenze n.202 del 1991, n.559 del 1987, n.184 del 1986, n.88 del 1979)



protetta dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto ( v., fra le altre, sentenze n.432 del 2005, n.233 del 2003, n.252 del 2001, n.509 del 2000, n.309 del 1999, n. 267 del 1998).<sup>6</sup>

Tutto ciò, ha condotto il Difensore civico a realizzare, per i singoli casi problematici segnalati al suo Ufficio, interventi nei confronti delle Amministrazioni coinvolte, che, pur partendo necessariamente dalla disamina della normativa vigente (in specie leggi nazionali, regionali, deliberazioni della Giunta regionale), sono stati realizzati nell'intento di sollecitare concrete risposte per i singoli casi all'*"esigenza di un'interpretazione che tenga conto del nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana... alla luce del principio affermato, in linea generale, dalla legge di riforma sanitaria, che prevede la erogazione gratuita delle prestazioni a tutti i cittadini, da parte del servizio sanitario nazionale, entro i livelli di assistenza uniformi definiti con il piano sanitario nazionale."*<sup>7</sup>

In specie per quanto attiene a situazioni di non autosufficienza e di connessa malattia cronica è rilevante che *".. sia il contesto normativo primario che quello concernente la successiva esplicitazione ministeriale, attribuiscono rilievo sanitario agli interventi con carattere di "cura" delle patologie in atto, ma non dispongano che debbano intendersi per tali solo i trattamenti che lasciano prevedere la guarigione o la riabilitazione del malato; e, in proposito, appare del tutto assorbente proprio il contenuto del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2001, nella parte in cui considera di prevalente carattere sanitario tutti i trattamenti (...) finalizzati al contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie conferite o acquisite"*.

Si può quindi ritenere, in base al consolidato orientamento giurisprudenziale non in discussione, l'indubbia prevalenza del rilievo sanitario negli interventi finalizzati alla cura delle persone non autosufficienti affette da patologie espressamente individuate, con conseguente imputazione dei relativi oneri al Servizio Sanitario Nazionale.

In tal senso, si può evidenziare una prevalente natura sanitaria delle prestazioni erogate a favore di: persone affette da morbo di Alzheimer;<sup>8</sup> persone affette da malattie mentali croniche<sup>9</sup>, così come, verosimilmente, a titolo non esaustivo, pazienti affetti dalla malattia neuro-psichiatrica cronica e degenerativa di Parkinson, da demenza senile, persone affette da malattie degenerative progressive (sclerosi multipla, sta).

Tutto ciò, in quanto, non solo per tali patologie, ma anche per altre situazioni di non autosufficienza e/o disabilità grave, si evidenzia l'esigenza di erogare senz'altro e in via continuativa prestazioni eminentemente sanitarie e comunque socio-sanitarie, che, a titolo esemplificativo, comportano il dovere di *"un monitoraggio quasi giornaliero per l'accertamento delle condizioni del paziente e per la definizione della terapia, avuto riguardo anche della perdita della capacità di deglutizione e alla necessità di nutrizione attraverso un sondino naso-gastrico; alla costante necessità di prevenzione di piaghe da decubito, ad episodi di fibrillazione atriale e alle compromesse condizioni polmonari"*<sup>10</sup>, che sottraggono l'accertamento del carattere prevalentemente sanitario degli

Interventi erogati da qualsiasi censura sotto il profilo logico-giuridico.

<sup>6</sup> ( Corte di Cassazione,Sezioni Unite penali, sentenza 21 gennaio 2009, n.2437);

<sup>7</sup> (Cassazione civile, Sez.I, Sentenza 22 marzo 2012 n.4558).

<sup>8</sup> vedasi Cassazione civile, Sez.I, sentenza 22 marzo 2012 n.4558),

<sup>9</sup> Cassazione civile, Sez.I, sentenze 20 novembre 1996 n.10150 , 25 agosto 1998 n.8436; Consiglio di Stato, Sez.IV, sentenza 29 novembre 2004 n.7766, Sez.V, sentenze 31 luglio 2006 n.4695 e n.4697),

<sup>10</sup> vedasi Cassazione civile, Sez.I, 22 marzo 2012 n.4558

*Il diritto alla "continuità assistenziale"*

*Alle garanzie che rientrano nei Livelli Essenziali di Assistenza<sup>11</sup> attiene il "diritto alla continuità assistenziale", che ha costituito oggetto di sempre più approfonditi interventi del Difensore civico.*

*I "percorsi di continuità", conseguentemente, dovrebbero caratterizzarsi per l'appropriato dimensionamento dei servizi offerti rispetto all'evoluzione del bisogno delle persone interessate e per il continuo monitoraggio da parte di tutti i Soggetti coinvolti, secondo modalità e tempi definiti, attraverso l'utilizzo di tutte le risposte socio-sanitarie disponibili, anche programmando interventi alternativi a quelli previsti dai singoli progetti individualizzati predisposti dalle competenti strutture socio-sanitarie, purché appropriati alla situazione da trattare, impiegando risorse disponibili nell'ambito della rete complessiva dei servizi esistenti nelle Asl di tutto il territorio della Regione a livello territoriale e/o ospedaliero, nonché presso gli Enti gestori socio-assistenziali.*

Al riguardo e nella concretezza delle situazioni, quali segnalate all'Ufficio della Difesa civica regionale dai cittadini coinvolti nelle succitate problematiche, il Difensore civico del Piemonte, con una comunicazione di valenza generale, ha più volte rammentato alle Amministrazioni interessate la necessità:

- a) *"di predisporre modelli organizzativi che conducano, in automatico, alla Valutazione Geriatrica dell'anziano che accede alle strutture socio-sanitarie o ospedaliere a motivo della propria situazione di presumibile non autosufficienza, garantendo che ciò accada senza eccezioni per tutti i casi;*
- b) *che, a fronte dell'avvenuta valutazione di non autosufficienza, vengano garantiti ai cittadini la presa in carico, in termini certi, da parte delle Aziende sanitarie e degli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali, con la conseguente attivazione di percorsi di assistenza sanitaria e sociale non interrotti da dimissioni da strutture ospedaliere, riabilitative o socio-sanitarie;*
- c) *di garantire modalità di assistenza ai cittadini anziani non autosufficienti e ai loro congiunti nell'espletamento di adempimenti burocratici e nell'accesso ad informazioni riguardanti i servizi socio-sanitari previsti per fare fronte alle problematiche connesse allo stato di non autosufficienza (ad es. compilazione ISEE ai fini di ottenere integrazioni della retta di ricovero, informazioni in ordine alla disponibilità, ai tempi di attesa per l'inserimento in strutture residenziali e alle spese a carico del ricoverato, ecc.).*
- d) *la creazione di strutture integrate fra le diverse Aziende sanitarie presenti sul territorio piemontese, al fine di realizzare positive interconnessioni fra i diversi servizi socio-sanitari attivati per fare fronte ai bisogni dei cittadini anziani non*

<sup>11</sup> Tali prestazioni, in conformità delle disposizioni del d.p.c.m. 29 novembre 2001 ("Definizione dei livelli essenziali di assistenza"), debbono essere assicurate all'anziano non autosufficiente e verosimilmente articolarsi nelle seguenti fasi:

- fasi intensive ed estensive che si sostanziano in "prestazioni di cura e recupero funzionale" a totale carico del Servizio Sanitario Regionale (vedasi D.P.C.M. 29 novembre 2001, Allegato 1 C, punto 9), la prima "caratterizzata da un impegno riabilitativo specialistico, di elevata complessità", la seconda da una "minore intensità terapeutica, tale comunque da richiedere una presa in carico specifica"; fasi che, ambedue, si svolgono in periodi di durata definita (all'uopo vedasi D.P.C.M. 14 febbraio 2001 "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie");
- fase di lungoassistenza, che si realizza attraverso "prestazioni terapeutiche, di recupero e mantenimento funzionale delle abilità", non riconducibili a periodo temporale definito, con compartecipazione ai costi da parte dell'utente ovvero del gestore dei servizi socio-assistenziali (vedasi D.P.C.M. 29 novembre 2001, Allegato 1 C, punto 8 e 9, nonché la predetta D.P.C.M. 14 febbraio 2001).

*autosufficienti, con conseguenti economie di scala, e per implementare canali informativi e di confronto tra le diverse Aziende".*

Ora, per quanto concerne l'effettivo riconoscimento e la concreta realizzazione del "diritto alla continuità assistenziale", l'attività e l'intervento del Difensore civico regionale è stato in particolare richiesto a riguardo:

- criticità nell'accesso alle varie tipologie di "Percorso di Continuità Assistenziale" e nella concordanza dello stesso con l'evoluzione dei bisogni socio-sanitari della persona,
- "opposizione alle dimissioni" da strutture ospedaliere o da strutture socio- sanitarie, per lo più nel contesto di "Percorso di Continuità Assistenziale" già avviato, formulate dai ricoverati o dai loro congiunti nei confronti della Direzione sanitaria della struttura, dell'ASL competente e del Comune di residenza,

- problematiche connesse, nello specifico all'articolazione del "Percorso di continuità assistenziale" nell'ambito di strutture residenziali socio-sanitarie, in specie riguardanti quota di compartecipazione ai costi del ricovero posta a carico dell'utente in fase di lungodegenza.

Tutto ciò, in quanto, per situazioni di non autosufficienza e/o disabilità grave, si evidenzia l'esigenza di erogare senz'altro e in via continuativa prestazioni eminentemente sanitarie e comunque socio-sanitarie, che, a titolo esemplificativo, comportano il dovere di "un monitoraggio quasi giornaliero per l'accertamento delle condizioni del paziente e per la definizione della terapia, avuto riguardo anche della perdita della capacità di deglutizione e alla necessità di nutrizione attraverso un sondino naso-gastrico; alla costante necessità di prevenzione di piaghe da decubito, ad episodi di fibrillazione atriale e alle compromesse condizioni polmonari"<sup>12</sup>, che sottraggono l'accertamento del carattere prevalentemente sanitario degli interventi erogati da qualsiasi censura sotto il profilo logico-giuridico.

In questa direzione si pone l'interlocuzione, a carattere anche di mediazione istituzionale tra Soggetti non comunicanti, con l'Ordine dei Medici della Provincia di Torino ed il Direttore di Unità di Valutazione Geriatrica dell'ASL TO2 in Torino, che ha dato luogo a plurimi interventi in corso, intesi ad impedire, in radice, insanabili conflitti e dissociazioni tra scienza medica, coscienza etica e professionale, deontologia e burocrazia, sburocratizzando ogni attività di tutela e concretizzando il diritto alle cure.

#### Il "bilanciamento delle esigenze"

Quanto sopra, tuttavia, non può essere disgiunto dalla considerazione delle "particolarità del Servizio Sanitario, che richiede al legislatore ordinario di bilanciare le esigenze, da un lato, di garantire egualmente a tutti i cittadini e salvaguardare .. il diritto fondamentale alla salute, nella misura più ampia possibile; dall'altro, di rendere compatibile la spesa sanitaria con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che è possibile ad essa destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi da realizzare in questo campo"<sup>13</sup>.

Trattandosi, pertanto, di operare un corretto "bilanciamento", che, tuttavia, mai deve omettere o trascurare o ritardare la doverosa tutela dei diritti fondamentali, richiedendosi a carico dell'Amministrazione una sorta di onere di dimostrazione : nel senso di dimostrare di aver fatto tutto il possibile, senza ritardi, omissioni e in ossequio a principi di equità, oltre che di legalità e trasparenza<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> veda Cassazione civile, Sez.I, 22 marzo 2012 n. 4558

<sup>13</sup> Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n.94

<sup>14</sup> arg. ex Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n.94

Dal 2008 ad oggi, per esprimersi in termini musicali, il diminuendo delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali erogate a livello centrale e locale, si è realizzato in misura direttamente proporzionale al crescendo degli interventi di riduzione della spesa pubblica.

I “tagli” hanno portato all’azzeramento, nel 2011, del Fondo per la non autosufficienza, parzialmente rifinanziato nel 2013, alla drastica riduzione, da 64 a 11 milioni, del Fondo per le pari opportunità, da 346 a 31 del Fondo per la famiglia; mentre il Fondo sanitario nazionale è stato ridotto di 900 milioni nel 2011, di 1,8 miliardi nel 2012, di 2 miliardi nel 2013.

È allora necessario ribadire che l’attuazione della Costituzione “esige un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali”, ricercando un punto di equilibrio “secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire mai un sacrificio del loro nucleo essenziale”<sup>15</sup>.

È sottinteso l’invito rivolto dalla Consulta agli Organi di indirizzo politico ad abbandonare il ricorso sistematico a frettolosi e brutali interventi d’urgenza, tali da sacrificare rigidamente alle esigenze di bilancio, a bilanci poco trasparenti, in nome di una pretesa efficienza economica, “l’equilibrio tra le situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono nel loro insieme espressione della dignità della persona”<sup>16</sup>.

#### Difensore civico e infelice legislazione italiana

E veniamo, in conclusione, a definire lo stato della normativa vigente nel nostro Paese in merito alle potenzialità effettive del Difensore civico che sono solo parzialmente espresse nel nostro Paese che, a differenza degli altri 27 dell’Unione, non ha una Difesa civica ben strutturata e presente su tutto il territorio; potenzialità che, comunque, possono aprire uno spazio importante e spesso decisivo per la realizzazione del diritto in termini di trasparenza e verifica pubblica delle politiche pubbliche di tutela delle persone non autosufficienti e in generale di chi, versando in una condizione di svantaggio, non è in grado di difendersi.

Il Difensore civico non è dotato di poteri interdittivi, precettivi, vincolanti nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, a differenza degli altri paesi dell’U.E.<sup>17</sup>, ponendosi unicamente come strumento alternativo a quelli giurisdizionali tipici, tanto in sede amministrativa che ordinaria. Tuttavia attraverso attività di indagine e sollecitazione, nonché suggerimenti il Difensore civico intende provocare comportamenti virtuosi in capo ai Pubblici Uffici, anche mediante attività di autocorrezione, che, in ipotesi, sono in grado di soddisfare diritti, interessi e bisogni dei cittadini che sono rivolti alla Difesa civica (e più in generali di tutti i cittadini interessati).

La prevalente attività di “moral suasion” esercitata in tal modo dal Difensore civico, in specie nell’ambito socio-sanitario, oggetto di questo libro, ha condotto a risultati anche significativi nel riconoscimento e nella concreta realizzazione dei diritti connessi allo stato di non autosufficienza e disabilità, in particolar modo per quanto riguarda la positiva soluzione di criticità riferite a singoli casi segnalati alla Difesa civica.

Tali risultati, in conformità alle potenzialità della funzione, potrebbero essere ancor più significativi in termini generali e omogenei, nel segno dell’affermazione di diritti fondamentali (in particolare per quanto riguarda i soggetti più deboli), di principi di legalità, equità e trasparenza dell’attività amministrativa, mediante l’attribuzione al Difensore civico, di poteri sollecitatori più stringenti mediante previsione del dovere di risposta da parte delle Amministrazioni entro breve termine

<sup>15</sup> Corte costituzionale, sentenza 85/2013 sulla vicenda ILVA.

<sup>16</sup> Corte costituzionale, sentenza 85/2013 sulla vicenda ILVA.

<sup>17</sup> La Carta costituzionale spagnola costituzionalizza il Defensor del pueblo, come quella francese il Défenseur des droits: il primo ha potere di interpellare direttamente la Corte costituzionale e il secondo può emanare atti ingiuntivi con efficacia vincolante, come in un recente caso di annullamento di “cartelle pazze”.

perentorio<sup>18</sup>, altresì prevedendo la sospensione temporanea dell'efficacia di atti e provvedimenti fin visto l'esito della doverosa risposta pubblica, anche per deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

Ad Associazioni ed Enti che svolgono la loro attività nell'intento di affrontare le diverse problematiche emergenti in ambito socio-sanitario, il Difensore civico chiede di far sentire la loro voce nei confronti delle Pubbliche Istituzioni per consentire alla Difesa civica di svolgere appieno, con adeguati poteri, mezzi e strutture, in conformità con le caratteristiche proprie della figura dell'Ombudsman (le cui potenzialità, forse, debbono essere meglio conosciute), la propria funzione.

<sup>18</sup> Il Tar del Veneto, con sentenza 23 marzo 2011 n.474, in ordine alla doverosità di puntuali, specifiche e motivate risposte agli interventi del Difensore civico, ha da ultimo ritenuto che l'omessa considerazione di rilievi svolti dal Difensore civico può determinare, ricorrendone le condizioni, profili di illegittimità intrinseca di atti e provvedimenti: testualmente sottolinearlo, nella fattispecie oggetto del giudizio, in relazione a nota di difensore civico regionale, "formata a seguito di molteplici segnalazioni" ed indirizzata ad Amministrazione regionale, che "i rilievi del difensore non sarebbero stati in alcun modo considerati; e da ciò un ulteriore profilo d'illegittimità".

11. Un caso di mediazione svolta dal Difensore civico: contributo dei

Prof. Mariano Protti docente di Diritto Amministrativo dell'Università  
di Torino su un caso di Mediazione gestito dall'Ufficio del Difensore civico  
tra Casa di cura accreditata e Regione Piemonte

PROF. AVV. MARIANO PROTTO

Roma 29 gennaio 2015

Spazio  
Ufficio del Difensore Civico  
Via San Francesco d'Assisi n. 35  
10121 - TORINO

L'attività che istituzionalmente compete alla Difesa Civica può riferirsi anche alla materia dell'accreditamento sanitario, e in particolare ai rapporti intercorrenti tra le case di cura accreditate quali erogatori privati di prestazioni sanitarie, le ASL e la Regione.

Si colloca in questo ambito l'intervento di mediazione istituzionale svolto dall'Ufficio del Difensore civico istituito presso la regione Piemonte relativamente alle questioni che hanno riguardato i rapporti tra una Casa di Cura accreditata, una ASL e la Regione Piemonte.

*La fattispecie concreta.*

Era sorta contestazione tra le parti in ordine all'entità del budget assegnato per gli anni 2005 e 2009 dalla Regione alla Casa di Cura.

Più precisamente, si era verificato che la Regione Piemonte, a distanza di oltre 5 anni dall'avvenuto espletamento delle prestazioni, aveva comunicato che il budget per l'anno 2005, già fissato in un determinato importo integralmente realizzato dalla Casa di Cura, fosse stato rideterminato in una minor somma, a seguito degli esiti risultanti dall'attività di campionamento riferita ai dimessi dalla Casa di Cura nello stesso anno. Con conseguente richiesta, da parte della ASL, di emissione di una nota di credito per la differenza tra la produzione realizzata dalla Casa di Cura per l'anno 2005 e il budget come rideterminato nel 2010; richiesta contestata dalla Casa di Cura, la quale aveva rilevato l'illegittimità di siffatta rideterminazione del budget.

Si era altresì verificato che, in relazione alla specifica vicenda relativa all'anno 2005, la ASL avesse di fatto interrotto la liquidazione di quanto dovuto alla Casa di Cura per le prestazioni riferite alla successiva annualità del 2009 sebbene, per quest'ultima annualità, risultasse accertato – sulla base di documentazione di provenienza dalle stesse Amministrazioni – che residuasse ancora a credito della Casa di Cura un ulteriore importo ricompreso nel budget alla stessa assegnato per il 2009.

*L'intervento del Difensore civico*

00198 ROMA  
Via Cassanese, n. 31  
tel. +39 06 321.4127 - fax  
+39 06 325.061.10  
mariano.protto@alice.it

20122 MILANO  
Via Giustalla, n. 2  
tel. +39 02 766.244.31 - fax  
+39 02 766.211.09

10122 TORINO  
Via Argonne, n. 1  
tel. +39 011 660.276.2 - fax  
+39 011 660.168.1

PROF. AVV. MARIANO PROTTO

In considerazione della posizione di stallo in cui si sono venute a trovare le parti, anche a causa della difficoltà di una interlocuzione del privato con le Amministrazioni, decise a definire in via stragiudiziale le richiamate pendenze, la Casa di Cura si è rivolta al Difensore Civico nel maggio del 2014, chiedendo l'assunzione di ogni provvedimento di competenza intervenendo nei confronti della Direzione Sanità della regione e della ASL al fine di consentire la soluzione delle questioni anche in un'ottica di contemperamento dei reciproci interessi coinvolti nella fattispecie.

È così che, la Difesa civica, nell'esercizio della propria funzione di mediazione istituzionale e al fine di risolvere le su esposte problematiche, che investono profili di interesse generale, in quanto involgenti criticità riferite alla tutela del diritto alla salute dei cittadini che fruiscono delle prestazioni sanitarie erogate dalla casa di Cura, è intervenuta anzitutto creando le condizioni per consentire, nel rispetto del principio del contraddittorio, il confronto diretto tra privato e Amministrazioni.

Il che è avvenuto attraverso la convocazione avanti a sé delle parti e con l'invito rivolto alle stesse, in occasione delle due riunioni tenutesi a giugno e luglio del 2014, di ricercare una soluzione transattiva anche al fine di prevenire un possibile, lungo (per le questioni tecniche involte) e dispendioso (in termini, oltre che economici, anche sociali, involgendo problematiche che – come detto – avrebbero potuto addegnere alla tutela del diritto alla salute dei cittadini) contenzioso; contenzioso che si è in tal modo evitato col raggiungimento in termini brevissimi (in meno di tre mesi) di un accordo che successivamente le parti hanno eseguito.

Alcune considerazioni.

Il caso sopra esposto costituisce – ulteriore – riprova della significativa rilevanza che il ruolo del Difensore civico può – e deve – assumere nella prevenzione dei contenziosi tra privati e pubbliche amministrazioni.

Attraverso la mediazione diretta all'instaurazione del confronto fra le parti e grazie agli interventi in forma persuasiva che connotano il suo *modus operandi* si ottiene infatti il duplice risultato di evitare l'insorgere delle liti e, con esso, quello di eliminare ritardi o semplicemente disfunzioni che si possano ingenerare nel rapporto fra privato e pubblica amministrazione, tutto ciò in tempi rapidi e senza costi per le parti. Il tutto, nell'ottica del perseguimento dei principi di efficienza e trasparenza che, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 1 della Legge n. 241/1990, presiedono all'azione amministrativa; principi alla cui tutela e salvaguardia è istituzionalmente preposta la Difesa Civica.

Cordiali saluti.

prof. avv. Mariano Protto



## **A.2) TUTELA ANTIDISCRIMINATORIA**

### **1. Il diritto al lavoro delle persone e, in particolare delle persone con disabilità: criticità dei modelli normativi di attuazione dei diritti**

Il tema della riorganizzazione dell'assetto istituzionale e dei metodi di gestione dei Servizi pubblici per l'impiego è stato affrontato in diversi Paesi europei a partire dagli anni '90 approdando alla Convenzione OIL n. 181 del 1997 che suggerisce l'adozione di un sistema di compresenza di attori pubblici e privati.

La Comunità Europea ha dato avvio, con il trattato di Amsterdam, alla "strategia coordinata per l'occupazione", riconoscendo un ruolo fondamentale agli Servizi Pubblici per l'Impiego nell'ambito della nuova strategia di lotta alla disoccupazione, richiedendo l'allineamento dei Paesi membri.

In Italia la L. 15 marzo 1997, n. 59, ha previsto il "conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa", delegando quelli in tema di mercato del lavoro, unificando a livello regionale l'orientamento, la formazione e il collocamento e organizzando un servizio pubblico che possa concretamente occuparsi della tutela del lavoratore nell'affrontare il mercato del lavoro.

In questo modo le funzioni di gestione attiva del mercato del lavoro sono state conferite alle Regioni e da quest'ultime alle Province e ad altri Enti locali, in base al principio di sussidiarietà, con il fine prioritario di rendere più flessibili i servizi ai cittadini e ai datori di lavoro.

Il D.lgs 23 dicembre 1997 n. 469, ha previsto il conferimento alle Regioni e agli altri Enti locali di funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche del lavoro, prima gestiti dal Ministero del Lavoro, stabilendo i criteri a cui le Regioni devono attenersi per riorganizzare il sistema per l'impiego, le nuove funzioni e i nuovi organismi strumentali.

Obiettivo: integrazione tra servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro e politiche formative, riconoscendo ampie competenze a Regioni, Province ed Enti local.

Lo Stato ha riservato a sé un ruolo generale di indirizzo, promozione, coordinamento e vigilanza, mentre ha conferito alle Regioni la funzione legislativa in merito a organizzazione amministrativa, programmazione, valutazione e controllo dei servizi per l'impiego e alle Province il compito di erogazione di servizi sul territorio e quello di raccordo con gli altri Enti locali.

I Centri per l'impiego costituiscono il livello provinciale dell'erogazione dei servizi per l'impiego che il Decreto ha indicato quale strumento principale per realizzare il principio d'integrazione: svolgendo le funzioni connesse alle procedure di collocamento, alle politiche attive del lavoro, alla creazione di nuova impresa, all'inserimento lavorativo, all'orientamento professionale, all'informazione per l'incontro tra domanda e offerta lavorativa.

In particolare, i servizi per l'impiego sono tenuti a sostenere adeguatamente i compiti previsti dalla L. n. 68/99, che ha ridefinito il collocamento obbligatorio introducendo la definizione di collocamento mirato come "quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto di lavoro adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive".

Gli interessati devono richiedere l'iscrizione negli appositi elenchi che vengo ordinati secondo una graduatoria formata sulla base dei criteri stabili dalla singole Regioni, nel rispetto dell'atto di indirizzo e coordinamento della presidenza del Consiglio, adottato con D.P.C.M. 13.01.2000 come previsto dall'art. 1 della Legge n. 68/1999.

Requisito fondamentale, infine, per l'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio è l'appartenenza ad una delle **categorie protette** individuate dall'articolo 1 della Legge n. 68/1999 e da alcune altre norme speciali, che complessivamente individuano le seguenti sette categorie:

- a) gli invalidi civili oltre il 45%;
- b) gli invalidi del lavoro oltre il 33%;
- c) i non vedenti ed i sordomuti;
- d) gli invalidi di guerra, civili di guerra e per servizio

- e) le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata o del dovere ed i loro familiari;
- f) i familiari delle vittime del lavoro o del servizio o di guerra;
- g) i profughi rimpatriati.

Dagli elenchi del collocamento obbligatorio attingono le aziende, da un lato, per effettuare richieste nominative di assunzione obbligatoria delle persone con disabilità e, dall'altro, i Servizi competenti per provvedere agli avviamenti numerici, secondo l'ordine della graduatoria e secondo le indicazioni del **Comitato tecnico**, appositamente costituito in seno alla Commissione provinciale di concertazione e composto di funzionari ed esperti del settore sociale e medico-legale, individuati dalle singole Regioni, al quale la legge affida la funzione essenziale di effettuare una valutazione delle residue capacità lavorative del disabile, definire gli strumenti più idonei per il suo inserimento lavorativo e predisporre i controlli periodici sulla permanenza della condizione di disabilità: tale organismo costituendo il vero motore dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e, in particolare, del loro "collocamento mirato.

L'iscrizione è consentita anche ai **lavoratori stranieri** regolarmente soggiornanti, alle medesime condizioni richieste per i cittadini italiani, con l'unico onere aggiuntivo di esibire il permesso di soggiorno, come riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 454 del 16/12/1998 e dal Ministero del Lavoro con circolare n. 11/1999, in virtù del fondamentale principio di parità di trattamento fra lavoratori italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, solennemente sancito dall'art. 2 del D.Lgs. n. 286/1998, Testo Unico in materia di immigrazione.

La legge n. 68/99 e la successiva Riforma Biagi, in parte modificate dalla L. 247/2007 (articolo 1, commi 36-38), hanno promosso l'istituto delle convenzioni, sul presupposto che esse avrebbero potuto consentire la sperimentazione di iniziative dirette a rendere compatibile la realtà produttiva con le esigenze lavorative delle persone con disabilità.

Nel caso delle convenzioni ex-articolo 11 si tratta di convenzioni stipulate tra gli uffici competenti e il datore di lavoro con il fine di programmare specifici programmi di inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Tra le varie possibilità legate alla stipula delle convenzioni vi sono la possibilità di una scelta nominativa, lo svolgimento di specifici tirocini, periodi di prova più lunghi rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo. Tale convenzione può essere estesa anche ai datori di lavoro non soggetti agli obblighi di assunzione.

L'istituto della convenzione ex articolo 12 si configura, invece, come un'atipica forma di distacco del lavoratore disabile, assunto a tempo indeterminato presso il datore di lavoro, contestualmente alla stipula della convenzione, ed assegnato ad attività svolte presso le cooperative sociali o presso un libero professionista, cui il datore di lavoro stesso affida commesse di lavoro.

In questo modo si vuole favorire da una parte la programmazione delle assunzioni, dall'altra un miglioramento qualitativo e quantitativo degli inserimenti al lavoro anche per il datore di lavoro, in funzione delle specificità tecniche ed organizzative delle aziende.

L'attuazione di politiche di *mainstreaming*, ovvero contenenti strategie antidiscriminatorie il cui perseguimento non costituisce un obiettivo da raggiungere di per sé, ma, piuttosto, un principio che si integra con tutti i possibili settori di intervento pubblico, compresa l'occupazione lavorativa, costituisce azione comune a tutti i governi.

Di conseguenza, in tale contesto, privilegiare la stipula di convenzioni potrebbe comportare una riduzione dell'ambito di intervento dell'azione pubblica antidiscriminatoria ed una possibile "esclusione" dal mondo del lavoro delle persone con disabilità; le cooperative sociali divenendo l'unica sede in cui la disabilità possa trovare adeguato riconoscimento

E' evidente che si tratta di normativa generica e anche contraddittoria nel senso di rendere difficile l'individuazione dei Soggetti chiamati a svolgere funzioni pubbliche che si rivelino efficaci e nel senso di prevedere soltanto in via di generica enunciazione

di principio, priva di qualunque normativa di dettaglio applicativa, l'inserimento delle persone con disabilità in concreto nel mondo del lavoro.

#### **Il sistema regionale per l'impiego in Piemonte**

La Regione Piemonte ha ridefinito il sistema regionale per l'impiego con la L.R. 14 dicembre, n. 41/98 *"Organizzazione delle funzioni regionali e locali in materia di mercato del lavoro"* e rinnovato le procedure del **collocamento obbligatorio** con la L.R. 51/2000.

A sostegno della realizzazione operativa dei servizi per l'impiego, è nato il nuovo Ente Strumentale della Regione, l'Agenzia Piemonte Lavoro, con il compito di favorire l'integrazione tra le varie strutture ed assicurare innovazione e sperimentazione: le sue funzioni principali sono il supporto alla programmazione, la gestione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche regionali del lavoro, l'assistenza tecnica a Province, Comuni e Comunità Montane e l'integrazione tra il S.I.L. e il sistema informativo regionale per il lavoro. Spetta inoltre all'Agenzia proporre alla Giunta regionale gli standard qualitativi dei nuovi servizi.

Tra le funzioni dei Centri per l'Impiego la legge regionale prevede la promozione dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa per i soggetti svantaggiati, attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato. Viene istituito a tale fine un Comitato tecnico per l'occupazione dei disabili, costituito da esperti in materia di inabilità al lavoro, e istituito il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili la cui gestione è stata affidata all'Agenzia Piemonte Lavoro.

**La legge regionale del Piemonte 22.12.2008, n. 34** (Norme per la promozione dell'occupazione della qualità della sicurezza e regolarità del lavoro) **ha previsto all'art. 34 di "promuovere con gli enti Locali l'inserimento lavorativo delle persone disabili"** (comma1).

A tal fine *"La Regione e gli enti locali, nell'ambito dei servizi e delle modalità di collocamento mirato di cui all'articolo 12 bis della l. 68/1999 e successive modificazioni e integrazioni, promuovono l'inserimento lavorativo delle persone disabili che presentano particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo*

*ordinario, prioritariamente nelle cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b) della l. 381/1991. (comma 2)*

### 1.2. La disabilità psichica

Per quanto riguarda poi le modalità di assunzione delle persone con disabilità psichica occorre sicuramente evidenziare alcuni aspetti problematici contenuti nella legge n. 68/99 che all'art. 9 comma 4 della legge 68/99 prevede: "I disabili psichici vengono avviati su richiesta nominativa mediante le convenzioni di cui all'articolo 11".

La legge per il diritto al lavoro dei disabili ha perciò voluto tracciare un percorso di "protezione" per le persone con disabilità psichica sul presupposto che esse costituiscono una categoria particolarmente fragile, prevedendone l'assunzione esclusivamente mediante chiamata nominativa ovvero attraverso una convenzione tra il datore di lavoro ed il centro per l'impiego (art. 11 legge n. 68/99).

Lo strumento della convenzione se da un lato può costruire un percorso d'inserimento guidato e mirato rispetto alle possibilità del lavoratore e alle esigenze dell'impresa, dall'altro, precludendo alle persone con disabilità altre possibilità di avvio quali la chiamata numerica o l'avviso pubblico, limita soggetti particolarmente deboli del mercato del lavoro che, per contro, avrebbero dovuto disporre di una molteplicità di strumenti per trovare un'integrazione lavorativa e non di una unica ed esclusiva modalità di accesso al lavoro attraverso la chiamata nominativa e la stipula di una convenzione.

Al riguardo, si può richiamare la Sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 2 febbraio 1990 in cui si sanciva l'illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 5 della legge 2 aprile 1968, n. 482 nella parte in cui non considerava invalidi civili, ai fini della legge stessa, anche quei soggetti affetti da minorazione psichica con una capacità lavorativa tale da consentirne l'impiego in mansioni compatibili.

In particolare la Corte costituzionale ha affermato il principio secondo cui *"come sul piano proprio costituzionale, oltre che su quello morale, non sono ammissibili esclusioni e limitazioni volte a relegare in situazioni di isolamento e di assurda discriminazione*

*soggetti che, particolarmente colpiti, hanno all'incontro pieno diritto di inserirsi capacemente nel mondo del lavoro, spettando alla Repubblica l'impegno di promuovere ogni prevedibile condizione organizzativa per rendere effettivo l'esercizio di un tale diritto. Conseguentemente, sarà compito specifico degli accertamenti (previsti dal successivo art. 20 della legge n. 482 del 1968) determinare in concreto, in base cioè al grado di percezione dei dati di realtà, l'idoneità o meno a proficuo impiego dei soggetti incisi da distorsioni della sfera psichica: le condizioni, cioè, di compatibilità delle mansioni, nel reciproco intreccio dei fattori soggettivi e oggettivi che allo svolgimento di una specifica attività lavorativa ineriscono. In tali termini va perciò modificato l'art. 20 della legge n. 482 del 1968, prescrivendo, altresì, la integrazione del Collegio sanitario, ivi previsto, con uno specialista nelle discipline neurologiche o psichiatriche."*

Proprio in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/1990, l'art. 19 della legge 104/92 ha stabilito che, in attesa di una riforma organica, le disposizioni del collocamento obbligatorio, contenute nella legge n. 482/68, e successive modificazioni, devono intendersi applicabili anche a coloro che sono affetti da minorazione psichica, i quali abbiano una capacità lavorativa che ne consente l'impiego in mansioni compatibili, disponendo che "ai fini dell'avviamento al lavoro, la valutazione della persona con disabilità ("handicappata" secondo la definizione contenuta nella L. 104/1992) tiene conto della capacità lavorativa e relazionale dell'individuo e non solo della minorazione fisico o psichica. La capacità lavorativa è accertata dalle commissioni di cui all'articolo 4 della presente legge, integrate ai sensi dello stesso articolo da uno specialista nelle discipline neurologiche, psichiatriche o psicologiche".

Lungo tale linea interpretativa, può quindi leggersi nella norma contenuta nel quarto comma dell' 9 della L. 68/1999 un atto di "involuzione normativa" che aprioristicamente ha escluso la possibilità di individuare per le persone con disabilità psichica percorsi di collocamento mirato ulteriori rispetto alla chiamata nominativa che segue alla stipula della parte di cooperative.

In definitiva, il problema posto dall'art. 9 - comma 4 della legge n. 68/99, ovvero il limite all'accesso al mercato del lavoro imposto alle persone con disabilità psichica, andrebbe analizzato con più attenzione tenendo conto che questo aspetto della legge 68/99 suscita non poche perplessità ed interrogativi alla luce della normativa antidiscriminazione e in particolare della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea 4 luglio 2013 C-312/11 (Commissione europea contro Repubblica italiana) che ha sancito: *"La Repubblica italiana, non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuto meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro"*.

D'altro canto, la legge 12 marzo 1999 n. 68 «Norme per il diritto al lavoro dei disabili» rappresenta l'ultima riforma organica finalizzata ad affrontare tali problematiche, prima del recepimento della Direttiva europea sulla non discriminazione e della ratifica della Convenzione di New York e l'osservazione e l'analisi della situazione giuridico-normativa ed economica dell'integrazione lavorativa delle persone disabili, tuttavia, ci restituiscono il quadro di una vicenda ambivalente: da un lato l'inserimento nel mercato del lavoro è stato sinora visto come una priorità e uno degli strumenti essenziali per l'inclusione sociale delle persone disabili a livello nazionale e sovranazionale (Unione europea, Nazioni Unite), dall'altro l'evoluzione delle dinamiche produttive, sotto la spinta della globalizzazione, ha fatto emergere progressivamente le difficoltà insite nella concreta realizzazione dell'integrazione lavorativa delle persone disabili.

In particolare, il raggiungimento dei livelli di produttività, l'eventuale impegno organizzativo aggiuntivo richiesto per raggiungere quegli stessi livelli, le conseguenti rigidità introdotte nell'uso flessibile della manodopera, gli eventuali costi connessi all'adattamento delle attrezzature di lavoro per il superamento di particolari tipi di svantaggio (fisico, sensoriale, psichico o mentale), le conseguenze sul piano relazionale



e motivazionale dei lavoratori (disabili e non), l'aggravamento dell'impegno dedicato al processo di socializzazione organizzativa del lavoratore, costituendo per i datori di lavoro costi economici, possono determinare gravi ed oggettivi fattori di esclusione delle persone disabili dalle realtà economico-produttiva.

**La questione irrisolta di un reddito di lavoro e di cittadinanza inclusiva da connettersi al lavoro in favore delle persone con disabilità**

La legge 68/1999, pur avendo cercato di costruire un sistema razionale attraverso il quale "far dialogare" lavoratori, datori di lavoro e servizi amministrativi, in quanto legislazione speciale del lavoro, non ha potuto determinare mutamenti significativi sul versante dell'integrazione e dell'inclusione lavorativa; avendo, d'altro canto, trascurato l'adeguata e concreta attuazione di norme provenienti dall'ordinamento internazionale e comunitario nel segno di un'evoluzione efficace del principio di pari opportunità e del divieto di discriminazione delle persone con disabilità.

L'individuazione degli elementi caratterizzanti la situazione di disabilità, continua a fare riferimento al quadro normativo preesistente (legge quadro 104/1992), alla legislazione sull'invalidità e l'inabilità e agli ordini di priorità delle azioni derivanti dai grandi processi di trasformazione dei sistemi di *welfare* previdenziali e assistenziali basati sullo *status lavorativo*, e del connesso sistema di protezione previdenziale ed assistenziale.

La centralità che il lavoro assume nel nostro ordinamento comporta una polarizzazione della tutela dei bisogni vitali in capo all'individuo- produttore e ha, in qualche modo, rappresentato un fattore di discriminazione per tutti quei soggetti, come le persone disabili, che rimangono esclusi dal mondo del lavoro.

Nell'attuale situazione di crisi economica, occorre affrontare la domanda di tutele "universalistiche" proveniente dalle società post-industriali, che non sono più in grado di riassorbire tutti i cittadini nell'alveo di una protezione sociale concepita per i lavoratori occupati.

### 1.3. La riorganizzazione dei Centri per l'impiego

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 superiore; 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;

1.4. Interventi del Difensore civico per garantire il diritto al lavoro e ad una esistenza dignitosa delle persone conseguenti alla sentenza del 4.07.2013 della Corte di Giustizia dell'Unione europea C-312/11 (Commissione europea contro Repubblica italiana) di condanna della Repubblica italiana per non avere imposto a far tempo da Direttiva europea antidiscriminatoria del 2000 a tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, soluzioni ragionevoli applicabili a tutte le persone con disabilità, al fine di garantire il concreto accesso al lavoro in condizioni di parità di trattamento.

La Commissione europea, avviando una procedura di infrazione per inadempimento a carico della Repubblica italiana, ha richiesto al Giudice europeo *“di dichiarare che la Repubblica italiana, non imponendo a tutti i datori di lavoro di prevedere soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”*.

La persistente violazione della Direttiva 2000/78/CE si è protratta così a lungo che la Corte di Giustizia dell'Unione europea si è vista costretta, con la citata

sentenza, a dichiarare e statuire: *“La Repubblica italiana, non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l’articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”*.

Ai sensi dell’art. 1, la Direttiva 2000/78/CE *“mira a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l’occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento”*.

Si intende per principio di parità di trattamento, ai sensi dell’art. 2, l’assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su uno dei motivi di cui all’articolo 1; in particolare (comma 2): *“a) sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all’articolo 1, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un’altra in una situazione analoga; b) sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che:*

*i) tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari; o che*

*ii) nel caso di persone portatrici di un particolare handicap, il datore di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la presente direttiva sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate, conformemente ai principi di cui all’articolo 5, per ovviare agli svantaggi provocati da tale disposizione, tale criterio o tale prassi”*.

La Direttiva 2000/78/CE, ai sensi dell'art. 3, si applica: *“a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene:*

*.....c) all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione”*

Infine, ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 2000/78/CE: *“Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previste soluzioni ragionevoli. Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili”*: misure non solo doverose, dunque, ma sussistenti nel nostro Paese e tuttavia non correttamente gestite secondo la Commissione europea e, come sentenziato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

**Premessa delle indagini e degli interventi istituzionali del Difensore civico a sostegno delle persone con disabilità e del loro diritto al lavoro e ad un'esistenza dignitosa**

L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità costituisce un impegno importante nell'ambito delle politiche di inclusione attiva e, in misura maggiore, in periodi di crisi economica in cui si riducono drasticamente le risorse economiche a disposizione degli interventi a sostegno delle persone più lontane dal mercato del lavoro e cresce ulteriormente la disperazione anche economica di quelle persone e dei loro familiari.

La situazione occupazionale delle persone disabili dimostra come inserirsi nel mondo del lavoro, soprattutto in contesti privati, sia assai difficile e complesso e anzi alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea quasi sempre

illusorio se non impossibile, pur a fronte di apparenti misure legislative, agevolative che evidentemente sono inefficaci.

Da ciò il dovere istituzionale di interrogarsi sull'efficacia delle politiche di sostegno attivate e delle azioni pubbliche e amministrative intraprese per combattere la discriminazione e favorire l'inclusione e l'integrazione delle persone disabili secondo il principio di *mainstreaming* di derivazione comunitaria, che assegna alle autorità pubbliche il compito, prima di procedere all'assunzione di una data misura, di valutare l'eventuale effetto discriminatorio che essa possa determinare, mirando così ad evitare conseguenze negative e a migliorare la qualità e l'incisività delle proprie azioni.

Il Difensore civico, al quale competono funzioni di garanzia della regolarità e correttezza, del buon andamento e dell'imparzialità delle Amministrazioni, in ossequio al principio fissato dall'art. 97 della Costituzione, in tale ambito assolve anche al compito di tutelare diritti fondamentali delle persone (art. 16 Legge 15.05.1997, n. 127 in relazione all'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte e alla legge regionale 9.12.1981, n. 50 e s.m.i.)- Cfr. Corte Cost. 3.12.2010, n. 326- ed in particolare i diritti delle persone con disabilità, anche secondo l'art. 36 della L. 5.0.2.1992 n. 104 che attribuisce al Difensore civico la costituzione di parte civile nel processo penale *"per i reati di cui all'articolo 527 del codice penale, i delitti non colposi di cui ai titoli XII e XIII del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, quando commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale"*.

In particolare, il Difensore civico interviene per stimolare e sollecitare, da parte delle Amministrazioni, condotte rivolte ad una "buona amministrazione" e comportamenti atti a rimuovere situazioni che possano costituire ostacoli o limiti al pieno ed incondizionato esercizio dei diritti di cui sono titolari le persone, *maxime* di diritti fondamentali come quello al lavoro e all'esistenza dignitosa tutelati in via generale e dalla Carta costituzionale e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e, per quanto concerne le persone con disabilità, in particolare, dalla Convenzione delle Nazioni Unite approvata a nome della Comunità europea dalla

Decisione 2010/48/CE del Consiglio del 26.11.2009 (Convenzione dell'ONU), dalla Direttiva 2000/78/CE recepita in Italia con il D.Lgs 9.07.2003, n. 216 (Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) che tuttavia non contiene, come sentenziato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, le misure di applicazione della stessa e, in particolare, quelle relative all'art. 5 della stessa Direttiva ( per cui *"è necessario che gli Stati membri non si limitino a disporre misure pubbliche di incentivo e di sostegno essendo loro compito imporre a tutti i datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili, che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro e che consentano a tali persone di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione"*).

Come si ricava dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea *per soluzioni ragionevoli*" deve intendersi *"l'eliminazione delle barriere di diversa natura che ostacolano, come in Italia, la piena ed effettiva partecipazione delle persone disabili alla vita professionale su base di eguaglianza con gli altri lavoratori"* dovendosi intendere la nozione di "handicap" nel senso specificato nella sentenza 11.04.2013 della stessa Corte (HK Danmark-C-335/11 e C-337/11) nel senso che si riferisce *"ad una limitazione risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature che, in interazione con barriere di diversa natura, passano a ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di eguaglianza con gli altri lavoratori"*.

Nemmeno la legge 104/1992, come sentenziato dalla Corte di Giustizia, ha consentito di realizzare misure che consentano di favorire il pieno inserimento nel mondo del lavoro, in forma individuale o associata, nonché la tutela del loro impiego per le persone con disabilità, in quanto si è limitata ad attribuire alle Regioni generica competenza *"a regolamentare le agevolazioni ai singoli disabili per recarsi al posto di lavoro e per l'avvio e lo svolgimento di attività lavorative autonome, nonché incentivi, agevolazioni e contributi accordati ai datori di lavoro...."* ma *"da tale legge quadro non risulta che essa garantisce che tutti i datori di lavoro siano tenuti ad adottare*



*provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore dei disabili, come esige l'art. 5 della Direttiva 2000/78/CE".*

E anche la legge 8.11.1991, n. 381 ("Disciplina delle cooperative sociali"), contenente norme relative alle cooperative sociali i cui dipendenti devono essere almeno per il 30% persone svantaggiate, a chiusura del cerchio che ha portato alla condanna della Repubblica italiana, "*non contiene neanche essa*", (così come la legge 68/1999 che ha lo scopo esclusivo di favorire l'accesso all'impiego di taluni disabili e non è volta a disciplinare quanto richiesto dall'art. 5 della Direttiva 2000/78/CE) "*disposizioni che impongono a tutti i datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete*".

In definitiva, tutta la legislazione italiana anche se valutata nel suo complesso "*non impone alcunché ai datori di lavoro in termini di efficacia e effettività, in funzione delle esigenze concrete delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, al fine di consentire a tali persone di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione*".

Nell'esercizio della sua funzione, il Difensore civico considera l'assoluta rilevanza della situazione lavorativa delle persone con disabilità, peraltro nel corso di questi anni oggetto di numerose richieste di intervento da parte di Associazioni e cittadini, per il pieno rispetto dei diritti, in quanto costituzionalmente garantiti ed essenziali al lavoro e, più in generale, alla dignità delle persone che richiedono, necessariamente, concretizzazione e attuazione attraverso "*il concorso di tutte le autorità pubbliche interessate, ciascuna nell'ambito della propria competenza legislativa ed amministrativa*" (Corte Costituzionale 4.07.2010, n. 251).

In buona sostanza, si tratta di garantire alle persone con disabilità il diritto alla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro che si estrinseca secondo la Corte di Giustizia dell'Unione europea nell'obbligo di approntare soluzioni ragionevoli da parte del datore di lavoro, e quindi contribuire ad impedire discriminazioni, dirette e/o indirette; assicurando in definitiva ad ogni persona con disabilità le condizioni necessarie a condurre una vita dignitosa di cui

autonomia e benessere costituiscono condizioni imprescindibili e vantaggio per l'intera Comunità, tanto in termini di adempimento di obblighi etico-giuridici che in termini economici, fiscali, e di minori oneri di tipo assistenziale.

- Intervento del Difensore civico nei confronti dell'Autorità di regolazione dei Trasporti con riferimento alla normativa sul collocamento mirato.

Lettera del 20.02.2014 prot.n. 291

All'Autorità di regolazione dei trasporti  
Via Nizza 230  
10126 TORINO

E. p.c. Al Ministro *pro tempore*  
del Lavoro e delle Politiche sociali  
c.a. Prof. Enrico Giovannini  
Via Vittorio Veneto, 56  
00187 ROMA

Alla Direzione Lavoro e  
Formazione professionale della  
Regione Piemonte  
c.a. dr.ssa Paola Casagrande

Oggetto: Diritto al lavoro e ad un'esistenza dignitosa delle persone con disabilità:  
reclutamento del personale di ruolo presso l'Autorità di Regolazione dei  
Trasporti (rt. 37 del D.L. 6.12.2011 n. 201 conv. in Legge 22.12.2011, n. 214  
(Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti  
pubblici) così come modificato da L. 24 marzo 2012, n. 27

Il nostro Ufficio è prima d'ora intervenuto più volte a tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, in particolare con riguardo agli obblighi di legge per garantire il concreto accesso al lavoro attraverso il sistema del collocamento mirato e,

da ultimo, ha richiamato l'obbligo di tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, di tutelare quelle persone, garantendo soluzioni ragionevoli e pari condizioni di trattamento, così come sancito con sentenza 4.07.2013 della Corte di Giustizia dell'Unione europea C-312/11 (Commissione europea contro Repubblica italiana) che ha sanzionato la Repubblica italiana poiché " non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro" in conseguenza dell' inattuazione, ad oggi perdurante, della direttiva 2000/78/CE del 27.11.2000, che ha censurato in toto tutto il sistema normativo italiano in quanto insufficiente.

In proposito riteniamo opportuno allegare a questa nota copia dell'intervento di cui alla nota 10.07.2013 prot.n. 1141 la cui istruttoria è ancora in corso.

Con riguardo all'oggetto, il nostro Ufficio ha preso atto che codesta Autorità ha avviato processi di selezione finalizzati al reclutamento del personale ai sensi dell'art. 37 comma 6, lett. b-bis) della legge istitutiva.

Deriva da quanto sopra il dovere istituzionale del Difensore civico di intervenire allo scopo di richiamare gli obblighi di legge in capo a codesta Autorità finalizzati all'obbligatoria assunzione, previo ogni occorrendo percorso formativo di persone con disabilità in osservanza delle quote di riserva di legge che debbono essere senz'altro tenute in conto in ogni fase del reclutamento ivi compresa la selezione riferita a personale dipendente da pubbliche amministrazioni e comunque con riguardo alla totalità della pianta organica.

Tanto premesso confidiamo senz'altro, a fronte delle sollecitazioni che il nostro Ufficio riceve dalle persone interessate, in un pronto riscontro che confermi i modi e i termini del corretto rispetto della normativa posta a protezione di inviolabili diritti fondamentali.

Ai fini di ogni opportuna informazione e di ogni possibile intervento di competenza e per le finalità che precedono la presente nota viene parimenti indirizzata agli uffici preposti a monitoraggio, controllo e vigilanza, restando in attesa di riscontro.

**Allegate le risposte pervenute dalla Provincia di Torino e dall'Autorità  
per la regolazione dei trasporti**



SERVIZIO POLITICHE PER IL LAVORO

www.provincia.torino.gov.it



Struttura mittente NCB

Prot. N. 40473

TL 46.8.3

1.10.7.1/102

Consiglio Regionale del Piemonte



A00000466/DC-R 14/03/14 DC

Torino, 7.3.2014

Spett.le Autorità di regolazione  
dei trasporti  
via Nizza 230  
10126 TORINO

e p.c.

AL Difensore Civico Regionale  
via Dellala 8  
10121 TORINO

Oggetto: Legge 68/99 - Assunzione disabili.

Come previsto dall'art. 3 comma 1 della legge n.68/99, i datori di lavoro pubblici sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1 nella seguente misura:

- a) 7% dei lavoratori occupati, se occupano e più di 50 dipendenti;
- b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti.

I soggetti definiti dall'art. 1 legge n.68/99 sono :

- a) le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento;
- b) le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento;
- c) le persone non vedenti o sordomute;
- d) le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni"

Inoltre, i datori di lavoro pubblici sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie di cui all'articolo 18 comma 2 legge 68/99 nella seguente misura:

- a) una unità per aziende da 51 a 150 dipendenti;
- b) 1% per aziende con più di 150 dipendenti

I soggetti previsti dall'art. 18 comma 2 - legge 68/99- sono:

- a) orfani e coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravarsi dell'invalidità riportata per tali cause
- b) coniugi e figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro
- c) profughi italiani rimpatriati.
- d) vittime del dovere e del terrorismo e della criminalità organizzata previste dalla legge 407/98

C.so INGILTERRA, 7 - 10138 TORINO - TEL. 011 2517507 - FAX 011 8614289

E-MAIL [politichelavoro@provincia.torino.it](mailto:politichelavoro@provincia.torino.it)PEC [protocollo@cert.provincia.torino.it](mailto:protocollo@cert.provincia.torino.it)



SERVIZIO POLITICHE PER IL LAVORO



www.provincia.torino.gov.it

Ai fini dell'adempimento dell'obbligo previsto dalla legge 68/99, i datori di lavoro pubblici effettuano le assunzioni ai sensi dell'art. 35 d.lgs 165/2001 e smi. salva l'applicazione dell'art. 11 legge 68/99 in materia di convenzioni.

Ai sensi dell'art. 11 della Legge 68/99 il datore di lavoro può stipulare convenzioni che favoriscano l'inserimento lavorativo dei disabili e consentano di determinare i tempi e le modalità delle assunzioni degli stessi graduando gli obblighi imposti dalla legge.

L'art. 6 della Legge 68/99, modificato da ultimo dall'art. 4 comma 27 lettera d) Legge 28 giugno 2012, n.92, ha mantenuto in capo allo Scrivente il monitoraggio degli adempimenti sopra richiamati, prevedendo nello specifico che: *"Gli organismi individuati dalle regioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469..... sono tenuti a comunicare, anche in via telematica, con cadenza almeno mensile, alla competente Direzione territoriale del lavoro, il mancato rispetto degli obblighi di cui all'art. 3, nonché il ricorso agli esoneri, ai fini della attivazione degli eventuali accertamenti"*.

Considerata l'inderogabilità dell'adempimento di cui sopra e la complessità dell'applicazione della normativa:

Vista, altresì, la nota pervenuta dal Difensore Civico Regionale prot. n. 110-7-1.102 del 20 febbraio 2014 avente per oggetto "Diritto al lavoro e ad un'esistenza dignitosa delle persone con disabilità: reclutamento del personale di ruolo presso l'Autorità di Regolazione dei Trasporti"

Il Servizio Scrivente sensibilizza codesto l'Ente all'osservanza dei tempi previsti dalla legge per l'attivazione di ogni opportuna iniziativa utile a garantire la copertura delle quote d'obbligo di cui alla legge 68/99 ( 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo per Enti pubblici con organici superiori a 35 dipendenti; 12 mesi dall'insorgenza dell'obbligo per Enti pubblici con organici 15-35 dipendenti)

Nel rimanere a disposizione per qualsiasi ulteriore eventuale chiarimento si porgono distinti saluti

IL DIRIGENTE  
Servizio Politiche per il lavoro  
(Dot. Gianfranco BORDONE)



2. Elaboración de la base de datos



100-29870-10-2

A200 Antenna (AFL-10)

Difensiya repressiyası və əməliyyatların icrasına dair təlimatlar.

Via Italia 50

1972 TORINO

differently, depending on perspective of

Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Dott.ssa Paola CASAGRANDE  
Direzione lavoro e formazione  
professionale della Regione Piemonte

Oggetto: diritto al lavoro delle persone con disabilità - procedura di selezione avviata dall'Autorità di regolazione dei trasporti e riservata a personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni ex art. 37, comma 6, lett. b-bis) del d.l. n. 201/2011

Con riferimento alla nota in oggetto del Difensore Civico del Consiglio regionale del Piemonte (prot. ART- 6117/2014 dell'11 febbraio 2014) in ordine all'applicazione della normativa sulla quote di riserva di legge delle persone con disabilità nelle procedure di selezione avviata dall'Autorità di regolazione dei trasporti e riservata a personale proveniente dalla pubblica amministrazione ex art. 37, comma n. lett. b- bis) del d.l. n. 201/2011, si fa presente quanto segue:

Come è noto, la legge n. 68/1999 mira, da un lato, a garantire ai disabili la possibilità di accedere ai concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni in effettive condizioni di parità con gli altri e, dall'altro, a assicurare l'effettivo impiego imponendo ai datori di lavoro pubblici e privati, una riserva di posti disponibili, nella misura stabilita *ex lege*.

Al sensi dell'art. 37 del decreto istitutivo, l'Autorità è dotata di una pianta organica pari ad ottanta unità di personale, di cui quaranta da reclutare attraverso un'apposita selezione riservata nell'ambito del personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni. L'Autorità, a poco tempo dalla sua costituzione, al fine di dotarsi delle risorse necessarie per lo svolgimento dei compiti istituzionali, ha dato avvio - in prima battuta, alle procedure selettive citate, riservate al personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni e provvederà, in un secondo momento, al completamento della pianta organica secondo le modalità e le procedure prescritte dalla normativa vigente in tema di accesso al pubblico impiego.

Pertanto, posto che già nell'ambito della procedura appena bandita sono garantite pari condizioni di accesso per tutti i candidati - all'ultima condizione imposta dalla legge della provenienza dalle pubbliche amministrazioni - e che al momento le procedure selettive sono destinate a coprire solo una parte della dotazione organica, si comunica che l'Autorità continuerà a garantire parità di accesso in tutte le procedure.

ARI

Seconde

trattato n. 100

1. 1. 1985

colture che hanno a presente e ad avvenire con loro e di pollare le piante di legge a favore di  
avogatori, disabit, perenne, comite e di condizionali comite, data in data legge n. 68/1985

1. 1. 1985

2. 1. 1985 (Antonio SCINO)



- **Intervento nei confronti del Comune di Torino per il rispetto delle norme sul collocamento dei centralinisti ciechi e dei disabili**

**Lettera del 28.07.2014 prot.n. 1337**

I) Al Signor Sindaco della  
Città di Torino

Alla Direzione organizzazione della  
Città di Torino

II) Al Servizio Politiche per il Lavoro della  
Provincia di Torino

E, p.c. ....

**Oggetto: Esposto centralinisti non vedenti contro il Comune di Torino per presunta violazione degli obblighi di legge in materia di collocamento mirato**

Si sono rivolti a questo Ufficio i Sig.ri ....centralinisti non vedenti iscritti all'Albo professionale dei Centralinisti privi della vista, esponendo una questione concernente avviamento numerico al lavoro presso il Comune di Torino.

In particolare, gli esponenti hanno evidenziato e documentato quanto segue:

1. di avere appreso a maggio 2014, a seguito di richiesta di accesso agli atti finalizzata al loro collocamento lavorativo presso l'Ufficio per la gestione della graduatoria provinciale e per l'espletamento delle procedure di avviamento lavorativo dei centralinisti privi della vista, che il Comune di Torino impiega n. 37 centralinisti di cui soltanto 3 non vedenti ed iscritti all'Albo Professionale Nazionale dei centralinisti telefonici privi della vista (art. 1 L. 29.03.1985, n. 113 "Aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti");
2. di avere quindi riscontrato il mancato raggiungimento della quota di riserva specifica per i centralinisti privi della vista quantificabile in 50% +1 sul totale complessivo degli impiegati con quella mansione (art. 3, comma 4 L. 113/85);

3. di avere pertanto inoltrato alla Provincia di Torino richiesta di dare corso alla procedura di avviamento numerico al lavoro da parte dell'Ufficio provinciale, ai sensi dell'art. 6 comma 5 della L. 113/1985;
4. di avere ricevuto dalla Provincia di Torino nota con cui è stato comunicato di avere avviato contatto diretto con l'amministrazione della Città di Torino, evidenziando quanto segue: *"In seguito alla sollecitazione ricevuta, il Comune ci ha risposto che gli addetti al centralino sono attualmente investiti di altre mansioni oltre a quella specifica di smistamento delle telefonate, dovendo dare risposte in tempo reale ai clienti (interni ed esterni) che si rivolgono al centralino e dovendo quindi consultare vari sistemi informatici, rubriche e pagine web. Viene quindi comunicato che la situazione descritta renderebbe problematico l'inserimento di soggetti privi della vista oltre a quelli già in forza. Visto quanto dichiarato dal Comune di Torino e stante l'organizzazione del lavoro descritta, questo Ufficio si rivolgerà agli Uffici preposti per le verifiche del caso o di competenza"*;
5. di avere conseguito, ai fini dell'iscrizione all'albo nazionale dei centralinisti non vedenti, specifica abilitazione di "centralinista su sistemi informatici", presso ENGIM Piemonte con apprendimento delle tecniche di smistamento delle telefonate, di comunicazione con gli utenti esterni e interni (anche in lingua francese e inglese), nonché dell'utilizzo di sistemi informatici, tra i quali quello della ricerca su rubrica telematica, la consultazione di pagine web;
6. di richiedere l'intervento del Difensore civico *"al fine di tutelare la nostra posizione derivante dal dettato legislativo sopra richiamato, al momento ingiustificatamente discriminata"*, come da nota che si allega con tutta la documentazione pervenuta a questo Ufficio in data 23.07.2014.

#### Premessa

1. Il quadro di riferimento normativo e gli interventi già dispiegati dal Difensore civico sulla problematica del collocamento mirato.

L'attività del Difensore civico è prevalentemente orientata nel senso di tutelare le fasce più deboli ed indifese della popolazione, onde garantire il rispetto dei diritti fondamentali nell'azione amministrativa e in tale ambito si occupa, tra l'altro di problematiche delle persone con disabilità e del lavoro negato alle medesime in relazione ad una legislazione e ad una conseguente azione amministrativa ritenuta assolutamente inadeguata, da ultimo, in un' importante e purtroppo rimasta inascoltata sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 4.07.2013 (C-312/11 Commissione europea contro Repubblica italiana)

Con tale sentenza, derivante da ricorso della Commissione europea che avviò procedura di infrazione per inadempimento a carico della Repubblica italiana e dei suoi organi anche periferici, l'Italia è stata condannata per essere venuta meno al suo obbligo di recepire compiutamente e correttamente l'art. 5 della lontana Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27.11.2000 che stabiliva un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro applicabili a tutte le persone con disabilità.

Come affermato dalla Corte di Giustizia nell'importante sentenza, è emerso che tutta la legislazione italiana *"anche se valutata nel suo complesso non impone all'insieme dei datori di lavoro l'obbligo di adottare ove ve ne sia necessità, provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili, che riguardino i diversi aspetti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, al fine di consentire a tali persone di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione"*.

Sulla base della inattuazione della menzionata Direttiva e degli obblighi scaturenti dalla sentenza precettiva della Corte di Giustizia, il Difensore civico è prima d'ora intervenuto con note che si allegano da riferirsi alla problematica nel suo complesso e agli obblighi conseguenti purtroppo ad oggi rimasti inadempiti ovvero ritardati e comunque elusi con ogni conseguente responsabilità a carico di tutti i soggetti pubblici interessati e ferma restando l'incombenza permanente della statuzione del giudice europeo capace di comportare ingenti oneri a carico del Governo italiano.

La responsabilità è valutabile tanto in termini amministrativi e contabili che in ambito penali oltre che in ambito civilistico per quanto concerne il danno sofferto dalle persone interessate e il Difensore civico ha in tal senso il dovere di responsabilizzare le Amministrazioni.

**2. La deroga al blocco delle assunzioni nel pubblico impiego (DL- 101/2013):  
condotte ritardate ovvero omissive.**

Nel quadro di riferimento si innesta la disciplina dettata dall'art. 6 commi 6 e 7 d.l. 101/2013 conv. in L. 125/2013 che detta a carico delle pubbliche Amministrazioni l'obbligo di assumere persone appartenenti alle categorie protette, anche in soprannumero alle dotazioni organiche, da rideterminarsi secondo i criteri dettati dalla normativa.

In proposito merita rammentare all'attenzione delle SS.LL. che il Difensore civico prima d'ora ha indirizzato all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) nota 9.12.2013 prot. n. 2119, che si allega, per rammentare l'obbligo, purtroppo rimasto largamente inadempito pur avendo ricevuto una meritoria risposta dalla Presidenza dell'ANCI come da nota 7.01.2014 che tra l'altro ha evidenziato, raccogliendo la sollecitazione del Difensore civico, *"di avere già provveduto a sensibilizzare i Comuni circa l'obbligo di procedere alla rideterminazione del numero delle assunzioni delle categorie protette e ad effettuare, ove necessario, le conseguenti assunzioni"*.

Ma a fronte di condotte di inadempimenti debordanti, resta l'amarezza di chi come lo scrivente, invano richiama chi di dovere all'osservanza della legge, evitando anche condotte elusive, particolarmente gravi in danno di una popolazione particolarmente svantaggiata e indifesa ed anche evitando di sostituire ai fatti la retorica.

**3. Il collocamento mirato dei centralinisti non vedenti (legge 19.03.1985, n. 113)**

La legge 19.03.1985, n. 113 "Aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti" ha imposto (art. 3) ai datori di lavoro pubblici o privati l'obbligo di assunzione, per ogni ufficio, sede o stabilimento dotati di centralino telefonico, che abbia più di un posto di lavoro, di centralinisti telefonici privi della vista iscritti all'Albo nazionale in numero pari al 51 per cento dei posti; qualora i datori di lavoro non provveda all'assunzione entro sei mesi dalla data in cui sorge l'obbligo, l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione li invita a provvedere e trascorso un mese l'ufficio provinciale procede all'avviamento d'ufficio (art. 6 comma 5).

#### Considerazioni e sollecitazioni conclusive

Tutto quanto precade impone la verifica attenta di quanto occorso, innanzitutto per fini di trasparenza, tanto più alla luce di comunicazioni redatte per iscritto, pervenute agli interessati e allegate come quella della Provincia di Torino del maggio 2014 a cui si è fatto sopra riferimento, il cui tenore letterale e il cui contenuto suscitano non poca perplessità posto che rilevano tanto per il Comune quanto per la Provincia precisi e specifici obblighi anche di ordine procedimentale nonché di verifica, monitoraggio onde impedire condotte, in ipotesi, elusive.

Ad oggi, pare di potere ricavare sulla scorta della documentazione venuta all'attenzione del Difensore civico:

1. che il Comune di Torino ha in funzione due centralini telefonici, uno presso la sede di Piazza Palazzo di Città e l'altro presso il Pala-giusitizia di Torino impiegando rispettivamente 24 e 13 operatori di cui, secondo quanto esposto, 3 centralinisti iscritti all'albo nazionale.  
A fronte di una quota di riserva pari al 51%, prevista dall'art. 3 della l. 113/1985, il Comune di Torino sarebbe venuto meno all'obbligo di assumere di 19 centralinisti iscritti all'Albo nazionale;
2. che il Comune di Torino ha dichiarato, secondo quanto riportato nella nota della Provincia di Torino inviata agli esponenti che "gli addetti al centralino

sono attualmente investiti di altre mansioni oltre a quella specifica di smistamento delle telefonate, dovendo dare risposte in tempo reale ai clienti (esterni ed interni) che si rivolgono al centralino e dovendo quindi consultare vari sistemi informatici, rubriche e pagine web" e che risulterebbe "problematico l'inserimento di soggetti privi della vista oltre a quelli già in forza"; nemmeno apparendo essere stata presa in considerazione in alcun modo la qualifica professionale corrispondente al titolo abilitativo di centralinista iscritto all'Albo nazionale e più in generale l'obbligo di garantire alle persone con disabilità il diritto alla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro che si estrinseca secondo la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che ha efficacia precettiva anche nei confronti delle singole Amministrazioni interessate, nell'obbligo di approntare soluzioni ragionevoli da parte del datore di lavoro e quindi contribuire ad impedire discriminazioni dirette e/o indirette;

3. che risulterebbe in tal modo compromesso il dovere di non porre in essere atti discriminatori, diretti e/o indiretti, ai sensi dell'art. 2 della L. 1.03.2006, n. 67 (*"Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni"*), che conseguono a *"una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettano una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone"*
4. che a tale stregua risulterebbe parimenti compromesso il dovere generale di fornire una motivazione, sancito dalla Costituzione dall'art. 97 e dall'art. 3 della L. 7.08.1990, n. 241, sulle ragioni del ritardo nell'attuazione della L. 113/1985 e così pure del D.L. 101/2013;

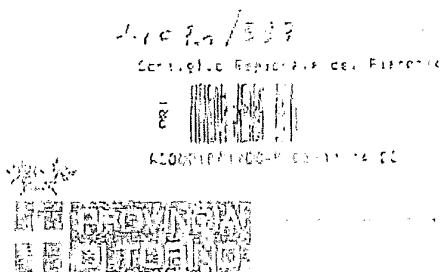
Pertanto, il Difensore civico coerentemente con la sua funzione di tutela dei diritti umani e fondamentali delle persone e di garanzia della trasparenza e della "buona amministrazione", sottopone all'attenzione degli Enti destinatari della presente i risultati dell'indagine avviata, sollecitando una responsabile, definitiva e compiuta

risposta, nonché la tempestiva attuazione della normativa di cui alla legge 113/1985 e al D.L. 101/2013.

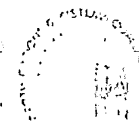
Naturalmente restano impregiudicati tutti i diritti degli interessati in ogni altra sede.

Per parte nostra si sollecita una doverosa e puntuale e urgente verifica di cui vorrete notiziare innanzitutto gli interessati con ogni eventuale attività integrativa e/o di autocorrezione in ipotesi necessaria.

**In allegato le risposte pervenute dal Comune di Torino e dalla Provincia di Torino**



SEMPRE IN CONTATTO CON IL SERVIZIO



Prot. n. 171097

Torino, 29/10/2014

Class. 16/08/01

Sistema di Informazione MCB

Al Difensore Civico della Regione Piemonte  
Avv. Antonio CAPUTOPEC: [difensore.civico@vert.cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@vert.cr.piemonte.it)

Oggetto: Vs. note prot. n. 1687 del 05/10/2014 e n. 1754 del 20/10/2014.  
Esposto centralinisti non vedenti contro il Comune di Torino (L. n. 113/1985).

Con riferimento alle note in oggetto, si comunica quanto segue.

La Provincia di Torino, con nota n. 103446 del 19 giugno 2014, ha chiesto alla Direzione Territoriale del Lavoro l'intervento del Servizio Ispettivo al fine di verificare la sussistenza o meno delle condizioni indicate dall'art. 6 della Legge in oggetto per il collocamento di centralinisti non vedenti da adibire ai centralini del Comune di Torino, presso le sedi di Piazza Palazzo di Città n. 1 e del Palagiustizia.

La Direzione Territoriale del Lavoro ha trasmesso in data 22/09/2014 il verbale di accertamento relativo alla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 3, comma 2, Legge 113/1985, in capo al Comune di Torino (n. A/308/62256).

Il Comune di Torino con nota n. 17296 del 22/10/2014, inviata per conoscenza allo scrivente, ha richiesto alla Direzione Territoriale del Lavoro la revisione del citato verbale, rilevando che i posti-operatore effettivamente assoggettabili alla normativa in argomento sarebbero inferiori a quanto verbalizzato dal Servizio Ispettivo.

La Provincia di Torino ha invitato, pertanto, il Comune di Torino ad ottemperare alla Legge n. 113/1985 secondo le indicazioni riportate nel verbale citato, in attesa di eventuali diverse determinazioni della Direzione Territoriale del Lavoro, e a comunicare le modalità secondo cui intende provvedere, evidenziando che in assenza di risposta entro un mese, procederà all'avviamento d'ufficio ai sensi dell'art. 6, comma 5, della L. n. 113/1985.

Distinti saluti.

Il Dirigente  
(Avv. Gianfranco Bortone)



CITTÀ DI TORINO

Direzione Organizzazione

26 GEN 2015

0001177

Al Difensore Civico  
Regione Piemonte  
Avv Antonio CAPUTO  
Via San Francesco d'Assisi 35  
10121 Torino

Oggetto: Esposto centralinisti non vedenti

Gentile Avvocato  
relativamente all'assunzione di personale non vedente ex legge n 113/85 si riepiloga quanto segue

- In data 30 giugno 2014 è stata sottoscritta la Convenzione tra la Città di Torino e la Provincia di Torino avente validità sino al 30/06/2022, al fine di favorire l'inserimento lavorativo di personale diversamente abile con definizione di tempi e modalità delle assunzioni

- Con determinazione dirigenziale n. 1211 approvata in data 5 agosto 2014, meco. n. 201403697/04, esecutiva dal 12 agosto 2014, è stata disposta l'assunzione ex legge n. 113/85 della signora ' e con decorrenza 01/09/2014.

- In data 20/11/2014 la Provincia di Torino ha provveduto all'avviamento ex legge n. 113/85 di ' nata il ' e ' .  
L'Amministrazione ha contattato i due nominativi, entrambi residenti fuori Regione, ed attende la Loro decisioni in merito alle proposte assunzionali.

- La Provincia di Torino in data 22/12/2014 ha provveduto all'avviamento ex legge n 113/85 dei signori '

- Tutti i soggetti sono stati tempestivamente contattati ed hanno accettato l'inserimento presso il Centralino che l'Amministrazione gestisce presso il Palazzo di Giustizia con contratto part-time di 21 ore. Per consentire l'adeguamento delle postazioni informatiche l'inserimento lavorativo avverrà presumibilmente il 1° marzo 2015.

Rimanendo a disposizione per ulteriori chiarimenti si porgono distinti saluti.

Il Direttore  
Dr. Emilio Agagliati



- **Intervento del Difensore civico nei confronti della Regione Piemonte per il ripristino del servizio di consultazione psicologica**

**Lettera del 22.05.2014 prot.n. 975**

Al Direttore Risorse Umane  
Patrimonio della  
Regione Piemonte

**Oggetto: Rinnovo Servizio di consultazione psicologica- Interruzione -Nota di 90 dipendenti della Giunta regionale- richiesta di riattivazione- Sollecitazione del Difensore civico**

E' pervenuta per conoscenza a questo Ufficio l'allegata nota, sottoscritta da 90 dipendenti della Giunta regionale, con cui è stata esposta una questione concernente il servizio di consultazione psicologica che *"funzionante fino al 2013, con il nuovo anno non è più stato rinnovato"*

In particolare, dalla succitata nota e dalla normativa di riferimento è risultato quanto segue:

- a) l'Amministrazione aveva istituito il servizio per fornire supporto specialistico ai dipendenti regionali poiché, come è noto, *"le situazioni di disagio psichico in Regione Piemonte sono assai varie, assai diffuse e in alcuni casi molto gravi"*;
- b) alle cause di disagio soggettivo che spesso conseguono alle assunzioni obbligatorie o difficili situazioni personali estranee all'amministrazione, *"si aggiungono quelle derivanti da criticità lavorative che tendono a deteriorare anche situazioni normali"*, nonché *"le preoccupazioni legate all'incertezza conseguente le molteplici riorganizzazioni, il mutare delle condizioni per il trattamento di quiescenza ed anche l'invecchiamento che rende psicologicamente più fragile il personale, sono solo alcuni dei motivi di origine interna che concorrono a produrre eccessivo stress e ad aggravare la situazione lavorativa"*

- e) il testo Unico sulla Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro stabilisce (art. 28 del D.Lgs. 9.04.2008, n. 81) che la valutazione dei rischi *"deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004"*;
- d) secondo quanto riportato nella Determinazione dirigenziale 12.09.2013, n. 559, la Regione Piemonte ha avviato il servizio di consultazione psicologica per il personale regionale consistente in interventi finalizzati a fornire supporto specialistico ai dipendenti che accusano disagio psichico e a i dipendenti tenuti a gestire casi difficili, affidando il servizio all'ASL TO1 1 con una convenzione di durata biennale dall'1.02.2012-31.12.2013 sottoscritta il 10 gennaio 2012, articolato in interventi di psicologi e psicoterapeuti in rapporto di collaborazione o di consulenza con la stessa ASL TO 1 e in un'attività di coordinamento;
- e) tale convenzione ad oggi non è stata rinnovata, né tanto meno risulta che l'Amministrazione regionale abbia assunto provvedimenti volti a sospendere il rapporto di collaborazione: in questo modo, di fatto, interrompendo ogni servizio di consultazione;
- f) il Piano Triennale delle Azioni Positive 2014/2016 (approvato Deliberazione della Giunta Regionale 23 dicembre 2013, n. 40-6959) ha posto nell'ambito dei temi della conciliazione, della promozione della cultura di genere e della valorizzazione delle differenze, *"una particolare attenzione al benessere lavorativo e promuove azioni finalizzate alla creazione di maggior benessere nell'ambiente di lavoro. Con tali azioni il Comitato Unico di Garanzia riconosce centralità ai temi dello stress occupazionale e del benessere psicologico sul luogo di lavoro, interpretati nelle loro dimensioni individuali, di gruppo e organizzative, come presupposto per progettare e realizzare interventi preventivi e di promozione della salute fisica e psicologica"*;

- g) con l'azione positiva -Sostegno al ruolo lavorativo- la Regione Piemonte *"vuole partecipare allo sviluppo di una cultura collettiva attenta ai temi del benessere psicologico ed organizzativo, progettando e realizzando interventi condotti da un gruppo di psicologi che contribuiscano alla gestione delle criticità relazionali inerenti il singolo lavoratore ed il gruppo di lavoro"*: attraverso interventi condotti da psicologi-psicoterapeuti che si articoleranno in *"consulenza individuale, tutoraggio e sostegno al ruolo lavorativo, consulenza ai gruppi di lavoro con la consapevolezza che i gruppi di lavoro componenti fondamentali della vita organizzativa per la loro complessità sono talvolta esposti a difficoltà comunicative e tensioni conflittuali che incidono negativamente sulla collaborazione e produttività"*;
- h) di rivolgersi al Difensore civico per sollecitare la riattivazione del servizio interrotto dal 2013 poiché i rischi psico-sociali e lo stress da lavoro correlato rappresentano ambiti in cui si declina la tutela del diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro: anche perché tali situazioni possono avere ripercussioni non soltanto sulle singole persone, ma anche sull'efficienza, efficacia ed economicità dell'attività dei pubblici uffici.

.....

*I risultati dell'indagine avviata -Raccomandazioni e sollecitazioni*

Alla luce di quanto esposto questo Ufficio ha la funzione di garanzia dell'imparzialità e della buona amministrazione che si esprime stimolando comportamenti conformi alle regole di trasparenza e imparzialità, di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e comportamenti atti a rimuovere situazioni che possano costituire ostacoli o limiti al pieno ed incondizionato esercizio dei diritti di cui sono titolari le persone, *maxime* di diritti fondamentali come quello alla salute tutelato dalla Carta costituzionale (art. 32) e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU); situazioni e vicende in cui l'esistenza di barriere burocratiche, organizzative, economiche, informative,

psicologiche possono svuotare sostanzialmente di ogni forza valore i diritti fondamentali delle persone.

Il diritto alla salute e al lavoro, che costituiscono una garanzia della dignità e dell'integrità delle persone, rappresentano una risorsa giuridica e culturale per favorire processi di partecipazione, in autonomia e parità di condizioni, delle persone alla vita della società.

In tal senso, quindi, occorre osservare la posizione dei 90 dipendenti della Regione Piemonte che si sono rivolti a questo Ufficio, in capo ai quali si sostanzia, quindi, l'interesse alla salute e alla sicurezza sul lavoro e all'adempimento dei conseguenti obblighi derivanti dalla legge e dalla normativa regionale di riferimento e, in ogni caso, l'istanza di conoscere compiutamente i presupposti di fatto e le ragioni di diritto per cui non è stata rinnovata la convenzione con la ASL TO 1, conseguentemente dando luogo all'interruzione del servizio di consultazione psicologica connotato da essenzialità, continuità e partecipazione nella fruizione da parte dei dipendenti.

D'altro canto, il dovere di motivazione, secondo quanto previsto dall'art. 3 della L. 241/1990, consiste nell'indicare i *"presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria"* e, in riferimento a tale principio, la Corte Costituzionale con la sentenza 5.11.2010 n. 310 ha evidenziato che l'assenza di motivazione elude i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa ai quali va riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e, in più, vanifica l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa che si realizza attraverso la motivazione *"in quanto strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa. Il tutto in presenza di provvedimenti non soltanto a carattere discrezionale, ma anche dotati di indubbia lesività per le situazioni del soggetto che ne è destinatario"*.

Inoltre, la posizione dei dipendenti regionali si connota per essere indissolubilmente legata ad un bisogno di "buona amministrazione", inteso come centro attivo di

godimento dei diritti e libertà nei confronti dell'Amministrazione e del procedimento come forma di esercizio di tale potere; sussistendo, come più volte ribadito la Corte europea dei Diritti dell'Uomo (da ultimo con la sentenza 21 gennaio 2014 ricorso 4875/11 *Placi v. Italy*), un'intima connessione tra buona amministrazione e il godimento dei diritti enunciati dalle Carte dei diritti.

Risulta quindi importante, anche nell'ottica di soddisfare il più ampio interesse della generalità dei dipendenti della Regione Piemonte ad una efficace, efficiente e trasparente azione amministrativa e, anche, gestione finanziaria e contabile dell'Ente, che gli uffici si facciano carico del problema, rimediando all'interruzione del servizio di consultazione psicologica, per mettere quindi i dipendenti della Regione Piemonte in condizione di potere legittimamente esercitare i propri diritti fondamentali alla salute e alla sicurezza sul lavoro.

Pertanto, il Difensore civico coerentemente con la sua funzione di tutela dei diritti umani e fondamentali delle persone e di garanzia della trasparenza e della "buona amministrazione", sottopone all'attenzione di codesta Direzione le seguenti raccomandazioni, sollecitando quanto segue:

- a) fornire comunque una motivazione anche ai sensi dell'art. 3 della L. 7.08.1990, n. 241 sulle ragioni per cui non è stata rinnovata la convenzione con la ASL TO 1 per il servizio di consultazione psicologica, pure a fronte di provvedimenti normativi e conseguenti atti amministrativi finalizzati *ut supra*;
- b) non venire meno, anche alla luce della legislazione statale e della normativa regionale di riferimento, agli obblighi nell'ambito della tutela della salute e del lavoro dei dipendenti della Regione Piemonte;
- c) approntare tempestivamente ogni iniziativa utile a riattivare il servizio di consultazione psicologica, in considerazione della essenzialità e della continuità nella fruizione dello stesso da parte dei

dipendenti. In difetto di che le condizioni di salute e in specie delle persone in condizioni di maggiore fragilità potrebbero subire compromissione con ogni connessa responsabilità a carico dell'Ente

in allegato la risposta pervenuta dalla Regione Piemonte

REGIONE  
PIEMONTE

Direzione Risorse Umane e Patrimonio

10.7.13.11  
Consiglio Regionale del Piemonte

R03001338/00-S 25-07/14 DC

Data 15/2/2014

Protocollo 22422

C.C. 40.10

Al Disensore Civico  
Avv. Antonio Caputo  
Via Dellala n. 8/C

10121 TORINO

Oggetto: Riscontro a nota di sollecito.

In riscontro alla VS nota di sollecito per l'attivazione del Servizio di Consulazione Psicologica a favore dei dipendenti della Giunta Regionale si precisa che con D.G.R. n. 4076959 del 23.12.2013 è stato approvato il Piano Triennale delle Azioni Positive 2014/2016 ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs. 165/2001 e degli artt. 42 e 48 del decreto legislativo 198/2006 e art. 21 della legge 183/2010.

Tra le azioni positive approvate con il provvedimento deliberativo di cui sopra è prevista l'azione cosiddetta "Sostegno al ruolo lavorativo". Tale azione è considerata prioritaria e pensata proprio per rispondere alle richieste di intervento relative ai temi dello stress lavoro correlato e del benessere psicologico legato alla sfera professionale.

La scrivente Direzione, tuttavia, visti i vincoli in materia di consulenze introdotti dall'art. 1, comma 5, del DL 101/2013, come convertito nella legge 125/2013 e gli ulteriori limiti introdotti dall'art. 14, comma 1, del DL 66/2014, prima di attivare le procedure per l'individuazione dei soggetti atti a realizzare l'azione sopra descritta, necessita di conoscere i dati relativi alle spese sostenute per consulenze studi e incarichi presso la Regione Piemonte.

Alla luce di tali considerazioni la scrivente Direzione ha già contattato, e più volte sollecitato, la Direzione competente a fornire i dati richiesti.

A tutt'oggi si è in attesa di riscontro per poter attivare le procedure atte ad individuare i professionisti cui affidare l'incarico indicato nell'azione positiva sopra descritta.

Cordiali saluti

IL Direttore Regionale ad Interim  
Vincenzo COCCOLO



## 2. Interventi del Difensore civico per garantire il diritto all'autonomia delle persone disabili

- Parcheggi, circolazione: lettera all'ANCI (Associazione Nazionale Comuni italiani) del Piemonte il rilascio del contrassegno europeo

Al Presidente ANCI  
Piemonte  
On. Piero Fassino

Al Sindaco del  
Comune di Torino

All'Assessore alla viabilità  
del Comune di Torino

Divisione Infrastrutture e  
Viabilità  
Settore Pianificazione e  
trasporti  
Comune di Torino

Gruppo Torinese Trasporti-  
GTT

**OGGETTO:** Denuncia del Difensore civico a tutela di persone con disabilità

Diritto ad una piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società delle persone con disabilità e alla mobilità personale:

1. mancato riscontro alla nota 20.11.2012 del Difensore civico concernente intervento sollecitatorio del Difensore sul rilascio del Contrassegno europeo per persone affette da disabilità (D.P.R. 30.07.2012, n. 151);
2. persistente inattuazione e mancata applicazione del D.P.R. 151/2012 (emanato in ritardata attuazione della lontana Raccomandazione del Consiglio dell'Unione

europea del 4.06.1998) in riferimento a permesso di circolazione H per persone con disabilità.

3. Necessità di evitare di evitare inutili e costosi aggravii burocratici in danno delle persone interessate alla mobilità senza subire inaccettabili discriminazioni.

Si è rivolto a questo Ufficio, mediante l'allegata nota, il Sig....., tutore della signora....., con lui convivente, persona con disabilità del 100%, alla quale è stato rilasciato, dal Comune di Torino, il contrassegno per facilitare la mobilità delle persone invalide "permesso di sosta H" (n. 153/13) esponendo una questione concernente il rinnovo del suddetto permesso di sosta già rilasciato ai sensi della Deliberazione del Consiglio Comunale del 4/6/2003 n. 03663/006, nonché la possibilità di sostare sulle strisce blu.

In particolare il Sig. .... ha evidenziato quanto segue:

1. di essere titolare di permesso sosta H che consente di sostare sulle aree riservate ai disabili poste nei pressi degli ospedali, ambulatori, strutture pubbliche oltre a consentire la libera circolazione nelle aree cittadine sottoposte a limitazioni (per esempio ZTL Centrale, ZTL Ambientale, aree verdi, aree pedonali) e l'accesso ai cimiteri della Città di Torino;
2. di essersi rivolto agli uffici della GTT di Via Cavour 15 a Torino e che *"l'impiegata e in conseguenza delle mie insistenze anche la responsabile dell'ufficio signora Torrazza si rifiutavano di consegnare il modulo per la richiesta del rinnovo con la pretesa che lo fornissi prima una serie di documenti, che peraltro la delibera non prevede per il rinnovo ma solo per il primo rilascio, altrimenti non mi avrebbero fornito alcun modulo"*;
3. di aver *"espresso, solo verbalmente, in quanto non mi era stata data altra possibilità, la propria indignazione"*;
4. di avere *"provveduto a documentarsi ulteriormente"* e di avere riscontrato che:

- L'art. 381 comma 5 (come modificato dal recente D.P.R. 151/2012
- "Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della

Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, concernente il regolamento di esecuzione e attuazione del nuovo codice della Strada, in materia di strutture, contrassegno e segnaletica per facilitare la mobilità delle persone invalide") che recepisce le Raccomandazioni del Consiglio Europeo 98/376/CE, dispone: *"Il Comune può inoltre deliberare anche nell'ambito delle aree destinate a parcheggio a pagamento gestite in concessione un numero di posti destinati alla sosta gratuita degli invalidi muniti di contrassegno superiore al limite minimo previsto dall'art. 11, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 503 e prevedere gratuità della sosta per gli invalidi nei parcheggi a pagamento qualora risultino già occupati o indisponibili gli stalli a loro riservati"*;

la delibera n. 03663/006 del 4.06.2003 "a cui la G.T.T. fa tuttora riferimento sarebbe quanto meno da rivedere alla luce delle successive disposizioni legislative, in quanto la delibera di cui sopra prevede la possibilità del rilascio del permesso di sosta nelle zone a pagamento (quando fossero occupati gli stalli riservati) solo per casi di cure o frequenza di centri socio-assistenziali qualora siano ubicati nelle zone a pagamento";

Tale scelta, riferisce il Sig. Bozza, *"appare piuttosto discriminatoria verso persone che hanno come unico mezzo di trasporto un'auto attrezzata (sui mezzi pubblici non c'è da fare affidamento perché sono pochi quelli attrezzati per il trasporto dei disabili) e che vorrebbero recarsi ad esempio in centro per motivi diversi da quelli socio sanitari; ad esempio: fare compere, andare al cinema o al teatro, a fare una passeggiata"*;

l'art. 381, comma 3 del D.P.R. 492 del 16/12/1992, come modificato dal D.P.R. 151/12, dispone: *"L'autorizzazione ha validità 5 anni. Il rinnovo avviene con la presentazione del certificato del medico*

*curante che conferma il persistere delle condizioni sanitarie che hanno dato luogo al rilascio".*

- *la delibera comunale n. 03663/006 del 2003 del Comune di Torino, per contro, "indica la durata del contrassegno in un anno a fronte del contrassegno previsto dalla legislazione nazionale che la indica in cinque anni. Non si comprende la motivazione di tale discrepanza che non tiene in alcun conto dei disagi provocati a questi cittadini";*

5. *di ritenere: " del tutto illogico che la medesima persona che sulla base della normativa nazionale abbia ottenuto il rilascio o il rinnovo del permesso rilasciato ai sensi del DPR 151/2012 debba invece produrre dell'altra documentazione o dimostrazione di quanto già dimostrato. A meno che, appunto, non si voglia limitare la sua mobilità solo a casi socio sanitari;*
6. *di rivolgersi "all'Assessore perché prenda atto delle mutate disposizioni nazionali e predisponga una verifica della delibera del comune di Torino sopra citata al fine di adeguare la durata del permesso di sosta H alle norme nazionali nonché al fine di renderne possibile il rilascio anche per permettere alle persone disabili di avere una vita sociale anche nei luoghi caratterizzati da parcheggi a pagamento;*
7. *di chiedere al Difensore Civico di "valutare se in questa vicenda non vi siano gli estremi della discriminazione ed emarginazione verso le persone disabili alle quali, non potendo le stesse utilizzare i mezzi pubblici, viene impedito, se non a pagamento quando gli stalli riservati non risultano sufficienti, di recarsi nelle zone con parcheggi a strisce blu. Se del caso dunque intervenire, per quanto il suo Ufficio è competente, per favorire la mobilità delle persone disabili anche quando la stessa è indirizzata a bisogni non necessariamente sanitari".*

***Ragioni e finalità dell'intervento del Difensore civico***

*Considerazioni, raccomandazioni e suggerimenti del Difensore civico*

Il Comune di Torino, a partire dal 3 dicembre 2012 ha iniziato ad utilizzare il Contrassegno europeo conforme al Modello previsto con Raccomandazione del Consiglio di Ministri europei del 4.06.1998; disponendo, come è dato legge sul sito istituzionale, che per il periodo transitorio (15.09.2012-15.09.2015) i contrassegni già rilasciati, di colore arancione, conserveranno la loro validità fino alla scadenza, ma saranno validi sul territorio nazionale. A specifica e motivata richiesta gli attuali permessi arancioni, tuttora in corso di validità, potranno essere sostituiti

Il contrassegno così introdotto consente: il transito nella ZTL Centrale, nelle vie riservate, nelle corsie riservate, all'interno delle aree pedonali, nelle aree verdi pubbliche, nonché la sosta nei posti riservati in via generica ai disabili su suolo pubblico senza limiti di orario e senza esposizione del disco orario; per contro **il permesso non consente di sostare nei parcheggi personali** (identificati da una palina che riporta un numero progressivo lo stesso numero si trova sul permesso della persona disabile titolare di quel parcheggio personale), nei luoghi ove vigono il divieto di fermata come previsto dagli artt. 157 e 158 del Nuovo Codice della Strada o il divieto di sosta con rimozione coatta, ove vige la sosta a pagamento (fatte salve eventuali disposizioni in deroga) durante l'orario di funzionamento della stessa, salvo che sia stato ottemperato all'obbligo di pagamento o si sia in possesso di permesso di sosta gratuita rilasciato ai sensi della deliberazione della G.C. del 4 giugno 2003 merc. 2003-03663/006.

Dalle disposizioni emanate dal Comune di Torino in attuazione della normativa sul Contrassegno europeo si ricava, tuttavia, il mancato rispetto dei seguenti obblighi di legge:

1. di adeguare la normativa anche regolamentare in conseguenza della modifica dell' art. 381, comma 3 del D.P.R. 16.12.1992, n. 495 ad opera del che sul rinnovo del permesso di sosta dispone: *„L'autorizzazione ha validità cinque anni. Il rinnovo avviene con la presentazione del certificato del medico curante*

*che confermi il persistere delle condizioni sanitarie che hanno dato luogo al rilascio"*

2. di facilitare la mobilità delle persone con disabilità nei modi e nei tempi da loro scelti a costi accessibili" nel rispetto dell'art. 20 della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con Disabilità in quanto garanzia per la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società, prevedendo come disposto dall'art. 381, comma 5 del 16.12.1992, n. 495 la gratuità della sosta nei parcheggi a pagamento, qualora risultino già occupati o indisponibili gli stalli a loro riservati;
3. di non porre in essere atti discriminatori, diretti e/o indiretti, ai sensi dell'art. 2 della L. 1.03.2006, n. 67 "Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni", che conseguano a "una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettano una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone";
4. di fornire una risposta al Difensore civico in merito all' attuazione sul territorio del Contrassegno europeo introdotto dal D.P.R. 30.07.2012, n.151 (anche per ragioni di omogeneità e uniformità di diritti su aree contigue) rendendo note le misure già adottate o, in ipotesi, da adottarsi con ogni idoneo canale informativo, anche in ordine al riconoscimento della facoltà di parcheggiare nelle aree a pagamento già esistenti, nei casi in cui siano già occupati o indisponibili gli spazi riservati alle persone affette da disabilità;
5. di fornire una motivazione, in ossequio al principio sancito dalla Costituzione all'art. 97, che non si limiti ad indicare tra le ragioni dei limiti il permesso gratuito di sosta per persone disabili l'"adempimento della Civica Amministrazione alla Mozione consiliare (mecc. 200201861/002) approvata il 25 giugno 2002 volta, risultava rivolta "a rafforzare le misure di contrasto all'utilizzo abusivo delle riserve di sosta per disabili" come riportato dalla Deliberazione 4.06.2003 03663/006 del Comune di Torino, in considerazione della Raccomandazione e del conseguente recepimento di cui al D.p.r.

315/2012, di fornire le motivazioni per cui non si è provveduto in coerenza con la normativa e a sgravare le persone interessate da oneri e adempimenti burocratici costosi e faragginosi e a dotarle finalmente, trascorso più di un anno dall'emanazione del D.P.R. 151/2012, di contrassegno europeo.

Pertanto, il Difensore civico coerentemente con la sua funzione di tutela dei diritti umani e fondamentali delle persone e di garanzia della trasparenza e della "buona amministrazione", sottopone all'attenzione degli Enti destinatari della presente l'odierno intervento, sollecitando una responsabile, definitiva e compiuta risposta, nonché la tempestiva attuazione del D.P.R.151/2012.

Degli adempimenti consequenziali, inoltre, dovrà doverosamente essere data notizia a questo Ufficio, richiamandosi in proposito il disposto ex art. 4 della legge regionale 9.12.1981, n. 50.

▪ Servizio di trasporto scolastico per bimba disabile

Lettera del 9.10.2014 prot. n. 1686

Al Comune di Casalbeltrame

Al Comune di Villata

Oggetto: Trasporto scolastico minore disabile residente nel Comune di Casalbeltrame (NO)- Intervento del Difensore civico

Si è rivolto a questo Ufficio il Sig. .... padre di ....., minore portatrice di disabilità, che attualmente frequenta la prima elementare presso l'Istituto comprensivo .....nel Comune Villata, esponendo una questione concernente il trasporto (andata e ritorno dall'abitazione alla scuola) della propria figlia.

In particolare, il Sig. .... ha riferito quanto segue:

1. il Sig. .... e la sua famiglia sono residenti a Casalbeltrame;
2. la figlia ..... di 6 anni frequenta la scuola elementare presso l'Istituto comprensivo ..... nel Comune Villata;
3. attualmente il trasporto scolastico presso la scuola di Villata è organizzato dal Comune di Villata, effettuando un percorso intercomunale che prevede anche il passaggio presso il Comune di Casalbeltrame;
4. di avere sollecitato in diverse occasioni i Sindaci di Villata e di Casalbeltrame al fine di poter fruire del servizio trasporto mediante scuolabus a favore di sua figlia ....., ma sarebbe stato negato in quanto "manca l'accompagnatore";
5. di dovere quindi provvedere autonomamente al trasporto della figlia da casa a scuola e viceversa, ciò che non sempre è agevole e talora è impossibile per motivi di lavoro oltre che per ostacoli di natura economica;
6. che, in conseguenza di tale fatto, provvede anche ad accompagnare a scuola e riportare a casa gli altri due figli frequentanti il suddetto Istituto comprensivo;
7. di dovere percorrere 300 km circa alla settimana, in quanto gli orari di uscita previsti per i tre figli non sono coincidenti, con notevole aggravio in termini di tempo e costi;
8. di riferire di non avere un'occupazione lavorativa stabile, venendo assunto ogni sei mesi per periodi correnti dal 15 ottobre al 15 dicembre e dal 15 marzo fino al 31 maggio;
9. di richiedere l'intervento del Difensore civico affinché, nell'ambito della funzione di garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento delle Amministrazioni, possa trovare tutela il diritto, fondamentale e costituzionalmente garantito, all'istruzione della propria figlia Chiara senza discriminazioni basate sulle



condizione di persona portatrice di disabilità, e di realizzare il bisogno di accedere al servizio di trasporto organizzato dalle competenti strutture pubbliche, presso l'Istituto comprensivo Asigliano di Villata.

#### **Funzioni e compiti del Difensore civico**

Al riguardo il Difensore civico che, nell'ambito della funzione di garanzia dell'imparzialità e della buona amministrazione ha il preciso compito di tutelare i diritti fondamentali delle persone, stimolando e sollecitando comportamenti atti a rimuovere situazioni che possano costituire ostacoli o limiti al pieno ed incondizionato esercizio dei diritti di cui sono titolari, nell'ottica di contribuire in ogni caso al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, osserva la rilevanza della posizione giuridica facente capo al sig.... genitore di..., portatrice di disabilità; dovendo in ogni caso, i problemi delle persone affette da disabilità, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 167 del 1999), essere affrontati in una prospettiva generale poiché non riguardano soltanto gli individui ma l'intera collettività, la cui soluzione costituisce perseguimento e realizzazione di un interesse pubblico.

L'odierno intervento del Difensore civico si pone quindi l'obiettivo di evidenziare la relazione che intercorre tra il rispetto dei diritti fondamentali e le istituzioni locali, sul presupposto che l'esercizio dei diritti fondamentali dipende in larga misura dai servizi che l'Amministrazione offre per i bisogni espressi dagli utenti, ovvero per la loro concreta realizzazione; si intende, quindi, alla luce della normativa vigente, superare l'eventualità che l'esercizio del diritto all'istruzione possa essere condizionato, se non ostacolato, nella sua realizzazione dalla mancanza di un servizio di trasporto da parte degli enti pubblici tenuti per legge alla sua organizzazione.

La Costituzione italiana all'art. 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, richiedendo l'adempimento di doveri di solidarietà politica, economica e sociale, affinché, ai sensi del successivo articolo 3, tutti i cittadini abbiano pari dignità senza distinzioni legate alle condizioni personali ed individuando, a tal fine, l'obbligo da parte

delle istituzioni di "rimuovere ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

Inoltre, la Carta Costituzionale sancisce all'art. 34 il principio che la scuola pubblica è aperta a tutti e all'art. 38 terzo comma garantisce il diritto delle persone disabili all'educazione e all'avviamento professionale.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13.12.2006, ratificata con legge 3.03.2009 n. 18, stabilisce all'art. 7 l'obbligo di adottare ogni misura necessaria a garantire il pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte dei minori con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri minori e, in particolare, riconosce all'art. 24 il diritto all'istruzione delle persone con disabilità senza discriminazioni e su base di pari opportunità garantito da parte di un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita: per assicurare che le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità da un'istruzione primaria gratuita e libera ed obbligatoria o dall'istruzione secondaria.

Infine, la legge 5.02.1992, n. 104 attribuisce alla persona con disabilità il diritto soggettivo all'educazione e all'istruzione a partire dalla scuola materna all'università.

Secondo l'orientamento consolidato della Corte Costituzionale, il diritto della persona disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale la cui fruizione è assicurata attraverso "misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione anche superiore" evidenziando, tra l'altro, che è attraverso questi strumenti che va realizzata la composizione tra la fruizione di tale diritto e le esigenze di funzionalità del servizio scolastico (sentenza 8.06.1987 n. 215).

Le modalità attraverso le quali vengono individuate le misure necessarie costituiscono quindi "un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati" (sentenze 251/2008 e 226/2006) che viene a connotarsi, per usare le parole della Corte Costituzionale, "l'limite invalicabile dell'intervento normativo discrezionale del legislatore" (Corte Costituzionale 26.02.2010, n. 80).

D'altro canto, l'art. 28 comma 1 della L. 118/1971 prevede il trasporto gratuito per gli studenti della scuola dell'obbligo e l'art. 13 della L. 104/1992 sancisce il diritto all'integrazione scolastica anche attraverso l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale; in tal modo connotando il servizio di trasporto gratuito e all'assistenza quali diritti soggettivi inderogabili dello studente portatore di disabilità.

Alla luce di tali principi, quindi, codeste Amministrazioni per realizzare un'attività coerente ai principi di buona amministrazione, dovranno attenersi alle regole disposte dalla legislazione vigente sul diritto all'istruzione delle persone disabili, garantito in quanto libertà fondamentale senza discriminazioni e su base di pari opportunità.

Quanto di seguito riassunto potrà quindi contribuire a fornire una base da cui procedere per risolvere, secondo parametri di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, la questione relativa al trasporto dei minori disabili nelle scuole elementari, tenendo comunque presente che non prevedere la presenza dell'accompagnatore equivale a negare il trasporto gratuito all'alunno portatore di disabilità.

*La competenza ad organizzare il servizio di trasporto e  
le responsabilità conseguenti.*

Il decentramento delle funzioni amministrative introdotto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 ha attribuito ai Comuni, in relazione all'istruzione elementare e inferiore, i compiti e le funzioni concernenti *"i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap"* e il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 di attuazione (*"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59"*) ha attribuito ai comuni, in relazione ai gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio tra i quali sembra possa ricomprendersi sia l'organizzazione di trasporti speciali che la relativa assistenza *ad personam*. Il trasporto

dei minori disabili, in virtù della peculiare condizione in cui versa il trasportato, deve avvenire utilizzando veicoli che possiedono una idoneità adatta alla particolarità del servizio da espletare, ritenendo sempre necessaria la presenza di un accompagnatore idoneo.

Al riguardo, il Consiglio di Stato con la decisione n. 2631 adottata dalla V<sup>a</sup> Sezione in data 20 maggio 2008, ha affermato che *“l'art. 139 del D. L.vo n. 112/1998 appare perspicuo nell'attribuire le competenze in tema di “servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio” alle Province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, ed ai Comuni, in relazione agli altri gradi di scuola”*.

La Regione Piemonte, con la legge 28 dicembre 2007, n. 28 (*“Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa”*), entrata in vigore il 1° gennaio 2008 ha sancito all'art. 2, comma 2 che gli interventi- che sostengono il diritto all'istruzione e formazione, a partire dalla scuola dell'infanzia e fino al conseguimento di un titolo di studio superiore, anche in relazione alla tutela del principio della libertà di scelta educativa delle famiglie e degli studenti- hanno ad oggetto lo sviluppo di azioni volte a garantire ai disabili il pieno accesso tra cui, come disposto dall'art. 4, l'attività di assistenza scolastica volte a favorire il concreto esercizio del diritto allo studio (servizi di mensa, trasporto, residenziali ovvero altri interventi analoghi così definiti dal piano triennale di cui all'articolo 27), nonché le azioni per garantire il diritto all'educazione, all'istruzione e formazione degli allievi disabili certificati o con necessità educative speciali.

Infine, occorre considerare i profili di responsabilità nascenti, in ipotesi, da interruzione e/o ritardo nell'attivazione del servizio in quanto fattispecie connotanti *“danno ingiusto”* ai sensi dell'art. 2043 c.c., e, in particolare, le eventuali conseguenze risarcitorie in cui potrebbe incorrere l'Ente tenuto all'organizzazione del servizio a fronte dei danni morale e patrimoniale subiti dagli alunni portatori di disabilità e dalle loro famiglie, in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza secondo cui:

- \* *“anche in mancanza di un obbligo normativo del Comune di disporre la vigilanza (ma, recte, “sorveglianza”, secondo quanto previsto dall'art. 2047*

c.c.), garantendo la presenza di un accompagnatore, oltre all'autista, nella gestione del servizio di trasporto scolastico" occorre ritenere quell'obbligo discendente "dal principio secondo il quale grava sulla P.A. che svolga un servizio di trasporto riservato agli alunni (nella specie, delle elementari) l'adozione delle cautele occorrenti per tutelare la sicurezza dei minori" e in special modo di quelli portatori di disabilità (Cass 19.11.2010 n. 23464);

- "ricorrono tutti i presupposti per disporre il risarcimento del danno esistenziale a favore di soggetti diversamente abili che hanno subito l'interruzione dei servizi con violazione del diritto alla dignità ed autonomia in presenza di una delicata condizione personale" (TAR Lombardia 13.07.2011 n. 1046)
- "non può non ritenersi che il genitore di un figlio disabile al quale venga negata l'erogazione di un servizio assistenziale previsto dalla legge solo per ragioni burocratiche e che sia costretto a prestare personalmente l'assistenza non subisca un pregiudizio a livello psicologico e morale, sia per lo stress legato alla necessità di adeguare le proprie attività lavorative e personali alla mutata situazione" (TAR Marche 11.01.2013, n. 33)

\*\*\*\*\*

Tutto ciò premesso, in ragione della rilevanza dell'istruzione scolastica quale diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, sotto il profilo della formazione, dell'inserimento e dell'integrazione sociale delle persone portatrici di disabilità, da un lato, e dei bisogni espressi dal Sig. ...., in qualità di genitore di ...., per il trasporto scolastico alla scuola elementare di Villata, dall'altro, si chiede agli enti in indirizzo, destinatari del presente intervento, di attivarsi in tempi utili per garantire una risposta adeguata e concreta alla situazione del Sig. ....e di sua figlia.....

Restando in attesa di riscontro, si porgono i migliori saluti.

**Le risposte pervenute dai Comuni interessati dalla vicenda**

Regione Piemonte

Provincia di Vercelli



Comune di Villata

Piazza Garibaldi, 14 - Cap 13010 - Tel 0161.510113 - 0161.510963 - Fax 0161.510631  
C.F. 80004170026 - P.IVA 00313260025  
www.comune.villata.vc.it - villata@comune.villata.vc.it - villata@comune.villata.vc.it

Prot. n. 3045

Villata, 20 ottobre 2014

1.10.71/416

Consiglio Regionale del Piemonte



RQ0001799/00-R 27/10/14 DG

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

Difensore Civico

c.a. Avv. Antonio Caputo

Via Dellala 5c

10121 TORINO

OGGETTO: Trasporto scolastico minore disabile residente nel comune di Casalbeltrame (NO) – intervento del Difensore Civico

In data 14/10/2014 è pervenuta al prot. com. n. 2987 la nota del Difensore Civico della Regione Piemonte Avv. Antonio Caputo, relativa alla problematica del trasporto scolastico in favore di un minore disabile residente nel Comune di Casalbeltrame. A fronte di quanto esposto all'interno della succitata nota, con la presente si evidenzia quanto segue:

- In data 17/07/2014 il Dirigente Scolastico dell'Istituto Comprensivo di Asigliano Vercellese, a cui i plessi scolastici di Villata fanno capo, comunicava a mezzo fax che l'alunna, residente in Casalbeltrame ed iscritta alla prima elementare di Villata (a.s. 2014/2015), necessitava "di assistenza e cura continuativa anche durante lo svolgimento delle attività didattiche" (vedi nota allegata). L'Amministrazione Comunale di Villata, a fronte di detta segnalazione, si è immediatamente messa in contatto con la famiglia, invitando i genitori a presentarsi in Municipio il giorno 19/07/2014 per un colloquio più approfondito. Durante tale incontro si acquisiva la documentazione medica rilasciata dall'ASL NO attestante la problematica dell'alunna.
- Su indicazione del Segretario Comunale, si è provveduto ad inoltrare per quanto di competenza la documentazione in nostro possesso al Comune di Casalbeltrame località ove risiede la Famiglia, in virtù di quanto dispone espressamente la normativa in materia di assistenza scolastica contemperata con il disposto attualmente sancito dall'articolo 13 del TUEL DLGS 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.ii. laddove viene stabilito che spettano al Comune tutte le funzioni

amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità.

Il Comune di residenza della famiglia ha provveduto a garantire l'assistenza alla persona per l'alunna nonché a sostenere la spesa dei buoni pasto per tutti e tre i figli, i quali usufruiscono del servizio di refezione, pagato anticipatamente dal Comune di Villata.

L'Amministrazione Comunale di Villata si è attivata per valutare le possibili soluzioni da adottare al fine di sostenere, per quanto possibile, la famiglia ed in particolar modo la bambina. Per quanto riguarda il trasporto scolastico, gestito dall'Unione tra i Comuni di San Nazzaro Sesia e di Villata con personale e mezzi del Comune di Villata, si evidenzia che lo scuolabus di proprietà di quest'ultimo Ente, è omologato per il trasporto di n. 45 bambini + n. 2 adulti. Di questi due adulti uno è l'autista e l'altro è l'accompagnatore, il quale vigila complessivamente su tutti gli alunni (si veda atto di vendita allegato). Nello specifico l'accompagnatore è una signora del paese, dipendente di una cooperativa incaricata, che svolge questa funzione da diversi anni. Di conseguenza sul mezzo di trasporto, a voler, come d'obbligo e dovere, rispettare le regole dei documenti di circolazione non risulta possibile autorizzare la presenza di un ulteriore adulto a viaggiare sul mezzo. D'altro canto, l'accompagnatore specifico non può sostituire l'attuale accompagnatrice in quanto è tenuto a soddisfare un rapporto di assistenza 1:1 e, in ogni caso, essendo specifico per \_\_\_\_\_, residente a Casalbeltrame, non potrebbe essere presente sul mezzo per l'intero tragitto ed assistere i bambini residenti negli altri paesi.

Si coglie inoltre l'occasione per fare un appunto a quanto sostiene il sig. \_\_\_\_\_ nel punto 3 della Vs. nota: il servizio di trasporto scolastico gestito dall'Unione tra i Comuni di San Nazzaro Sesia e Villata è organizzato in convenzione con il Comune di Casalvolone; pertanto, il servizio in favore degli alunni residenti in Casalbeltrame non è previsto da alcun accordo tra le Amministrazioni, ma attuato per una politica di sostegno per quelle famiglie di Casalbeltrame che hanno preferito iscrivere i propri figli presso le scuole di Villata piuttosto che a quelle di Biandrate (già sede del plesso scolastico a cui Casalbeltrame è afferente). Il percorso intercomunale del mezzo, al contrario di quanto sostiene il sig. \_\_\_\_\_, non prevede il passaggio dal Comune di Casalbeltrame, ma, come sopra evidenziato, è un servizio organizzato e ripartito nei costi esclusivamente tra i Comuni di Villata, San Nazzaro Sesia e Casalvolone. Si sottolinea quindi che il passaggio da Casalbeltrame rappresenta inoltre un onere economico non indifferente, a totale carico dall'Unione tra i Comuni di San Nazzaro Sesia e Villata.

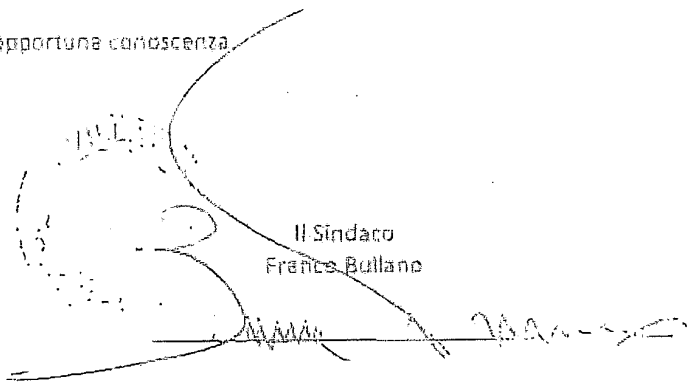
L'Amministrazione comunale di Villata fa notare il proprio dispiacere nell'essere stata velatamente considerata come insensibile alle problematiche delle fasce deboli e disagiate, in quanto una valutazione più approfondita dell'operato svolto avrebbe fatto emergere una realtà ben diversa da quella da Voi prospettata. Un esempio collegato alla situazione in argomento

riguarda il caso di un minore disabile, residente nel nostro Comune, per il quale negli scorsi anni si presentava il medesimo problema legato al trasporto scolastico. A soluzione di questa situazione il Comune aveva acquistato un mezzo per trasporti speciali *ad personam*, sostenendo i relativi costi di acquisto, gestione e personale addetto alla guida. Inoltre si era provveduto ad installare un ascensore presso l'edificio sede della scuola primaria e secondaria di primo grado di Villata.

Tanto si doveva per opportuna conoscenza.

Distinti saluti

Il Sindaco  
Franco Bullano





L: aggiornamenti trasporto scolastico

<https://comunicare.piemonte.it/ovv-ex.html>

11/07/14/16

Consiglio Regionale del Piemonte



000079009-001-R 01-11-14-0

fich

L: aggiornamenti trasporto scolastico

Da:

A: difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it

Priorità: Normale

Data: 21/11/2014 21:07

-----Messaggio originale-----

Da: ...

Data: 21-nov-2014 20:31

A: &lt;...&gt;

Ogg: aggiornamenti trasporto scolastico

Gent.mo Sig. ...

come suggeritoci nella nota del Difensore Civico che Lei mi ha inoltrato in data 20/11/2014, Le comunico gli aggiornamenti che riguardano la Sua situazione.

In data odierna (21/11/2014) abbiamo avuto contatti telefonici e via e-mail con il sindaco Porzio per cercare di portare a termine il problema del trasporto scolastico. Purtroppo l'esito non è stato del tutto favorevole in quanto non è stata accettata in modo completo la nostra proposta di accordo. Abbiamo pertanto convocato il sindaco Porzio a presentarsi presso i nostri uffici comunali nella mattinata di lunedì 24 novembre p.v in modo tale da definire, anche in presenza del nostro segretario, gli ultimi aspetti in sospeso.

Nonostante ciò il Sindaco Franco Bullano, per senso di responsabilità e rispetto nei confronti di tutte le famiglie degli alunni residenti in Casalbeltrame (e frequentanti le nostre scuole di Villata), ha deciso di continuare il servizio di trasporto scolastico Villata-Casalbeltrame. Da lunedì 24 novembre p.v. quindi, il servizio non sarà più interrotto ma sarà regolare (anche per sua figlia ... che sarà affiancata da un'assistente individuata dal nostro Comune).

Cordiali Saluti

Assessore Comune Villata (Vc)

LA STAMPA NOVARA

SEGUICI SU    Cerca...

TUTTE LE SEZIONI

EDIZIONE

«Dalla birici di papà alla  
pioggia azzurra: "Sole ribello"  
e verso rapine di ricicli»

"C'è papà di Edoardo": minacce  
di morte all'Onorevole  
Biondelli dopo gli insulti...

Spacci con favore anche  
3 mila euro denunciato il  
"nucleo" spacciatori in...

Chiamato in su  
Rimborsopoli: Per  
Reschiogna e Cerutti ci mette

Schianto contro un'auto a  
Varallo Pombia, morto il  
motociclista

## Bimba disabile senza scuolabus, il difensore civico scrive ai Comuni: "Garantite il servizio"

Esposto di un genitore di Casalbeltrame al difensore regionale: sul bus per la scuola di Villata (Vc) manca un accompagnatore dedicato. Il sindaco: «Si fa tutto il possibile»



Sotto accusa il servizio scuolabus

Condividi < 0 Tweet 3 X 1

ELIZABETTA FAGNOLA  
NOVARA

Da un lato una famiglia in difficoltà, alle prese con un servizio scuolabus che la figlia disabile non può utilizzare. Dall'altro due piccoli comuni con poche risorse a disposizione, Casalbeltrame in cui abita la famiglia e Villata, nel Vercellese, che ospita la scuola.

Nel mezzo, c'è l'intervento del difensore civico della Regione, l'avvocato Antonio Caputo, che «invita» i due Comuni ad «attivarsi in tempi utili» per garantire alla bambina il diritto di raggiungere la scuola. La storia nasce da un esposto presentato da un genitore di Casalbeltrame al difensore civico della Regione: la bambina frequenta la prima elementare alla scuola di Villata, nel Vercellese (così come gli altri due figli della coppia), ma non può prendere lo scuolabus senza un accompagnatore dedicato, perché portatrice di handicap. Sono così i genitori ad accompagnarla a scuola, nonostante i problemi di lavoro ed economici: circa 300 km alla settimana «perché gli orari di uscita dei bambini non coincidono».

**Il difensore civico: «Va trovata una soluzione»**

La risposta del difensore civico ai due Comuni è arrivata in questi giorni: per le scuole elementari il trasporto scolastico è competenza dei Comuni e il diritto all'istruzione va garantito, segnala in sintesi il difensore civico, invitando le due amministrazioni a trovare una «risposta adeguata». «A noi non compete sostituirci all'amministrazione, ma possiamo sollecitare buone pratiche,

LA STAMPA CON TE DOVE E QUANDO VUOI

24/10/2014



E-mail

Password

ABBONATI

ACCEDI



Recupera password

invitando a rispettare la legge, è un servizio che diamo anche ai Comuni - spiega l'avvocato Caputo -. Sappiamo che casi simili, legate alla scarsa disponibilità economica dei Comuni, sono sempre più frequenti, ma le soluzioni vanno trovate».

**Il sindaco:** «Sul bus c'è un assistente, ma non ne possono salire due»

Nel caso specifico, il servizio di scuolabus è gestito dal Comune di Villata, che raccoglie gli alunni fino a Casalbeltrame: «Sul pullmino c'è già un accompagnatore per i bambini - precisa il Claudia Porzio, sindaco di Casalbeltrame -. Ci siamo informati con al sindaco di Villata se fosse possibile far salire un secondo accompagnatore per la bambina, ma ci è stato risposto che il codice non lo consente». La famiglia è seguita dai servizi sociali. «Diamo contributi a loro come ad altre famiglie per i libri di testo, per l'assistenza in classe - aggiunge il sindaco -. Prima i bambini andavano a scuola a Blandrate e l'organizzazione sarebbe stata molto più agevole, ma abbiamo saputo del trasferimento alla scuola di Villata solo a cose fatte e certi servizi non si improvvisano. Questo non è un caso di discriminazione e non dev'essere strumentalizzato, come Comune stiamo facendo tutto il possibile».

## ▪ Servizio di assistenza alla comunicazione per bambini non udenti

Lettera del 5.06.2014, prot.n. 1652

Al Consorzio Monviso solidale

e, p.c. Al Dirigente scolastico

Scuola media

Istituto salesiani Don Bosco

Oggetto: servizio di assistenza alla comunicazione presso Scuola media "Istituto salesiani di Lombriasco"- Sostituzione dell'insegnante- Recupero ore previsto alla fine dell'anno scolastico- Garanzia di continuità nell'erogazione del servizio- Intervento del Difensore civico

Si è rivolta a questo Ufficio la sig.ra ..... segnalando una questione concernente il servizio di assistenza alla comunicazione erogato a favore del figlio ....., minore e portatore di disabilità sensoriale

In particolare, la sig.ra ..... ha riferito quanto segue:

1. il figlio ..... di 12 anni frequenta attualmente la seconda media presso l'Istituto salesiani Don Bosco di Lombriasco e in quanto persona non udente fruisce del servizio di assistenza alla comunicazione;
2. tale servizio è stato previsto per 18 ore settimanali, salvo ore di recupero a fine anno scolastico;
3. a tal fine la Cooperativa "Insieme per voi" avrebbe contattato l'Istituto dei sordi di Torino per individuare un'assistente alla comunicazione, a cui è stato affidato il servizio fino al mese di marzo u.s.;
4. tuttavia, a partire da marzo u.s. il Consorzio Monviso solidale avrebbe evidenziato il problema concernente "l'assenza di contratto di lavoro dell'assistente alla comunicazione con la Cooperativa "Insieme per voi", provvedendo quindi a sostituire repentinamente l'assistente con un'altra persona;
5. non è stato previsto un graduale inserimento della "nuova" assistente alla comunicazione, anche in vista della conclusione dell'anno scolastico, e

sarebbero state eliminate le ore di recupero previste al termine dell'anno scolastico;

6. conseguentemente l'apprendimento ed il profitto scolastico di ..... ne hanno risentito;

7. di rivolgersi al Difensore civico per conoscere i presupposti di fatto e le ragioni di diritto per cui si è dato luogo alla sostituzione dell'assistente alla comunicazione, già individuata dal primo anno di scuola media di Edoardo, senza comunque prevedere un graduale inserimento, nonché per sollecitare il recupero delle ore previsto alla fine dell'anno scolastico: il servizio di assistenza alla comunicazione rappresentando ambito in cui si declina la tutela del diritto all'istruzione di Edoardo.

.....

Le modalità attraverso cui vengono individuate le misure necessarie costituiscono quindi *"un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati (sentenze 251/2008 e 226/2006) che viene a connotarsi, per usare le parole della Corte Costituzionale, "limite invalicabile dell'intervento normativo discrezionale del legislatore"* (Corte Costituzionale 26.02.2010, n. 80)

Tra le modalità "indefettibili" attraverso cui si declina il diritto all'integrazione e al sostegno delle persone portatrici di disabilità, la giurisprudenza amministrativa ha individuato anche la continuità didattica con un educatore in quanto *"determinata dall'esigenza di contenere le reiterate regressioni comportamentali.....causate dal continuo cambiamento delle figure professionali incaricate del sostegno didattico, attenendo tale richiesta, nella sostanza alle concrete modalità di svolgimento degli obblighi di integrazione scolastica previsti dagli artt. 12 e 13 della L. n. 104/1992"* (Cons. Stato Sez. VI, sent. n. 3104 del 20-05-2009)

Alla luce di tali principi, quindi, codesto Ente per realizzare un'attività coerente ai principi di buona amministrazione, dovrà attenersi alle regole disposte dalla legislazione vigente sul diritto all'istruzione delle persone disabili, garantito in quanto libertà fondamentale senza discriminazioni e su base di pari opportunità.

Peraltro, la legge 1.03.2006, n. 67 *"Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione"* ha previsto all'art. 2 rispettivamente ai commi 2 e 3 la discriminazione diretta e indiretta, individuando quindi nel mancato godimento dei diritti umani e fondamentali, l'elemento costitutivo della discriminazione e introducendo uno strumento indispensabile alla tutela dei principi di uguaglianza e di pari opportunità.

In altre parole, tali norme hanno sancito l'obbligo rimuovere tutte quelle situazioni che possono, di fatto, sfavorire la persona disabile, estendendo la tutela al di là del mero rispetto delle regole formali ed astratte e individuando un dovere giuridico, da rispettare attraverso l'esame e la valutazione concreti dei casi in esame; per cui, in tale contesto, il principio di "accomodamento ragionevole", ovvero le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati (che non impongono un onere sproporzionato o eccessivo), per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali sulla base dell'eguaglianza con gli altri, contenuto nell'art. 2 della Convenzione di New York, costituisce efficace strumento per prevenire possibili discriminazioni che possano derivare anche da atti e provvedimenti amministrativi "neutri" ed obbligo esigibile dalle persone con disabilità nei confronti di tutti i soggetti pubblici e privati.

Tutto ciò premesso, in ragione della rilevanza dell'istruzione scolastica quale diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, sotto il profilo della formazione, dell'inserimento e dell'integrazione sociale delle persone diversamente abili, da un lato, e dei bisogni espressi in qualità di genitori, dall'altro, si chiede in forza degli obblighi e degli impegni assunti da parte degli enti in indirizzo, destinatari del presente intervento, di attivarsi in tempi utili per garantire una risposta adeguata e concreta all'istanza e al bisogno di assistenza di Edoardo, ed in particolare:

- d) tenutosi conto di obblighi ineludibili, fornire comunque una motivazione anche ai sensi dell'art. 3 della L. 7.08.1990, n. 241 sulle ragioni di diritto ed i presupposti di fatto per cui è stata disposta a partire da marzo la sostituzione dell'assistente alla comunicazione

assegnata per Edoardo dal primo anno della scuola media e, peraltro, individuata attraverso l'Istituto sordi di Torino;

- e) esplicitare le valutazioni compiute in ordine alla garanzia di continuità nel servizio di assistenza alla comunicazione per Edoardo, necessariamente collegata alla necessità di prevedere adeguato affiancamento tra gli assistenti che si sono succeduti;
- f) specificare in ogni modo quali "accomodamenti ragionevoli" potranno essere approntati per risolvere il problema di profitto e apprendimento di Edoardo, ove conseguente al cambiamento dell'assistente alla comunicazione, nonché il recupero delle ore previsto per la fine dell'anno scolastico.

Quanto sopra restando le responsabilità a qualsivoglia titolo incombenti a carico delle strutture e dei suoi preposti.

#### **La risposta pervenuta dal Consorzio**



CONSORZIO "MONVISO SOLDALE"

### Home-Care Services

Seale, David. 5055480. Csr. Treatment of W's & C's. 01/13/97. 20040.

Apex Orientation:  $334^\circ$  UZ74; vs. Umm. di. direction:  $110^\circ \pm 210^\circ$  (i.e.  $10^\circ$ )

Proc. n. 9309/52 b 2 5

Valutazione 24 settembre 2014

4.10 7.1 1258

Departamento Regional de Fomento



00000'589,00-7 21/02/14 DC

Spett.le Ufficio  
del DIFENSORE CIVICO  
Via Dellala, 8  
10121 TORINO

c.a. doll ssa

Oggetto: risposta Vs. e-mail del 12/09/2014 con oggetto: "richiesta informazioni" (minori )

In riferimento alle informazioni richieste si precisa quanto segue:

- rispetto all'anno scolastico 2013/2014 il monte ore di assistenza alla comunicazione si è ridotto solamente per la minore ; Le tre ore aggiuntive erano motivate dal fatto che la minore nell'a.s. 2013/2014 aveva iniziato un nuovo ciclo scolastico (livello elementare);
- normalmente il tetto massimo delle ore assegnate a ciascun alunno è di 12 ore settimanali, quando le risorse economiche lo consentono. (Si fa presente che nell'anno solare 2013 - nel mese di novembre - si è ricevuta comunicazione di una riduzione considerevole del finanziamento regionale). Al suddetto monte ore vengono assegnate tre ore in più ad ogni passaggio di ciclo scolastico per il primo anno del nuovo ciclo;
- queste modalità operative in più occasioni - sia verbali che scritte - sono state portate a conoscenza della fam. ;
- in data 9/9/2014 il servizio scrivente ha effettuato, congiuntamente al servizio di neuropsichiatria infantile ed alla scuola un incontro con la fam. relativamente alla progettazione degli interventi di assistenza alla comunicazione e di sostegno scolastico per la minore Anche in tale contesto sono state ribadite sia le difficoltà economiche attuali, sia l'assegnazione relativa al nuovo anno scolastico;
- si fa presente che pur tenendo in conto le specificità e le esigenze di ogni minore il servizio scrivente attua un'equità di prestazione nei confronti delle richieste che pervengono dal servizio di neuropsichiatria infantile.

Con l'occasione si porgono Cordiali Saluti

IL DIRETTORE  
del CONSORZIO MONTASSO SOLIDALE  
Don LILIO TESTA



- Interventi da attuare in ambito scolastico per alunni con DSA (Disturbi Specifici dell'Apprendimento)

Lettera del 26.06.2014 prot.n. 1143

Istituto scolastico Valentino Bosso Monti

All'Ufficio scolastico  
regionale del Piemonte

Oggetto: alunna con problemi di DSA- D.M. n. 5669 del 12 luglio 2011: adeguamento delle prove previste per il debito formativo alla situazione deficitaria

Si sono rivolti a questo Ufficio i sig.ri....., segnalando una questione concernente le misure attivabili in ambito scolastico a favore della figlia ....., frequentante la ..... di codesto Istituto, minore e sofferente di DSA.

In particolare i Sig.ri ..... hanno evidenziato quanto segue:

1. la figlia ....., a seguito di visita foniatrica eseguita il 4.04.2014 presso le Molinette di Torino, è risultata affetta da dislessia e quindi indirizzata ad un logopedista;
2. gli insegnanti della scuola sono stati informati al riguardo ed è stato chiesto loro di tenere conto di questa situazione in attesa della formalizzazione del piano di studi personalizzato;
3. di essersi rivolti al Dirigente scolastico che ha convocato consiglio docenti con la partecipazione dei genitori, in quell'occasione leggendo la relazione medica e chiedendo agli insegnanti che la situazione fosse considerata come DSA (come da verbale allegato); in particolare è stata resa "ufficiale" la richiesta di obiettivi minimi, indicata la necessità di evitare le prove invalsi e di competenza a favore di corsi di recupero;
4. di avere inviato in data 1.06 u.s. nota all'attenzione del Direttore scolastico con cui è stato evidenziato, in riferimento alle misure attivate dagli insegnanti sul carico didattico della figlia, *"totale contrapposizione a quanto emerso in sede di*

*Consiglio straordinario" e "in particolare per alcune materie (come ad esempio psicologia) non è stata offerta all'alunna la possibilità di compensare alle insufficienze con prove orali, con la conseguenza di un ulteriore aggravamento della condizione di demoralizzazione dell'alunna";*

5. al termine dell'anno scolastico la ragazza ha riportato debito formativo per le materie di scienze umane e sociali (verifica scritta), inglese (scritto e orale), matematica (verifica scritta);
6. di rivolgersi al Difensore civico per avere risposta alla nota a suo tempo inviata al Direttore scolastico, nonché per conoscere criteri e modalità in cui saranno valutate le prove relative al debito formativo, previste per il mese di settembre alla luce del DSA della figlia e del conseguente riconoscimento degli obiettivi minimi da parte dell'istituto scolastico; avuto presente che nella valutazione si declina la tutela del diritto all'educazione e all'istruzione della figlia Roberta, anche ai sensi della L. 8-10-2010 n. 170 *"Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico"*.

Al riguardo il Difensore civico che, nell'ambito della funzione di garanzia dell'imparzialità e della buona amministrazione ha il preciso compito di tutelare i diritti fondamentali delle persone, stimolando e sollecitando comportamenti atti a rimuovere situazioni che possano costituire ostacoli o limiti al pieno ed incondizionato esercizio dei diritti di cui sono titolari, nell'ottica di contribuire in ogni caso al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, osserva la rilevanza della posizione giuridica facente capo ai sig.ri ..... e alla figlia .....

L' intervento del Difensore civico si pone quindi l'obiettivo, alla luce della normativa vigente, di superare l'eventualità che l'esercizio del diritto all'istruzione possa essere condizionato, se non ostacolato, nella sua realizzazione dalla mancanza di misure ed interventi da parte di organismi pubblici tenuti per legge alla sua organizzazione ed erogazione.

La Costituzione italiana all'art. 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, richiedendo l'adempimento di doveri di solidarietà politica, economica e sociale, affinché, ai sensi del successivo articolo 3, tutti i cittadini abbiano pari dignità senza distinzioni legate alle condizioni personali ed individuando, a tal fine, l'obbligo da parte delle Istituzioni di *"rimuovere ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana"*; inoltre, sancendo all'art. 34 il principio che la scuola pubblica è aperta a tutti e all'art. 38 terzo comma garantisce il diritto delle persone all'educazione e all'avviamento professionale.

Al riguardo, l'art. 2 comma 1 lett. b) e d) della L. 8-10-2010 n. 170 individuano rispettivamente la finalità di *"favorire il successo scolastico, anche attraverso misure didattiche di supporto, garantire una formazione adeguata e promuovere lo sviluppo delle potenzialità"*, nonché l'obbligo di *"adottare forme di verifica e valutazione adeguate alle necessità formative degli studenti"*

In particolare l'art. 6 del D.M. n. 5669 del 12 luglio 2011 – *Forme di verifica e di valutazione* – raccomanda alle Istituzioni scolastiche di adottare *"modalità valutative che consentano all'alunno o allo studente con DSA di dimostrare effettivamente il livello di apprendimento raggiunto mediante l'applicazione di misure che determinino le condizioni ottimali per l'espletamento della prestazione da valutare-relativamente ai tempi di effettuazione e alle modalità di strutturazione delle prove-riservando particolare attenzione alla padronanza dei contenuti disciplinari, a prescindere dagli aspetti legati all'abilità deficitaria"*: risultando opportuno anche, in ipotesi, aumentare i tempi consentiti per l'effettuazione della prova, porre maggiore attenzione ai contenuti piuttosto che alla forma compromessa dagli aspetti legati all'abilità deficitaria e assicurare inoltre l'utilizzo di strumenti compensativi e valutando i contenuti più che la forma (anche nelle prove scritte).

L'articolo 6 si sofferma in particolare sulle lingue straniere, che devono essere progettate, presentate e valutate secondo modalità compatibili con le difficoltà connesse ai DSA; tra le misure dispensative previste rientra anche la dispensa dalle prestazioni scritte in lingua straniera e l'esonero dall'insegnamento delle lingue

straniere a garanzia del diritto all'istruzione in quanto libertà fondamentale da esercitare senza discriminazioni e su base di pari opportunità.

Tutto ciò premesso, in ragione della rilevanza dell'istruzione scolastica quale diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, sotto il profilo della formazione, dell'inserimento e dell'integrazione sociale degli alunni con DSA, si chiede di attivarsi in tempi utili per garantire una risposta adeguata e concreta all'istanza e al bisogno di adeguamento delle prove previste per il debito formativo alla situazione deficitaria di....., ed in particolare:

- g) fornire una risposta scritta alla lettera inviata dai Signi ..... in ordine alle apparenti incongruenze riscontrate tra quanto concertato nel Consiglio di classe straordinario e le misure assunte dai rispettivi insegnanti;
- h) esplicitare le misure che si intendono attivare per gli esami di recupero del debito formativo previsto per settembre, nella finalità di "favorire il successo scolastico" ai sensi della L. 170/2010, con particolare riferimento a quello relativo alla lingua straniera.

#### La risposta pervenuta dalla scuola

ISTITUTO DISTRIZIONI SUPERIORI STATALI

"VALENTINO BOSSO - AUGUSTO MONTE"

Via Menotti 9/10/21 Torino - Tel. 011/5622142 - Fax 011/5619903

Codice Meccanografico: T015053002 - Codice Fiscale: 80091100018

Sito Web: [www.bossomonte.gov.it](http://www.bossomonte.gov.it) - Email: [boisso@istruzione.it](mailto:boisso@istruzione.it) - Fax: [boisso@istruzione.it](mailto:boisso@istruzione.it)

1407.1/2013

Consiglio Regionale del Piemonte



820001292100-R 22/10/14 DC

Gentile famiglia dell'allievo

della classe

e p.c. al Difensore Civico per la Regione Piemonte  
[difensore.civico@cert.cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cert.cr.piemonte.it)

Gentile famiglia,

riprendendo quanto anticipato nella precedente nota, e a completamento delle informazioni già fornite, si trasmettono le dichiarazioni dei docenti del consiglio di classe della sezione ... dalle quali risulta una unanime comprensione dei problemi avuti dall'allievo nel corso di questo anno scolastico, unita alla volontà di fornirle un fattivo aiuto.

Comprensione, volontà di aiuto, azioni di sostegno che però, naturalmente, non possono essere disgiunte dalla necessaria verifica del possesso delle conoscenze e competenze minime indispensabili per permettere l'accesso alla classe successiva.

Senza entrare nelle technicalità della valutazione didattica, si ricorda che per esplicita e consolidata metodologia, solamente nei casi che lo ammettono e lo richiedono, i consigli di classe possono operare la richiamata valutazione tenendo conto del lavoro sviluppabile nell'arco del primo biennio. Trattandosi del passaggio dalla classe seconda alla classe terza, questa ipotesi non si può prendere in considerazione, in quanto con la classe terza si apre una parte del percorso didattico più professionalizzante che richiede il possesso di alcuni prerequisiti fondamentali dai quali non è possibile prescindere.

Tutto ciò chiarito, si chiede ancora una volta se la famiglia intende avvalersi della piena dispensa dall'insegnamento ai sensi dell'art. 6 del DM 5669 del 12 luglio 2011, così come evidenziato nella nota del Difensore Civico e si ricordano le azioni che si attiveranno per gli esami di recupero del debito formativo previsti per il mese di settembre, così riassumibili:

- Scienze Umane e Sociali: semplificazione e linearizzazione delle domande, evitando l'intersezione di argomentazioni plurime, verifica della piena comprensione delle richieste, tempi più distesi per la produzione della risposta, evitare situazioni ansiogene facilitando la comunicazione scritta e verbale dell'allievo; schemi e mappe concettuali validate precedentemente dal docente; valutazione delle prove sulla base dei criteri legati al possesso delle competenze e conoscenze degli obiettivi minimi così come definiti dai Dipartimenti Disciplinari.

- Matematica: semplificazione e linearizzazione delle domande, evitando l'intersezione di argomentazioni plurime, verifica della piena comprensione delle richieste, tempi più distesi per la produzione della risposta, evitare situazioni ansiogene facilitando la comunicazione scritta e verbale dell'allievo; schemi e mappe concettuali validate precedentemente dal docente; utilizzo della calcolatrice non programmabile e delle tavole numeriche; valutazione delle prove sulla base dei criteri legati al possesso delle competenze e conoscenze degli obiettivi minimi così come definiti dai Dipartimenti Disciplinari.

Logica: semplificazione e linearizzazione delle domande, evitando l'intersezione di argomentazioni plurime, verifica della piena comprensione delle richieste; tempi più distesi per la produzione della risposta, evitare situazioni ansiogene facilitando la comunicazione verbale dell'allievo con l'eventuale dispensa dalla prova scritta; schemi e mappe concettuali validate precedentemente dal docente; valutazione delle prove sulla base dei criteri legati al possesso delle competenze e conoscenze degli obiettivi minimi così come definiti dai Dipartimenti Disciplinari.

Con l'occasione si inviano Distinti Saluti.

Il Dirigente Scolastico  
*prof. Antonio De Nicola*

ISTITUTO DI ISTRUZIONI SUPERIORI STATALI  
"VALENTINO BOSSO - AUGUSTO MONTI"  
Via Meucci 9 10121 Torino - Tel. 011 5622142 - Fax 011 5618903  
Codice Meccanografico: 1018053001 - Codice Fiscale: 80091100018  
Site Web: [www.bossomonti.gov.it](http://www.bossomonti.gov.it) - Email: [toris53001@istruzione.it](mailto:toris53001@istruzione.it) - Pec: [toris53001@pec.istruzione.it](mailto:toris53001@pec.istruzione.it)

1107165

Consiglio Regionale del Piemonte



90000115E/DC-R 07/07/14 DC

Alla famiglia dell'allieva

Dipartimento Difensore Civico per la Regione Piemonte  
[difensore.civico@cert.cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cert.cr.piemonte.it)

Gentile famiglia,

prendo atto della lettera inviata dal Difensore Civico ed a noi giunta via posta elettronica certificata, nella quale vengono ricordati i riferimenti giuridici e normativi posti a salvaguardia del diritto all'istruzione e, nello specifico, sono altresì riportate le lamentele sollevate in merito all'operato di alcuni docenti del consiglio di classe della

Ritengo opportuno ricordare che questo ufficio ha immediatamente contattato i docenti interessati allo scopo di verificare l'applicazione di quanto definito in occasione del menzionato Consiglio di Classe straordinario e le relative risposte sono state comunicate per le vie brevi in occasione di almeno due incontri avuti dallo scrivente una prima volta con entrambe i genitori e una seconda con il solo signor , padre dell'allieva.

In attesa della risposta formale che l'ufficio di presidenza ha richiesto ai docenti del CdC, reputo doveroso ricordare che questa Istituzione scolastica vede iscritti oltre 150 studenti con Bisogni Educativi Speciali e Disturbi Specifici dell'Apprendimento, inclusi i numerosissimi casi di ben più gravi problematiche sia organiche che di altra natura e che, per sua esplicita vocazione curricolare, è adusa alla cura di queste tematiche.

Proprio in questo contesto l'ufficio di presidenza è intervenuto sollecitando un'azione didattica particolare nei confronti dell'allieva, pur in assenza della documentazione ufficiale richiesta in questi casi.

Risulta altrettanto evidente come il CdC abbia preso in considerazione la situazione di particolare fragilità della ragazza, mirando ad evitare la piena bocciatura che sarebbe derivata dalla semplice valutazione degli esiti didattici, di per sé molto scadenti in molteplici materie. Proprio l'attenzione a quanto deciso in occasione del CdC straordinario ricordato nella lettera del Difensore Civico ha permesso di considerare nella maniera più opportuna le numerosissime assenze dell'allieva che, evidentemente, non hanno potuto permettere una regolare fruizione degli interventi didattici dei docenti e, al contempo, non hanno reso possibile lo sviluppo del necessario recupero e la programmazione delle relative prove.

L'esito conclusivo intende prevedere la necessità dell'allieva di un maggior tempo per curare la propria preparazione e la doverosa attenzione al possesso delle competenze e conoscenze minime per l'accesso alla classe successiva, compito da cui la scuola non può -evidentemente- prescindere.

Riguardo le azioni che si intendono attivare per gli esami di recupero del debito formativo previsti per il mese di settembre, non si può che fare riferimento alle chiarissime norme vigenti in materia, così riassumibili:

Scienze Umane e Sociali: semplificazione e linearizzazione delle domande, evitando l'intersezione di argomentazioni plurime, verifica della piena comprensione delle richieste, tempi più distesi per la produzione della risposta, evitare situazioni ansiogene facilitando la comunicazione scritta e verbale dell'allieva; schemi e mappe concettuali validate precedentemente dal docente; valutazione delle prove sulla base dei criteri legati al possesso delle competenze e conoscenze degli obiettivi minimi così come definiti dai Dipartimenti Disciplinari.

- Matematica: semplificazione e linearizzazione delle domande, evitando l'intersezione di argomentazioni plurime, verifica della piena comprensione delle richieste, tempi più distesi per la produzione della risposta, evitare situazioni ansiogene facilitando la comunicazione scritta e verbale dell'allieva; schemi e mappe concettuali validate precedentemente dal docente; utilizzo della calcolatrice non programmabile e delle tavole numeriche; valutazione delle prove sulla base dei criteri legati al possesso delle competenze e conoscenze degli obiettivi minimi così come definiti dai Dipartimenti Disciplinari.
- Inglese: semplificazione e linearizzazione delle domande, evitando l'intersezione di argomentazioni plurime, verifica della piena comprensione delle richieste, tempi più distesi per la produzione della risposta, evitare situazioni ansiogene facilitando la comunicazione verbale dell'allieva con l'eventuale dispensa dalla prova scritta; schemi e mappe concettuali validate precedentemente dal docente; valutazione delle prove sulla base dei criteri legati al possesso delle competenze e conoscenze degli obiettivi minimi così come definiti dai Dipartimenti Disciplinari.

*In riferimento alla prova di recupero della LINGUA INGLESE, e visto quanto scritto dal Difensore Civico, si chiede se la famiglia intende avvalersi della piena dispensa dall'insegnamento ai sensi dell'art. 6 del DM 5669 del 12 luglio 2011.*

In attesa di poter dare piena e circostanziata risposta in merito alle singole affermazioni riportate nella lettera datata 01/06/2014 e nella convinzione che gli sforzi comuni possano sortire gli effetti positivi sperati, invio i miei migliori saluti.

Il Dirigente Scolastico  
prof. Antonio De Nicola



▪ **Diritto al sostegno scolastico e nomine insegnanti di sostegno**

Alla cortese attenzione del  
Direttore Generale  
Ufficio Scolastico regionale del Piemonte  
Ministero dell'Istruzione dell'Università e  
della Ricerca

Il Difensore civico si è più volte occupato di problematiche riferite alla scuola nei rapporti con gli studenti e le famiglie, per lo più a seguito di specifiche richieste d'intervento nei confronti delle Amministrazioni scolastiche, prospettate da singoli ovvero da gruppi di genitori.

In tale ambito, l'attività di questo Ufficio della Difesa civica si è realizzata in ossequio alla funzione propria dell'Istituzione di garanzia, intesa a tutelare, in particolare, le fasce più deboli e svantaggiate della popolazione, nell'ottica dell'Inclusione e della trasparenza.

Anche nel corrente anno si è riproposto e si ripropone il problema degli studenti con disabilità e del sostegno scolastico, su cui il Difensore civico nel corso del tempo ha effettuato diversi interventi finalizzati a garantirne la concreta attuazione, mediante la presa in carico degli studenti interessati ad opera di personale qualificato, in coordinamento con personale scolastico.

Tuttavia, dall'esame delle problematiche prospettate allo scrivente Difensore si è evidenziato il coinvolgimento anche di studenti in condizioni di svantaggio, che non rientrano nell'ambito della disciplina della legge 104/1992, che concerne le persone con disabilità riconosciuta, per i quali è previsto il sostegno scolastico: l'area dello svantaggio scolastico è molto più ampia di quella riferibile esplicitamente alla presenza di deficit.

Ogni alunno, infatti, può manifestare specifici bisogni educativi: per motivi fisici, biologici, fisiologici o anche per motivi psicologici, sociali, rispetto ai quali è necessario un'adeguata e personalizzata risposta da parte degli Istituti scolastici.

Tali ambiti problematici rinviano all'ambito dei Bisogni educativi specifici (Bes), che, come noto, hanno formato oggetto di Interventi normativi ad hoc da parte del Ministero dell'Istruzione (Direttiva Miur del 27 dicembre 2012 "Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica" e circolare n.8 del 6 marzo 2013).

Diverse regioni motivano la necessità del sistema scolastico di farsi carico attento degli studenti in questione.

In specie, anche sulla scorta delle segnalazioni pervenute a questo Ufficio, si evidenziano, in particolare, profili di criticità attinenti

- allo svantaggio economico-sociale e culturale e ad asimmetrie relative;
- a disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici;
- a difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché riferite a studenti appartenenti a culture diverse.

Tali problematiche non vengono e non possono venire certificate ai sensi della legge 104/1992 e non danno conseguentemente diritto alle misure previste dalla stessa normativa e, tra queste, all'insegnante per il sostegno; sostegno che, peraltro, molto spesso trova difficoltà nella sua concreta attuazione, da rapportare ai bisogni degli studenti interessati, richiedendosi appropriate professionalità.

Tali questioni vanno certamente affrontate tenendo anche conto della specifica disciplina di cui alla legge n.170/2010, sui disturbi specifici di apprendimento (Dsa) che apre un particolare canale di cura educativa, concretizzando i principi di personalizzazione dei percorsi di studio già enunciati nella legge n.53/2003, nella prospettiva della "presa in carico" dell'alunno con bisogni educativi specifici da parte di ciascun docente curricolare e di tutto il team di docenti coinvolto, non solo dall'insegnante per il sostegno, prevedendo la necessità di elaborare un percorso individualizzato e personalizzato per alunni e studenti con bisogni educativi speciali, anche attraverso la redazione di un Piano didattico personalizzato, che possa servire

sia come strumento di lavoro per gli insegnanti, che per documentare alle famiglie le strategie di intervento programmate.

Il sistema delineato dalla vigente normativa, anche sulla scorta di quanto previsto dalla circolare n.8 del 2013 del MIUR, recante "Indicazioni operative" in ordine alla menzionata Direttiva Ministeriale 27 dicembre 2012, è quindi incentrato sulla "presa in carico " degli alunni che rientrano nell'ambito della disciplina della legge 104/1992, così come anche degli alunni con bisogni educativi speciali, ovvero portatori di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico.

Tale sistema, tuttavia, deve trovare concreta e non generica attuazione in senso sistematico: ciò che comporta una necessaria connessione con le diverse fasi della vita delle persone interessate, in specie successivamente al compimento del ciclo di studi e già con il raggiungimento della maggiore età, mediante l'elaborazione di "percorsi" in collaborazione tra famiglie e scuola, servizi sanitari, assistenziali e di avviamento al lavoro presenti sul territorio (come i Centri per l'impiego), che assicurino la continuità della "presa in carico" delle persone medesime.

Lo scrivente Difensore civico in tale contesto, a tutela delle persone interessate e delle loro famiglie, sottopone all'attenzione della S.V. le suddette problematiche che trovano frequente riscontro nei singoli casi prospettati a questo Ufficio, e richiede a codesta Amministrazione di verificare i modi più opportuni per dare corso ad un compiuto monitoraggio della questione, al fine di una concreta presa in carico dei soggetti interessati, con il coinvolgimento degli Istituti di istruzione scolastica presenti sul territorio.

In tale dimensione, chiediamo cortesemente di voler informare questo Ufficio in ordine alle conseguenti misure adottate o adottande, che appaiono doverose alla stregua della normativa, con ogni più opportuna informazione da rivolgersi alle famiglie.

Nel rimanere a disposizione, restiamo in attesa di Vostro cortese, quanto doveroso riscontro.

**3. Intervento del Difensore civico a seguito della mancata attivazione di sezioni di scuola primaria derivante dall'esistenza di scuola paritaria operante nello stesso plesso: la questione della Scuola materna di Bibiana con riferimento alla Deliberazione del Consiglio regionale del Piemonte n. 252 - 33474 del 29 Ottobre 2013**

lettera del 18.11.2014 prot.n. 1967

Illustrissimo Presidente del  
Consiglio regionale del  
Piemonte

Illustrissimo Signor Sindaco del  
Comune di Bibiana

Istituto comprensivo "A. Caffaro"  
Via C. Bollea,3

3 e, p.c. Illustrissimo Assessore all'Istruzione,  
Lavoro Formazione Professionale

Al.....  
Legale rappresentante della  
Consulta torinese per la  
Laicità delle Istituzioni

Al .....  
Portavoce del Coordinamento per la  
laicità della scuola

Oggetto: "Reclamo/Richiesta di intervento" del Difensore civico proposta da .....  
portavoce del Coordinamento per la laicità della scuola e .....- Presidente della  
Consulta Torinese per la Laicità delle Istituzioni ( prot. n. 1815 del 29.10.2014)-

lamentate criticità riferite ad apertura e funzionamento di Scuola dell'Infanzia presso Istituto comprensivo statale "A. Caffaro" di Scuola dell'Infanzia, primaria e secondaria di primo grado in Comune di Bibiana (TO)-

In data 29 ottobre 2014 è pervenuto a questo Ufficio "Reclamo/richiesta di intervento", inviato rispettivamente da ..... Portavoce del Coordinamento per la laicità della scuola e ..... Presidente della Consulta Torinese per la Laicità delle Istituzioni, in nome e per conto delle stesse e di oltre 60 Associazioni aderenti.

In particolare, è stato evidenziato quanto segue:

- 1) "Nel Comune di Bibiana (TO) è stata costruita nell'anno 2013 una nuova scuola dell'infanzia, appositamente per rispondere all'esigenza dei cittadini di un paesino di provincia, costruita secondo i criteri moderni di risparmio energetico e di sicurezza, in ottemperanza a quanto richiesto dalla nostra Costituzione (art.33), che al comma 2 sancisce l'obbligo della Repubblica di "istituire scuole statali per tutti gli ordini e grado (tra cui le scuole dell'Infanzia)";
- 2) La "Deliberazione" del Consiglio regionale n. 252 - 33474 del 29 Ottobre 2013, sul dimensionamento scolastico per l'anno 2014/15 – allegato 1 ha stabilito che "l'istituzione di nuove sezioni di scuola dell'infanzia statali "dovrà essere consentita solo con la coordinata partecipazione delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso, ovvero non dovrà essere determinata riduzione, in termini di sezioni, dell'offerta formativa esistente nelle scuole paritarie"; a tale scopo, viene richiesto di "unire il parere motivato da parte delle eventuali scuole paritarie presenti nel bacino di utenza e/o dall'associazione di categoria a cui le scuole sono iscritte";
- 3) "La suddetta delibera- secondo quanto riferito dagli esponenti- "rappresenta una gravissima interferenza tra pubblico e privato, poiché non è accettabile che la libertà di scelta educativa delle famiglie, diritto sancito dalla Costituzione, sia sottoposta ai desiderata delle scuole paritarie presenti nel bacino di utenza e/o dall'associazione di categoria a cui le scuole sono iscritte";

- 4) "A Bibiana ad oggi risultano iscritti 29 bambini alla scuola dell'infanzia statale e negare l'apertura di tale scuola statale avrebbe leso chiaramente il diritto di questi bambini e delle loro famiglie rispetto ad una libera scelta educativa"
- 5) "L'Istituto comprensivo Caffaro, a cui la scuola dell'infanzia di Bibiana appartiene, avrebbe quindi, sulla base del suddetto parere, modificato i criteri per la formazione delle graduatorie ad iscrizioni già aperte " e "la conseguenza è che non sono state aperte le sezioni di scuola dell'infanzia statale che sarebbero state necessarie per coprire l'intera utenza e ad oggi risultano ancora 7 bambini in lista di attesa";
- 6) I minori che non hanno trovato posto presso l'Istituto Caffaro dovrebbero necessariamente iscriversi alla scuola paritaria, oppure rinunciare a frequentare la scuola per l'infanzia;
- 7) Secondo gli esponenti, (che allegano all'uopo "parere" dell'avv....., in copia alla presente, in ordine a " Legittimità della regole poste dalla Regione Piemonte per l'apertura di nuove scuole dell'infanzia nel territorio regionale"), le disposizioni della succitata Deliberazione del Consiglio regionale "appaiono in concreto, viate di illegittimità e ciò essenzialmente sotto tre profili:
  - per contrasto con l'art. 33 comma 2 della Costituzione che sancisce l'obbligo della Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi";
  - per contrasto con gli artt. 33 e 34 della Costituzione, nonché dall'art. 2 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (che riveste a sua volta, il ruolo di parametro di legittimità costituzionale, c.d. "interposto, in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione stessa) che tutelano la libertà di scelta educativa delle famiglie e questo anche in connessione con la garanzia costituzionale della libertà di coscienza e del principio di laicità dello Stato;
  - Infine, per la sua irragionevolezza intrinseca (il che comporta la violazione in particolare dell'art. 3 della Costituzione che sancisce- tra l'altro- il vincolo di ragionevolezza degli atti normativi";

Pertanto, hanno richiesto al Difensore civico di intervenire e per l'effetto "di adoperarsi a favorire la trasparenza dei processi decisionali e motivare le ragioni delle scelte. Non ci pare legittimo che il privato debba chiedere allo Stato se può o meno aprire una scuola paritaria. Parimenti chiediamo che ci si spenda affinché lo stesso diritto sia garantito allo Stato, per il quale non è concepibile dover chiedere il permesso ad un privato per poter aprire una propria scuola. Lo Stato è inoltre tenuto per Costituzione ad aprire sezioni di scuola pubblica statale per tutti i suoi cittadini."

#### Compiti e funzioni dell'Ufficio del Difensore civico

Lo Statuto della Regione Piemonte colloca l'Ufficio del Difensore civico tra gli Istituti di garanzia, in quanto Autorità indipendente preposta alla tutela amministrativa dei cittadini, ovvero tutore e "garante della legalità e della regolarità amministrativa" (così ex multis Corte Costituzionale 6.04.2004 n. 112, 29.04.2005 n. 167 e 3.12.2010, n. 126 e così anche Cass. Sez. unite 27.05-23.09.2014 n. 19971).

L'azione dell'Ufficio del Difensore civico, assettore, secondo i principi che ne reggono la funzione terza, di legalità sostanziale in ottica di prevenzione, è finalizzata a garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa, anche nell'ottica di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione dei pubblici uffici, superando la dimensione individuale del singolo cittadino e contribuendo a realizzare l'interesse collettivo all'imparzialità e alla buona amministrazione, nel rispetto dei diritti costituzionali e fondamentali delle persone, ovvero in particolare dei diritti civili e sociali "da garantire su tutto il territorio nazionale" (artt. 3 e 117 lett. m) della Costituzione).

Nel dialogo proattivo tra Difensore civico e Amministrazione, l'attività del Difensore civico trova la sua ratio nei principi costituzionali di imparzialità e buona amministrazione, nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone.

#### Istruttoria del Difensore civico

Le associazioni esponenti lamentano, in particolare, che due sezioni presso la scuola per l'infanzia non sarebbero state attivate, mentre risultano ancora sette bambini in lista di attesa con conseguente lesione dei diritti fondamentali dei bambini e delle loro famiglie, nonché dell'interesse pubblico al funzionamento di un'opera pubblica che risulta, per quanto riferiscono i medesimi, essere costata circa € 1.300.000.

Al riguardo, il Difensore civico ha assunto informazioni, in particolare, presso il Comune di Bibiana e l'Istituto comprensivo Caffaro, da cui è risultato quanto segue:

a) nel Comune di Bibiana è stata costruita una nuova scuola per l'infanzia nell'ambito dell'Istituto comprensivo Caffaro, dotata di tre sezioni, in quanto su 114 bambini residenti sotto i sei anni, solo 77 risultavano iscritti alla scuola materna;

b) al tal fine nel 2009 il Comune di Bibiana con Deliberazione della Giunta Comunale n.74/2009 del 23.06.2009 ha manifestato l'intenzione di partecipare al bando triennale 2007/2009 della Regione Piemonte per la concessione di contributi per interventi di edilizia scolastica (annualità 2009) e con la medesima deliberazione sopra richiamata ha approvato il progetto preliminare per la realizzazione di una nuova scuola dell'infanzia, così come richiesto dal bando;

c) con Deliberazione della Giunta Comunale n. 144/2010 del 09.11.2010 il Comune di Bibiana ha manifestato l'intenzione di partecipare al bando della Regione Piemonte del P.O.R. 2007/2013 finanziato dal F.E.S.R. Asse II – Attività II.1.3 per la concessione di contributi per l'incentivazione alla razionalizzazione dei consumi energetici del patrimonio comunale e con la medesima deliberazione sopra richiamata veniva approvato il progetto preliminare per la realizzazione di una nuova scuola dell'infanzia ad alta efficienza energetica, così come richiesto dal bando;

d) con Determinazione Dirigenziale n. 159 del 27.04.2011 la Regione Piemonte – Direzione Attività Produttive ha approvato l'elenco dei soggetti ammessi a contributo, dal quale risulta che la richiesta di contributo del Comune di Bibiana ha avuto esito positivo, finanziato per € 433.749,59 proporzionalmente alle voci di costo oggetto di contributo come espresse dal quadro economico del progetto definitivo approvato;

e) con deliberazione della Giunta comunale n. 30 del 27/03/2012 il Comune di Bibiana ha approvato il progetto esecutivo redatto dai tecnici della Provincia di



Torino – Servizio Assistenza Tecnica ai Comuni, dall'ing. Ettore GILLI, dall'ing. Paolo NUDO, dallo studio associato GEOALPI CONSULTING e dallo studio associato STUDIO 74 S.r.l.;

f) con determinazione del responsabile del Servizio Tecnico n. 76 del 08/06/2012 il Comune di Bibiana ha aggiudicato i lavori di realizzazione della nuova Scuola dell'infanzia alla ditta Quintino Costruzioni SpA, la quale ha offerto un ribasso del 24,364 % sull'importo lavori a base di gara;

g) L'opera è costata € 1.643.510,70 e ha trovato copertura sul bilancio di previsione per l'anno 2012 del Comune di Bibiana (cap. 3125 "Realizzazione scuola materna") attraverso:

- € 10.000,00 con avanzo di amministrazione 2009 – RP 2010;
- € 70.000,00 con avanzo di amministrazione 2010 – RP 2011
- € 500.000,00 con contributo della Regione Piemonte (Edilizia scolastica) – RP 2011;
- € 378.912,57 con contributo della Regione Piemonte (P.O.R. 2007/2013 - F.E.S.R.) – RP 2011;
- € 70.000,00 con oneri di urbanizzazione 2011 – RP 2011;
- € 42.500,00 con alienazione beni immobili – RP 2011;
- € 350.000,00 con mutuo – RP 2011;
- € 12.000,00 con monetizzazione parcheggi – RP 2011;
- € 112.443,58 con entrate correnti – RP 2011;
- € 97.654,70 con oneri di urbanizzazione 2012.

h) la consegna lavori della scuola dell'infanzia è stata effettuata il 13.06.2012 e i lavori sono stati ultimati il 15.04.2014;

i) la scuola è operativa dal 1° settembre 2014 e alla data odierna, a seguito di informazioni raccolte dall'Ufficio del Difensore civico presso la Scuola per l'Infanzia di Bibiana risulterebbero in lista di attesa n. 2 bambini.

\*\*\*\*\*

Quanto sopra motiva senz'altro l'intervento del Difensore civico quale Garante dei principi di legalità, regolarità e trasparenza dell'azione amministrativa

complessivamente intesa, riferita a tutti i Soggetti che hanno concorso alla costruzione e realizzazione della scuola e alla sua messa in funzione, tenutosi conto dei diritti, appartenenti ai cittadini interessati, ad una libera scelta educativa e degli esponenti portatori di interessi qualificati (in quanto rappresentanti di associazioni la cui attività intende tutelare la laicità della scuola e delle istituzioni) a riscontri motivati, pubblici e trasparenti, che giustifichino le scelte compiute dalle Amministrazioni, tenutosi conto di quanto previsto dall'art. 33, commi 2 e 3 Costituzione ("La Repubblica detta le norme generali sulla istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato").

Oggetto dell'intervento del Difensore civico- le questioni da prendere in considerazione:

- a) la questione relativa all'investimento di pubblico denaro finalizzato a corrispondere all'esigenza dei bambini sotto i 6 anni residenti nell'ambito dell'Istituto comprensivo Caffaro;
- b) la questione relativa al "parere motivato da parte delle eventuali scuole paritarie presenti nel bacino di utenza e/o dall'associazione di categoria a cui le scuole sono iscritte", quale condizione per l'attivazione di sezioni aggiuntive e la connessa questione del rispetto del principio di laicità della scuola e delle istituzioni;
- c) la questione relativa agli ostacoli frapposti ai diritti dei cittadini ad una libera scelta educativa, nei termini denunciati dagli esponenti.

Tali sono le questioni che il Difensore civico sottopone all'attenzione dei destinatari dell'odierno intervento, attraverso un confronto dialogico che richiede puntuali e trasparenti risposte alle criticità lamentate dalle Associazioni esponenti.

Si deve in proposito sottolineare l'esigenza di una compiuta verifica in termini di coerenza dell'azione amministrativa con il principio di buona amministrazione e con la normativa, in primis di principio, di riferimento.

In proposito sussiste, come più volte ribadito dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo (da ultimo con la sentenza 21 gennaio 2014 ricorso 4875/11 *Placi v. Italy*), un'intima connessione tra buona amministrazione e godimento dei diritti enunciati dalle Carte fondamentali e di principio nei confronti dell'Amministrazione e nel procedimento, inteso "come forma di esercizio di tale potere".

Al riguardo, le Associazioni esponenti hanno espresso un bisogno di "buona amministrazione", trasparente e partecipata, in riferimento all'attività svolta dalla scuola materna di Bibiana e alle scelte compiute dall'Amministrazione, di cui il Difensore civico è garante quale tutore dei diritti di partecipazione anche latamente intesi per l'esercizio della cittadinanza, affinché possano trovare realizzazione i diritti di libertà enunciati dalla Costituzione e dalle Carte internazionali, ovvero nella specie di compiere scelte educative, indipendentemente dall'appartenenza ad una confessione religiosa, in condizioni di pari opportunità.

Quanto al "parere motivato da parte delle eventuali scuole paritarie presenti nel bacino di utenza e/o dall'associazione di categoria a cui le scuole sono iscritte", che come afferma l'avv. .... finirebbe per essere "vincolante", tenutosi conto della connotazione pubblicistica di attività finalizzate all'istituzione sul territorio di scuola per l'infanzia pubblica finanziata da Enti pubblici, ne appare controvertibile e ultronea la previsione, che comunque andrebbe correttamente e pienamente giustificata nel segno della trasparenza, e motivata, tanto con riguardo alla lamentata lesione del "supremo" principio di laicità (come tale qualificato ex multis da Corte Cost. 12.04.1989, n. 203) e ulteriormente, con riguardo al gravoso impegno finanziario sostenuto nei termini come sopra specificati e con oneri ingenti a carico di Comune, Regione e Stato per la sua realizzazione, onde soddisfare bisogni educativi, ben

presenti all'Amministrazione che se ne fece carico, di un ben specifico bacino di utenza.

Sotto tale angolazione, il mancato avviamento di altre due sezioni della Scuola per l'infanzia di Bibiana può riflettersi sulla stessa "utilità" dell'opera realizzata dal Comune di Bibiana.

Va detto in proposito che, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza contabile, occorrerebbe considerare le ripercussioni derivanti "per la mancata utilizzazione da parte della collettività alla quale è destinato", poiché "se l'Amministrazione, per perseguire le sue finalità, sostiene un rilevante onere, può subire ed effettivamente subisce un pregiudizio per il sol fatto che il beneficio che intendeva ottenere non si realizza nei tempi previsti ma anzi a distanza di anni a fronte dell'investimento del pubblico denaro non ha ancora ottenuto alcuna utilità" (Corte dei Conti III<sup>a</sup> sez. centrale d'Appello 3.01.2014 n. 3)

Gli Enti in indirizzo vorranno pertanto attentamente valutare le questioni tutte sopra elencate sub lettere a), b) e c), oggetto dell'intervento del Difensore civico e procedere, senz'altro, alla necessaria verifica della coerenza dell'azione amministrativa posta in essere con il principio di buon andamento, dando corso, in ipotesi ad ogni possibile attività di autocorrezione; fornendo ogni trasparente adeguato riscontro alle richieste di motivazione delle scelte adottate, tenutosi conto anche per il futuro della necessità di valorizzare senz'altro compiutamente la corretta utilizzazione dell'opera-edificio scolastico- per il soddisfacimento dei diritti dei minori di accesso ai servizi forniti dalla Scuola dell'infanzia, tutti residenti nel bacino di utenza dell'Istituto comprensivo Caffaro, salvi restando i connessi e consequenziali profili di responsabilità, in ipotesi anche contabile e ogni diritto degli interessati uti singuli.

#### **Le risposte pervenute dal Comune e dall'Istituto Caffaro**

Provincia di Torino  
Via Cavour, 2 - 10121 TORINO  
Tel. 011/55723 - Fax 011/55886  
PROTEZIONE CIVILE (CUBICHE LIBERATE)

Comune di Bibiana



Codice fiscale 00151210011

Prot. 6024

Data: 26 novembre 2014

Difensore Civico  
10

Spett.le Ufficio  
Difensore Civico  
Regione Piemonte  
Via Delizia, 8  
10121 TORINO

Oggetto: Reclamo/Richiesta di intervento scuola infanzia di Bibiana

La presente in risposta alla Vostra comunicazione prot. 1967 del 18/11/2014 avente per oggetto il Reclamo/Richiesta di intervento del Difensore Civico in merito alla apertura della nuova scuola Statale per l'infanzia di Bibiana facente capo al comprensorio scolastico A. Caffaro di Bricherasio.

Il Comune di Bibiana aveva il dovere e l'onere di portare a compimento nei modi e nei termini stabiliti dal contratto i lavori per la realizzazione della Scuola. Ad inizio anno 2014 abbiamo confermato agli organi competenti il nostro impegno e la garanzia che la struttura sarebbe risultata idonea all'uso per l'inizio dell'anno scolastico 2014-2015 e quindi si poteva procedere alla fase successiva che prevedeva la preiscrizione per individuare il numero dei bambini disponibili ad utilizzare la Scuola.

Onde avere la certezza che si raggiungesse il numero minimo richiesto (18) per l'apertura di una sezione, operando in stretto accordo con la Dirigenza dell'Istituto A. Caffaro, abbiamo coinvolto anche il comune di Bricherasio oltre ad inviare comunicazione a tutte le famiglie che negli anni precedenti non avevano utilizzato la Scuola dell'infanzia Paritaria.

In base alle preiscrizioni ottenute abbiamo riportato i dati alla Regione affinché provvedesse a deliberare in merito ed autorizzasse l'apertura di una sezione. Ad oggi ad anno scolastico in corso la situazione è consolidata con una sezione completamente operativa con 29 iscritti.

Rimangono fuori solo due bambini residenti uno a Pinerolo ed uno a Luserna San Giovanni.

In conclusione riteniamo di aver svolto con scrupolo, serietà e con il massimo impegno quanto di nostra competenza.

Cordiali saluti

Il Sindaco  
Pier Giorgio CREMA



#### 4. Diritti delle donne in stato di gravidanza

- Obiezione di coscienza dei medici per i casi di interruzione di gravidanza

Lettera del 31.03.2014 prot. n. 615

Al Ministro pro tempore alla salute  
D.ssa Beatrice LORENZIN

Al Direttore generale  
Sanità della Regione Piemonte

Il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, con il quale il Difensore civico del Piemonte, così come il Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome, intrattiene annosi rapporti di collaborazione organica e scientifica e metodologica, ha fatto pervenire al nostro Ufficio News, pubblicata sul sito web, che ha evidenziato recente decisione del Comitato europeo dei diritti sociali del 10.03.2014 (reclamo n. 87/2012 proposto da *International Planned Parenthood Federation – European Network* (IPPF EN) c. Italy).

Su tali basi abbiamo ritenuto di informarne i cittadini nei termini di cui alla Newsletter del nostro Ufficio che alleghiamo, pubblicata sul sito istituzionale. Nel rimandare alla allegata Newsletter, naturalmente facendo salve le procedure tutte previste dalle normative di riferimento sulla base del Protocollo addizionale alla Carta sociale europea siglato a Strasburgo il 9.11.1995, con questa nostra lettera, sulla base dei dati del Comitato e tenutosi conto della decisione, avuto riguardo alle competenze in ambito organizzativo e di gestione del servizio sanitario facenti capo alle Vostre persone, con la presente intendiamo sottoporre alla Vostra attenzione ogni possibile verifica per garantire nelle strutture pubbliche, ove si eseguono interventi di interruzione volontaria di gravidanza, l'accesso agli stessi trattamenti, così come previsto dalla vigente normativa per le donne che si trovino nella condizione di accedere al percorso in questione; ponendosi, la corretta organizzazione dei relativi

servizi, quale pre-condizione necessaria e a un tempo doverosa, per le Amministrazioni.

Quanto sopra, tenutosi conto della funzione di garanzia del principio di "buona amministrazione" che compete alla Difesa civica, come per legge.

■ Segnalazione in materia di pari opportunità di genere

Al Signor Presidente della  
Giunta regionale del Piemonte  
On Sergio CHIAMPARINO

Al Signor Presidente del  
Consiglio regionale del Piemonte  
Sig. Mauro LAUS

Al Presidente Associazione Nazionale  
Comuni Italiani-  
ANCI Piemonte  
On. Piero FASSINO

Al Sindaco della Città metropolitana  
On. Piero FASSINO

E, p.c. Consulta delle Elette  
via Arcivescovado, 12 C  
10121 Torino

Oggetto: 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 93/015 del Consiglio di Stato del 19 gennaio 2015- sez.I

Con la presente ritengo opportuno, nell'esercizio della pubblica funzione di garante del diritto alla buona amministrazione e di partecipazione, nel rispetto delle pari opportunità, nella specie di genere, e tutore di legalità e regolarità amministrativa,

segnalare all'attenzione delle S.L.L.III,me il parere del Consiglio di Stato 93/2015 depositato il 19.1.2015.

Il parere è 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.

In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge suddetta 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.

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.



Nella concreta applicazione della legge sopra menzionata rilevano incertezze applicative a cui il Consiglio di Stato ha dato soluzione, così riassumibili:

- se le delibere di Giunta e Consiglio adottate dagli organi composti da soli uomini, quindi in violazione della l. n. 215/2012, siano legittime;
- se la l. n. 215/2012 si applichi esclusivamente alle Amministrazioni locali elette dopo l'entrata in vigore della stessa o anche alle Amministrazioni elette prima dell'entrata in vigore della suddetta norma;
- se e quale sia la percentuale necessaria che gli Statuti degli enti locali devono prevedere al fine di garantire il livello minimo costituito dalla rappresentanza di genere;
- se vi siano particolari procedure che il Sindaco deve attuare per dimostrare che, nonostante abbia posto in essere ogni utile iniziativa idonea a garantire l'applicazione del principio di pari opportunità tra uomo e donna, non sia riuscito a raggiungere tale obiettivo e abbia dovuto nominare tutti assessori di sesso maschile.

Si sottolinea che a norma dell'art. 120 Costituzione i poteri sostitutivi possono essere esercitati dal Governo nei confronti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nei seguenti casi:

- mancato rispetto della normativa comunitaria;
- per tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai governi locali.

L'osservanza della parità di genere attiene senza dubbio alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti diritti politici ai sensi dell'art. 3 Costituzione.

La sezione I del Consiglio di Stato ha affermato con il parere che sarebbe fuorviante non rendere rilevante e concludente, nel senso della cogenza, il termine di sei mesi per l'adeguamento statutario da parte dei governi locali, in quanto per la sua inosservanza il legislatore non abbia previsto una specifica sanzione.

L'inosservanza rappresenta d'altronde una violazione di principi costituzionali che qualificano la stessa struttura democratica della rappresentanza.

Ne deriva, secondo il parere del Consiglio di Stato che, in caso di violazione, si rende necessaria l'attivazione del potere sostitutivo ai sensi di quanto previsto dagli articoli 136, 137 e 138 del TUEL.

Il Ministero dell'Interno ha anche richiesto al Consiglio di Stato un parere in merito alla validità delle deliberazioni di Giunta e Consiglio adottate da organi composti da soli uomini in violazione della L. n. 215/2012.

Relativamente al quesito posto dal Viminale in ordine alla decorrenza temporale della normativa, il Consiglio di Stato ha affermato che le disposizioni della L. n. 215/2012 debbano applicarsi soltanto all'atto del rinnovo del Consiglio o nel caso di dimissioni o di surrogazione di un membro della Giunta.

Circa, invece, i dubbi su quale debba essere la ripartizione percentuale minima tra i due sessi previsti dagli Statuti a garanzia della rappresentanza di genere, la Sezione ha precisato che ciò non significa parità assoluta di presenze maschili e femminili, quanto piuttosto evitare l'irragionevole preponderanza di un sesso rispetto all'altro.

La quantificazione proporzionale tra le diverse rappresentanze di genere è comunque data dalla Legge n. 56/2014, la cosiddetta Legge Del Rio, il cui art. 1, comma 137, recita: *"Nelle Giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico"*; il Sindaco fa parte del computo della percentuale come componente della Giunta.

Sull'interpretazione dell'art. 1, comma 137, relativamente alla proporzionalità tra i due generi, si è posto il dubbio se la disposizione riguardasse solo Giunte di Comuni e Unioni di Comuni.

Questa limitazione non è stata ritenuta accettabile dal Consiglio di Stato anche prendendo a riferimento la sentenza del TAR del LAZIO; Sezione II bis, n. 633 del 21 gennaio 2013 che afferma la cogenza del principio della parità di genere e costituisce un vincolo cui deve conformarsi l'esercizio del potere pubblico, aggiungendo che il principio di non discriminazione ha carattere generale e validità sia per l'ordinamento sovranazionale che interno individuando una soglia quanto più

approssimativa alla pari rappresentanza, da indicarsi nel 40% di persone del sesso sotto rappresentato, giacché in quanto diversamente verrebbe vanificata la portata precettiva delle norme e del principio stesso, non virtuale ma da rendere concreto.

Si rende pertanto opportuna l'odierna nota, al fine di consentire, in ipotesi, alle SS.LL. ogni necessaria e opportuna verifica, con l'occorrenza adozione di ogni determinazione di competenza.

Si resta a disposizione, auspicando di avere fornito un utile contributo, in attesa di cortese riscontro.

## **5. Partecipazione dell'Ufficio del Difensore civico al Seminario pubblico (Padova 21 febbraio 2014): IL CONTRIBUTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI ALL'ATTUAZIONE DEI DIRITTI UMANI: UN IMPEGNO EUROPEO**

### **I possibili rapporti del Difensore civico con l'Agenzia dell'Unione europea dei Diritti fondamentali "Fundamental Rights Agency" (FRA)**

Con questa comunicazione il Difensore civico del Piemonte intende fornire un contributo alla conoscenza dell'attività dell'Agenzia per il miglioramento dei rapporti con la stessa e la Difesa civica, onde consentire ai cittadini di meglio conoscere e far valere i propri diritti fondamentali.

In base al Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio del 15.02.2007, L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ha i seguenti compiti

1. raccogliere, analizzare e diffondere informazioni obiettive, affidabili e comparabili sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE
2. condurre e/o promuovere ricerche e studi nel campo dei diritti fondamentali
3. formulare e pubblicare conclusioni e pareri su argomenti specifici, di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione

4. promuovere il dialogo con la società civile per sensibilizzare l'opinione pubblica ai diritti fondamentali

L'Agenzia non ha invece la facoltà di pronunciarsi su ricorsi individuali o di emanare atti normativi

Le aree tematiche di lavoro dell'Agenzia sono state stabilite mediante un quadro pluriennale (decisione 2008/203/CE) adottato per cinque anni dal Consiglio dopo aver consultato il Parlamento europeo. La lotta contro il razzismo, la xenofobia e le forme di intolleranza rimane uno dei principali settori d'attività dell'Agenzia

L'Agenzia lavora a stretto contatto con altre istituzioni ed organi che operano a livello nazionale ed europeo, e sta sviluppando una fruttuosa collaborazione con il Consiglio d'Europa e con la società civile, ad esempio mediante la creazione di una piattaforma per i diritti fondamentali

L'Agenzia sostituisce il precedente **Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia**, istituito dal regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997 (GU L 151, del 10.6.1997).

Occorre pertanto confrontarsi con tale quadro di riferimento non dimenticando che altra cosa è la proclamazione dei diritti in astratto e altro è la garanzia circa la loro effettività.

Il "diritto ai diritti".

In una drammatica e densa pagina delle "Origini del totalitarismo", Hannah Arendt scriveva:

"La disgrazia degli individui senza status giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'eguaglianza di fronte alla legge e della libertà di opinione...ma nel non appartenere più ad alcuna comunità di sorta, nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli".

Denunciando la tragedia della Shoah, la riflessione arendtiana si spostava su un'analisi impietosa della Dichiarazione dei diritti umani e dei suoi vistosi limiti in relazione alla realtà concreta degli Stati nazionali.

Le "incertezze" dei diritti umani sono la grande aporia della cittadinanza moderna che si rivela drammaticamente attuale di fronte ad apolidi e migranti dei nostri giorni, ma anche alla tragedia dei poveri, come anche di anziani malati cronici non autosufficienti, delle persone con grave disabilità, malati psichici, persone senza lavoro, senza fissa dimora.

La Dichiarazione, frutto di una cultura emancipatrice e cosmopolita, si rivelò ben presto una pura illusione quando pretendeva di garantire i diritti di tutti, "una specie di cenerentola del pensiero politico del XIX secolo", manipolata e umiliata dalle varie legislazioni degli stati nazionali.

"Il diritto ad avere diritti - osserva l'Arendt - o il diritto di ogni individuo ad appartenere all'umanità dovrebbe essere garantito dall'umanità stessa. Che è poi il presupposto, per ogni individuo, dotato del potere di pensare e di parlare, del diritto alla relazione umana, del diritto all'opinione e all'azione politica".

E il diritto ad avere diritti, o il diritto di ogni individuo ad appartenere all'umanità è una grande utopia impossibile), un pensiero che cresce nel magma arroventato della storia novecentesca e del nostro secolo, ma che fa sempre appello, cosa che non è mai scontata, all'umanità "come un fatto inevitabile".

In tempi di crisi sono a rischio i diritti fondamentali "assoluti", come il diritto al lavoro e ad un'esistenza dignitosa.

Sono in particolare a rischio i diritti fondamentali a prestazione come il caso dell'istruzione, della salute richiedendosi al legislatore ponderate scelte legislative per un uso appropriato delle risorse secondo effettivi criteri di priorità; mentre permane un uso delle risorse non selettivo e il peso delle criticità continua a riversarsi sulle fasce più deboli della popolazione, senza tenere conto delle priorità costituzionali e operando una sorta di tradimento sottesa al principio sociale a partire dall'ambito sovranazionale.

*Cenni sulle attività del Difensore civico del Piemonte  
in ambito anti-discriminatorio*

- 1) La Costituzione del Comitato tecnico scientifico a supporto del centro regionale anti discriminazioni: le linee guida Linee guida operative per la pianificazione delle attività del Comitato tecnico-scientifico a supporto dell'azione del Centro Regionale anti-discriminazione in Piemonte.

A seguito del Protocollo di Intesa tra Regione Piemonte e UNAR (Ufficio nazionale Antidiscriminazioni presso il Dipartimento per le pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri), la Regione Piemonte ha creato la Rete regionale contro le discriminazioni in Piemonte.

Finalità del Protocollo e delle conseguenti attività sono la promozione di iniziative di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazione (con particolare riferimento all'art. 19 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea)

La Rete piemontese, parte della Rete nazionale UNAR, è stata formalizzata attraverso specifici Protocolli di Intesa con le Province piemontesi e la creazione di un Nodo territoriale attivo presso ciascuna di esse dal mese di settembre 2012.

Il Centro ha tra i suoi compiti:

- la prevenzione di discriminazioni: ovvero azioni promosse al fine di impedire il generarsi o il perdurare di comportamenti e atteggiamenti discriminatori che incidono sul patrimonio culturale e valoriale di tutte/i, e azioni volte alla condivisione e diffusione di buone pratiche sul territorio;
- il contrasto alle discriminazioni e assistenza alle vittime: attraverso la rimozione alla base di condizioni che producono discriminazione e la promozione di azioni positive per l'eliminazione dello svantaggio, anche attraverso il supporto alle vittime di discriminazione;
- il monitoraggio del fenomeno delle discriminazioni attraverso la sua costante osservazione sul territorio, coinvolgendo i soggetti istituzionali e del mondo associativo che in vario modo già si occupano potrebbero occuparsi di prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime di discriminazione.

Al fine di garantire la massima sinergia di azione con i soggetti che a diversi livelli istituzionali si occupano di anti-discriminazione, e in coerenza con quanto attivato a livello nazionale si costituisce un comitato tecnico-scientifico, a supporto dell'azione del Centro regionale coinvolgendo l' UNAR, l'OSCAD, la Consigliera regionale di parità e il Difensore civico regionale.

Il Comitato si riunirà, convocato dai referenti regionali, per condividere e discutere con il Centro l'impostazione delle azioni programmate sul territorio regionale. I/le componenti del Comitato potranno essere coinvolti/e in attività formative e di sensibilizzazione rivolte agli operatori della Rete regionale.

L'efficacia delle politiche di sostegno attivate e delle azioni pubbliche e amministrative per combattere la discriminazione e favorire l'inclusione e l'integrazione delle persone si basano, tra gli altri, sul principio di *mainstreaming* di derivazione comunitaria, che assegna alle autorità pubbliche il compito, prima di procedere all'assunzione di una data misura, di valutare l'eventuale effetto discriminatorio che essa possa determinare, mirando così ad evitare conseguenze negative e a migliorare la qualità e l'incisività delle proprie azioni;

Tanto premesso anche al fine di attivare un'azione coordinata e sinergica e di consentire una più ampia interazione tra i diversi soggetti coinvolti nelle attività si specificano come segue alcuni obiettivi- linee guida- di particolare rilevanza:

A- Iniziative anche a carattere scientifico e di studio e monitoraggio per rafforzare le attività antidiscriminatorie sul territorio e anche nelle connessioni con ambiti territoriali più vasti, mediante specificazione di azioni di prevenzione, contrasto e assistenza delle vittime svolta dal Centro di coordinamento regionale e dai Nodi provinciali, con il coinvolgimento di ogni altra Istituzione pubblica e/o privata (Prefetture e organismi che si occupano di migranti, INPS, INAIL, Uffici e Agenzie per l'impiego, Uffici di pubblica tutela e volontariato privato sociale e per la tutela di diritti civili, politici, economici e sociali, Difensori civici territoriali

e organizzazioni senza scopo di lucro ovvero soggetti interessati all'azione antidiscriminatoria);

- B- Iniziative anche a carattere scientifico e di studio e monitoraggio per integrare le attività proprie della Difesa civica con quelle della Consigliera di parità, del Centro antidiscriminazione e dei Nodi provinciali esistenti con reciproca segnalazione di casi e vicende connessi a discriminazione, diretta e/o indiretta con particolare riferimento alla garanzia e tutela del principio di parità di trattamento e delle pari opportunità in ambiti connessi all'esercizio dei diritti civili, politici, economici e sociali e sulla base della normativa interna e internazionale;
- C- Iniziative anche a carattere scientifico e di studio e monitoraggio intese a realizzare lo scambio più ampio e interattivo nei canali tra i vari soggetti operanti sulle problematiche antidiscriminatorie anche nel senso anche nel senso di far conoscere le segnalazioni pervenute e uso di piattaforme informatiche comuni;
- D- Iniziative anche a carattere scientifico e di studio e monitoraggio intese a promuovere rapporti anche a carattere scientifico di scambio e interazione con ogni Autorità di Garanzia come per esempio: il Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome, i Difensori civici in Italia, IOI (*International Ombudsman Institute*) EOI (*European Ombudsman Institute*) Istituto italiano dell'Ombudsman; il Centro dei Diritti umani dell'Università di Padova; ILO (*Instituto Latino-americano de l'Ombudsman-Defensor del Pueblo*) Mediatore europeo e le *Authorities* di garanzia comunque presenti e operanti in materia anche indirettamente.

2) Sostegno al diritto al lavoro delle persone disabili e ad una esistenza dignitosa: La Convenzione di New York e la funzione del Difensore civico ex art. 33; Interventi del Difensore civico:

1.1. Con riferimento alla sentenza del 4.07.2013 della Corte di Giustizia



dell'Unione europea di condanna della Repubblica Italiana per non avere imposto a far tempo secondo la Direttiva europea antidiscriminatoria del 2000 a tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, soluzioni ragionevoli applicabili a tutte le persone con disabilità, al fine di garantire il concreto accesso al lavoro in condizioni di parità di trattamento. I doveri di attivazione di rimedi non elusivi a carico di Enti pubblici e privati e delle istituzioni in genere. Intervento del Difensore civico, sollecitazioni e suggerimenti per garantire in concreto il diritto all'occupazione delle persone con disabilità;

1.2. Diritto ad una piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società delle persone con disabilità e alla mobilità personale: Denuncia del Difensore civico a tutela di persone con disabilità in merito a mancata applicazione del D.P.R. 151/2012 in riferimento a permesso di circolazione H per persone con disabilità- Contrassegno europeo Necessità di evitare inutili e costosi aggravii burocratici in danno delle persone interessate alla mobilità senza subire inaccettabili discriminazioni;

2.3 accreditamento per l'ingresso in spazi museali e destinati a spazi espositivi o mostre: criticità. Intervento del Difensore Civico per lo sgravio di adempimenti invasivi della dignità e della privacy;

2. Diritto alla salute, il divieto di trattamenti inumani e degradanti di stranieri immigrati in condizioni di vulnerabilità, rifugiati e richiedenti asilo politico, portatori di disabilità psichica per effetto di violenze belliche, stupri e torture: Intervento del Difensore civico a sostegno con riguardo a ordine di rilascio di locali imposto dalla Azienda sanitaria Locale e impossibilità di proseguire le terapie avviate presso Centro di supporto psichico: intervento del Difensore civico;

3. Immigrati e cittadinanza: La fine del Programma Emergenza Nord Africa. Il caso dell'occupazione dell'ex Villaggio Olimpico di Torino (Piemonte) da parte di 400 profughi. I diritti di profughi e rifugiati. Intervento del Difensore civico;
4. Adesione alla Proposta progettuale denominata "Rovescio della migrazione, famiglie, generazioni e legami sociali. Un'analisi comparativa" presentata dall'Università di Torino Dipartimento culture Politica e società
5. Adesione alla Proposta progettuale denominata "S.P.A.C.E.S. BETWEEN Servizi per l'accoglienza clinica, educativa e sociale rivolti alle famiglie immigrate vulnerabili" presentata dal Centro Frantz Fanon di Torino
6. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza domestica (Istanbul 11 maggio 2011) Proposta di legge al Parlamento del Consiglio regionale del Piemonte n. 670 nell'ottava legislatura "Modifica alla legge 15 febbraio 1996, n. 66 (Norme contro la violenza sessuale): Iniziativa del Difensore civico: Richiesta di audizione e di concertazione per pubblici incontri.
7. Persone in stato di detenzione e private della Libertà personale: Interventi del Difensore civico per gli Adempimenti derivanti dalla sentenza 8.01.2013 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul sovraffollamento carcerario (Caso Torregiani e altri c. Repubblica italiana).
8. Persone senza fissa dimora: clochards. Interventi del Difensore civico per invocarne la tutela da parte del Comune di Torino;

*I rapporti del Difensore civico con*

*l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA)*

L'Ufficio ha avviato alcuni contatti con l'Agenzia per i diritti fondamentali che tuttora non hanno portato stabili collegamenti e sinergie tra gli Uffici.

Pertanto, sarà necessario avviare un'interlocuzione che tragga la propria forza dalla posizione di indipendenza rispetto ai poteri di governo e di prossimità ai cittadini attualmente rivestita dalla Difesa civica regionale, rispetto ad altri organismi governativi (URAR) e/o parlamentari (Commissione per i diritti umani del Senato della Repubblica) istituiti ed operanti in Italia a livello nazionale.

Tale presupposto, peraltro, ha comportato in Piemonte la costituzione di un Comitato scientifico, nell'ambito del Centro regionale anti-discriminazioni, di cui sono parti attive il Difensore civico e i rappresentanti dell'URAR e dell'OSCAD, quali organismi di livello ministeriale impegnati nella lotta alla discriminazione.

In tale contesto la Difesa civica ha avuto modo di esprimere la propria connotazione istituzionale e specificità di garanzia dei diritti fondamentali delle persone, attenta ad affermarne non solo il riconoscimento da parte delle Amministrazioni, ma anche la concreta attuazione a livello di servizi e prestazioni soprattutto nell'attuale contesto di grave crisi economica e di flussi migratori.

*Le potenzialità del regolamento istitutivo della FRA: il contributo della Difesa civica regionale alla tutela dei diritti fondamentali, quale organo di giustizia di prossimità*

Al sensi dell'alinnea 17 del regolamento CE 168/2007 "poiché la cooperazione con gli Stati membri è un elemento essenziale per il positivo svolgimento dei compiti che le sono affidati, l'Agenzia dovrebbe cooperare strettamente con gli Stati membri attraverso i suoi vari organi e a tal fine gli Stati membri dovrebbero nominare ufficiali di collegamento come principali punti di contatto con l'Agenzia negli Stati membri. L'agenzia dovrebbe in particolare comunicare con gli ufficiali di collegamento nazionali per quanto riguarda le relazioni e altri documenti elaborati dall'Agenzia", occorrerebbe attivare una vera e propria rete di collegamento per mantenere relazioni tra

l'Agenzia, l'Ufficiale di collegamento individuato a livello nazionale e gli uffici della Difesa civica regionale; dotando la Rete di strumenti efficaci a fornire "informazioni, assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali quando essi adottano misure o definiscono iniziative nei loro rispettivi settori di competenza" (alinea 7 del Regolamento)

D'altro canto la Rete potrebbe fornire un supporto all'Agenzia nell'ambito della raccolta di "informazioni obiettive, attendibili e comparabili sull'evoluzione della situazione dei diritti fondamentali, analizzare tali informazioni per individuare le cause, le conseguenze e gli effetti delle violazioni di tali diritti ed esaminare gli esempi di buone pratiche adottate per porvi rimedio" (alinea 12)

Infine, l'istituenda Rete di collegamento con gli Uffici della Difesa civica regionale potrebbe costituire un'interfaccia utile per "promuovere il dialogo con la società civile e cooperare strettamente con organizzazioni non governative e con istituzioni della società civile che operano nell'ambito dei diritti fondamentali" (alinea 19)

Tutto ciò vorrebbe operare su un piano sistematico e non casuale nel senso di prevedere:

1. l'accreditamento formale del Difensore civico regionale quale "Agente" e strumento dell'Agenzia con pieno riconoscimento della sua capacità di monitoraggio, indagine e informazione;
2. l'attivazione di un canale di comunicazione in diretto coordinamento con gli Uffici dei Difensori civici regionali di ciascuna regione in senso bidirezionale, in modo che alle denunce ed informazioni del Difensore civico seguano informazioni da parte dell'Agenzia circa le attività di competenza della stessa;
3. la formazione, attraverso gli uffici dei Difensori civici, del personale che opera nelle pubbliche Amministrazioni in ordine a problematiche anti-discriminatorie con il concorso di ogni altra Autorità a garanzia e la partecipazione dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA) e, inoltre, la nomina di un Ufficiale di collegamento presso ciascun Ufficio del Difensore civico.

Confidando nella Vostra attenzione si resta a disposizione e si porgono distinti saluti.

Torino, Padova 17.02.2014

## 6. Contributo del Difensore civico del Piemonte al Bollettino n. 22 della Rete europea dei Difensori civici



### Violenza domestica e femminicidio: il ruolo del Difensore civico.

La Convenzione di Istanbul, ratificata dallo Stato italiano con Legge 27 giugno 2013, n. 77 ed entrata in vigore il 9 agosto 2014, si pone come il primo strumento internazionale e vincolante sul piano giuridico per prevenire e contrastare la violenza contro le donne e la violenza domestica.

Il testo della Convenzione si fonda su tre principi: prevenzione, protezione e punizione, ponendo al centro della questione lo sviluppo, la promozione e l'attuazione della parità di genere, riconoscendo: *"che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere, de iure e de facto è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne"* e *"che la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali fra i sessi, che hanno portato alla determinazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione"*

"Violenza nei confronti delle donne", secondo la Convenzione, costituisce una violazione di diritti umani ed una forma di discriminazione contro le donne e comprende "tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata", nonché la "violenza domestica" che riguarda tutti quegli atti compiuti all'interno del nucleo

familiare o affettivo, il "genere" e la "violenza contro le donne basata sul genere", diretta cioè "contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato".

La vera novità è quella di rappresentare questo tipo di violenza come una violazione dei *diritti umani* e una forma di *discriminazione*, posizioni che attribuiscono responsabilità precise alle istituzioni e, in particolare, l'adozione di "misure legislative e di altro tipo necessarie" che "devono coinvolgere, ove necessario, tutti i soggetti pertinenti, quali le agenzie governative, i parlamenti le autorità nazionali, regionali e locali, le istituzioni nazionali deputate alla tutela dei diritti umani e le organizzazioni della società civile".

Alla donna vittima di violenza, quale "persona in stato di particolare vulnerabilità", devono essere garantiti accesso ai servizi destinati a facilitare il loro recupero tra cui servizi di consulenza legale, sostegno psicologico, assistenza finanziaria, offerta di alloggio, istruzione, formazione e assistenza nella ricerca del lavoro da coordinare con la messa a disposizione di case rifugio, linee telefoniche gratuite, centri di prima assistenza medica e consulenze per il superamento del trauma.

Il Difensore civico regionale, al quale competono funzioni di garanzia della regolarità e correttezza, del buon andamento e dell'imparzialità delle Amministrazioni, in ossequio al principio fissato dall'art. 97 della Costituzione, in tale ambito assolve anche al compito di tutelare diritti fondamentali delle persone; in particolare il Difensore civico potendo intervenire per stimolare e sollecitare, da parte delle Amministrazioni, condotte rivolte ad una "buona amministrazione" e comportamenti atti a rimuovere situazioni che possano costituire ostacoli o limiti al pieno ed incondizionato esercizio dei diritti di cui sono titolari le persone, *maxime* di diritti fondamentali come quello al lavoro e all'esistenza dignitosa delle donne tutelati in via generale e dalla Carta costituzionale e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

Per cogliere il ruolo che il Difensore civico può esercitare contro la discriminazione e per l'affermazione dei diritti umani delle donne si possono richiamare plurimi Atti, Risoluzioni, Raccomandazioni con valore prescrittivo dell'Assemblea generale ONU, del Consiglio d'Europa e del Congresso dei Poteri Locali d'Europa che hanno

indiscutibilmente riconosciuto nell'Ombudsman un'istituzione di difesa dei diritti dell'Uomo.

Pertanto, il Difensore civico, considerata la ratifica della Convenzione di Istanbul, osserva che la tematica dovrebbe trovare coordinamento con ogni Istituto di garanzia, evitando dispersioni, duplicazioni, sovrapposizioni, mantenendo ferma la centralità dell'Ombudsman come nei Paesi dell'America latina e in molti paesi d'Europa, facendosi salvo ogni intervento di operatori specializzati; nel segno di un'azione sinergica, e dunque anche economica e trasparente e terza per la tutela dei diritti delle donne vittime di violenza.

In quest'ottica, sono state attivate da parte dell'Ufficio del Difensore civico del Piemonte le seguenti iniziative:

9. Protocollo di intesa con la Consiglieria regionale di parità della Regione Piemonte
10. Costituzione del Comitato tecnico scientifico a supporto del centro regionale anti discriminazioni: le linee guida Linee guida operative per la pianificazione delle attività del Comitato tecnico-scientifico a supporto dell'azione del Centro Regionale anti-discriminazione in Piemonte.
11. Adesione alla Proposta progettuale denominata "S.P.A.C.E.S. BETWEEN Servizi per l'accoglienza clinica, educativa e sociale rivolti alle famiglie immigrate vulnerabili" presentata dal Centro Frantz Fanon di Torino
12. Proposta di legge al Parlamento del Consiglio regionale del Piemonte n. 670 nell'ottava legislatura "Modifica alla legge 15 febbraio 1996, n. 66 (Norme contro la violenza sessuale)" che prevede la costituzione di parte civile del Difensore civico nei procedimenti penali commessi nei confronti delle donne, vittime di violenza.
13. Rapporto di collaborazione con la Presidenza del Tribunale di Torino al fine di individuare e realizzare spazi di intervento del Difensore civico nell'ambito della tutela, interdizione e amministrazione di sostegno, nonché in ambito di rapporti familiari che interessino strutture pubbliche.
14. Protocollo di intesa con il Tribunale dei minori di Torino in corso di redazione

La funzione della Difesa civica è ad un tempo di sollecitazione/interdizione (nel senso di valorizzare e tutelare i diritti fondamentali della persona quale limite per le



Amministrazioni (a riguardo da raggiungere) e per altro verso di mediazione istituzionale nel senso di *Alternative Dispute Resolution*.

Mediazione diretta a pianificare offerte alternative alla giurisdizione favorendo culture della pacificazione e dell'inclusione con il metodo del dialogo proattivo.

In questo senso, il Difensore civico può essere coinvolto in plurimi percorsi di ascolto proattivo che interessino ad ogni livello le Amministrazioni ovvero gestori e/o concessionari di pubblici servizi con riguardo alla condizione e alla vita di minorenni, donne e loro famiglie.

In tale prospettiva "artistica" può inserirsi utilmente l'azione del Difensore civico attraverso ogni più opportuna determinazione e innovazione anche normativa, anche in Europa, quale strumento di vera e propria "giustizia non giurisdizionale", ma di prossimità, occhio dei cittadini sull'Amministrazione e Difensore dei cittadini.

## **7. Minorenni e loro famiglie: il Protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta**

Il 13 maggio 2011 il Tribunale di Torino e l'Ufficio del Difensore civico hanno concluso un' intesa per dare corso ad attività di collaborazione nell'ambito delle attività rivolte all'informazione, all'ascolto e all'orientamento dell'utenza sui modi per far valere i propri diritti, mettendo a disposizione "ogni informazione e ogni strumento idoneo".

Tale strumento ha rivelato negli anni a seguire notevole forza ed efficacia nel mettere in relazione Istituzioni impegnate nel rendere concreta trasparenza e partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e giurisdizionale.

In tale ottica è stata quindi avvertita l'esigenza di estendere tale buona pratica anche alla tutela delle situazioni di fragilità, sociale ed economica che possano coinvolgere minori e famiglie: l'attività di ascolto, orientamento e di informazione rivelandosi importante e necessaria quale presupposto per eventuali azioni di orientamento e sostegno nel segno della trasparenza e della buona amministrazione da parte dei pubblici uffici tenuti all'erogazione di servizi e prestazioni.

Il 5 dicembre 2014 è stato quindi concluso Protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni di Piemonte e Valle d'Aosta che qui di seguito si riporta integralmente.

1.10.4/6

Consiglio Regionale del Piemonte



R00002056/DC-R 09/12/14 DC



### PROTOCOLLO DI INTESA

Tra il Tribunale dei Minori del Piemonte e della Valle d'Aosta, in persona del suo Presidente, dr. Stefano Scovazzo

E

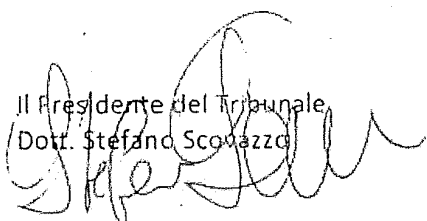
l'Ufficio del Difensore civico della Regione Piemonte in persona dell'Avv. Antonio Caputo Premesso che:

- l'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte prevede l'istituzione dell'Ufficio del Difensore civico quale autorità indipendente preposto a tutelare il principio di buona amministrazione di cui è garante, nonché i diritti fondamentali delle persone nei rapporti con Amministrazioni pubbliche svolgendo le funzioni assegnategli dalla normativa di riferimento;
- l'intesa ed il raccordo tra le Istituzioni, per gli ambiti di rispettiva competenza, contribuiscono all'attuazione e alla tutela dei diritti fondamentali specialmente nelle situazioni di fragilità sociale ed economica delle persone, in particolare minori di età e loro familiari in cui, a fronte di una maggiore necessità, si riscontrano mancanza di informazione e difficoltà nell'accedere ai servizi pubblici e prestazioni connesse
- il 13 maggio 2011 il Tribunale di Torino e l'Ufficio del Difensore civico hanno concluso un' intesa per dare corso ad attività di collaborazione nell'ambito delle attività rivolte all'informazione, all'ascolto e all'orientamento dell'utenza sui modi per far valere i propri diritti, mettendo a disposizione "ogni informazione e ogni strumento idoneo";
- anche per la tutela delle situazioni di fragilità, sociale ed economica che possano coinvolgere minori e famiglie, l'attività di ascolto, orientamento e di informazione si rivela importante e necessario, anche in quanto presupposto per eventuali azioni di orientamento e sostegno nel segno della trasparenza e della buona amministrazione da parte dei pubblici uffici tenuti all'erogazione di servizi e prestazioni;

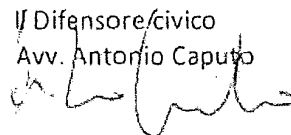
Tanto premesso, a seguito dell'odierno protocollo, si conviene :

- a) di porre tra loro in relazione i rispettivi uffici a fini di orientamento e sostegno delle persone coinvolte, tenutosi conto dell'ambito di attività dell'Ufficio del Difensore civico
- b) di collaborare con l'Ufficio relazioni con il Pubblico del Tribunale dei minori nell'ambito delle attività rivolte all'informazione, all'ascolto, all'orientamento dell'utenza, con riferimento alle rispettive attribuzioni, istituendo un collegamento con il sito web dell'Ufficio del Difensore civico regionale, per un'integrazione dell'attività di orientamento e mettendo a disposizione del pubblico materiale informativo circa le attività del Difensore civico regionale

Il Presidente del Tribunale  
Dott. Stefano Scovazzo



Il Difensore civico  
Avv. Antonio Caputo



05 DIC. 2014

## 8. Tutela antidiscriminatoria

- adesione del Difensore civico alla proposta progettuale denominata “Rovescio della migrazione, famiglie, generazioni e legami sociali. Un’analisi comparativa” presentata dall’Università di Torino Dipartimento culture Politica e società
- Adesione del Difensore civico alla Proposta progettuale denominata “S.P.A.C.E.S. BETWEEN Servizi per l’accoglienza clinica, educativa e sociale rivolti alle famiglie immigrate vulnerabili” presentata dal Centro Frantz Fanon di Torino

## 9. Rapporti con il Centro regionale Anti-discriminazione

Nel corso dell’anno 2014 é proseguita l’attività di collaborazione con il Centro regionale Anti-discriminazione finalizzata ad un’azione coordinata e sinergica per consentire una più ampia interazione tra i diversi soggetti coinvolti.

In particolare il Centro regionale ha avviato presso l’Ufficio n. 14 segnalazioni inerenti presunti casi di discriminazione, di cui 12 inerenti mobilità e diritto all’autonomia di persone con disabilità.

---

<sup>i</sup> *Le Origini del Totalitarismo*, tr.it. di A. Guadagnin, Milano, Edizioni di Comunità, 1996, p.409

<sup>ii</sup> [www.kainos.it/numero4/ricerche/arendt.html](http://www.kainos.it/numero4/ricerche/arendt.html) “Resti di umanità nel pensiero di Hannah Arendt”, di Aldo Mactariello

## B) DIRITTI DI PARTECIPAZIONE E TRASPARENZA

### B1. Il diritto di accesso agli atti

**1. Intervento del Difensore civico regionale in merito a richiesta di riesame proposto da rappresentante legale di una S.p.A., a seguito di diniego di accesso a documentazione amministrativa concernente atti e documenti inerenti il procedimento di affidamento di reperibilità utenze telefoniche ospedaliere all'interno di elenchi telefonici per l'anno 2014 (*Rapporto tra "Accesso" e "Privacy"*).**

In data 25/02/2014 è pervenuto a questo Ufficio ricorso avverso diniego di accesso alla documentazione amministrativa, inviato dal rappresentante legale di una S.p.A., che aveva presentato ad una ASL piemontese formale istanza di accesso a documentazione amministrativa, consistente in "copia di tutti gli atti e documenti inerenti il procedimento di affidamento di reperibilità utenze telefoniche ospedaliere all'interno di elenchi telefonici per l'anno 2014, per il seguente motivo: "La richiesta è formulata in qualità di società editrice di elenchi telefonici, operante sul territorio nazionale e anche nella Vs. provincia di riferimento, ed è motivata dalla presunta lesione dell'interesse a partecipare al procedimento di affidamento richiamato e quindi anche al fine di richiederne lo sgravio in via di autotutela, al solo fine di partecipare ad un procedimento pubblico che rispetti tutti i canoni di pubblica evidenza operanti nel settore, nel rispetto dei principi di buon governo e buona amministrazione".

L'ASL competente respingeva l'istanza di accesso per la seguente motivazione: "In riferimento alla richiesta pervenuta dalla società (...), con la quale veniva richiesto l'accesso agli atti relativamente alla fornitura in oggetto, ed alla lettera con la quale questa Amministrazione ha richiesto alla società (...) di Torino il nulla osta ai fini della tutela di quelle parti ritenute "know-how" industriale della propria offerta, si comunica che detta Società ha

negato l'accesso alla propria offerta in quanto i dati riportati sono ritenuti sensibili e riservati. Pertanto la società (...) si oppone all'accesso, ritenendo che la visione dei propri dati da parte di società concorrente creerebbe un grave danno al '... proprio patrimonio strategico di business e di relazione commerciale con i propri clienti...' con violazione della concorrenza".

Con "richiesta di riesame del diniego all'accesso agli atti ex art.25 legge 241/90", pervenuta a questo Ufficio, il rappresentante legale della S.p.a. richiedente l'accesso ha evidenziato di aver "presentato in data 04/02/2013 richiesta formale alla ASL di visione/estrazione di copia della seguente documentazione: DURC inerente l'aggiudicataria per procedimento di affidamento di reperibilità utenze telefoniche ospedaliere all'interno di elenchi telefonici per l'anno 2014; dichiarazione ex art. 186 bis Legge Fallimentare, inerente l'aggiudicataria per procedimento di affidamento di reperibilità di utenze telefoniche ospedaliere all'interno di elenchi telefonici per l'anno 2014.

Ha indicato i seguenti motivi alla base della propria richiesta di accesso agli atti: in qualità di società concorrente sul mercato, ha interesse a conoscere i documenti sopraindicati al fine di valutare la legittimazione della concorrente a partecipare a procedimenti di pubblica evidenza. (...) L'ASL ha omesso di esibire tali documenti".

Questo Ufficio rilevava preliminarmente che ai sensi dell'art. 22 della L. 241/90, sono interessati all'accesso "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". Secondo la costante giurisprudenza, "la nozione di situazione giuridicamente rilevante ex art. 22, L. n. 241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo. La legittimazione all'accesso, conseguentemente, va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come

interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto" (Consiglio di Stato, Sez. VI, del 27.10.2006, n. 6440).

Il comma 2 del citato art.22 stabilisce che "L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza". Aggiunge il comma 3 che "tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1,2,3,5 e 6".

Se l'accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell'attività amministrativa, al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, è anche vero che si richiede per l'accesso un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso e che "non sono ammissibili istanze di accesso, preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni" (art. 24, comma 3, L. n. 241/90), essendo tale controllo estraneo alle finalità, perseguite attraverso l'istituto di cui trattasi.

Ai sensi dell'art.24, comma 7, "Deve comunque essere garantito l'accesso ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici". Il D.P.R. n.184/2006, all'art.5, stabilisce che "Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentono l'individuazione".

Per quanto riguarda, nello specifico, l'accessibilità agli atti di gara, il Consiglio di Stato, Sezione VI, con sentenza 10/05/2010, n.2814, dispone quanto segue:

"Decisiva appare, al riguardo, la ricostruzione del quadro normativo risultante dagli artt. 13, D. Lgs. n. 163/2006, e 22 e seguenti, legge n. 241/1990.

Come già osservato dal Consiglio di Stato, il comma 5 dell'art. 13, D. Lgs. n. 163/2006, a salvaguardia del diritto alla riservatezza dei partecipanti alle procedure di affidamento, prevede che "fatta salva la disciplina prevista dal presente codice per gli appalti segretiati o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza, sono esclusi il diritto di accesso e ogni

forma di divulgazione in relazione: a) alle informazioni fornite dagli offerenti nell'ambito delle offerte ovvero a giustificazione delle medesime, che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali'.

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: è necessario, invero, che si tratti di informazioni integranti, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali. (...)

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, co. 7, l. n. 241/1990".

Anche in tema di "contemperamento" fra l'esercizio del diritto all'accesso e la tutela della riservatezza, è costante nella giurisprudenza amministrativa il principio generale secondo cui il diritto d'accesso ai documenti amministrativi prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo, ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente (fra le molte, cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 26/04/2005, n.1896). In particolare, come sopra detto, l'art.13, comma 6, del D.Lgs. n.163/2006 stabilisce che, anche in caso di segreti industriali o commerciali, "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".

Il Tar Lazio, con sent. n. 30467 del 09/08/2010, ha affermato che "Relativamente all'interesse alla riservatezza della società controinteressata, è sufficiente ricordare, infine, che lo stesso recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti ovviamente in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse (Cons. Stato, Ad. Pl., decisione n. 5 del 04/02/1997)".

L'esigenza di riservatezza è, quindi, recessiva di fronte all'accesso, laddove l'accesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso sia necessario alla difesa di quell'interesse; al più, l'Amministrazione potrà intervenire con opportuni accorgimenti (cancellature od omissis) in relazione ad eventuali parti dell'offerta idonee a rivelare i segreti industriali (Cons. Stato, Sez. VI, 07/06/2006, n. 3418 e Cons. Stato, Sez. VI, 20/04/2006, n. 2223); sempre e in ogni caso con opportune, congrue e trasparenti motivazioni, anche nel senso dello loro verificabilità.

Nel caso di specie, il ricorrente ha motivato la domanda di accesso ai documenti amministrativi, relativi al procedimento di affidamento di reperibilità utenze telefoniche ospedaliere all'interno di elenchi telefonici per l'anno 2014, sulla base della "presunta lesione dell'interesse a partecipare al procedimento di affidamento richiamato e quindi anche al fine di richiederne lo sgravio in via di autotutela, al solo fine di partecipare ad un procedimento pubblico che rispetti tutti i canoni di pubblica evidenza operanti nel settore, nel rispetto dei principi di buon governo e buona amministrazione".

Il ricorrente ha inoltre indicato con precisione i documenti oggetto della sua istanza di accesso.

Nemmeno l'ASL ha in alcun modo fornito una qualche motivazione in ordine all'effettiva sussistenza in concreto di ragioni ostative, limitandosi al mero richiamo alla posizione assunta dalla società (...) con lettera del 23/01/2014, che avrebbe negato l'accesso ai documenti "in quanto i dati riportati sono ritenuti sensibili e riservati", laddove la negatoria ovviamente non può competere al terzo controinteressato. Pertanto va senz'altro dedotta l'assoluta carenza di motivazione del diniego opposto dall'ASL.

Nella vicenda, l'accesso costituisce altresì un mezzo di verifica, sia pure in ulteriori contesti, della correttezza della procedura di affidamento a garanzia della buona amministrazione.

Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 25, comma 4, della L. 241/1990, questo Ufficio ha ritenuto che il diniego del diritto di accesso opposto dall'ASL all'istanza della società (...), correttamente proposta con riguardo al procedimento di affidamento al quale la stessa ha partecipato, di pubblica evidenza, potesse essere affetto da illegittimità e ha invitato l'Ente competente a riesaminare l'istanza del richiedente.

## **2. Intervento del Difensore civico regionale in merito ad accesso ai documenti amministrativi da parte di Consigliere comunale.**

*(Partecipazione politica e "Accesso").*

Nel febbraio 2014 è pervenuta a questo Ufficio una richiesta di intervento da parte di un Consigliere comunale, la quale rendeva noto di aver presentato richiesta di accesso avente ad oggetto la "documentazione relativa alle uscite di cassa per le annualità 2011-2012-2013 e ai conti consuntivi relativi agli anni 2011-2012", finalizzata all'espletamento del proprio mandato istituzionale.

Con tale istanza il Consigliere richiedeva di "poter visionare i bilanci consuntivi degli anni 2010, 2011 e 2012 e specificatamente tutti i dettagli di spesa e le uscite di cassa".

L'Amministrazione comunale interessata, nel respingere la richiesta del suddetto Consigliere comunale, comunicava, fra l'altro, quanto segue:

*"L'art. 43 del TUEL invece disciplinando i "diritti dei consiglieri", precisa che: "I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge."*

*Il riconoscimento da parte dell'ortico di cui sopra di una particolare forma di accesso costituita dall'accesso del Consigliere comunale per l'esercizio del mandato di cui è attributario, non può portare allo stravolgimento dei principi generali in materia di accesso ai documenti e non può comportare che, attraverso uno strumento dettato dal legislatore per il corretto svolgimento dei rapporti cittadino - pubblica amministrazione, il primo, servendosi del baluardo del mandato politico, ponga in essere strategie ostruzionistiche o di paralisi dell'attività amministrativa con istanze che o causa della loro continuità e numerosità determinino un oggrovio notevole del lavoro negli uffici ai quali sono rivolte e determinino un sindacato generale sull'attività dell'amministrazione oramai vietato dall'art. 24, comma 3 della Legge n. 241/1990".*

Il Consigliere comunale in questione presentava a questo Ufficio ricorso per il riesame della determinazione di diniego dell'accesso, specificando che: "I bilanci degli esercizi 2010, 2011 e 2012 non sono on line e quindi non sono consultabili."

Successivamente alla proposizione del suddetto ricorso perveniva a questo Ufficio una nota con la quale il Comune rendeva noto che:

- *"i bilanci consuntivi relativi agli anni in questione sono sempre stati messi a disposizione di tutti i consiglieri comunali i quali avevano la possibilità di prenderne visione nei modi e nei tempi stabiliti prima della loro approvazione in Consiglio e il Consigliere (...), in qualità di capogruppo di minoranza, ha sempre preso parte attivamente ai consigli comunali approvandoli senza riserve.*
- *Relativamente ai bilanci per gli anni 2010 e 2011 non è stato possibile pubblicarli integralmente in quanto il webmaster dell'epoca, forse a causa della gratuità dell'incarico, aveva realizzato una sezione dedicata alla trasparenza amministrativa non conforme alle disposizioni di legge e l'Albo pretorio on-line non permetteva di caricare documenti di una certa dimensione, pertanto si era scelto di pubblicare solo le relative delibere di approvazione consiliare."*
- *Con l'approvazione in via definitiva della disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle PA (D.Lgs. 14.03.2013 n. 33, G.U. 05.04.2013) si è provveduto a sostituire il webmaster (dichiaratosi non più disponibile o svolgere il servizio) e ad adeguare la sezione dedicata alla trasparenza*

*pubblicando già il bilancio consuntivo 2012 e preventivo 2013 che sono tuttora visionabili.*

- *in sede di insediamento dell'amministrazione è stato deciso che nessun Consigliere, assessore e Sindaco prendessero gettoni di presenza o indennità eccezion fatta per il Vice sindaco al quale, vista la decennale competenza ed esperienza come amministratore locale ed ex Sindaco, è stato richiesto un notevole impegno delegandogli la quasi totale partecipazione alle assemblee dei vari enti e la quotidiana presenza in Comune per garantire alla popolazione sempre una figura politica in grado di risolvere con tempestività le problematiche più disparate della nostra piccola comunità.*
- *Sul nostro sito internet sono stati regolarmente pubblicati già dall'anno scorso (eccezion fatta per qualche amministratore inadempiente che non ha fornito i dati) tutti i redditi di titolari di cariche elettive compreso il Vice sindaco che ha dichiarato quanto percepito senza alcun mistero o sotterfugio”.*

Con la presente si rileva preliminarmente che l'intervento del Difensore civico regionale è stato finalizzato, in primo luogo, a sollecitare in capo alle Pubbliche Amministrazioni l'adozione di atti e comportamenti coerenti con le normative.

Ai sensi dell'art. 43 del T.U.E.L. (D. Lgs. 18.08.2000, n. 267 e s.m.i.) “i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”.

Funzione precipua del Consigliere comunale è, infatti, la verifica e il controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune, così come evidenziato dal Consiglio di Stato (Sez. IV, Sentenza 21.08.2006, n. 4855).

I cosiddetti diritti di sindacato ispettivo, di stimolo e di controllo, sull'attività degli organi comunali garantiti dal citato articolo 43 del T.U.E.L., “danno conto dell'ampio spettro

di tale diritto dei consiglieri comunali, funzionale, dunque, non solo a ottenere qualsiasi notizia o informazione ai fini del consapevole esercizio dei poteri e diritti relativi alle materie previste dall'art. 42, ma anche alla informazione necessaria per l'esercizio dei poteri e diritti rientranti nel sindacato ispettivo degli organi comunali: poteri e diritti che configurano, dal lato passivo, un vero e proprio dovere di supporto dei consiglieri comunali nella esecuzione del proprio mandato, da parte dei funzionari degli uffici dell'ente" (Cassazione, Sentenza 20.05.2009, n. 21163).

L'ampiezza del diritto è, d'altra parte, confermata dalla giurisprudenza amministrativa la quale ha ritenuto che nessuna norma prevede che l'istanza di accesso dei consiglieri comunali debba contenere le ragioni della singola richiesta, in quanto, in caso contrario "gli organi di governo dell'ente sarebbero arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul loro operato" (Consiglio di Stato, Sez. 5, 22 febbraio 2000, n. 940).

Nessun diniego, pertanto, può essere opposto al Consigliere comunale nello svolgimento del c.d. "sindacato ispettivo", funzione essenziale del suo mandato, che può indirizzarsi, in relazione ai diversi procedimenti amministrativi, anche sui c.d. "atti interni". E poiché i consiglieri comunali sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge, non vengono nemmeno in considerazione esigenze di tutela della riservatezza di terzi. In caso contrario, si determinerebbe un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione, che è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta comunale esercitino correttamente la loro funzione.

In tal senso il Consiglio di Stato (v. sentenza n. 6963 del 17.09.2010) ha ribadito che "secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale [...], i consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere di utilità all'espletamento del loro mandato, e ciò anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale".

Va infine distinto, al riguardo, il diritto ad una "amministrazione trasparente" quale quello sancito a beneficio di tutti i cittadini dalle disposizioni del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33,

in particolare agli articoli del Capo II e III che disciplinano rispettivamente gli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e l'uso delle risorse pubbliche; obblighi di trasparenza che parrebbero, nel caso in questione, non completamente assolti da codesto ente.

Rimanendo impregiudicato il diritto *qualificato* dei consiglieri comunali, che attiene al mandato istituzionale di cui sono portatori e che prevede anche la verifica della corretta gestione dell'attività amministrativa dell'ente, questo Ufficio, alla luce di quanto sopra esposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 25, comma 4, della L. 241/1990, ha ritenuto che il diniego del diritto di accesso opposto dal Comune potesse essere affetto da illegittimità e ha invitato l'Ente a riesaminare l'istanza del Consigliere esponente.

**3. Intervento del Difensore civico regionale in merito a richiesta di riesame proposto da titolare di azienda agricola, a seguito di diniego di accesso da parte di amministrazione comunale a informazioni e dati non contenuti in documenti amministrativi  
(Accesso e Documenti "preparatori").**

In data 24.02.2014 è pervenuto a questo Ufficio un ricorso avverso diniego di accesso alla documentazione amministrativa.

Nella fattispecie, risultava che il Sig. (...) avesse richiesto all'Amministrazione comunale formale istanza di accesso a documentazione amministrativa, per conoscere *"gli antefatti ed i nominativi dei soggetti portatori delle lamentele"*, che avrebbero provocato sopralluogo, da parte della competente Arpa, su vasche di contenimento dell'Azienda agricola di cui l'esponente è titolare.

Alla suddetta istanza non era stato fornito riscontro dall'Amministrazione nel termine di 30 giorni previsto dalla L. 241/1990, intendendosi pertanto negato l'accesso alla documentazione richiesta.

In data 10/03/2014, il Segretario del Comune in questione rendeva noto che: "in data 17.08.2012 veniva inoltrato dal Comune all' Agenzia per la Protezione Ambientale del Piemonte un esposto avente ad oggetto segnalazione di sversamento vasca di contenimento liquami, da allevamento suinicolo di proprietà dell'Azienda Agricola (...). L'attivazione della procedura presso l'ARPA era motivata dal pericolo, manifestato all'Assessore dalla popolazione, che la vasca di contenimento liquami contenesse un livello di liquami talmente elevati da versare nei campi adiacenti."

In attuazione delle disposizioni previste dal Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, a tutela della sicurezza e dell'igiene pubblica venivano pertanto attivate immediatamente, da parte dell'Amministrazione comunale, le procedure di segnalazione presso il competente organo di controllo, ai sensi della L.R. 13 aprile 1995, n. 60.

L'ARPA, tramite personale del Servizio di Tutela e Vigilanza, effettuava il sopralluogo, comunicato all'Amministrazione Comunale, dal quale emergeva quanto segue (riportato per estratto):

"Conclusioni: per quanto accertato si ritiene che l'Azienda Agricola (...), circa i seguenti fatti :

- Vasche di stoccaggio finale di liquami zootecnici colme di liquame senza mantenere il franco minimo di sicurezza di 10 cm dalla sommità;
- Presenza di liquame misto ad acqua sul perimetro esterno delle vasche di stoccaggio nelle aree dei carico botti,

sia inottemperante a quanto stabilito dall'art. 12, comma 3, del D.P.G.R. 29.10.2007, n. 10/R." "Si sottolinea inoltre che la zona di carico del liquame presso le vasche di stoccaggio non è impermeabilizzata e che lungo il perimetro di tale zona non è presente alcun canale di raccolta sversamenti".

Nella stessa nota il Segretario comunale precisava che: "l'Amministrazione Comunale, a fronte della richiesta di accesso agli atti, presentata dall'Azienda Agricola in data 28.08.2012, nella fattispecie di accesso al Verbale predisposto dall'ARPA in data 21.08.2012 e dalla medesima detenuto, non si opponeva in qualità di controinteressato, non avendo alcun motivo ostativo all'accoglimento, ciò a conferma dell'assoluto rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità".

Questo Ufficio rilevava preliminarmente che ai sensi dell'art. 22 della L. 241/90, sono interessati all'accesso "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". Secondo la costante giurisprudenza, "la nozione di situazione giuridicamente rilevante ex art. 22, L. n. 241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo. La legittimazione all'accesso, conseguentemente, va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto." (Consiglio di Stato, Sez. VI, del 27.10.2006, n. 6440).

Tuttavia veniva sottolineato il dettato dall'art. 22 della L. n. 241/1990, ovvero che "non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo", nonché evidenziato il principio secondo il quale "la domanda di accesso ai documenti amministrativi deve riferirsi a specifici documenti già esistenti e non può pertanto comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta. Tale principio deve essere esteso anche al caso in cui i documenti richiesti già esistono, ma per la mole dei documenti richiesti e per i criteri della richiesta, viene imposta all'amministrazione un'attività complessa di ricerca e reperimento dei documenti che presuppone un'attività preparatoria di elaborazione di dati" (Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 117 del 12.01.2011).

Ai sensi della citata legge n. 241/1990 per documento amministrativo si intende "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". Il D.P.R. n. 184/2006 (Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti



amministrativi), all'art. 5 stabilisce che "Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione".

Nel caso di specie la documentazione richiesta dal Sig. (...) riguardava "gli antefatti ed i nominativi dei soggetti portatori delle lamentele", che avrebbero provocato sopralluogo, da parte della competente Arpa, su vasche di contenimento dell'Azienda agricola di cui il suddetto è titolare.

A tal proposito il Segretario comunale dichiarava che:

"la richiesta di accesso agli atti in possesso del Comune per conoscere i nominativi di coloro che hanno espresso lamentele è palesemente e manifestamente infondata perché:

- non esiste l'oggetto dell'accesso, ovvero i documenti amministrativi contenuti l'elenco dei nominativi dei soggetti portatori di lamentele;
- non è delineato neanche per sommi capi quale sia l'interesse diretto, concreto e attuale del soggetto richiedente l'accesso;
- ai sensi dell'art. 24, comma 3, della L. 241/90 non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni;
- l'Amministrazione comunale ha l'obbligo di attivarsi immediatamente, presso i preposti organi regionali (ARPA) per prevenire fenomeni o rischi per la tutela dell'igiene e della salute pubblica;
- tale richiesta non può neanche essere ascrivibile alla richiesta di accesso civico di cui all'art. 5 del D.lgs n. 33/2013, poiché l'oggetto dell'accesso civico si può estrinsecare solo nei confronti degli atti la cui pubblicazione sia obbligatoria".

Alla luce di quanto sopra esposto questo Ufficio, in conformità a quanto previsto dall'art. 25, comma 4, della L. 241/1990, si pronunciava sulla richiesta di riesame in oggetto, enunciando quanto segue.

Con riferimento all'istanza del 16.12.2013, con la quale il Sig. (...) richiedeva la documentazione consistente ne "*gli antefatti ed i nominativi dei saggetti portatori delle lamentele*", che avrebbero provocato sopralluogo, da parte della competente Arpa, su

vasche di contenimento dell'Azienda agricola di cui il suddetto è titolare, questo Ufficio ha evidenziato che la problematica in questione appare, sulla base delle allegazioni in atti, effettivamente estranea alla materia dell'accesso documentale previsto dalla Legge n. 241/1990, in quanto non vi sarebbe un elenco di nominativi di soggetti portatori di lamentele, come riportato nella citata nota del Segretario comunale, senza che consti in alcun modo la prospettazione riferita all'esistenza di documenti amministrativi.

Allo stato degli atti, peraltro, e in conformità della funzione di garanzia del principio di trasparenza propria del Difensore civico, non essendo stati indicati dall'interessato altri specifici documenti, ma preso atto della disponibilità manifestata dall'Amministrazione comunale di mettere a disposizione la documentazione in suo possesso, questo Ufficio ha ritenuto che, se non fosse già stata concessa l'ostensione del sopra menzionato verbale Arpa e di ogni altro atto connesso o inerente che abbia forma di documento (ai sensi dell'art. 22 della L. 241/1990), tale diniego potesse essere affetto da illegittimità ai sensi dell'art. 25 della citata L. 241/1990; a tal fine l'Amministrazione veniva invitata a provvedere in termini, fermi restando i limiti segnati dalla legge in materia di accesso documentale.

**4. "ACCESSO E NORMATIVA REGIONALE": GLI ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI E APPLICATIVI DEL DIFENSORE CIVICO IN ORDINE ALLA LEGGE REGIONALE N. 14 DEL 14 OTTOBRE 2014 RECANTE "NORME SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE"** (in [www.cr.piemonte.it/cms/media/files/NOTA Difensore civico LR 14-2014.pdf](http://www.cr.piemonte.it/cms/media/files/NOTA_Difensore_civico_LR_14-2014.pdf)) <sup>1</sup>

INDICE:

#### 1. Il contenuto della legge

- Finalità e principi
- Termini

---

<sup>1</sup> Le presenti Linee guida sono state inviate nel mese di novembre 2014 alle Direzioni regionali per il necessario confronto fra gli uffici.

- Partecipazione al procedimento amministrativo
- Il diritto di accesso
- Semplificazione amministrativa

## 2. Il ruolo del Difensore civico regionale

## 3. Riferimenti normativi e giurisprudenziali in materia di accesso documentale

- I rapporti con la normativa nazionale
- Atti interni e accesso civico
- L'interesse all'accesso
- L'orientamento giurisprudenziale in tema di ambito oggettivo dell'accesso con particolare riferimento agli atti presupposti e/o preparatori.

## 1. IL CONTENUTO DELLA LEGGE

### Finalità e principi

Il Titolo I disciplina il procedimento amministrativo ed il Capo I ne stabilisce i principi generali.

L'articolo 1 richiama i principi generali dell'azione amministrativa introdotti nel nostro ordinamento a partire dall' articolo 97 della Costituzione e quelli mutuati dall'ordinamento comunitario.

Viene incentivato l'uso della telematica nei rapporti interni, con le altre amministrazioni e con i privati, al fine di conseguire maggiore efficienza.

L'articolo 2 individua i soggetti a cui si applicano le disposizioni della legge, e recependo le disposizioni della legge n. 190/2012 in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, si prevede che tutti i soggetti pubblici e privati preposti all'esercizio di attività amministrative per conto della Regione devono assicurare il rispetto dei principi e dei criteri della presente legge con garanzie non inferiori a quelle a cui è tenuta l'Amministrazione regionale.

L'articolo 3 è dedicato all'attività di informazione e comunicazione rivolta a cittadini, imprese ed altri enti.

L'articolo 4 stabilisce l'obbligo di adozione di un provvedimento espresso, il divieto di aggravare o ritardare il procedimento amministrativo se non per esigenze straordinarie e motivate e l'obbligo di comunicazione agli interessati dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

Tra le modificazioni introdotte dalla legge 190/2012, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione, viene ripresa, al comma 4 del medesimo articolo, la possibilità di concludere il procedimento in forma semplificata nel caso di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda.

L'articolo 5 disciplina l'obbligo di motivazione di ogni provvedimento amministrativo ed il relativo contenuto, nonché l'obbligo di notificare all'interessato termine e autorità a cui è possibile ricorrere.

L'art. 6 stabilisce i criteri per l'adozione di provvedimenti a favore di soggetti esterni, quali concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere.

Nell'art. 7, riguardante il conflitto d'interessi, viene espressamente previsto l'obbligo di astensione a carico dei soggetti che intervengono nel procedimento così come precisati nel medesimo articolo, in coerenza con quanto stabilito con i codici di comportamento previsti dall'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001.

#### Termini

Il Capo II, con gli artt. 8 e 9, definisce i termini del procedimento amministrativo, nonché i casi di sospensione.

La precedente normativa regionale (l.r. n. 7/2005), prevedeva un termine di conclusione dei procedimenti di 90 giorni nei casi non stabiliti dalla legge, da regolamento o atto amministrativo. A seguito della novella del 2009 alla L.241/90, operata dalla legge n. 69/2009, viene qui individuato un termine ordinario di 30 giorni il quale può essere esteso sino a 90 giorni nei casi individuati con deliberazione della Giunta regionale o dell' Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale o sino a un massimo di 180 giorni, tenuto conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento amministrativo.

La sospensione del termine di conclusione del procedimento amministrativo è prevista per una sola volta, per un periodo non superiore a 30 giorni, e soltanto per acquisire le informazioni e i documenti richiesti.

I termini non possono essere sospesi per la richiesta di dichiarazioni sostitutive che costituiscono requisiti di ammissibilità dell'istanza.

#### **Partecipazione al procedimento amministrativo**

Gli articoli 10-14, nel rispetto di quanto previsto in materia di attribuzioni di competenze e responsabilità per il personale dell'amministrazione regionale, definisce le modalità per individuare il responsabile del procedimento ed i relativi compiti, unitamente a quelli del responsabile dell'istruttoria.

L'articolo 10 precisa, infatti, che, ove non sia già stabilito per legge o per regolamento, responsabile del procedimento è il dirigente responsabile della struttura organizzativa competente per materia. Il suddetto può delegare, con atto formale, la responsabilità del procedimento, nei limiti di quanto stabilito dalla l.r. 23/2008 e dai relativi provvedimenti organizzativi.

Nel Capo IV vengono definite le modalità di partecipazione al procedimento amministrativo, stabilendo le forme di comunicazione, le facoltà e i diritti dei soggetti interessati all'adozione del provvedimento finale e gli accordi tra gli stessi e le amministrazioni procedenti.

In particolare l'art. 20 prevede gli accordi con gli interessati, ovvero accordi finalizzati a determinare, nel perseguimento del pubblico interessè, il contenuto discrezionale del provvedimento finale o in sostituzione di esso.

Tali accordi, che non possono essere realizzati nei confronti dell'attività dell'amministrazione regionale diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e programmazione, ovvero relativa a procedimenti tributari (art. 21), devono essere motivati e stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga diversamente e sono soggetti ai medesimi controlli previsti per i provvedimenti che sostituiscono.

Gli artt. 22-24 sono dedicati agli accordi tra amministrazioni pubbliche, ai pareri ed alle valutazioni tecniche.

In particolare, l'articolo 22 definisce le modalità di conclusione degli accordi tra l'amministrazione regionale ed altre amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività d'interesse comune.

La riduzione dei tempi per il rilascio di pareri, di cui all'articolo 23, unitamente alle nuove previsioni che disciplinano le conseguenze connesse alla mancata resa degli stessi, costituiscono misure che concorrono ad una più sollecita conclusione del procedimento, nell'ottica di un'azione amministrativa sempre più informata a principi di certezza ed efficienza.

#### Il diritto di accesso

Il capo VI è dedicato al diritto di accesso.

Nello specifico, l'articolo 25 prevede che è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse, per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, che può essere soddisfatto anche mediante strumenti informatici che consentano l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato.

A tal fine è considerato documento amministrativo ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

I criteri e le modalità di esercizio del diritto di accesso, nonché i casi di esclusione del medesimo, sono disciplinati con regolamento della Giunta regionale, in base ai principi stabiliti dagli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel caso di acquisizione diretta di informazioni e di documenti da parte dell'interessato, effettuata mediante strumenti informatici, devono essere previste altresì le misure organizzative, le norme tecniche e le modalità di identificazione del soggetto anche tramite l'impiego di strumenti informatici per la firma digitale.

I provvedimenti di diniego, differimento, limitazione all'accesso nei casi e nei limiti stabiliti da apposito regolamento ed in conformità alle previsioni di cui all' articolo 24 della legge 241/1990, sono adottati con atto scritto e motivato del dirigente o del direttore regionale responsabile del procedimento.

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta di accesso ai documenti presentata all'ufficio regionale, questa si intende respinta.

#### **Semplificazione amministrativa**

Il Titolo II, al Capo II (artt. 27-32), disciplina gli oneri amministrativi e lo Sportello unico per le attività produttive.

In particolare l'articolo 27, ed è una novità, contiene una definizione di oneri amministrativi e stabilisce che gli atti normativi, regolamentari ed amministrativi contenenti titoli abilitativi, nonché l'accesso a servizi pubblici o la concessione di benefici, devono contenere l'elenco degli oneri a carico dei cittadini, delle imprese e dei portatori di interessi, da pubblicare sul sito istituzionale della Regione, nonché le modalità di misurazione dei medesimi. Ciò, ribadendo quanto recentemente previsto nell' articolo 35 del decreto legislativo 33/2013 in tema di obblighi di pubblicità e trasparenza.

Pertanto, la Giunta regionale, anche a seguito di accordi stipulati in sede di Conferenza unificata, è chiamata a definire programmi per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi procedurali e informativi nelle materie di competenza legislativa della Regione, con l'obiettivo di giungere alla riduzione di tali oneri.

L'articolo 28 disciplina l'autocertificazione e le modalità di presentazione di atti e documenti. Gli articoli 29-31 sono dedicati allo Sportello unico per le attività produttive.

Il Capo III (33-36) regola la Conferenza di servizi.

Gli articoli 32-34 innovano decisamente la precedente disciplina della conferenza di servizi, in quanto non solo adeguano le disposizioni della l.r. 7/2005 alle numerose innovazioni recate dalla legislazione statale all'istituto a partire dal 2009, ma contengono anche una definizione di conferenza quale modulo procedimentale semplificato per la valutazione dei diversi interessi pubblici coinvolti nei procedimenti complessi, allo scopo di accelerare l'emanazione del provvedimento finale.

Inoltre, accogliendo sollecitazioni emerse dal territorio regionale da parte dei professionisti, associazioni di categoria ed enti locali, volte ad ottenere, da un lato chiarimenti interpretativi, dall'altro interventi di applicazione omogenea di tale istituto a livello regionale, viene esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni della conferenza anche agli enti locali (oltre che alle agenzie ed enti regionali).

Il Capo IV disciplina, all'articolo 37, la Segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) ed il silenzio-assenso. Tale disposizione richiama le previsioni degli articoli 19 e 20 della legge 241/1990 (SCIA e silenzio assenso), in quanto livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e che, ai sensi dell' articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, rientrano nella competenza legislativa esclusiva statale.

La disposizione in esame stabilisce, altresì, criteri innovativi per l'adozione di un regolamento attuativo regionale volto a disciplinare i casi concreti in cui trovano applicazione la SCIA ed il silenzio assenso. Tale regolamento si pone diversi obiettivi di semplificazione dei procedimenti amministrativi, con particolare riferimento alla riduzione dei termini, standardizzazione delle procedure, riduzione degli oneri e all' utilizzo delle autocertificazioni.

Il Titolo III disciplina, al Capo I, le norme transitorie (art. 38) ed al Capo II le abrogazioni (art. 39).

## 2. IL RUOLO DEL DIFENSORE CIVICO

La legislazione regionale attribuisce al Difensore Civico "il compito di tutelare il cittadino nell'ottenere dall'Amministrazione Regionale quanto gli spetta di diritto" (art.2, L.R.



09/12/1981, n.50). Tale norma fa riferimento al diritto del cittadino ad una "buona amministrazione", nel senso di una vita migliore per il cittadino nel quotidiano rapporto con le Amministrazioni.

Gli interventi del Difensore Civico intendono innanzitutto rendere trasparente l'azione amministrativa, in confronto con le richieste dei cittadini, nel senso di una informazione chiara delle motivazioni e del contenuto dei provvedimenti adottati ovvero dei comportamenti posti in essere dalle Amministrazioni nella relazione con i cittadini. Il Difensore Civico si pone come soggetto terzo nella relazione fra il cittadino e la Pubblica Amministrazione, essendo il suo intervento caratterizzato da finalità di interesse pubblico (la buona amministrazione e la trasparenza amministrativa) e, pur essendo preposto anche ad attività di orientamento e informazione, egli non esercita un'attività di consulenza personale ovvero "difensiva" in senso tecnico ovvero processuale, volta alla tutela della persona fisica o giuridica, che caratterizza in particolare l'attività forense. Oltre alla funzione istituzionale di mediazione fra cittadino e pubblica amministrazione, il Difensore civico svolge un'attività di orientamento nei confronti degli utenti, in quanto nel caso non possa in prima persona intervenire nella questione segnalata, è in grado di indirizzare il cittadino agli uffici che dovranno prendere in carico la segnalazione in questione.

Per quanto riguarda la materia dell'accesso documentale, ai sensi dell'art. 25 della Legge n. 241/1990 e s.m.i., il Difensore civico regionale è titolare di una funzione che possiamo definire "para-giurisdizionale", in quanto la richiesta di riesame di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, costituisce rimedio alternativo al ricorso giurisdizionale in senso stretto, che l'interessato può proporre dinanzi al T.A.R., e nel contempo il "parere" espresso dal Difensore civico può rappresentare un orientamento generale, in materia di accesso, per le amministrazioni sulle quali vige la competenza del Difensore civico stesso; ovvero oltre a quella regionale anche le amministrazioni comunali e provinciali nel caso di mancata presenza del Difensore provinciale territoriale.

Quanto sopra determina la produzione di diritto giurisprudenziale alla cui formazione concorre con i suoi pareri il Difensore civico.

Tale funzione può rappresentare un valido strumento in particolare per l'Amministrazione regionale, poiché può permettere un coordinamento del servizio da parte dell'amministrazione stessa, dando certezza e determinatezza ai diritti dei cittadini, prevenendo anche contestazioni in ordine a eventuali dinieghi o differimenti dell'accesso.

L'emanando regolamento regionale di attuazione, richiamato dall'art. 25, comma 8, della Legge regionale n. 14/2014, dovrà senz'altro tener conto delle specifiche funzioni in materia di accesso assegnate dalla normativa al Difensore civico, anche alla luce della cessazione dell'attività dei Difensori civici territoriali (provinciali), le cui funzioni sono naturalmente svolte in via suppletiva dal Difensore civico regionale, in forza della normativa di sistema e coerentemente con i principi di prossimità e sussidiarietà, comunque richiamati espressamente dall'art. 25 della Legge n. 241/1990.

### 3. RIFERIMENTI NORMATIVI E GIURISPRUDENZIALI IN MATERIA DI ACCESSO DOCUMENTALE

I rapporti con la normativa nazionale (L. n. 241/1990 e s.m.i.), che stabilisce i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione.

L'art. 25 della l.r. 14/2014 prevede che "Al fine di assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse, per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, il diritto di accesso ai documenti amministrativi". Il comma 3 del suddetto articolo dispone che: "Ai fini della presente legge, è considerato documento amministrativo ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa". L'art. 22 della L. 241/1990 intende per documento amministrativo "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.”

Nel confronto tra la normativa nazionale e la previsione regionale, naturalmente è destinata a prevalere la definizione più ampia di documento amministrativo, quale contenuta nell’art. 22, anche alla luce della giurisprudenza formatasi sul punto. D’altronde l’articolo 29, comma 2 bis della legge 241/1990, introdotto dalla legge n. 69/2009, qualifica le disposizioni legislative che impongono alle pubbliche amministrazioni di assicurare l’accesso ai documenti amministrativi, come livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Tale previsione va letta in relazione con l’articolo 22, secondo comma, della legge 241/1990, il quale riconosce che il diritto di accesso è anche principio generale dell’attività amministrativa preordinato a favorire la partecipazione dei cittadini e l’imparzialità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Tenendo conto di questi presupposti, è necessario individuare quale spazio sia effettivamente riconosciuto alle Regioni, in relazione alla tematica del diritto di accesso.

L’art. 117, comma 2, lett. g) Cost. riconosce allo Stato la sola potestà legislativa esclusiva in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” e non anche sull’ordinamento e l’organizzazione amministrativa delle Regioni. Questa materia, non rientrando neanche fra quelle di legislazione concorrente di cui all’articolo 117, comma 3, della Costituzione, potrebbe ritenersi che ricada, conseguentemente, nella potestà legislativa residuale delle Regioni stesse, sempre salvo il ricordato limite della potestà esclusiva dello Stato in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali.

Il comma 2-quater dello stesso articolo 29 della legge 241 del 1990, prevede infatti che le “Le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela”.

Emerge quindi dall’analisi della normativa che la stessa assume un carattere vincolante per gli enti territoriali cui è rivolta, ma è altresì derogabile esclusivamente in termini favorevoli

per il cittadino, ferme restando le garanzie previste dal legislatore nazionale, in ipotesi più ampie. La disposizione, pertanto, si pone in termini di precetto nei confronti del legislatore regionale, il quale è tenuto a rispettare le prestazioni previste all'interno della legge 241 del 1990, in relazione alla quale non è possibile introdurre alcuna disciplina peggiorativa. Viceversa, la disposizione considerata non lascia alcun margine di incertezza all'interprete in ordine alla possibilità, da parte delle fonti di autonomia regionale di intervenire sull'istituto del diritto di accesso, non solo per svolgere nel dettaglio la disciplina legislativa contenuta nella normativa statale, ma anche per adattarla e derogarla in melius nel pieno rispetto delle condizioni ivi previste.

Pertanto, sia gli statuti che le leggi regionali non possono emanare disposizioni che incidano negativamente sui livelli essenziali delle prestazioni determinati dalla legge 241 del 1990, ma anche di quelli regolati dal regolamento recante la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, il D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184, il quale contiene una norma che estende l'ambito di applicazione del regolamento statale alle Regioni e agli enti locali. Precisamente, l'articolo 14, comma 2, del citato D.P.R. 184/2006, sottolinea la necessità che dette autonomie territoriali adeguino i rispettivi regolamenti in materia di accesso alle prescrizioni del regolamento statale, riconoscendo ulteriormente in capo ai medesimi enti territoriali la potestà di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, le specifiche disposizioni e misure organizzative necessarie per garantire nei rispettivi territori i livelli essenziali delle prestazioni e per assicurare ulteriori livelli di tutela.

Le Regioni, dunque, sia rispetto alla legge che al regolamento statale, sono in grado di introdurre una disciplina più favorevole per il cittadino, in materia di diritto di accesso, la normativa statale funge così da limite volto a garantire l'imparzialità e il buon andamento con una disciplina omogenea di base.

#### **Atti interni e accesso civico.**

L'articolo 12 del citato D.Lgs. 33 del 2013 prevede che siano pubblicate nei siti internet istituzionali delle pubbliche amministrazioni le direttive, le circolari, i programmi, le istruzioni emanate dall'amministrazione e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determini l'interpretazione di

norme giuridiche che le riguardano o si dettino disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta.

Sono atti interni che esprimono la loro rilevanza in quanto attraverso una loro applicazione andranno ad incidere indirettamente nella sfera giuridica degli amministratori.

In realtà il decreto legislativo n. 33 del 2013 per quanto concerne la pubblicazione di questa particolare tipologia di atti interni non introduce alcuna novità, limitandosi a riordinare e sistematizzare un obbligo di pubblicazione online già gravante sulle amministrazioni. Il primo comma dell'articolo 26 della legge 241 del 1990, che si è già avuto modo di analizzare, conteneva una previsione analoga a quella attualmente contenuta nell'articolo 12 del D.lgs. n. 33 del 2013, nei termini di imporre l'obbligo di pubblicazione di tali atti.

Il fatto che tali atti andassero pubblicati on line ha trovato poi successivo fondamento nell'art. 54 del codice dell'amministrazione digitale che al comma 1, lett. e) prevedeva che proprio gli atti di cui all'art. 26 della legge 241 del 1990 andassero pubblicati nei siti internet istituzionali della pubblica amministrazione, cosicché dal combinato disposto delle due norme in esame emergeva già la regola che oggi è individuata nel decreto legislativo 33 del 2013.

Con il decreto legislativo 33 del 2013 sono state abrogate le due disposizioni appena citate e deve dunque farsi riferimento all'art. 12 del medesimo decreto legislativo per la disciplina della pubblicazione di questa tipologia di atti in esame.

Tramite questa disposizione un complesso di documenti che rappresentano tipici atti e materie di attività interne, costituenti il fulcro dell'amministrazione, vengono portati a conoscenza dei cittadini, ponendo così su nuove basi il rapporto intercorrente tra essi e le amministrazioni.

Nonostante si usi anche in questo caso la dizione "accesso", i due istituti, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e il diritto di accesso civico, non coincidono. L'accesso civico è un istituto che presenta notevoli differenze rispetto al diritto di accesso ai documenti, in relazione alle diverse regole che presiedono al suo esercizio. Si tratta, infatti, di un rimedio azionabile senza alcuna formalità, che prescinde dalla necessità di motivare l'istanza e dalla dimostrazione dell'utilità dell'atto che si intende conoscere rispetto alle esigenze difensive del richiedente. L'esercizio di tale rimedio è fondato sul solo presupposto dell'inadempimento in cui l'amministrazione è incorsa rispetto agli obblighi di pubblicità.

Quindi, al verificarsi di tale evento, è possibile rivolgere un'istanza gratuita al c.d. responsabile della trasparenza dell'amministrazione, il quale è tenuto a pronunciarsi su di essa entro il termine di 30 giorni pubblicando sul proprio sito l'atto interno richiesto e contestualmente comunicando al richiedente l'avvenuta pubblicazione. Non solo, l'istituto del diritto di accesso civico si distingue rispetto al diritto di accesso ai documenti amministrativi per le diverse regole che presiedono alla individuazione dei soggetti legittimati al suo esercizio. Sotto questo profilo la normativa di riferimento del diritto di accesso ai documenti ha invece subito un'evoluzione sempre più restrittiva. Si è passati dal "chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" previsto nella originaria formulazione del primo comma dell'articolo 22 della legge n. 241/90, al "chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" previsto dal primo comma dell'articolo 2 del D.P.R. n. 352/1992, per giungere infine al nuovo testo dell'articolo 22 della legge n. 241/90 che, in seguito alle modifiche apportate dalla legge n.15/2005, prevede l'esercizio del diritto "di tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici e diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". Viceversa il secondo comma dell'articolo 5 del D.lgs. n. 33 del 2013 prevede che "la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del ricorrente". Si tratta quindi di un rimedio azionabile da chiunque, ovvero dai cittadini in quanto tali, titolari di un vero e proprio diritto soggettivo a conoscere in generale tutti quei documenti, dati e informazioni per i quali non risulta adempiuto l'obbligo di pubblicità e in particolare, per quanto concerne l'oggetto di nostro interesse, quella tipologia di atti interni che analogamente l'amministrazione non ha provveduto a pubblicare. Nella prospettiva in cui la legittimazione all'accesso venga riconosciuta a "chiunque", senza alcun limite in ordine alla qualità o agli interessi del richiedente e senza necessità di motivare la relativa istanza, la disciplina dell'accesso civico appare conforme anche ad altre ipotesi analizzate in precedenza: il pensiero corre all'accesso agli atti adottati dal Comune o dalla Provincia o all'accesso all'informazione in materia ambientale.

Nel momento in cui il D.lgs. n. 33 del 2013 introduce la figura dell'accesso civico, muta anche la posizione di pretesa del cittadino. Quest'ultimo diviene titolare non solo di un diritto alla

pubblicità, bensì di un vero e proprio diritto alla pubblicazione. Questo comporta che qualsiasi cittadino, a prescindere da un comportamento attivo della pubblica amministrazione, non solo ha il diritto di visionare e conoscere quegli atti interni dichiarati come pubblici e resi quindi disponibili dall'amministrazione medesima, ma è anche titolare di un diritto ancora più penetrante, consistente nella possibilità di richiedere alla pubblica amministrazione di pubblicare gli atti interni di cui ha omissso la pubblicazione.

#### L'interesse all'accesso

Occorre in questa sede affrontare uno dei presupposti fondamentali per l'accesso documentale, ovvero l'interesse all'accesso stesso. L'art. 22 della Legge n. 241/1990 e s.m.i. stabilisce che per accedere alla documentazione amministrativa sia necessario un interesse "diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". La mancata coincidenza tra l'interesse all'esibizione del documento e l'interesse a ricorrere apre la strada al riconoscimento della presenza del requisito dell'attualità anche sulla base della semplice previsione di un'eventuale lesione che possa verificarsi in futuro, in quanto l'interesse all'accesso non è di tipo "processuale", risultando più ampio rispetto al generale diritto di tutela in giudizio dei propri diritti e/o interessi legittimi. In tal senso, come affermato dalla V Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 554 del 02.02.2012, "il diritto di accesso non è meramente strumentale alla proposizione di una azione giudiziale, ma ha carattere autonomo rispetto a essa, cosicché il giudice dell'accesso deve accertare solo l'esistenza dei presupposti che legittimano la richiesta di accesso e non anche la necessità di utilizzare gli atti richiesti in un altro giudizio, ad es. dinanzi al giudice civile, fermo restando però che la disciplina sull'accesso non può essere rivolta a tutelare l'interesse a eseguire un controllo generico e generalizzato sull'attività della P. A. Detto altrimenti, la necessaria sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento a cui è chiesto l'accesso, alla quale fa riferimento l'art. 22 della L. n. 241 del 1990 non significa che l'accesso sia stato configurato dal legislatore con carattere meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio della situazione sottostante; esso

assume invece una valenza autonoma, non dipendente dalla sorte del processo principale e dalla stessa possibilità di instaurazione di tale processo. In questa prospettiva, il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso e la documentazione oggetto della relativa istanza, sancito dall'art. 22 della L. n. 241 del 1990, non può che essere inteso in senso ampio, posto che la documentazione richiesta deve essere, genericamente, mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse". Quanto sopra salvi restando in termini di trasparenza, relativamente alla quale il cittadino, *quivis de populo*, è titolare di un diritto generale, gli effetti della recente normativa in tema di accesso civico.

Quanto al requisito della personalità, è necessario il legame tra l'interesse, e quindi il bene della vita di cui si richiede tutela, ed il soggetto richiedente. Il requisito della concretezza si estrinseca infine nell'esistenza di un collegamento evidente e tangibile tra i documenti a cui si chiede di accedere e le specifiche esigenze dell'istante. A tal fine è interessante evidenziare una pronuncia del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria, 24 aprile 2012, n. 7 che ha puntualizzato come la legge n. 241/90 abbia da un lato vietato l'accesso per istanze preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni, dall'altro ha dato una definizione positiva ed articolata di "interessato", come di soggetto che abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata che, puntualizza il consesso, deve essere "collegata al documento al quale è richiesto l'accesso". In altri termini, non sarà sufficiente essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata affinché l'interesse possa dirsi diretto, concreto e attuale, essendo necessario che la documentazione di cui si richiede l'accesso sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento. La necessità che vi sia una connessione tra l'interesse del richiedente ad accedere e il documento di cui è richiesto l'accesso è altresì idonea ad evitare che qualsivoglia persona, anche disinteressata, possa operare un controllo generalizzato dell'attività amministrativa. L'inammissibilità delle istanze preordinate al solo fine di controllare l'operato della pubblica amministrazione è disciplinata dal comma terzo dell'articolo 24 della legge n. 241/90 ai sensi del quale "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni". La legittimazione all'accesso va comunque riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato



o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita, distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto.

**L'orientamento giurisprudenziale in tema di ambito oggettivo dell'accesso, con particolare riferimento agli atti presupposti e/o preparatori.**

L'art. 29, comma 2 bis, della legge 241/1990, afferma che il diritto di accesso attiene ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Il riferimento ai livelli essenziali è molto importante, in quanto trattasi di una di quelle competenze trasversali che sono attribuite alla legislazione esclusiva del legislatore statale, e che dunque potrebbero avere una profonda influenza sulle Regioni e sulle autonomie locali.

I livelli essenziali, infatti, come insegna la giurisprudenza costituzionale, non costituiscono una materia in senso stretto, ma possono incidere su tutte le materie comunque attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, comprese dunque anche le competenze esclusive (o residuali) delle stesse. Lo strumento previsto dall'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, rappresenta quindi un temperamento al principio di sussidiarietà, nonché strumento di garanzia del rispetto dell'art. 3, comma 2 della Costituzione, quindi del principio di eguaglianza sostanziale. Pertanto, nel momento in cui una norma può essere qualificata come livello essenziale dei diritti civili e sociali, ciò comporta che tale disposizione si pone a diretta tutela del cittadino nei confronti del potere pubblico. In tal modo il cittadino può esercitare i diritti riconosciuti senza possibilità che le Regioni o le autonomie locali possano limitarli o condizionarli. È proprio da quest'analisi che emerge come il diritto di accesso rappresenti l'attuazione di ulteriori principi costituzionali (oltre quelli già analizzati in precedenza), ed in particolare del principio di eguaglianza sostanziale. Lo scopo, dunque, del legislatore è quello di garantire una disciplina essenziale in materia di diritto di accesso, con possibilità per le Regioni di ampliare la disciplina a favore dei cittadini, ma non di diminuirla.

Una particolare categoria di atti che frequentemente rientrano tra la documentazione oggetto di accesso sono i cosiddetti atti presupposti, ovvero quegli atti che nell'ambito di un procedimento amministrativo si pongono come antecedente logico e funzionale (oltreché, in linea di massima, temporale) rispetto ad un provvedimento finale produttivo di effetti giuridici. Agli atti (pur sempre presupposti ma) endoprocedimentali la dottrina attribuisce il nome di atti preparatori e ne individua il carattere nella circostanza che essi si collocano all'interno del procedimento amministrativo e non hanno, al di fuori di questo, un'autonoma rilevanza sul piano del diritto, non sono cioè in grado di produrre autonomi effetti sul piano della dinamica giuridica. Viceversa atti presupposti in senso proprio sarebbero quelli esterni al procedimento che, oltre a spiegare una funzione o un condizionamento rispetto al provvedimento conclusivo del procedimento, sono caratterizzati dall'aver una propria capacità di determinare la produzione di effetti giuridici e si presentano quindi come connotati da una propria autonomia rispetto al procedimento cui accedono. Tuttavia anche relativamente agli atti preparatori che abbiano inciso ovvero siano richiamati, anche implicitamente, in successivi atti formati dall'amministrazione, va estesa la tutela in termini di diritto all'accesso. Quanto sopra ferma restando la necessità che l'atto di cui si chiede l'ostensione non solo sia stato formato, ma ne venga comprovata l'esistenza.

Considerandone la valenza più generale ai fini della presente nota, è interessante rilevare al riguardo che in una recente Sentenza del T.A.R. Lombardia (20.10.2014), avente ad oggetto l'istanza di accesso proposto da Cooperativa di servizi per ottenere l'ostensione di offerta tecnica presentata da società aggiudicataria di servizio comunale di spazzamento strade e manutenzione verde pubblico, è stato evidenziato che "la correlazione tra la domanda di accesso e l'intenzione di contestare gli esiti della gara tanto basta ai fini del favorevole apprezzamento dell'interesse all'ostensione, atteso che esso prescinde tanto dalla preventiva proposizione del gravame, quanto dall'analitica indicazione delle possibili censure". Tale decisione faceva seguito al diniego da parte dell'amministrazione comunale, di consentire l'accesso all'offerta tecnica, adducendo da un lato l'opposizione della società controinteressata, in ragione dell'esistenza di esigenze di riservatezza aziendale, dall'altro la mancata esplicitazione da parte del ricorrente delle ragioni per cui i documenti richiesti sarebbero utili alla tutela dei suoi interessi.

Va segnalata a tal fine anche la recente pronuncia del Consiglio di Stato (Cons. Stato Sez. V, Sent., 27-10-2014, n. 5280) nella quale viene stabilito che può essere differito solo l'accesso agli atti relativi al procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, mentre la restante documentazione di gara è accessibile già dopo l'aggiudicazione provvisoria dell'appalto, sicché, anche ai sensi dell'art. 13 del D.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), la società ricorrente aveva diritto all'accesso, che era stato esercitato con riferimento all'elenco di operatori economici implementato dall'Amministrazione, all'eventuale avviso di presentazione di candidature, alle lettere dei soggetti che avevano chiesto di partecipare alla gara, alle lettere di invito, alle eventuali lettere di reiezione delle richieste di partecipazione, ai verbali delle sedute pubbliche e riservate della Commissione giudicatrice (comprensivi degli allegati documentali), alla documentazione amministrativa, tecnica ed economica presentata dalle parti concorrenti, al provvedimento di aggiudicazione provvisoria e ad ogni altra determinazione adottata al riguardo. Il comma 1 dell'art. 13 del D.Lgs. n. 163 del 2006 stabilisce che "salvo quanto espressamente previsto nel presente codice, il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dalla L. 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni". Il citato articolo 13 del D.Lgs. 163/2006, pertanto, nella parte in cui prevede il differimento del diritto di accesso a documenti relativi ai contratti pubblici, deve essere interpretato in modo restrittivo, rappresentando una norma eccezionale, derogatoria rispetto alle ordinarie regole in materia di accesso. Va poi osservato che la lettera c) del secondo comma di detta norma è chiara nel disporre che il diritto all'accesso può essere differito, in relazione alle offerte, solo fino all'approvazione dell'aggiudicazione, che, non può che essere costituita da quella provvisoria; non avrebbe senso, diversamente, l'aver previsto la possibilità di differimento fino all'aggiudicazione definitiva solo in relazione al procedimento di verifica dell'anomalia.

Occorre tuttavia evidenziare che l'ostensibilità degli atti preparatori e/o presupposti non inficia il principio secondo il quale la pubblica amministrazione non è tenuta, ai fini dell'accesso, a dover elaborare dati in suo possesso, espressamente previsto dal citato regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi all'ultimo periodo dell'art. 2, comma 2. Questa previsione non comporta solo che l'amministrazione non è tenuta a formare nuovi atti per soddisfare le esigenze conoscitive dell'istante, ma

implica anche che è vietata un'eventuale attività che necessariamente preceda quella relativa all'elaborazione dei dati, quale può essere l'attività di valutazione di quegli stessi dati. È evidente a tal proposito che alcune attività sono di fatto preliminari rispetto alle altre, per cui al divieto di effettuare una di queste attività corrisponde necessariamente l'ulteriore preclusione di effettuare le altre che appunto le precedono. Sono pertanto ulteriormente escluse le istanze di accesso che comportano un'attività di indagine, di ricerca, o di catalogazione da parte della pubblica amministrazione su dati che non si sono ancora tradotti in un documento amministrativo, sulla base del presupposto ormai recepito dalla giurisprudenza che questa attività comporta un aggravio del procedimento in corso o addirittura l'instaurarsi di nuovi procedimenti. Non solo, ma nel divieto di elaborazione dei dati sono comprese quelle ulteriori ipotesi in cui l'amministrazione deve adoperarsi non per elaborare dati in suo possesso ma anche più semplicemente per estrapolare dati già esistenti da un documento, informatico o meno, in suo possesso, portandosi ad una compressione del diritto di accesso molto ampia. Emerge da quanto detto che è vietato l'accesso c.d. meramente esplorativo. Ad esempio T.A.R. Lazio-Roma, sez. I ter, 12 marzo 2013, n. 2581, per cui "La norma dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990 dà una nozione di "documento" molto ampia, non avente necessariamente natura cartacea, richiede però che si tratti di una rappresentazione del contenuto di atti; la norma regolamentare (art. 2 comma 2 del D.P.R. n. 184 del 2006), a sua volta, specifica che: "Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso. Entrambe le disposizioni chiariscono in modo incontrovertibile che l'accesso riguarda i soli documenti rappresentativi di atti già esistenti, non essendo tenuta l'Amministrazione ad elaborare dati in suo possesso per soddisfare le domande di accesso", salva restando tutta la normativa in materia di accesso civico. Secondo la costante elaborazione giurisprudenziale la domanda di accesso deve riferirsi a specifici documenti già esistenti e non può pertanto comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (Cons. St., sez. VI, 5 dicembre 2007 n. 6201). Tale principio deve essere esteso anche al caso in cui i documenti

richiesti già esistono, ma per la mole dei documenti richiesti e per i criteri della richiesta, viene imposta all'amministrazione un'attività complessa di ricerca e reperimento dei documenti che presuppone un'attività preparatoria di elaborazione di dati" (Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 117 del 12.01.2011), fermo restando l'obbligo di trasparenza a carico dell'Amministrazione e il dovere della stessa di mettere il cittadino nella condizione di accedere ai documenti utili, in contraddittorio costruttivo.

## **B2. Diritti di partecipazione e trasparenza**

### **1. Acqua come bene comune: il problema delle bollette a conguaglio emesse da SMAT per il "periodo di regolamentazione" 2008-2011**

In data 24 novembre 2014, con nota prot.n.2015/DC-R (di cui si riproduce integralmente il testo), indirizzata 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 sulla 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.

Alla cortese attenzione  
dell'Ing. Paolo Romano  
Amministratore Delegato  
Società Metropolitana Acque  
Torino S.p.A.

Alla cortese attenzione  
del Dr. Alberto Avetta  
Presidente dell'Autorità  
d'Ambito n.3 "Torinese"

All'attenzione dei  
Sindaci dei Comuni  
ricadenti nell'Ambito  
Territoriale ottimale 3  
"Torinese"

Alla cortese attenzione  
dell'Ill.mo  
Ing. Guido Pier Paolo Bortoni  
Presidente  
dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e  
il sistema idrico

OGGETTO: "Denuncia di cattiva amministrazione" proposta da cittadini e dal Comitato Provinciale Acqua Pubblica Torino, con riferimento a preteso "conguaglio" da parte del gestore SMAT S.p.A., che opera per i Comuni ricadenti nel territorio dell'A.T.O. n.3, delle tariffe del Servizio Idrico per il "periodo di regolamentazione" 2008-2011.

Abbiamo ricevuto da parte del Comitato Provinciale Acqua Pubblica di Torino, nonché del Sig....., quale amministratore di stabili siti in Torino, richieste di intervento in ordine ad addebito, da parte del gestore SMAT S.p.A., 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 regolazione" 2008-2011, mediante specifica individuazione a partire dalle fatture relative al corrente anno 2014.

Lo scrivente Difensore civico ha altresì acquisito notizia di tale problematica attraverso articolo pubblicato sul quotidiano "La Stampa", Sezione Economia, in data 17 novembre 2014, che si allega in copia, per opportuna trasparenza, nonché attraverso diversi interventi di cittadini che hanno scritto a giornali, ovvero su siti web, e informalmente si sono rivolti a questo Ufficio.

Al riguardo, in particolare, in base agli esposti ed alla documentazione pervenuta, nonché alle predette notizie di stampa, si è evidenziato quanto segue:

1) che con deliberazione n.472 del 25 ottobre 2012

*“RICORDATO che:*

- con propria deliberazione 27 maggio 2004, n.173, l'Autorità d'ambito ha affidato a SMAT S.p.A. ...la titolarità della gestione del s.i.i. dell'A.T.O. 3 “Torinese”, e con successiva deliberazione del 14 giugno 2007, n.282, ha dato avvio al processo di realizzazione per l'ambito di riferimento di un unico soggetto gestore del s.i.i., la SMAT S.p.A., processo che si è perfezionato con la deliberazione 13 dicembre 2007, n.296;
- in data 1°-19 ottobre 2004 è stata sottoscritta la Convenzione di servizio ...tra l'Autorità d'ambito n.3 “Torinese” e il gestore d'ambito (al tempo SMAT S.p.A. e ACEA Pinerolese Industriale S.p.A., ora solo SMAT S.p.A.).

*RICHIAMATO il Piano d'ambito vigente, approvato con proprie deliberazioni 6 dicembre 2002 n.107, 27 maggio 2004, n.169, e revisionato con deliberazione del 27 marzo 2009, n.349, per il periodo 2008-2023, in attuazione del D.M. 1° agosto 1996.*

....

*RICORDATO infine, che:*

- l'articolo 21, comma 19 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201, come convertito con legge 22 dicembre 2011, n.214, ha previsto che “sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”, da esercitarsi con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 481/95;

...



DATO ATTO che :

- al fine di tener conto dell'esito referendario del 12 – 13 giugno 2011....ed alla luce delle esigenze di aggiornamento (l'ultima revisione del metodo tariffario risale al 1996), l'AEEG ha rilevato la necessità di adottare con urgenza un primo intervento tariffario transitorio (per il periodo 2012-2013) e, conseguentemente, procedere alla raccolta dati finalizzata a tale adozione (dal primo gennaio 2014 dovrebbe, invece, entrare in vigore il metodo tariffario definitivo);
- risulta che la raccolta dati è funzionale alla definizione dei costi del servizio e pertanto è propedeutica e indipendente dalla metodologia tariffaria che individua, invece, lo strumento con cui tali costi dovranno essere riconosciuti;

RICORDATO che la revisione triennale del Piano d'ambito è stata avviata con deliberazione 14 luglio 2011, n.431, ma che, a causa di ritardi nella trasmissione dei dati da parte del gestore d'ambito, SMAT S.p.A., non si è ancora conclusa.

VISTO l'obbligo, in capo al gestore d'ambito SMAT S.p.A., di trasmettere all'AEEG entro e non oltre il 31 ottobre 2012 i dati e la documentazione richiesta, sulla cui base sarà in seguito determinato il vincolo dei ricavi dei gestori per gli anni 2012 e 2013.

DATO ATTO che SMAT S.p.A. ha trasmesso, in applicazione della deliberazione 14 luglio 2011, n.427, con la quale sono state approvate le "Linee guida per la redazione del bilancio di regolazione nell'ATO 3 "Torinese", i seguenti rendiconti relativi all'annualità 2011 e afferenti l'intera gestione d'ambito:

- rendiconto dei volumi fatturati e ricavi finanziari ...;
- rendiconto degli investimenti realizzati...

*RITENUTO necessario, per l'evidenziata esigenza di invio dei dati all'AEEG, procedere ad una prima verifica dell'annualità 2011 sulla base dei dati finora pervenuti dalla SMAT S.p.A. (fermo restando che l'analisi sarà completata a seguito all'acquisizione di tutta la documentazione richiesta dalla deliberazione n.427/2011 cit.), e segnatamente alla verifica delle risultanze dell'applicazione della modulazione tariffaria e consuntivazione degli investimenti anno 2011, evidenziando altresì le valutazioni conclusive per il periodo di regolazione 2008 - 2010, che anticipano le determinazioni che sarebbero state assunte in fase di revisione triennale del Piano d'ambito.*

*DATO ATTO che nelle predette note di trasmissione del rendiconto dei volumi fatturati e dei ricavi tariffari 2011, SMAT S.p.A. evidenzia la formazione di crediti sull'esercizio 2011 a consuntivo dell'applicazione della tariffa deliberata da questa Conferenza, utilizzando peraltro procedure di determinazione degli stessi non solo diverse fra loro, ma altresì non conformi al metodo applicato da questa Autorità d'ambito 2008, 2009 e 2010 già approvate.*

*VISTA, altresì, la nota della SMAT S.p.A. prot.72713 del 19 ottobre u.s. ad oggetto "Capitale netto investito 2008-2011 – risultanze a consuntivo e riconoscimento conguaglio" con la quale vengono fornite precisazioni in merito ai dati di capitale investito e agli ammortamenti consuntivati richiedendo altresì il conguaglio per quanto non ricompreso nel Piano d'ambito.*

*RITENUTO di accogliere la richiesta di cui alla nota SMAT S.p.A., prot.72713 cit., di revisione del capitale investito iniziale, con conseguente revisione degli ammortamenti, per quanto riferibile ad*

*incrementi patrimoniali non considerati nella redazione di Piano..., alla fusione per incorporazione della Società Canavesana Acque S.p.A. in SMAT S.p.A..., all'inclusione di ACSEL S.p.A. nella gestione d'ambito .., inserendo altresì nei ricalcoli la consuntivazione degli investimenti effettivamente realizzati nel periodo di regolazione 2008-2011.*

..

*l'Autorità d'Ambito n.3 "Torinese" ha*

- "approvato il documento "Verifica del bilancio di regolazione d'ambito anno 2011 – Prima parte. Valutazioni conclusive per il periodo di regolazione anni 2008 – 2010"...predisposto sulla base della documentazione pervenuta dal gestore d'ambito, SMAT S.p.A., dal quale emergono congruagli per un importo di euro 32.737.057,90 relativamente al periodo di regolazione 2008-2011"; nonchè*
- "stabilito che dei congruagli di cui al punto precedente si terrà conto con le modalità e i tempi che saranno ritenuti funzionali all'applicazione del previsto metodo tariffario da adottare dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, ovvero, nelle more dell'emanazione del predetto metodo tariffario, nella revisione triennale del Piano d'Ambito già avviata";*

- 2) *che, ancorché la prevista procedura di revisione del Piano d'Ambito non risulti ancora conclusa (ultima revisione approvata con deliberazione 349/2009), con deliberazione n.530 del 15 maggio 2014 l'Autorità d'Ambito n.3 "Torinese",*

*"Viste ..le seguenti deliberazioni dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico..:*

*28 dicembre 2012, n.585/2012/R/IDR, di approvazione del Metodo Tariffario Transitorio ...;*

21 febbraio 2013, n.73/2013/R/IDR...;

27 dicembre 2013, n.643/2013/R/IDR, con la quale è stato approvato il Metodo tariffario Idrico e altre disposizioni a completamento... che prevedono che gli eventuali conguagli relativi a periodi precedenti l'entrata in vigore del Metodo Tariffario Transitorio, e non già considerati ai fini del calcolo di precedenti determinazioni tariffarie, siano quantificati e approvati dagli Enti d'ambito entro il 30 giugno 2014..", ha

"approvato il documento "Servizio idrico integrato – Periodo di regolazione ante 2012 – Conguaglio – Modifica deliberazione n.472/2012"..., dal quale risulta un conguaglio complessivo per un importo di euro 46.652.540,26, per il periodo di regolazione ante 2012" (con lievitazione del conguaglio precedentemente richiesto da SMAT S.p.A., per un importo di euro 32.737.057,90) , dando atto "che il predetto conguaglio assicura nel periodo considerato (2008-2011), il mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario del Gestore e consente di definire in ogni aspetto tutte le pendenze del gestore medesimo e dei soggetti che a vario titolo operano sul territorio";

- 3) che, così come testualmente esposto dal ridetto Comitato Provinciale Acqua Pubblica di Torino, "le tariffe a suo tempo corrisposte dagli utenti del servizio per gli anni di cui alla richiesta di conguaglio hanno contribuito al conseguimento per il Gestore di considerevoli utili", di cui alla tabella, parlamenti prodotta dal Comitato, che li evidenzia come segue:

ESERCIZIO 2008	euro 12.245.965
ESERCIZIO 2009	euro 14.020.246
ESERCIZIO 2010	euro 17.006.372
ESERCIZIO 2011	euro 26.213.143

TOTALE                      euro 69.485.726"

con "DIVIDENDI DISTRIBUITI ai soci per euro 49.742.240" (tra cui i 286 Comuni del Torinese destinatari dell'odierna nota).

Come parimenti evidenziato dal Comitato "ampiamente corrispondendo a quanto prevede la Direttiva UE 2000/60 "Copertura integrale dei costi".

Dati che, peraltro, sembrano, in parte (tenutosi conto del differente dato, in specie, relativo ai dividendi distribuiti) confermati nel loro ammontare dalla lettura dei bilanci del Gruppo S.M.A.T., da cui si evince che:

- per l'anno 2008 "L'Utile netto di esercizio della SMAT S.p.A. è pari a 12.246 migliaia di euro", avendo deliberato l'Assemblea ordinaria dei soci in data 26 giugno 2009 "di distribuire un dividendo di 0,22 Euro/azione ...per complessivi Euro 1.175.973,48";
- per l'anno 2009 "L'Utile netto di esercizio della SMAT S.p.A. è pari a 14.020 migliaia di euro", avendo deliberato l'Assemblea ordinaria dei soci in data 29 giugno 2010 "di distribuire un dividendo di 0,31 Euro/azione .., pari al 12% dell'utile netto menzionato, pari ad Euro 1.657.055,40";
- per l'anno 2010 "L'Utile netto di esercizio della Capogruppo SMAT S.p.A. è pari a 17.006 migliaia di euro - 14.020 migliaia di euro nel precedente esercizio -", avendo deliberato l'Assemblea ordinaria dei soci in data 29 giugno 2011 "di distribuire un dividendo di 0,44 Euro/azione ..pari al 14% dell'utile netto menzionato, pari ad Euro 2.351.951,80";
- per l'anno 2011 "L'Utile netto di esercizio della Capogruppo SMAT S.p.A. è pari a 26.213 migliaia di euro - 17.006 migliaia di euro nel precedente esercizio -"), avendo deliberato l'Assemblea ordinaria dei soci in data 26 giugno 2012 "di distribuire un dividendo di 0,78

*Euro/azione ..pari al 16% dell'utile netto menzionato, pari ad Euro  
4.169.369,10"*

Tutto ciò, pur tenendosi conto di quanto, tra l'altro, precisato dall'Amministratore Delegato di SMAT S.p.A. con allegata nota del 7 ottobre 2014 (prodotta a questo Ufficio dal Comitato Acqua Pubblica Torino) a fronte di *"richiesta chiarimenti conguaglio tariffario periodo di regolazione ante 2012"* formulata dal Comitato stesso, ovvero che *"il conguaglio "Periodo di regolazione ante 2012" è stato stabilito dall'ATO3 Torinese con deliberazione 15.05.2014 n.530 per assicurare il corretto mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione. Infatti negli anni passati SMAT ha applicato una tariffa inferiore a quella definita dalle citate Autorità, con la conseguenza che i cittadini si sono trovati a pagare meno di quanto dovuto..*

*La conclusione è che i cittadini sono in effetti agevolati in quanto pagano dopo e con rateizzazione una somma dovuta:tale introito serve alla SMAT solo per diminuire il debito derivante dai finanziamenti esterni, che a tutt'oggi ammontano a 280 milioni di euro, necessari per gli ingenti investimenti effettuati pari ad oltre 700 milioni di euro".*

Ed ancora tenutosi conto della riduzione dell'*"utilizzo pro capite dell'acqua"* che, secondo il menzionato articolo pubblicato sul quotidiano "La Stampa", sarebbe *"sceso da 198 a 185 litri al giorno in cinque anni"*, realizzandosi in tal modo una rilevante diminuzione del consumo di acqua, in termini più volte valorizzati dagli Enti preposti, anche pubblicizzando condotte finalizzate a realizzare consumi razionali e consapevoli, evitando sprechi in funzione di risorse limitate, quanto mai preziose e necessarie, trattandosi di acqua,

ovvero di bene attratto nella categoria dei beni comuni, necessari per garantire diritti vitali e fondamentali che appartengono a tutte le persone .

Tale riduzione trova conferma nella Deliberazione dell'ATO 3 n.431 del 14 luglio 2011, che impostava la revisione del Piano d'ambito, ad oggi non definito, laddove si evidenzia nella sintesi dei *"fatti più significativi che hanno connotato il periodo di seconda applicazione del Piano (2008-2010) e che potranno costituire elementi di maggiore attenzione o che rivestono più rilevante incidenza per la revisione di cui trattasi..."*:

- *un volume del prodotto ceduto – mc. fatturati – sensibilmente inferiore al valore assunto nel Piano, dato riconducibile ad una effettiva riduzione dei consumi idrici che ha determinato anche una contrazione dei ricavi consuntivati rispetto ai previsti;*
- *scostamenti interni alle voci di costo operativo rispetto ai valori previsti che per alcune voci si sono rivelate piuttosto significative;*
- *variazione degli ammortamenti per effetto dei diversi importi di investimenti realizzati rispetto ai previsti da Piano;*
- *consenso dell'Autorità d'ambito alla gestione autonoma di n.5 Comuni rientranti nei criteri previsti dall'art.148, comma V, D.Lgs. n.152/2006 ss.mm.ii.;*

...

- *esigenze di investimenti infrastrutturali urgenti per l'adeguamento dei sistemi di fognature e degli impianti di trattamento depurativo volti al rispetto della direttiva 91/271/CEE ed al fine di non incorrere in pesanti sanzioni comunitarie;*
- *individuazione puntuale degli importi da restituire agli utenti per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n.335 del 10/10/2008" (che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di*

risorse idriche), sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale), nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi» ed altresì, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 155, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti «anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi») *“nonché del programma temporale delle attività di progettazione, di realizzazione o di completamento avviate alla data della pubblicazione della citata sentenza”*.

Quanto sopra premesso, al fine di acquisire, se possibile, un quadro più definito in ordine alla situazione in relazione alla quale si sono determinate le richieste d'intervento pervenute allo scrivente Difensore civico, occorre, pertanto, tenere conto, in particolare, di quanto segue, ovvero :

1) che la prima revisione del Piano d'ambito, ( che testualmente, così si legge nella *“Relazione di sintesi”* al primo Piano d'ambito, *“Costituisce il dispositivo di programmazione generale della gestione del SII, sotto la responsabilità della A.ATO/3, e di impostazione del rapporto di affidamento al Gestore, relativamente alle seguenti tematiche fondamentali:*

- adeguamento dell'offerta alla domanda di SII;
- obiettivi e politiche della gestione;



- *infrastrutturazione (fabbisogni, programma di intervento);*
- *assetto economico-finanziario della gestione del SII, determinazione della tariffa;*
- *modello organizzativo (sistema di controllo-regolazione, dispositivo di impresa)''*)

assunto con deliberazione ATO 3 n.107 del 6 dicembre 2002, applicato con modalità transitoria, intervenne con deliberazione ATO 3 n.349 del 27 marzo 2009, con valenza pluriennale dal 2008 al 2023 e

in data 1 –19 ottobre 2004 e con successivo atto integrativo del 2 ottobre 2009 (a seguito della revisione del Piano d'ambito di cui alla menzionata deliberazione 349/2009), venne sottoscritta Convenzione di servizio tra l'Autorità d'ambito n.3 "Torinese" e le società SMAT S.p.A. e ACEA S.p.A., della durata di anni 20 (2004-31/12/2023);

2) che la successiva menzionata Deliberazione dell'ATO 3 n.431 del 14 luglio 2011 che impostava la revisione del Piano d'ambito "al fine di poter disporre di uno strumento di programmazione e regolazione del servizio idrico integrato aggiornato in relazione al modello gestionale adottato per l'erogazione del servizio nel territorio dell'ATO 3 "Torinese", alle nuove disposizioni legislative e ai risultati degli ultimi 3 anni di gestione d'ambito (2008-2010)", non ha ad oggi trovato riscontro nella adozione di un nuovo provvedimento di revisione di Piano d'Ambito, e

che, al riguardo, già con riferimento al "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato", di cui al D.M. 1 agosto 1996, applicato fino alle tariffe 2011 (ed al quale hanno fatto seguito il MTT – Metodo tariffario transitorio – per le tariffe 2012 e 2013 ed il Metodo tariffario "definitivo", entrambi regolamentati dall'Autorità per l'energia Elettrica il gas ed il sistema idrico) era previsto, nell'art.8, a carico dell'Ambito "nella convenzione per la concessione della

*gestione...stabilire" tra l'altro, "la disciplina... della revisione triennale per la verifica dei miglioramenti di efficienza, per la verifica della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa articolata, per la verifica del raggiungimento dei traguardi di livello di servizio ovvero dell'effettuazione degli investimenti";*

- 4) che, *"le prescrizioni di cui alla deliberazione AEEGSI 27.12.2013 n.643"* (di "Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento") e, conseguentemente, *l'"allegato A, artt.31 e 32"*, citati espressamente nella menzionata nota SMAT S.p.A. prot.71346 del 7 ottobre 2014, per quanto attiene all'applicazione del ridotto conguaglio tariffario relativo al periodo di regolazione ante 2012, riguardano, in specie, la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato per l'anno 2014 e 2015, e che, così come precisato dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, mediante Comunicato del 6 ottobre 2014, per quanto riguarda l'addebito effettuato agli utenti da parte di *"gestori del servizio idrico integrato"* di *"importi a titolo di conguaglio, relativi a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore, - avvenuto in data 6 dicembre 2011 per effetto del D.L. Salva Italia ... la quantificazione di tali importi è decisa dall'Ente d'Ambito ..sulla base del metodo tariffario previgente al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione del settore e ..i conguagli in esame non derivano dall'applicazione delle nuove regole tariffarie definite dall'Autorità, ma dalla necessità, valutata dai soggetti competenti nel quadro regolamentare precedente, di assicurare la copertura di partite di costo sorte nel passato. Al fine di favorire la massima trasparenza, con la delibera 643/2013/R/idr, l'Autorità ha stabilito alcune regole circa le modalità di esposizione di tali*

*conguagli in bolletta (articolo 31), nonché la loro rateizzazione (articolo 32), al fine di garantirne la sostenibilità sociale”.*

*Normativa di principio a base della richiesta di intervento.*

In un'importante sentenza della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite (n.3665 del 14 febbraio 2011), attraverso una ricostruzione sistematica della nozione di “beni pubblici”, si afferma che “oggi, però, non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del 42, risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali. La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo...

Da tale quadro normativo - costituzionale, e fermo restando il dato “essenziale” della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante “adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, emerge l'esigenza interpretativa di “guardare” al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale - proprietaria per approdare ad una prospettiva personale - collettivistica” ciò che appare evidente con riferimento al paesaggio ed al patrimonio storico ed artistico della nazione (art.9 Costituzione).

“Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato - apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato - collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni

*pubblici (o demaniali) - privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati.*

*... Detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini", ciò che deve affermarsi per l'acqua, in considerazione del fatto che "la dottrina ma anche la stessa giurisprudenza hanno fatta proprio l'idea di una necessaria funzionalità dei beni pubblici, con la conseguente convinzione che il bene è pubblico non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività".*

Rileva, peraltro, a tal fine anche la sentenza 12 gennaio 2011 – 26 gennaio 2011, n.26 della Corte Costituzionale, nel giudizio sulla ammissibilità dei referendum del 12 – 13 giugno 2011, quando circa 27 milioni di cittadini dissero "no" alla privatizzazione forzata dell'acqua ed al criterio "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito", ponendo le basi perché l'acqua potesse essere concretamente attratta nella categoria dei beni comuni.

D'altronde l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Risoluzione ONU 64/292 del 28 luglio 2010, "Il diritto dell'uomo all'acqua ed all'igiene"), ha definito l'accesso all'acqua "un diritto fondamentale di ogni persona", mentre il dovere di rispetto dei risultati dei referendum è stato ribadito con particolare chiarezza dalla Corte Costituzionale, con sentenza del 20 luglio 2012, n.199, laddove si legge che "l'intervenuta abrogazione" della norma mediante referendum "non potrebbe consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta a titolo transitorio", in ragione della "peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento (sentenza n.468 del 1990).

*Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinata, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto.*

*Tale vincolo è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993)».*

Il Consiglio di Stato ha, d'altro canto, ulteriormente confermato la necessità del rispetto dei risultati del referendum 12-13 giugno 2011, con parere del 25 gennaio 2013 n.267, richiesto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che riguarda, in specie, la fissazione delle tariffe del servizio idrico integrato

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha, altresì, evidenziato *“che, come ritenuto in dottrina, al referendum abrogativo è stata riconosciuta una sorta di valenza espansiva rispetto alle disposizioni legislative non coinvolte in maniera espressa dal quesito referendario, ma comunque incompatibili con la volontà manifestata dagli elettori; malgrado la l. 25 maggio 1970, n. 352, nulla disponga in merito, deve infatti ritenersi che il positivo esito referendario incida anche su tali ulteriori norme.*

*In altri termini, l'abrogazione espressa dichiarata in esito all'accoglimento della domanda referendaria può produrre effetti con riguardo a quelle discipline legislative che, ancorché non oggetto del quesito, siano tuttavia strettamente*

connesse ad esso in quanto recanti norme contrastanti con la volontà abrogativa popolare.

Si è al cospetto in casi siffatti, con maggiore precisione, più che di un'abrogazione tacita conseguente, di una sopravvenuta inapplicabilità o inoperatività di disposizioni legislative collegate a quelle oggetto del quesito".

In definitiva, l'insieme dei servizi pubblici va considerato in un'ottica costituzionale e, come rammentò il prof. Stefano Rodotà in un intervento del febbraio 2013, "non dimentichiamo che l'articolo 43 della Costituzione italiana prevede che la gestione dei "servizi pubblici essenziali" possa essere affidata, oltre che allo Stato e ad enti pubblici, anche "a comunità di lavoratori o di utenti". Una linea, questa, riecheggiata dall'articolo 36 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dove si "riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale". Proprio lungo questa strada s'incontra, senza forzature o eccessi inflazionistici, il grande tema dei beni comuni, che ci parlano dell'irriducibilità del mondo alla logica del mercato, indicano un limite, illuminano un aspetto nuovo della sostenibilità: che non è solo quella imposta dai rischi del consumo scriteriato dei beni naturali (aria, acqua, ambiente), ma pure quella legata alla necessità di mettere a disposizione delle persone quel che è necessario per rendere effettivi i diritti fondamentali".

Trattasi, in altre parole, in sintonia con la prospettazione e richiesta d'intervento del Comitato Provinciale Acqua Pubblica di Torino, e, sotto altra angolazione che attiene all'esercizio dei diritti di cittadinanza, per citare Salvatore Settis ("Azione popolare, cittadini per il bene comune", Einaudi, Torino 2012), di rendere possibile "ripensare la trama della Costituzione in termini collettivi, ricollocando i doveri al centro del discorso politico e intrecciandoli fortemente con la rivendicazione dei diritti non solo del singolo, ma della comunità. Dobbiamo "costruire un diritto a partire dalla gamma dei doveri essenziali per il sopravvivere della

comunità organizzata", secondo una forte etica della responsabilità (Vincenti) in cui diritti e doveri sono inseparabili, anzi il dovere è il fondamento dei diritti".

Come rammenta Settis, i Romani conoscevano e praticavano un antico e nobile istituto, l'*actio popularis*, "fondata sulla piena identità fra il *populus* nel suo insieme e i cittadini (*cives*): perciò il singolo cittadino poteva agire giuridicamente in nome del popolo, promuovendo un'azione popolare in difesa di interessi pubblici, e in particolare delle cose in usu pubblico, come le strade, i fiumi e le rive, le cloache. In questi casi "chi agisce in giudizio, difendendo l'interesse del popolo, difende anche il proprio" (Jhering), esercitando un "ruolo attivo, di potere e di responsabilità, svolto dal cittadino in quanto tale" (Di Porto). Secondo il principio base dell'azione popolare, insomma, anche un cittadino singolo (e a maggior ragione un gruppo di cittadini) può agire contro il governo in nome dello Stato: può rivendicare di rappresentare, anche individualmente, valori fondamentali e collettivi che uno o più atti di governo hanno disconosciuto. Questa invenzione giuridica dell'antica Roma non è un reperto archeologico da riesumare, anzi è stata messa in grande onore in alcune recenti Costituzioni, come quella del Brasile (1988), dove l'*acao popular*, su esplicito modello romanistico, si applica al patrimonio pubblico e all'ambiente; quella della Bolivia (2009); o ancora quella della Colombia (1991), dove l'*acion popular* riguarda "il patrimonio, lo spazio, la sicurezza e la salubrità pubblica, la morale amministrativa, l'ambiente". In alcuni ordinamenti (Spagna, America Latina, Filippine) è previsto un ricorso di legittimità costituzionale da parte dei cittadini (*recurso de amparo*, o "di rifugio") e del Defensor del pueblo, come nell'America latina e in Spagna.

In questa direzione va anche il nostro ordinamento laddove prevede, "in materia urbanistica, ambientale, igienica e sanitaria (come nelle valutazioni di impatto ambientale l'intervento di "qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o

comitati"(legge 242/1990) o l'"azione popolare e delle associazioni di protezione ambientale"<sup>1</sup>.

"Nella stessa direzione vanno anche due direttive del parlamento Europeo in tema ambientale (2005 e 2008)<sup>2</sup>, che seguono i principi della Convenzione di Arhus (1998), ratificata dall'Italia nel 2001.

Queste e altre forme di azione popolare, radicate nella nostra tradizione giuridica, hanno trovato in questi anni una nuova etichetta, class action, e una nuova fortuna di stampo "americano".

Quanto precede costituisce chiave di lettura della richiesta di intervento -- "denuncia di cattiva amministrazione" proposta dal Comitato Provinciale Acqua Pubblica Torino e di richieste di chiarimenti e Informazioni di cittadini, sia pure in un quadro rimasto ancora incompiuto, nel senso che non sono ancora puntualmente e compiutamente definiti gli strumenti a disposizione dei cittadini, anche in termini di partecipazione, per far valere quei diritti e quelle domande che richiedono risposte.

#### *Compiti e funzioni dell'Ufficio del Difensore civico*

Quanto sopra, peraltro, motiva senz'altro l'intervento del Difensore civico quale Garante dei principi di legalità, regolarità e trasparenza dell'azione amministrativa complessivamente intesa e dei diritti di partecipazione dei cittadini, rammentando, altresì, che lo Statuto della Regione Piemonte colloca l'Ufficio del Difensore civico tra gli Istituti di garanzia, in quanto Autorità indipendente preposta alla tutela amministrativa dei cittadini, ovvero tutore e "garante della legalità e della regolarità amministrativa"(così ex multis Corte Costituzionale 6.04.2004 n. 112, 29.04.2005 n. 167 e 3.12.2010, n-126 e così anche Cass. Sez. unite 27.05-23.09.2014 n. 19971).

---

<sup>1</sup> articoli 7 della legge 142 del 1990, 8 e 9 del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n.267 del 2000

<sup>2</sup> Direttiva 2003/4/CE, recepita in Italia con decreto legislativo 195/2005 e Direttiva 2003/35/CE, recepita con decreto legislativo 4/2008.



L'azione dell'Ufficio del Difensore civico, assertore, secondo i principi che ne reggono la funzione terza, di legalità sostanziale in ottica di prevenzione, è finalizzata a garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa, ovvero di gestori e concessionari di pubblici servizi, anche nell'ottica di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione dei pubblici uffici, superando la dimensione individuale del singolo cittadino e contribuendo a realizzare l'interesse collettivo all'imparzialità e alla buona amministrazione, nel rispetto dei diritti costituzionali e fondamentali delle persone e per un corretto uso dei "beni comuni", con lo strumento del dialogo proattivo..

*L'istruttoria del Difensore civico:*

*disamina normativa e giurisprudenziale in materia di tariffe del Servizio Idrico Integrato.*

Orbene, per quanto attiene alle problematiche sopra evidenziate, oggetto della richiesta di intervento – "denuncia di cattiva amministrazione" pervenuta a questo Ufficio, riteniamo necessario premettere una sintetica disamina in ordine all'ambito normativo e giurisprudenziale, in specie, riguardante la tematica delle tariffe del Servizio idrico Integrato.

La fonte normativa principale in materia è costituita dal D.Lgs. 3 aprile 2006 n.152 (*Norme in materia ambientale*), che all'articolo 154, nel testo risultante all'esito del referendum abrogativo dichiarato ammissibile con sentenza della Corte Costituzionale n.26/2011 (ovvero testo dal quale sono state espunte per quanto attiene alle componenti della tariffa, le parole "*dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito*"), così dispone :

*"1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito,*

*delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo".*

Il principio del "recupero integrale dei costi", che a livello nazionale trova conferma :

- nel citato art.154 del D.Lgs. 3 aprile 2006 n.152, così come
- nel D.P.C.M. 20 luglio 2012 di "Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione ed al controllo dei servizi idrici..." ed ancora
- nel D.L 70/2011(Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito con legge 106/2011, in specie, nell'art.10, comma 14, laddove testualmente si fa riferimento a "metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio "chi inquina paga".";

si riconduce, a livello comunitario, a quanto disposto nell'art.9 della Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 "che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque", laddove si prevede "che gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi

idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio "chi inquina paga" ; "analisi economica" che, secondo il menzionato ALLEGATO III della Direttiva, "riporta informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di :

a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all'articolo 9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e, se necessario :

- stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici,
- stime dell'investimento corrispondente, con le relative previsioni".

Così come precisato dal TAR Lombardia nella sentenza 4 aprile 2014 n.889, "l'allegato citato impone quindi la stima dei costi attraverso una analisi economica, privilegiando quindi una nozione economica di "costo", da non confondersi con la figura del "costo" prevista dai principi contabili Internazionali ed impiegata per la redazione dei bilanci consuntivi delle società (nel nostro ordinamento, secondo le norme dettate dal Codice civile).

Non potendosi, pertanto, "negare l'esistenza del principio della copertura integrale dei costi, essenziale all'economicità della gestione, vale a dire all'autosufficienza della stessa, che si raggiunge attraverso l'equilibrio fra i costi dei fattori produttivi ed i ricavi risultanti dalla gestione".

Tale conclusione non essendo "contraddetta dall'esito del referendum abrogativo del 2011, che ha espunto soltanto dall'ordinamento meccanismi di predeterminazione automatica e a priori di un profitto (o meglio sarebbe a dire, di una rendita), in favore del gestore".

"Rendita" che, viceversa, residuerebbe nel caso di specie, tenutosi conto che i bilanci in oggetto risultavano in attivo, sulla base di dato riferito a ricavi, volumi o fatturati a consuntivo .

In tale ambito pare, altresì, utile rammentare, come la Corte costituzionale, nella sopra menzionata sentenza n.26/2011, che ha *"dichiarato ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art.154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152...", limitatamente alle parole : "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito"*, testualmente, in tema di tariffa del servizio idrico integrato, afferma *"coessenziale alla nozione di "rilevanza" economica del servizio ..la copertura dei costi .., non già la remunerazione del capitale"*.

*"Torino, la beffa dell'acqua : "Avete consumato poco e ora dovrete pagare di più" (da articolo pubblicato sul quotidiano "La Stampa" il 17 novembre 2014)*

Come si legge sul citato articolo : *"Smat è un diamante. Ingloba 285 dei 315 comuni della Provincia di Torino, a cominciare dal capoluogo. Ha un piano d'investimenti da 700 milioni e bilanci che farebbero felici i cultori della spending review: dal 2008 al 2011 ha fatto utili per 70 milioni, nel solo 2013 per 67 milioni, di cui 20 accantonati anche per difendersi dai possibili contenziosi causati proprio dal congruaggio appena richiesto. Insomma, dicono i detrattori, pur incassando meno perché i torinesi sono stati sobri e accorti, Smat ha chiuso comunque i bilanci in attivo, segno che ha saputo ammortizzare i mancati introiti.*

*E allora perché chiedere l'obolo, quei 46,6 milioni che, per ciascuno, si tradurranno in 50 centesimi in più al mese per tre anni?*

...

*Perché i torinesi avrebbero pagato meno? Smat e l'Autorità individuano la tariffa ipotizzando i consumi ( e quindi gli incassi) e rapportandoli ai costi. Se però consumi e*

*incassi colano si crea uno squilibrio. "I miei costi non si riducono: i dipendenti sono quelli, le spese di gestione pure", ragiona Romano. "Non è vero che i torinesi hanno pagato meno", contrattacca Mariangela Rosolen del comitato Acqua Pubblica. "Hanno pagato la tariffa stabilita che, come vuole l'Europa, copre tutti i costi del servizio, compresi investimenti e ammortamenti".*

*Ci sarebbero quelle decine di milioni di utili che Smat macina ogni anno distribuendone una parte (oltre 60 milioni dal 2008 al 2013) ai Comuni sotto forma di dividendi. Peccato che vengano usati per ridurre i 280 milioni di debito contratti per finanziare gli investimenti. "In caso contrario, ad esempio riduzione della bolletta o degli utili, dovrebbero provvedere i comuni soci", avverte Romano. ma i comuni sono senza soldi e, nel caso, si rivarrebbero comunque sui cittadini. I torinesi, dunque, devono solo decidere a chi pagare il balzello: a Smat o al Comune".*

\*\*\*\*\*

Con l'odierno intervento il Difensore civico intende mettere a confronto gli assunti del Comitato Provinciale Acqua Pubblica di Torino, alla luce della disamina sopra svolta, con le determinazioni che hanno prodotto le richieste di congruaggio in oggetto.

Emergono, da quanto precede, i seguenti ordini di questioni:

- 1) L'uno di carattere procedurale, ovvero in che modo si giustifichi l'iter procedimentale che, in base agli elementi acquisiti da questo Ufficio e sopra esposti, ha condotto, con procedure la cui concatenazione, non solo temporale, risulta di problematica coerenza con le disposizioni vigenti in materia, ad addebitare sulle utenze del Servizio idrico Integrato, ricadenti nell'A.T.O. n.3 "Torinese", da parte del gestore SMAT S.p.A., un congruaggio tariffario per il periodo 2008 – 2011; iter il cui svolgimento, nelle sue linee fondamentali, può essere così sintetizzato:

- con deliberazioni n.107 del 6 dicembre 2002 e n.169 del 27 maggio 2004, l'A.T.O. n.3 ha approvato e adeguato il Piano d'ambito; Piano che, come sopra già evidenziato, "costituisce il dispositivo di programmazione generale della gestione del Servizio Idrico Integrato e di impostazione del rapporto di affidamento al Gestore", anche per quanto attiene all'"assetto economico-finanziario della gestione del SII, ed alla determinazione della tariffa";
- nel rispetto del principio della revisione triennale, quale previsto dall'art.8 del D.M. 1 agosto 1996 "per la verifica dei miglioramenti di efficienza, per la verifica della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa articolata, per la verifica del raggiungimento dei traguardi di livello di servizio ovvero dell'effettuazione degli investimenti", è, quindi, intervenuta la prima revisione del Piano d'ambito, di cui alla deliberazione A.T.O. n.3 n.349 del 27 marzo 2009;
- la stessa A.T.O. n.3, con deliberazione 14 luglio 2011, n.431, ha avviato ulteriore revisione triennale "al fine di poter disporre di uno strumento di programmazione e regolazione del servizio idrico integrato aggiornato in relazione al modello gestionale adottato per l'erogazione del servizio.. alle nuove disposizioni legislative e ai risultati degli ultimi 3 anni di gestione d'ambito (2008-2010)", che non risulta ad oggi conclusa; tutto ciò, in un contesto temporale che vede realizzarsi:
  - a) il referendum abrogativo del 2011 sopra citato, il cui esito ha condotto ad espungere dall'ordinamento, nella

determinazione delle componenti della tariffa del servizio idrico integrato, meccanismi di predeterminazione automatica e a priori di un profitto (o meglio sarebbe a dire, di una rendita), in favore del gestore ,

- b) Il trasferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, intervenuto per effetto di quanto previsto dal D.L. 6 dicembre 2011 n.201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n.214,
- c) un successivo primo intervento tariffario transitorio (per il periodo 2012-2013) dell'Autorità, e
- d) la successiva adozione di provvedimenti tariffari da parte della stessa Autorità, in specie riguardanti il Metodo Tariffario Idrico, unico per tutto il territorio italiano, mediante l'applicazione del quale sono state recentemente approvate, nel corrente mese di novembre 2014, le tariffe 2014 - 2015 ;

- in tale contesto regolatorio, l'A.T.O. n.3, in un primo momento, con la sopra menzionata deliberazione n.472 del 25 ottobre 2012 , pur rammentando che la *"revisione triennale del Piano d'ambito"* è stata avviata con deliberazione 14 luglio 2011, n.431, ma che, a causa dei ritardi nella trasmissione dei dati da parte del gestore d'ambito, SMAT S.p.A., non si è ancora conclusa", approva *"documento ...dal quale emergono congruagli per un*

*importo di euro 32.737.057,90 relativamente al periodo di regolazione 2008-2011", rinviando a "modalità e tempi che saranno ritenuti funzionali all'applicazione del previsto metodo tariffario da adottare dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, ovvero, nel caso dell'emanazione del predetto metodo tariffario, nella revisione triennale del Piano d'Ambito già avviata";*

successivamente, in conclusione, pur non risultando perfezionata la revisione del Piano d'ambito e, in specie, "viste le deliberazioni dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico", con particolare riferimento a quanto previsto dall'Autorità con deliberazione 643/2013 del 27 dicembre 2013 per quanto attiene a termini di approvazione, modalità di esposizione e rateizzazione di eventuali congruagli relativi a periodi precedenti l'entrata in vigore del Metodo Tariffario Transitorio, l'A.T.O. n.3, con deliberazione n.530 del 15 maggio 2014, approva, nei termini e con le modalità sopra evidenziate, "documento ...dal quale risulta un congruaglio complessivo per un importo di euro 46.652.540,26 per il periodo di regolazione ante 2012".

In definitiva, pare non sorretta da giustificazione l'intervenuta approvazione da parte dell'Autorità d'Ambito di un provvedimento tariffario riguardante importi a congruaglio, quali richiesti da gestore del servizio idrico integrato e relativi a periodo di regolazione già trascorso, senza che sia stata definita preliminarmente coerente revisione triennale del



Piano d'ambito, ovvero del citato *"dispositivo di programmazione generale della gestione del Servizio Idrico Integrato e di impostazione del rapporto di affidamento al Gestore"*, anche per quanto attiene all'*"assetto economico-finanziario della gestione del SII, ed alla determinazione della tariffa"*, da considerare nei limiti previsti dalla normativa risultante a seguito della vicenda referendaria, trattandosi, nella prospettiva dell'Autorità, di rapporti pendenti, sia pure a fronte di bilanci consolidati.

- 2) Altro ordine di questioni attiene al merito, ovvero alla debenza o meno di conguaglio, quale richiesto da SMAT S.p.A. e approvato dall'Autorità d'ambito nel corrente anno 2014, ed alla sua quantificazione, nel rispetto del principio del *"recupero integrale dei costi"* nonché del principio del *"chi inquina paga"*, quale declinati nella normativa comunitaria e nazionale, che prevede un'*"analisi economica"* dei costi (che, tra l'altro, *"tenga conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione"*, come da Direttiva 2006/60/CE sopra esposta) per la fissazione delle tariffe del servizio idrico integrato.

Tutto ciò, in particolar modo, tenutosi conto dell'esito del referendum che, si rammenta, ha espunto dall'ordinamento, nella determinazione delle componenti della tariffa del servizio idrico integrato, meccanismi di predeterminazione automatica e a priori di un profitto (o meglio sarebbe a dire, di una rendita), in favore del gestore e della *"valenza espansiva"*, riconosciuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza anche costituzionale (vedasi citato parere del Consiglio di Stato 25 gennaio 2013 n.267), al referendum, nel caso di specie attinente all'acqua, *"bene*

pubblico”, dovendosi “*impedire che l’esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall’art.75 Cost., venga posto nel nulla*” (citata sentenza Corte Costituzionale 20 luglio 2012 n.199).

Quanto sopra, altresì, tenendosi conto di ulteriori profili problematici connessi ad importi richiesti a congruaglio che si riferiscono a “periodi di regolazione” del servizio idrico integrato da parte del gestore, per i quali è già intervenuto consolidamento dei conti, mediante i relativi bilanci consolidati annuali, sul piano civilistico (nel dovuto rispetto dei principi di chiarezza, verità e trasparenza in materia di redazione del bilancio dettati dall’art.2423 bis e segg. del Codice civile), nonché fiscale;

3) Non in ultimo, si pongono problematiche attinenti ai congruagli di che trattasi, nell’ottica dell’utenza del servizio idrico integrato, che trovano conferma nel quotidiano confronto del Difensore civico con i cittadini; problematiche in specie attinenti :

- a) alla comunicazione, trasparenza e chiarezza delle informazioni fornite agli utenti finali, in particolare attraverso bollette per lo più relative, complessivamente, a consumi effettuati in edifici condominiali e indirizzate ai relativi amministratori ( messi nella condizione di rendicontare con grande difficoltà i consumi, con conseguente possibile contenzioso) ;
- b) all’apparente contraddizione tra la pubblicizzazione e valorizzazione anche istituzionale di comportamenti degli utenti volti al consumo consapevole del “bene pubblico” acqua e il pregiudizio che, come sopra evidenziato, deriverebbe agli utenti stessi da un minor consumo realizzato nel periodo di che trattasi;

c) alla mancata valorizzazione di strumenti, alternativi ai rimedi giurisdizionali, di definizione delle controversie con i gestori del servizio idrico integrato, che nel caso in questione, così come in altri casi, possono insorgere.

Al riguardo, a titolo esemplificativo, si rinvia alle norme per la gestione del contenzioso con i gestori dei servizi idrici, contenute nel recente "Regolamento per la tutela dell'utenza", elaborato nel corrente anno dall'Autorità Idrica Toscana, col supporto del Difensore civico regionale e delle Associazioni dei consumatori riconosciute dalla Regione Toscana.

Naturalmente, quanto sopra rappresentato prescinde da ogni valutazione di eventuale competenza dell'Autorità giudiziaria, nell'ambito di procedimenti giurisdizionali, in ipotesi, pendenti, estranei al nostro intervento, che intende in particolare supportare concrete domande di persone che, anche attraverso il Comitato Provinciale Acqua Pubblica di Torino a noi si sono rivolti, facendo valere diritti di partecipazione informata, riferibili ad un "bene comune".

Con la presente, pertanto, sollecitiamo 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 alle questioni quali sopra esposte, da parte del Gestore SMAT S.p.A., dell'A.T.O. n.3 "Torinese", e in particolare, anche mediante specifica presa di posizione dei Comuni appartenenti al distretto idrografico di che trattasi, in relazione alle singole realtà e problematiche locali.

Quanto sopra, fermo restando la doverosità per tali Enti di motivare e chiarire il loro operato nella vicenda, tenutosi conto della normativa di riferimento.

Tutto ciò, altresì confidando nell'intervento dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, a cui la presente è parimenti indirizzata, nei modi che l'Autorità stessa riterrà più opportuni e coerenti con la Sua funzione, in specie attinente alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, quale organismo indipendente, ponendo mente alla *"tendenziale situazione di conflitto d'interessi immanente alla particolare configurazione delle parti"* (in specie, Autorità d'ambito territoriale ottimale e gestore) *...per la maggior parte controllati dagli stessi, identici enti territoriali comunali"* (quale evidenziata dal Consiglio di Stato in sentenza 27 ottobre 2011 n.5788, relativa a vertenza attinente ad Autorità d'ambito territoriale ottimale e S.p.A. partecipata da Comuni ricadenti in tale ambito, concessionaria, in forza di convenzione del servizio idrico integrato).

*Rimaniamo in attesa di ricevere cortese, quanto doveroso e trasparente riscontro e, all'esito delle interlocuzioni, riserviamo al nostro Ufficio ogni possibile articolazione dell'intervento di competenza. "*

**Riscontri pervenuti:**

- 1) nota Società Metropolitana Acque Torino S.p.A. prot.n.89666 del 15 dicembre 2014;
- 2) nota Autorità d'Ambito 3 Torinese prot.n.3843 del 22 dicembre 2014.



Autorità  
d'ambito  
Torinese

Prot. 0003843

Trasmissione via PEC

11/12/2014  
Consiglio Regionale della Regione Piemonte

PR1



430002161100-9 23/12/14 DC

Torino, 22/12/2014

Preg.mo  
Difensore civico della Regione Piemonte  
Avv. Antonio Caputo  
Via Dellala, 8  
10121 - TORINO

e, p.c. Alla SMAT S.p.A.  
Amministratore Delegato  
Ing. Paolo Romano  
corso XI Febbraio, 14  
10152 Torino

Ai Signori Sindaci dei Comuni  
dell'ATO3 "Torinese"

All'Autorità per l'energia elettrica il gas e il  
sistema idrico  
Presidente  
Ing. Guido Bortoni  
Piazza Cavour, 5  
20121 MILANO

**Oggetto:** Nota del Difensore civico della Regione Piemonte prot. n. 2015 del 24/11/2014 ad oggetto  
"Denuncia di cattiva amministrazione" proposta da cittadini e dal Comitato Provinciale  
Acqua Pubblica Torino, con riferimento a preleso "conguaglio" da parte del gestore SMAT  
S.p.A., che opera per i Comuni ricadenti nel territorio dell'ATO n. 3, delle tariffe del Servizio  
idrico per il "periodo di regolamentazione" 2008-2011.

Preg.mo Avv. Caputo.

la presente a riscontro della Sua nota in oggetto. Riteniamo doverosa, innanzitutto, una premessa di  
carattere generale, volta ad inquadrare il contesto della regolazione del servizio idrico integrato.

L'Autorità d'ambito n. 3 "Torinese", associazione tra 306 Comuni ricompresi nella Provincia di  
Torino, è competente per il proprio territorio dell'attuazione della corposa normativa europea, nazionale  
e locale sulla regolazione del servizio idrico affinché il territorio possa beneficiare in modo continuativo  
di un servizio di qualità, promuovendo l'infrastrutturazione, la tutela dell'utente e dell'ambiente.  
interessi questi non sempre perfettamente coincidenti tra loro.

Recentemente si è verificata una svolta epocale per quanto riguarda la regolazione del servizio  
idrico integrato (s.i.i.). Dopo numerosi anni nei quali il riferimento normativo era rappresentato dal  
MTN - Metodo tariffario normalizzato, oramai ben noto nelle sue particolarità anche all'utenza, si è

Autorità d'ambito Torinese A.T.O. 3

Via Lagrange, 35 - 10123 Torino (Italy) - tel. 011.5763311 - fax. 011.5763330  
e-mail ambito@ato3torinese.it - sito web www.ato3torinese.it - PEC ato3torinese@legalmailpa.it

verificato un rapido e differente approccio alla materia, anche sulla spinta dell'esito referendario del giugno 2011. Il nuovo quadro normativo, atteso da anni e frutto di un significativo impegno dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico - AEEGSI, nel corso della sua prima applicazione ha dovuto subire numerose modifiche, per adattarlo in maniera sempre più rispondente alle peculiarità del sistema.

La rapidità di tali cambiamenti non ha consentito all'utenza un parallelo processo di comprensione dei meccanismi, oggettivamente complessi e in una netta discontinuità con il passato, determinando conseguentemente la necessità di definire separatamente le precedenti pendenze. Confidando in un prossimo futuro di maggiore stabilità regolatoria, queste difficoltà dovrebbero superarsi a vantaggio di tutti.

Venendo ora alle questioni procedurali, si porta alla Sua attenzione che per ogni annualità conclusa in epoca antecedente il 2012, questa Autorità d'ambito ha adottato specifiche deliberazioni di approvazione delle verifiche del *"Bilancio d'ambito"* (documento che riepiloga la gestione svolta nell'ATO3 "Torinese"). Nei documenti di analisi e valutazione allegati alle deliberazioni, a costituirne parte integrante e sostanziale, sono state evidenziate le risultanze della gestione e stabiliti gli effetti tariffari conseguenti. Si riportano nel seguito le deliberazioni di riferimento (le più significative scaricabili dal sito internet dell'Autorità d'ambito):

- deliberazione 24/03/2011, n. 422 (gestione anno 2008);
- deliberazione 26/01/2012, n. 445 (gestione anno 2009);
- deliberazione 11/10/2012, n. 470 (gestione anno 2010);
- deliberazione 25/10/2012, n. 472 (gestione anno 2011 prima parte).

In ciascuno dei predetti documenti, inoltre, era evidenziato lo scostamento tra la tariffa media deliberata sulla base di ipotesi di consumo (e applicata all'utenza) e la tariffa media effettivamente conseguita dal gestore, con indicazione che al recupero si sarebbe provveduto in occasione della deliberazione di approvazione delle tariffe (modulazione tariffaria) ovvero in occasione della revisione triennale del Piano d'ambito.

Quanto sopra premesso, alla revisione triennale del Piano d'ambito avviata con deliberazione 14/07/2011, n. 431, in attuazione del metodo tariffario previgente (MTT), si sono sovrapposte significative modifiche normative. Con l'articolo 21, comma 19, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214, è stato disposto il trasferimento all'AEEGSI delle funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici (funzioni individuate puntualmente solo con il D.P.C.M. 20 luglio 2012). In particolare, competono all'AEEGSI le funzioni inerenti la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa del s.i.i., la predisposizione e revisione periodica del metodo tariffario, l'approvazione delle tariffe del s.i.i., proposte dal soggetto competente sulla base del Piano d'ambito. L'AEEGSI, a seguito del predetto trasferimento di funzioni, ha avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici, finalizzato alla definizione di una nuova metodologia tariffaria che desse, altresì, attuazione all'esito referendario. Con nota prot. n. 0011928 del 17/04/2012 l'Autorità comunicava, inoltre, che la nuova metodologia tariffaria, da recepire ai sensi di legge nelle convenzioni in essere, avrebbe tenuto conto tra l'altro dei corrispettivi applicati nel periodo precedente la definizione della stessa. Inoltre, informava che ulteriori disposizioni sarebbero state assunte con riferimento alla verifica del Piano d'ambito. La nota concludeva con un invito, nelle more dell'emanazione dei suddetti provvedimenti tariffari, *"a tenere conto delle azioni in corso di svolgimento da parte di AEEGSI nell'assumere le determinazioni di competenza"*.

Ricordato che, ai sensi dell'art. 149 D.Lgs. 152/2006, il Piano d'ambito è costituito dalla Ricognizione delle infrastrutture, dal Programma degli interventi, dal Modello gestionale ed organizzativo e dal Piano economico finanziario, stante il quadro normativo vigente al tempo, l'avviata

Autorità d'ambito Torinese A.T.O. 3

Via Lagrange, 35 - 10123 Torino (Italy) - tel. 011 5763311 - fax 011 5763330  
e-mail: ambito@ato3torinese.it - sito web: www.ato3torinese.it - PEC: ato3torinese@legalmailpa.it

revisione di Piano non ha potuto concludersi, non essendo note le regole tariffarie sottostanti l'elaborazione del Piano economico finanziario.

Già nel documento di analisi relativo all'annualità 2010 (deliberazione 470/2012 cit.), si evidenziava che lo scostamento "sarà da recuperare secondo le modalità che saranno deliberate dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, ovvero, nelle more dell'emanazione del nuovo metodo tariffario, nella prossima revisione triennale del Piano d'ambito".

Il Metodo Tariffario Transitorio - MTT approvato da AEEGSI per la predisposizione della tariffa per gli anni 2012 e 2013<sup>1</sup>, per previsione della medesima Autorità, non rendeva necessaria una revisione dei Piani d'ambito esistenti relativamente alla programmazione degli investimenti, mentre rendeva necessario in un tempo ristretto l'adeguamento del Piano Economico e Finanziario. Inoltre, l'Allegato A, art. 34.1, lettera a), prevedeva l'inserimento tra gli "altri costi operativi" di una componente positiva comprendente il saldo conguagli e penalizzazioni, come approvati dall'Ente competente entro aprile 2012, con esclusione delle partite afferenti all'anno 2011. Tale disposizione è stata ribadita con la deliberazione AEEGSI 21 febbraio 2013, n. 73/2013/R/IDR (articolo 4 lettera q), con la quale sono state approvate le Linee Guida per la verifica dell'aggiornamento del Piano Economico Finanziario del Piano d'ambito.

In seguito AEEGSI ha approvato il Metodo Tariffario Idrico - MTI<sup>2</sup>, che, oltre a disporre l'abrogazione della citata deliberazione n. 73/2013/R/IDR (art. 4.6 della deliberazione), ha statuito in merito all'aggiornamento del Programma degli interventi e del Piano Economico Finanziario (da approvare dall'Autorità d'ambito unitamente alla proposta tariffaria 2014 e 2015 entro il 31 marzo 2014, Allegato A, artt. 7 e 8). Nel MTI è altresì stabilito che gli eventuali conguagli relativi a periodi precedenti l'entrata in vigore del MTT, e non già considerati ai fini del calcolo di precedenti determinazioni tariffarie, siano quantificati e approvati dagli Enti d'ambito entro il 30 giugno 2014 (Allegato A, artt. 29.2, 31 e 32).

In attuazione della nuova metodologia tariffaria, la Scrivente ha approvato un aggiornamento del Piano Economico Finanziario con deliberazione 14 giugno 2013, n. 488, in seguito rivista con deliberazione 22 novembre 2013, n. 503, resasi necessaria al fine di recepire le novità nel frattempo intervenute sul MTT; ha approvato l'aggiornamento del Programma degli interventi con deliberazione 20 marzo 2014, n. 521 e un ulteriore aggiornamento del Piano Economico Finanziario con deliberazione 20 marzo 2014, n. 522. Con l'approvazione dell'aggiornamento dei predetti documenti si è sostanzialmente la revisione del Piano d'ambito secondo la nuova metodologia tariffaria. Si precisa che AEEGSI ha approvato gli aggiornamenti del Piano Economico Finanziario con deliberazioni 559/2013/R/IDR del 05/12/2013 e 280/2014/R/IDR del 12/06/2014.

A valle dei predetti aggiornamenti, concluse le analisi delle singole annualità ante 2012 e nel rispetto del termine del 30 giugno 2014, la Scrivente ha adottato la deliberazione 15/05/2014, n. 530 di modifica della deliberazione n. 472/2012 al fine della quantificazione del conguaglio relativo a periodi precedenti l'entrata in vigore del MTT. Vale la pena evidenziare che non tutto il conguaglio previsto è di spettanza SMAT S.p.A., in quanto "consente di definire in ogni aspetto tutte le pendenze del Gestore medesimo e dei soggetti che a vario titolo operano sul territorio" (cfr. deliberazioni citate).

Fermo restando tutto quanto sopra, si ricorda, infine, che il previgente MTN all'art. 8 "Convenzione di gestione, verifiche e revisioni" stabiliva che "L'Ambito, ferma restando la verifica triennale nell'applicazione della tariffa, può in qualsiasi momento intervenire nel caso di significativi scostamenti dalle previsioni del piano finanziario e gestionale in ordine a.

<sup>1</sup> Deliberazione 28 dicembre 2012, n. 585/2012/R/IDR ss. min. ii

<sup>2</sup> Deliberazione 27 dicembre 2013, n. 643/2013/R/IDR

a) raggiungimento dei livelli di servizio previsti dal piano anche a seguito dei relativi investimenti valutando le variazioni al limite di prezzo "K" o le penalizzazioni e i rimborsi secondo quanto previsto nella convenzione di gestione, specialmente in merito alle componenti "ammortamento e ritorno del capitale sulla tariffa";

b) corrispondenza tra l'incasso derivante dall'applicazione della struttura tariffaria e l'incasso previsto per effetto della tariffa media stabilito nella convenzione di gestione, al fine di apportare le conseguenti variazioni".

Passando alle evidenziate questioni attinenti al "merito, ovvero alla debenza o meno di conguaglio ed alla sua quantificazione", si rileva che l'attuazione dell'esito referendario, questione di rilievo nazionale e non locale, ha trovato definizione con le deliberazioni AEEGSI 31 gennaio 2013, n. 38/2013/R/IDR e 25 giugno 2013, 273/2013/R/IDR. La Scrivente, in attuazione dei criteri e delle disposizioni ivi contenute, ha quantificato l'importo di remunerazione del capitale investito da restituire agli utenti finali con riferimento al periodo 21 luglio – 31 dicembre 2011 e AEEGSI ha approvato la proposta formulata da questa Autorità d'ambito con deliberazione 3 aprile 2014, n. 163/2014/R/IDR. Preme, tuttavia, evidenziare che anche tale restituzione, per la quale SMIAT S.p.A. risulta essersi già attivata, ora ha carattere provvisorio, come stabilito da AEEGSI con la deliberazione 204/2014/R/IDR dell'8 maggio 2014, in attesa della definizione dei contenzioni pendenti.

Infine, con riferimento all'ultimo ordine di questioni evidenziate "nell'ottica dell'utenza", si segnala che:

- le proposte di deliberazione, prima di essere dibattute nella Conferenza dell'Autorità d'ambito, sono esaminate in una Commissione Permanente, costituita in seno alla Conferenza medesima, le cui osservazioni sono comunicate a tutti i Rappresentanti delle aree territoriali preventivamente alla seduta della Conferenza;
- le deliberazioni assunte sono pubblicate sul sito internet dell'Autorità d'ambito ([www.ato3torinese.it](http://www.ato3torinese.it)), nonché alla sezione Albo Pretorio del sito internet della Provincia di Torino ([www.provincia.torino.it](http://www.provincia.torino.it));
- i componenti della Conferenza dell'Autorità d'ambito (rappresentanti di Aree Omogenee e Comunità Montane), ai sensi della Convenzione istitutiva dell'Autorità d'ambito, provvedono a consultare gli enti locali rappresentati sulle deliberazioni più rilevanti tra cui figurano quelle citate;
- le deliberazioni adottate sono, inoltre, comunicate alle Associazioni dei consumatori per opportuna conoscenza;
- sullo specifico tema dei conguagli ante 2012 è pubblicato un comunicato sul sito internet dell'Autorità d'ambito alla sezione "Avvisi";
- tutte le richieste di chiarimenti che pervengono all'Autorità d'ambito sono riscontrate entro breve termine. Non risultano agli atti richieste di chiarimenti e/o informazioni inevase;
- al Comitato Acqua Pubblica Torino si è sempre fornita la documentazione richiesta. È stata altresì organizzata una seduta aperta della Conferenza dell'Autorità d'ambito nella quale il Comitato ha potuto rappresentare le sue istanze (5 luglio 2012) relativamente all'attuazione del referendum.

Quanto all'apparente contraddizione tra riduzione dei consumi ed aumento delle bollette, va compreso che la tariffa che si andrà ad applicare in un certo anno è stabilita preventivamente, a copertura dei costi e sulla base di volumetrie di consumi che si riferiscono a periodi precedenti.

Infine, quanto alla mancata valorizzazione di strumenti, alternativi ai rimedi giurisdizionali, di definizione delle controversie con i gestori del servizio idrico, è recentissima la deliberazione con cui AEEGSI ha avviato un "Procedimento per la realizzazione del sistema di tutela dei clienti finali in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie nei confronti degli

Autorità d'ambito Torinese A.T.O. 3

Via Lagrange 35 - 10123 Torino (Italy) - tel. 011 5763311 - fax: 011 5763330  
e-mail: [ambito@ato3torinese.it](mailto:ambito@ato3torinese.it) - sito web: [www.ato3torinese.it](http://www.ato3torinese.it) - PEC: [ato3torinese@legalmailpa.it](mailto:ato3torinese@legalmailpa.it)

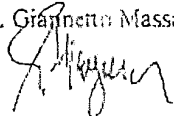


*operatori dei settori regolati*<sup>3</sup>. La delibera non riguarda specificatamente il servizio idrico ma all'art. 1, lettera d) si legge: *"(l'Autorità delibera di) valutare l'estensione degli strumenti di risoluzione delle controversie ai nuovi settori affidati alla regolazione dell'Autorità, o lo sviluppo di strumenti e procedure ad hoc"*. A quanto ci risulta, inoltre, SMAT S.p.A., oltre ad aver istituito la figura del Garante dell'utente, a richiesta avvia procedure alternative (es. conciliazione paritetica o con la CCIAA). Fermo stante gli impegni dell'Autorità d'ambito a tutela dell'utenza ai sensi della Carta del Servizio.

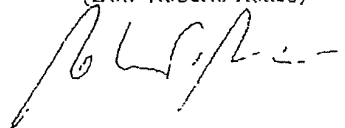
In conclusione, per le motivazioni sopra rappresentate, riteniamo di aver agito nel rispetto della norma, a tutela dell'utente e in applicazione dei contratti sottoscritti con il gestore affidatario. Siamo pertanto aperti e disponibili a eventuali successivi approfondimenti e/o confronti diretti secondo le modalità che saranno ritenute più opportune.

Cordiali saluti

Il Direttore Generale  
(Dott. Giannetto Massazza)



L'Assessore Delegato  
(Don Roberto Ronco)



<sup>3</sup> Deliberazione AEEGSI 410/2014/E/COM

Controllo Regolare del Lavoro

154

REC'D 19 DEC 1964

Prat. n° 8954  
ALCANTARA  
Loring, 15-12-2014

Egregio Signore  
Avv. Antonio Caputo  
Difensore Civico  
Regione Piemonte  
Via Dellala, 8  
10121 Torino (1101)

c. p. c. Egregio Signore  
Dott. Alberto Avetta  
Presidente  
Autorità d'Ambio 3 - Iorinese  
Via Lagrange, 35  
10123 Torino (011)

All'attenzione dei  
Sindaci dei Comuni  
Ricadenti nell'Ambito  
Territoriale Ottimale A  
"Forinese"  
I LORO SIDI

Egregio Signore  
Ing. Guido Pier Paolo Bortoni  
Presidente  
Autorità per l'Energia Elettrica e Gas e il  
Sistema Idrico  
Piazza Cavotti, 5  
20121 Milano (MI)

Oggetto. Risposta alla "Domanda di cattiva amministrazione" proposta da cittadini e del Comitato Provinciale Acqua Pubblica Tarino con riferimento a pretese "conguaglio" da parte del gestore SMAI S.p.A. che opera per i Comuni ricadenti nel territorio dell'ATO n. 3, delle tariffe del servizio idrico per il "periodo di regolamentazione" 2008-2011

Dalla disamina svolta da codesta difesa civica emergono tre ordini di questioni che per facilità di risposta si riassumano come segue.

1. 1987年，在“中国”号核潜艇上，中国海军官兵首次进行了水下航行试验。

DESSA

1. In che modo sia strutturato l'iter procedimentale che ha portato all'addebito del congruaggio tariffario;
2. Richiesta di congruaggio anche in relazione al rispetto del principio *"chi inquinare paga"* del principio del *"recupero integrale dei costi"* del rispetto dell'esito reletorio, del rispetto delle norme civilistiche e fiscali;
3. Rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza delle informazioni, presunto danno economico patito dagli utenti a fronte di un minor consumo mancata valorizzazione di strumenti alternativi ai rimedi giurisdizionali

1. In che modo sia strutturato l'iter procedimentale che ha portato all'addebito del congruaggio tariffario

L'Autorità d'Ambito ATO 3 Torinese e la Società Metropolitana Acque Torino S.p.A. (SMAT) stipulano nel 2004 la Convenzione di servizio per la gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale ATO3 Torinese redatta sulla base delle disposizioni legislative al tempo vigenti e del relativo Disciplina Tecnica.

La Convenzione stabilisce che la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio prestato e che la stessa è determinata dall'Autorità d'Ambito nel rispetto dei limiti consentiti dal Metodo Tariffario Normalizzato di cui al Decreto Ministro LL.PP. del 1 agosto 1996 e viene applicata dal Gestore SMAT agli Utenti sulla base dei consumi riscontrati.

La tariffa d'ambito è stabilita quindi dall'ATO3 su base presuntiva e dipende direttamente da una rilevante serie di valori che debbono essere adeguatamente valutati e validati a consumo: fra tali valori rientrano i costi sostenuti ed i proventi effettivamente riscossi dall'applicazione dell'articolazione tariffaria sugli Utenti serviti.

Durante tutto il periodo di gestione, SMAT ha puntualmente rendicontato all'Autorità d'Ambito ogni singolo componente previsto dalla normativa contabile fra cui a consumo i ricavi ed i volumi, gli investimenti d'ambito ed i relativi ammortamenti, gli oneri finanziari, i mutui rimborsati agli Enti Locali per gli investimenti dagli stessi

sostenuti, e contribuito alle Comunità Montane nella misura stabilita dalla Legge Regionale 13/97.

Sulla base delle consuntivazioni, ogni anno è stata rilevata la differenza tra la tariffa d'Ambito e quella applicata da SMAI che è risultata inferiore come si evidenzia dal seguente prospetto nel quale si riportano le tariffe approvate dall'Autorità d'Ambito, quelle effettivamente applicate ed il differenziale in termini percentuali.

	2008	2009	2010	2011
Tariffa deliberata	1.1137	1.1702	1.2560	1.3286
Tariffa riscossa	1.0875	1.1395	1.2311	1.2865
Differenza	-2,4%	-2,6%	-2%	-3,9%

In l'Autorità d'Ambito e SMAI sono state quindi effettuate le necessarie verifiche e, a seguito di innumerevoli incontri di tipo tecnico contabile, è stata accertata e riconosciuta l'esistenza di un credito complessivo per SMAI di oltre 40 milioni di euro (di cui 18 le attività ad oneri fiscali).

L'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed i Sistemi Idrici con sua deliberazione 643/13 ha prescritto che tutte le pendenze antecedenti al 2012 fossero definite entro il 30.6.2014.

Si ricorda che SMAI è una società a totale partecipazione pubblica che gestisce un servizio pubblico e come tale è soggetta ad un triplice controllo: da un lato è soggetta alle norme civilistiche come Società per Azioni, dall'altro è sottomessa al vincolo di controllo analogo esercitato dai propri Comuni Soci ed in terza istanza, essendo soggetta ad una tariffa regolata, è sottoposta alle valutazioni e verifiche dell'Autorità d'Ambito ATOS Torinese e dell'AFEGSI.

Orbene, nella condizione di esistenza di un credito certo ed esigibile ed in considerazione della presenza di una norma puntuale emanata dall'AFEGSI, SMAI non ha potuto far altro che chiedere all'Autorità d'Ambito l'autorizzazione all'applicazione del congruaglio, intervenuta con deliberazione ATOS n. 530 del 15 maggio 2014.

L'esistenza di tale credito è stata correttamente ed esplicitamente indicata nel bilancio di esercizio SMAI 2013 che, sì rammenta, è pubblico, viene inviato preventivamente alla Conferenza dell'Ente d'Ambito ed è approvato dall'Assemblea SMAI, con posta dai Comuni che costituiscono in gran parte il territorio della Provincia di Torino (dal 1 gennaio 2015, Area Metropolitana Torinese).

L'Assemblea dei 288 Comuni Soci SMAI nella seduta del 25 giugno 2014 ha approvato il bilancio di esercizio in cui tale conguaglio era contenuto ed espressamente evidenziato (cfr. pagg. 9, 36, 101 e 114 del fascicolo di bilancio) con il voto favorevole del 91,73% del capitale e l'85,72% delle teste.

Vale la pena sottolineare che in considerazione dei notevoli investimenti effettuati (circa 700 milioni di euro), SMAI si trova gravata da un indebitamento di circa 280 milioni di euro e pertanto la citata Assemblea ha ritenuto opportuno destinare l'80% dell'utile di esercizio ad autofinanziamento, al fine di ridurre l'indebitamento, sulla base di uno specifico piano economico-finanziario. In altre parole, anche i proventi che derivano dall'applicazione del meccanismo dei conguagli serviranno a ridurre l'indebitamento della Società e le consentiranno di proseguire addirittura ampliandolo, il significativo programma di investimenti di cui il territorio ha pressante necessità.

2. Richiesta di conguaglio anche in relazione al rispetto del principio *"celi inquinat pagat"*, del principio del *"recupero integrale dei costi"*, del rispetto dell'esito referendario, del rispetto delle norme civilistiche e fiscali

In merito alla debenza del conguaglio, si ritiene che — come illustrato al punto 1 — esso sia oggettivamente dovuto in quanto l'Utente si è trovato di fatto a pagare una tariffa inferiore a quella che avrebbe dovuto corrispondere per il servizio reso.

Come da indicazioni dell'Autorità d'Ambito ed al fine di minimizzare l'impatto sull'utenza, SMAI ha convenuto di ripartire tale debito su un triennio con l'effetto di aggravare il costo procapite di circa 50 centesimi di euro al mese, in effetti, gli Utenti SMAI sono agevolati poiché corrispondono, con rateazione triennale, una somma dovuta e non ancora pagata.

Per quanto concerne il rispetto dei principi richiamati dall'ATFCSI e *tradotti* nel Mezzo-farillario oggi adottato, si evidenzia che uno dei fondamenti a cui la Convenzione di servizio richiamata nel precedente punto 1 già si ispirava al principio della copertura integrale dei costi (cfr. art. 8 Tariffa e condizioni di fornitura).

L'interpretazione dell'esito referendario del 2011 è spesso oggetto di letture fuorvianti.

L'abrogazione dell'articolo 23 bis della legge 112/98 che prevedeva l'eliminazione della modalità *"in-house providing"* e l'affidamento del servizio idrico attraverso una gara o l'affidamento a società a capitale misto pubblico-privato, ha di fatto mantenuto l'impostazione voluta dall'Unione Europea che vede, a parità di titolo, affidamento *in-house*, affidamento tramite gara ed affidamento a società miste pubblico-privato (c.d. gare a doppio oggetto).

L'eliminazione dell'inciso relativo all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito all'interno del primo comma dell'articolo 154 del D.Lgs. 152/06 ha comportato la cancellazione della remunerazione *"automatica"* del capitale investito dal soggetto gestore il servizio idrico, senza peraltro intervenire sul rispetto del principio del *"full cost recovery"*, ovvero del riconoscimento dei costi complessivi sostenuti dal gestore per l'esercizio del servizio, successivamente ribadito e riconfermato.

In tale senso non si ritiene che siano minimamente disconosciuti gli esiti della consultazione popolare.

SMAI ha sempre correttamente rispettato le disposizioni civilistiche e fiscali e prova ne sia il fatto che non sono mai state riscontrate irregolarità di tipo fiscale o civilistico né dal Collegio Sindacale, né dalla Società di Revisione che certifica i Bilanci, né durante le molteplici analisi cui SMAI è stata sottoposta da parte della Guardia di Finanza la quale non ha mai riscontrato violazioni di rilievo.

Si fa infine presente che l'omesso addebito del conguaglio avrebbe comportato la mancata imponibilità fiscale (IRPE, IRAP e IVA) con possibile conseguente accertamenti da parte della Corte dei Conti di un consistente danno erariale pari ad oltre 18 milioni di euro.

3. Rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza delle informazioni, presunto danno economico patito dagli Utenti a fronte di un minor consumo, mancata valorizzazione di strumenti alternativi ai rimedi giurisdizionali

Per quanto concerne l'adozione di metodiche adeguate atte a tutelare la trasparenza dell'azione di SMAI, vale la pena riconoscere che nulla è più trasparente dell'elencazione in una voce separata della quota riferita al conguaglio di cui trattasi: tale indicazione permette all'Utente di identificare in maniera assolutamente precisa e diretta quale sia l'ammontare iscritto a tale voce, consentendo anche all'Amministratore di condominio di rendicontare in maniera puntuale.

Si confuta l'inesatta credenza che la diminuzione dei volumi di acqua consumati porti ad un aumento dei costi per l'Utente, infatti a consumi minori corrispondono minori costi per gli Utenti ed un minor conguaglio.

In merito, infine, alla presunta mancata valorizzazione di strumenti alternativi ai rimedi giurisdizionali e, nello specifico le procedure extragiudiziali volontarie come il ricorso a Commissioni Conciliative Paritetiche o Regionali, si evidenzia l'assenza di specifica normativa regionale, analoga a quella adottata dalla Regione Toscana.

Ad ulteriore tutela dei diritti dell'Utente, SMAI, unica fra le poche società che gestiscono il servizio idrico integrato in Italia su area vasta (291 comuni serviti), si è da tempo dotata della figura del Garante dell'Utente - figura indipendente ed autonoma rispetto a tutte le altre strutture del Servizio Gestione Clienti che ha il compito di favorire il superamento di criticità, salvaguardando gli interessi di entrambe le parti - a cui l'Utente si può rivolgere per segnalare disservizi, qualora ritenga di non aver ricevuto una risposta chiara e soddisfacente o abbia riscontrato carenze e problemi nella gestione della propria pratica. Il Garante risponde direttamente presso la sede SMAI, oppure al numero verde 800 010 010 od alla e-mail [garante@smait.it](mailto:garante@smait.it).

Si resta a disposizione per qualsiasi ulteriore approfondimento in merito e si coglie l'occasione per inviare cordiali saluti.

Il Presidente  
Alessandro Lorenzi

L'Amministratore Delegato  
Paolo Romano

## **2. 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**

In data 21 maggio 2014, con nota prot.n.953/DC-R (di cui si riproduce integralmente il testo), 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,

Tale nota è rimasta fino ad ora senza riscontro

"

Alla cortese attenzione  
del Responsabile  
della Direzione Finanza  
della Città di Torino

Alla cortese attenzione        del  
Responsabile  
della Direzione Patrimonio  
della Città di Torino

e p.c.    Alla cortese attenzione  
del Sig. Sindaco della  
Città di Torino  
On. Piero FASSINO

Alla cortese attenzione  
dell'Assessore al Bilancio  
e Programmazione



Alla Fondazione Promozione Sociale

p.c.c. Alla cortese attenzione  
del Responsabile  
Direzione regionale  
Politiche sociali e  
Politiche per la famiglia

OGGETTO: Richiesta di intervento del Difensore civico da parte della Fondazione Promozione Sociale:  
esposti e solleciti C.S.A. – Coordinamento Sanità e Assistenza fra i movimenti di base –, Fondazione Promozione Sociale nei confronti dell'Amministrazione della Città di Torino inerenti patrimoni degli Enti Assistenziali (I.P.A.B., E.C.A., ecc.) trasferiti al Comune di Torino – vincolo di destinazione dei beni o delle relative rendite a finalità socio-assistenziali.

Con riferimento all'oggetto, abbiamo ricevuto l'allegata nota del 24 aprile 2014, trasmessa dai Signori Andrea Ciattaglia e Francesco Santanera, referenti della Fondazione Promozione Sociale, laddove si evidenzia problematica relativa all'effettiva e completa accessibilità della cittadinanza a dati riguardanti i patrimoni di cui all'oggetto, alla loro gestione ed ai relativi redditi, tenutosi conto della loro destinazione vincolata a finalità socio-assistenziali, in specie con riferimento a quanto previsto nella Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino del 2 ottobre 1995 in ordine alla *"messa a disposizione della cittadinanza dell'elenco dei patrimoni degli Enti Assistenziali trasferiti al Comune (IPAB, ECA, ecc.) con l'indicazione per ognuno di essi dei dati generali e catastali, delle caratteristiche edilizie, dei dati relativi alla locazione.."*.

La Fondazione Promozione Sociale ha richiamato, a riguardo, precorse richieste in tal senso rivolte all'Amministrazione comunale ed ai suoi referenti, rimaste sul punto senza riscontro.

*1) Premessa*

Al riguardo, si ritiene opportuno preliminarmente osservare che l'Associazione che si è rivolta a questo Ufficio, a cui aderiscono e fanno riferimento numerose Associazioni del volontariato privato sociale — Onlus —, rappresenta interessi esponenziali riferiti a categorie di soggetti in situazione di debolezza, ovvero disagio sociale, appartenenti a fasce di popolazione destinatarie di interventi, misure e prestazioni di carattere socio — assistenziale e socio-sanitario.

L'attività istituzionale del Difensore civico, d'altro canto, si realizza principalmente nella garanzia della buona amministrazione e nella tutela dei diritti fondamentali delle persone, in particolare a favore delle categorie della popolazione maggiormente svantaggiate.

In tale dimensione, lo scrivente Difensore civico è giornalmente destinatario di segnalazioni, reclami, denunce di cattiva amministrazione provenienti da cittadini che, sostanzialmente evidenziano progressive limitazioni nell'accesso e nell'erogazione di prestazioni socio-assistenziali ovvero socio-sanitarie, che competono a strutture afferenti all'Amministrazione di codesto Comune; limitazioni che si affermano motivate dalla contrazione di risorse (siano esse statali ovvero regionali) destinate al comparto assistenziale.

In ordine alla questione oggetto del presente intervento, sulla scorta di quanto rappresentato mediante la predetta nota dalla Fondazione Promozione Sociale e in base alle risultanze di disamina all'uopo effettuata da questo Ufficio, sono venuti ad evidenza dello scrivente Difensore civico i seguenti atti:

- la Circolare della Regione Piemonte prot.n.4489/535 del 27 maggio 1993, avente ad oggetto *"l'uso dei beni vincolati a finalità socio-assistenziali"*, laddove, tra l'altro, si richiedeva *"alle UU.SS.SS.LL. di voler trasmettere a questo Assessorato"* (Assessorato regionale Organizzazione e Personale, Assistenza e Servizi Sociali), *"entro 60 gg. dal ricevimento della presente, copia dell'inventario sopra indicato ed ai Comuni un elenco dettagliato del"*

*patrimonio a destinazione vincolata socio-assistenziale acquisito a qualsiasi titolo e non messo a disposizione dell'U.S.S.L.";*

- la Deliberazione della Giunta Comunale di Torino del 19 luglio 1994 che ha previsto la costituzione di un gruppo di lavoro con il compito di fare una ricognizione di tutto il patrimonio ex IPAB;

- la menzionata Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino del 2 ottobre 1995

*che nel "Programma di provvedimenti urgenti per gli anziani e adulti cronici non autosufficienti, per gli handicappati e per altre iniziative riguardanti le attività assistenziali e sanitarie" prevede la "messa a disposizione della cittadinanza dell'elenco dei patrimoni degli Enti Assistenziali trasferiti al Comune (IPAB, ECA, ecc.) con l'indicazione per ognuno di essi dei dati generali e catastali, delle caratteristiche edilizie, dei dati relativi alla locazione (locatario, durata del contratto, importo, adeguamenti ISTAT, attribuzione e importo delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria e degli oneri di riscaldamento, stato di pagamento dei canoni, soggetti occupanti, ecc.)";*

- la Mozione n.44 approvata dal Consiglio Comunale di Torino in data 30 settembre 2002, avente ad oggetto l' "*Accertamento della consistenza del patrimonio ex Ipab al fine di destinarne strutture e risorse per la politica assistenziale del Comune di Torino*",

*che "impegna il Sindaco e la Giunta affinché :*

- *le Commissioni I e IV vengano periodicamente informate rispetto all'evoluzione del lavoro dei tecnici degli Assessorati competenti;*
- *si verifichi in breve tempo quale delle strutture possano essere destinate al settore assistenziale per la messa a disposizione di uffici decentrati, comunità alloggio, centri diurni, ecc. ed alle eventuali alienazioni i cui introiti sono da destinare comunque in linea di principio a migliorare ed incrementare il patrimonio dei servizi socio-assistenziali";*

- la Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino del 18 giugno 2007 di approvazione delle linee di indirizzo per la dismissione straordinaria di asset immobiliari, che tra tali immobili include "*alcuni beni pervenuti alla Civica Amministrazione a seguito dello scioglimento di I.P.A.B., in quanto tali*

*gravati da vincolo di destinazione dei beni o delle relative rendite a favore di servizi di assistenza sociale, o comunque assoggettati al suddetto vincolo per effetto del trasferimento del medesimo precedentemente operato dalla Civica Amministrazione”;*

- la Deliberazione della Giunta Comunale di Torino del 14 dicembre 2007, con oggetto la *“Dismissione straordinaria asset immobiliari. Trasferimento vincolo I.P.A.B.. Approvazione”*, nella quale tra l'altro si legge che *“tali beni ..sono gravati da vincolo di destinazione di carattere socio assistenziale, circostanza che implicherebbe la necessità di destinare il ricavato dell’alienazione o dell’apporto a favore di servizi di assistenza sociale. A seguito dell’entrata in vigore dell’art.13 della Legge 127/1997, infatti, deve ritenersi venuta meno esclusivamente la necessità di disporre di apposita autorizzazione regionale all’esecuzione di atti di disposizione dei medesimi (imposta dagli art.33 e 40 della L.R. n.62 del 13 aprile 1995), ma non il relativo vincolo sui beni, sulle relative rendite e sui proventi della loro alienazione a finalità socio-assistenziale.*

*Con riferimento a tali immobili la deliberazione del Consiglio Comunale del 18 giugno 2007 (mecc.07 01474/008) ..disponeva che prima del trasferimento della proprietà si sarebbe provveduto a trasferire il relativo vincolo socio-assistenziale secondo la normativa vigente e la prassi seguita.*

*In esecuzione del suddetto provvedimento deliberativo, si rende ora necessario provvedere all’individuazione dei beni sui quali operare detto trasferimento” nonché “approvare lo spostamento del vincolo in questione sugli immobili di cui infra, alle condizioni meglio indicate nel dispositivo del presente provvedimento”.*

- la Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino del 21 maggio 2012, avente ad oggetto *“Istituto Buon Pastore. Richiesta procedura di estinzione IPAB inattiva alla Regione Piemonte”* ;
- la Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino dell' 11 giugno 2012, *“Misure urgenti di adeguamento alla normativa regionale per fronteggiare la riduzione dei finanziamenti statali e regionali ...”*  
laddove testualmente, tra l'altro, si legge che:  
*“Il sistema dei servizi sociali e socio-sanitari della città.. In questi ultimi anni ha conosciuto uno sviluppo consistente con conseguente aumento della spesa*

*sociale maturato in media nella misura del 5% annuo a causa di fattori diversificati a seconda della tipologia di utenza...*

*Già negli anni 2010 e 2011 sono stati necessari provvedimenti di ridimensionamento degli interventi alla luce del venir meno dei finanziamenti regionali e statali quali quelli citati nella deliberazione Giunta Comunale del 7 settembre 2010..., deliberazione Consiglio Comunale del 30 marzo 2011...e deliberazione Giunta Comunale del 3 maggio 2011...Nell'anno 2012 occorre fronteggiare ulteriori rilevanti riduzioni di finanziamenti regionali e statali ...*

*Al fine di reperire ulteriori risorse, la Giunta Comunale, contestualmente al presente provvedimento, ne propone un altro all'approvazione del Consiglio al fine di richiedere alla Regione Piemonte l'estinzione dell'Istituto Buon Pastore, istituzione pubblica di assistenza e beneficenza da tempo inattiva, mentre l'utilizzo del suo patrimonio dovrebbe essere vincolato al finanziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali.*

*Relativamente ai beni mobili ed immobili pervenuti gratuitamente al Comune di Torino a seguito dell'estinzione delle IPAB e di altri enti assistenziali, si rende necessario definire in tempi brevi il piano economico per la messa a reddito di tale patrimonio, nonché alla conseguente destinazione delle risorse derivanti, esclusivamente all'assistenza delle persone in condizione di bisogno socio-economico" e che,*

*"con il presente provvedimento occorre ..delineare i primi indirizzi di competenza del Consiglio Comunale che dovranno caratterizzare la manovra a breve termine e che dovranno ispirare le azioni specifiche da perseguire relativamente a ciascuna tipologia di utenza" risultando "l'effetto finanziario di tali misure ..stimabile in una minore spesa relativa all'anno 2012 di circa 3.200.000 Euro, a fronte dell'effettiva loro attuazione a decorrere dal 1 giugno 2012.."*

- *in ultimo la Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino del 30 settembre 2013, "Immobili di proprietà comunale. Indirizzi per le modalità di alienazione. Approvazione dismissione...", nella quale si evidenzia che:*

*"Per quanto attiene all'alienazione delle unità immobiliari pervenute in proprietà alla Città per effetto dello scioglimento di ex IPAB o ex EE.CC.AA. e conseguentemente gravate dal vincolo di destinazione dell'uso e delle relative rendite a servizi di assistenza sociale, si precisa che il relativo corrispettivo verrà introitato sull'apposito capitolo a ciò dedicato "Alienazioni immobili Ipab estinte", salva l'eventualità della traslazione del suddetto vincolo su altro immobile di proprietà comunale ritenuto idoneo tale destinazione. La competenza in ordine all'approvazione di detto*

*trasferimento spetterà alla Giunta Comunale, unitamente all'individuazione dei cespiti (o del cespite) sui quali il medesimo dovrà essere operato"*

## II) Considerazioni

Premettiamo che il Difensore civico ha constatato come, nel corso degli anni dal 2010, sia intervenuto un non lieve ridimensionamento degli interventi assistenziali in favore delle sempre più numerose persone che, direttamente o tramite Associazioni del volontariato e di tutela, si sono rivolte al nostro Ufficio: ciò che ha riguardato le problematiche più varie, dal lavoro, alla casa, all'assistenza socio-sanitaria e in favore di persone con disabilità.

Il Difensore civico ha pertanto registrato un crescente grado di malessere, peraltro di pubblico dominio.

Tutto ciò impone assoluta trasparenza, coerenza e responsabilità nell'allocazione delle risorse; tanto più tenutosi conto della vigente normativa di cui al Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n.33, che individua precisi **"obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"**, che non possono essere elusi, trattandosi di obblighi di natura sostanziale, da assolvere primariamente in confronto con i cittadini.

Tali obblighi sono connessi ad una definizione di trasparenza **"intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"** (art.1 comma 1 D.Lgs.33/2013) .

La trasparenza, così come definita da tale Decreto Legislativo, **"concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di**

*garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino" (art.1 comma 2 D.Lgs.33/2013).*

*In tale dimensione, le disposizioni del Decreto Legislativo 33/2013 integrano "l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione" (art.1 comma 3 D.Lgs.33/2013).*

Nella fattispecie rilevando, parimenti, il profilo della corretta allocazione di quelle risorse disponibili, in presenza di inequivoco vincolo di destinazione per finalità assistenziali e non altrimenti, con ogni connessa e consequenziale responsabilità.

Da quanto sopra potendo, verosimilmente, derivare che il sollecito alla completa messa a disposizione della cittadinanza da parte di codesta Amministrazione di dati e informazioni, quali sopra individuati, in specie, nel rispetto di quanto disposto dalla Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino del 2 ottobre 1995, rappresentato mediante la nota pervenuta a questo Ufficio dalla Fondazione Promozione Sociale, ben possa costituire oggetto di sostanziale richiesta di "accesso civico", alla luce di quanto previsto dall'art.5 menzionato D.Lgs.33/2013.

Non in ultimo, tenutosi conto che, nel segno dell'"*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*" delineata dalla normativa di cui al D.Lgs.33/2013, anche gli "*obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio*" posti a capo delle Pubbliche Amministrazioni dall'art.30 del ridetto Decreto, in particolare riferiti ad "*informazioni identificative degli immobili posseduti*", non possono ridursi alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente di dati identificativi meramente formalistici, dovendo tale pubblicazione, come

gli altri obblighi previsti nel Decreto di che trattasi, rispondere allo scopo della normativa *"di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"* (art.1 comma 1 D.Lgs.33/2013).

*"Controllo"* che presuppone la sostanzialità degli adempimenti e, ulteriormente, l'assoluta terzietà e indipendenza degli Organi amministrativi responsabili rispetto ai doveri incombenti sull'Amministrazione, onde evitare qualunque opacità, ferma restando, ovviamente, ogni competenza dell'Autorità giudiziaria e ogni connessa ulteriore responsabilità.

Emerge, pertanto, alla luce dei principi e delle normative sopra esposte, con maggiore intensità, la doverosità per l'Amministrazione della Città di Torino di mettere a disposizione dei cittadini le risultanze di una completa ricognizione riguardante non solo l'elenco dei beni patrimoniali degli Enti Assistenziali trasferiti al Comune, ma, tenutosi conto del previsto vincolo di destinazione dei beni o delle relative rendite a favore di servizi di assistenza sociale, anche delle modalità di gestione degli stessi, in particolare per quanto attiene alle alienazioni e all'allocazione dei relativi introiti e di ogni connessa determinazione del Comune in ordine all'utilizzo di tali introiti, venuti nella disponibilità dell'Ente in presenza di "provvedimenti di ridimensionamento degli interventi" ed a fronte delle richieste di persone aventi diritto.

Tutto ciò, in un contesto socio-economico di estrema fragilità, in specie per quanto attiene a categorie di cittadini particolarmente svantaggiate residenti nella città di Torino, quali, tra gli altri e in base alle sempre più numerose segnalazioni che pervengono a questo Ufficio della Difesa civica, anziani malati cronici non autosufficienti, persone affette da handicap grave accertato, disoccupati, inoccupati in cerca di prima occupazione, persone senza fissa dimora ovvero persone che percepiscono redditi in misura inferiore alla soglia di povertà. Cittadini in ipotesi beneficiari di prestazioni ed attività socio-assistenziali da parte delle competenti



strutture comunali, nei confronti dei quali codesta Amministrazione evidenzia espressamente un *“ridimensionamento degli interventi alla luce del venir meno dei finanziamenti regionali e statali”*, con una minore spesa preventivata, a titolo esemplificativo per quanto concerne l’anno 2012, *“di circa 3.200.000 Euro”* (come si evince dalla lettura del testo della Deliberazione del Consiglio Comunale di Torino dell’ 11 giugno 2012 *“Misure urgenti di adeguamento alla normativa regionale per fronteggiare la riduzione dei finanziamenti statali e regionali ...”*).

Al fine di ulteriormente specificare le motivazioni e finalità che stanno alla base del presente intervento si osserva e sottolinea, su di un piano generale, anche la rilevanza della Convenzione europea dei diritti dell’uomo per la disciplina dell’attività amministrativa, e la sua incidenza indiretta ai fini delle *best practice*, buone pratiche amministrative.

Come ha più volte ribadito la Corte europea dei diritti dell’uomo, da ultimo con sentenza 21 gennaio 2014, ricorso n.48754/11, *Placi v. Italy*, ex multis, si deve ritenere la sussistenza di un’intima connessione tra una buona amministrazione, che sia trasparente e partecipata e anche effettivamente soggetta al sindacato del Giudice, e il godimento dei diritti enunciati dalle Carte dei diritti.

In quest’ottica, la buona amministrazione è servente rispetto alla statuto costituzionale del cittadino, inteso come centro attivo di godimento dei diritti e libertà nei confronti dell’Amministrazione, intesa come potere, e del procedimento, come forma di esercizio di tale potere.

Anche situazioni giuridiche riguardanti l’esercizio del potere amministrativo da parte delle Autorità pubbliche possono essere ricomprese nell’ambito di diritti e obbligazioni civili esigibili e, in tal senso, la Corte ha riconosciuto la presenza di diritti e obbligazioni civili con riferimento a decisioni e attività dell’Amministrazione pubblica, tra l’altro, esemplificativamente in materia di assistenza sanitaria di minori (Corte europea dei diritti dell’uomo 24

febbraio 1995, ricorso 16424/90), o di prestazioni assistenziali a favore di disabili (Corte europea dei diritti dell'uomo 26 febbraio 1993, ricorso 13023/87, Salesi v. Italy).

Ne deriva che al cittadino spetta una posizione sostanziale di diritto soggettivo tutelabile in sede giurisdizionale, che deve, pertanto, essere efficace e piena; dovendosi certamente rendere trasparente e dunque, in ipotesi, sindacabile in via giurisdizionale, l'attività di valutazione tecnico-discrezionale operata dalle Amministrazioni, ferma restando la titolarità della decisione con ogni connessa e conseguenziale responsabilità.

Nel caso di specie, si è in presenza di diritti fondamentali primari, attinenti al diritto alla vita, ad una esistenza libera e dignitosa, ovvero alla tutela di persone in condizioni di fragilità, disabilità, di povertà ed esclusione, la cui limitazione deve essere in ogni caso giustificata alla luce dei parametri di trasparenza, legalità (in senso sostanziale), coerenza e ragionevolezza.

Poiché, nel caso di specie oggetto del presente intervento, il vincolo di destinazione di patrimoni formatisi nel corso di lustri, anche ad opera di lasciti, benefattori, cittadini ed Enti, è finalizzato all'erogazione dei servizi ed allo svolgimento di attività socio-assistenziali, i beneficiari a favore dei quali, in definitiva, è stabilito tale vincolo, coincidono con gli aventi diritto a prestazioni ed attività socio-assistenziali di cui il Difensore civico ha il dovere istituzionale di assicurare la tutela; dovendosi ulteriormente affermare che l'intervento di questo Difensore civico attiene anche alla sostanzialità dei doveri di pubblicità in confronto con la cittadinanza tutta.

Nell'adempimento, pertanto, delle funzioni istituzionali della Difesa civica di sollecito e garanzia della trasparenza dell'azione delle Pubbliche Amministrazioni e in tal dimensione del diritto dei cittadini ad una "buona amministrazione", con la

presente sottoponiamo all'attenzione di codesta Amministrazione la problematica di cui all'oggetto, nei termini sopra esposti, nonché le considerazioni dello scrivente Difensore civico parimenti sopra rappresentate, sollecitando cortese e doveroso riscontro.

Ad oggi non é pervenuto alcun riscontro da parte delle Amministrazioni interpellate

## Mediatore europeo

### Promuovere una maggiore trasparenza in merito al TTIP

Nel luglio 2014 il Mediatore europeo ha aperto un'indagine di propria iniziativa sulle azioni intraprese e previste dalla Commissione europea per garantire la trasparenza e la partecipazione pubblica per quanto concerne le trattative del partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP). La Commissione sta attualmente negoziando questo accordo a nome dell'Unione europea, in base a un mandato conferito dal Consiglio dell'UE. In caso di esito positivo delle trattative, si tratterà presumibilmente del più ampio accordo bilaterale di libero scambio della storia, che plasmerà regole e norme future in settori quali la sicurezza alimentare, l'industria automobilistica, la chimica, la farmaceutica, l'energia, l'ambiente e i luoghi di lavoro.

Nella sua lettera alla Commissione, in cui richiedeva un parere nell'ambito di questa indagine<sup>4</sup>, la Mediatrice ha osservato che la stessa Commissione, in linea con i suggerimenti del Parlamento europeo, aveva compiuto sforzi concreti per migliorare la trasparenza del processo di negoziazione del TTIP e promuovere la partecipazione pubblica, redigendo tra l'altro elenchi delle riunioni in materia di TTIP e pubblicando molti documenti pertinenti. Contestualmente si sono verificati ritardi nelle risposte ad alcune richieste di consultazione pubblica dei documenti relativi al TTIP e sono state espresse inoltre perplessità sull'accesso privilegiato concesso a talune parti interessate esterne e in merito alla divulgazione non autorizzata di documenti.

Nella sua lettera alla Commissione, la Mediatrice ha sottolineato che un approccio proattivo alla trasparenza potrebbe legittimare ulteriormente il processo di negoziato agli occhi dei cittadini. Ciò considerato, ha formulato una serie di suggerimenti alla Commissione per incoraggiare la pubblicazione proattiva di documenti e la messa a disposizione delle informazioni sulle riunioni.

Nel corso dell'indagine, la Mediatrice ha condotto una consultazione pubblica per raccogliere idee che aiutino la Commissione a rendere i negoziati più trasparenti e accessibili al pubblico e, in replica a tale consultazione, ha ricevuto oltre 300 risposte all'indirizzo di posta elettronica appositamente dedicato al TTIP, oltre a più di 6 000 e-mail contenenti domande, denunce e osservazioni. La relazione su questa consultazione pubblica illustra molti dei suggerimenti di terzi interessati per accrescere la partecipazione pubblica e la trasparenza del TTIP ed è disponibile sul sito web del Mediatore.

Nel proprio parere, anch'esso disponibile su tale sito, la Commissione ha risposto alle due domande poste dalla Mediatrice, ossia: (a) Quali insegnamenti ha tratto la Commissione dalle richieste di accesso ai documenti di cui si è occupata finora in relazione al TTIP? (b) La Commissione potrebbe spiegare se dispone o meno di una politica di condivisione selettiva di taluni documenti relativi ai negoziati con parti interessate privilegiate? La Commissione ha risposto altresì ai consigli della Mediatrice in merito (i) alla pubblicazione di taluni documenti sul proprio sito web, (ii) all'istituzione di un registro pubblico dei documenti riguardanti il TTIP; (iii) alla garanzia di potersi occupare in modo trasparente di documenti di terzi; (iv) alla pubblicazione online di elenchi delle riunioni con le parti interessate e (v) al rafforzamento delle misure adottate in relazione a documenti riservati sul TTIP.

In breve, la Commissione ha confermato che avrebbe:

- pubblicato e aggiornato regolarmente un elenco di documenti sul TTIP condivisi con il Parlamento e con il comitato per la politica commerciale del Consiglio e che nel 2015 sarebbe tornata sul tema della pubblicazione online di documenti relativi al TTIP divulgati a seguito di richieste di accesso;
- iniziato a chiedere alle organizzazioni che forniscono testi scritti al Commissario responsabile per il TTIP se siano favorevoli alla pubblicazione dei documenti così come vengono presentati o in una versione non riservata
- pubblicato informazioni su tutte le riunioni tra i membri della Commissione, i membri del gabinetto o i direttori generali nonché le organizzazioni e i liberi professionisti su questioni relative al processo decisionale dell'Unione e all'attuazione delle sue politiche<sup>5</sup>;
- riveduto gli accordi per l'accesso a informazioni e documenti in materia di politica commerciale da parte delle istituzioni dell'UE.

La Commissione ha inoltre annunciato di essere pronta a valutare se tali iniziative possano essere estese progressivamente ad altri negoziati.

La Mediatrice le ha apprezzate e, al fine di promuovere una trasparenza e una partecipazione pubblica maggiori, ha formulato un'altra serie di suggerimenti alla Commissione, soprattutto in merito alla pubblicazione proattiva di informazioni e documenti. La decisione della Mediatrice relativa al presente caso è disponibile sul suo sito web.

#### Contatto

Rosita Agnew; [rosita.agnew@ombudsman.europa.eu](mailto:rosita.agnew@ombudsman.europa.eu)

<sup>4</sup> Questo e altri documenti relativi a questa indagine sono disponibili sul sito del Mediatore (<http://www.ombudsman.europa.eu>).

<sup>5</sup> In base alla decisione della Commissione del 25 novembre 2014, cit. C(2014) 9041 e C(2014) 9048.

### La Banca centrale europea divulga la famosa lettera di Trichet

Nel 2010, durante la crisi finanziaria e appena prima dell'adesione dell'Irlanda al programma di salvataggio dell'UE, l'allora presidente della Banca centrale europea (BCE) Jean Claude Trichet ha inviato una lettera all'ex ministro delle Finanze irlandese, Brian Lenihan, invitandone il governo a intervenire tempestivamente per proteggere la stabilità del sistema finanziario nazionale.

Alla fine del 2011 un giornalista irlandese ha chiesto di rendere la lettera accessibile al pubblico, in quanto si era a lungo sospettato che la missiva avesse esercitato una pressione indebita sul governo irlandese per convincerlo ad aderire al programma di salvataggio<sup>1</sup>. La BCE ha rifiutato di divulgare la lettera e il giornalista si è rivolto al Mediatore europeo.

La Mediatrice ha avviato un'indagine, ha esaminato la lettera presso la sede della BCE a Francoforte e nel dicembre 2013 ha proposto una soluzione amichevole pur convenendo con la BCE che la divulgazione della lettera all'epoca in cui il giornalista ne ha richiesto l'accesso, ossia nel 2011, avrebbe pregiudicato gli interessi dell'Irlanda e del suo settore finanziario, ha invitato la BCE a valutare la possibilità di divulgare la lettera alla luce dei recenti sviluppi. In particolare, la Mediatrice si è riferita al fatto che erano trascorsi più di tre anni da quando la stessa era stata inviata e ai successivi cambiamenti delle condizioni monetarie ed economiche della zona euro.

La BCE ha sottoposto la questione al proprio consiglio direttivo<sup>2</sup>, che nel marzo 2014 ha respinto la proposta della Mediatrice sostenendo che la tutela dell'interesse pubblico relativamente alla politica monetaria nell'Unione europea e alla stabilità finanziaria in Irlanda continuava a giustificare la riservatezza, promettendo nondimeno di riesaminare la situazione una volta cambiate le condizioni della zona euro.

Non persuasa da tale approccio, la Mediatrice si è rammaricata che il consiglio direttivo della BCE avesse sprecato un'opportunità per applicare il principio in base al quale, in una democrazia, la trasparenza dovrebbe essere la regola e la segretezza l'eccezione. Tuttavia, alla luce della sua precedente conclusione che riconosceva alla BCE il diritto di negare l'accesso alla lettera al tempo della richiesta del denunciante, ha deciso di archiviare il caso senza prendere ulteriori provvedimenti e ha preso nondimeno nota dell'impegno, da parte del consiglio direttivo, di riesaminare la possibilità di divulgare in futuro la lettera. Inoltre ha invitato la BCE a tenere conto dei suoi pareri e a dare maggior peso all'interesse

pubblico nei confronti della trasparenza e della responsabilità.

Alcuni mesi dopo, nel novembre 2014, la BCE ha informato la Mediatrice che, per onorare l'impegno precedentemente assunto, aveva deciso di pubblicare la lettera assieme ad altre tre missive che appartenevano alla corrispondenza tra la BCE e le autorità irlandesi.

La Mediatrice ha apprezzato la decisione della BCE di divulgare la lettera e la sua volontà di collaborare costruttivamente per migliorare le proprie politiche e prassi nel settore della trasparenza. La decisione è stata apprezzata anche dalla stampa e ha dato luogo a discussioni per stabilire se l'Irlanda fosse stata o meno costretta ad aderire al programma di salvataggio.

#### Contatto

Christina Karakosta;  
christina.karakosta@ombudsman.europa.eu

<sup>1</sup> Le richieste alla BCE di accesso ai documenti sono regolate dalla decisione della Banca centrale europea del 4 marzo 2004 relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Banca centrale europea 2004/258/CE (GU 2004 L 60, pag. 42) modificata dalla decisione BCE/2011/6 del 9 maggio 2011 (GU 2011 L 158, pag. 37).

<sup>2</sup> Il consiglio direttivo è il principale organo decisionale della BCE. È composto da sei membri del comitato esecutivo e dai governatori delle banche centrali nazionali dei 18 paesi della zona euro.

### **B3) Richieste di nomina di commissari ad acta**

**1) Attività svolta a seguito di richiesta pervenuta dai competenti uffici di Prefettura di intervenire, nell'esercizio dei poteri sostitutivi affidati al Difensore civico regionale ex art. 136 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), per la nomina di commissari ad acta per la copertura di sedi di Segreterie comunali vacanti.**

Così come già avvenuto nel passato, abbiamo ricevuto nel 2014 note, mediante le quali, la Prefettura di Torino - Albo dei Segretari Comunali e Provinciali Sezione regionale del Piemonte, ha provveduto a segnalare a questo Ufficio, la mancata copertura di sedi di Segreterie Comunali, vacanti, *"atteso l'ampio decorso dei termini previsti dall'art. 15, comma 3 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n.465"*; quanto sopra alla luce di quanto previsto dall'art.136 del D.Lgs.267/2000 in ordine a poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico regionale .

Ora, trattandosi di nomina del Segretario Comunale, ovvero di provvedimento che si configura quale atto obbligatorio per legge, lo scrivente Difensore civico, a fronte delle segnalazioni della Prefettura di Torino - Albo dei Segretari Comunali e Provinciali Sezione regionale del Piemonte – sopra evidenziate, non ha potuto esimersi dal procedere in base a quanto previsto dal predetto art.136 del D.Lgs. 267/2000 in ordine ai poteri sostitutivi del Difensore Civico regionale in caso di omissione o ritardo nell'emanazione di atti obbligatori per legge da parte di Enti Locali.

Tuttavia, all'invito a provvedere entro congruo termine rivolto dal Difensore civico alle 8 Amministrazioni comunali coinvolte, non ha fatto seguito la nomina di

commissario *ad acta* per la formazione dell'atto in questione, tenutosi conto della positiva risoluzione dei singoli casi, che si è realizzata significativamente , tra l'altro, attraverso costituzioni ex novo di convenzioni per l'esercizio in forma associata delle funzioni relative al servizio di segreteria tra Comuni, nel segno dell'economicità e della semplificazione dell'azione amministrativa.

## **C) L'ATTIVITA' DI MEDIAZIONE ISTITUZIONALE DEL DIFENSORE CIVICO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI GESTORI E CONCESSIONARI DI PUBBLICI SERVIZI OVVERO SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'**

### **1) La guida per il cittadino**

Il Difensore civico ha realizzato la Guida per i cittadini nell'ambito della collana "I tascabili di Palazzo Lascaris" reperibile all'indirizzo

<http://www.cr.piemonte.it/cms/organismi/difensore-civico/attivita-e-comunicazioni/item/984-pubblicazioni.html>

### **2) Servizi di elettricità, luce gas e Difesa civica**

In questo settore dell'attività, nel corso del 2014 all'ufficio sono pervenute circa 90 segnalazioni, concernenti prevalentemente i servizi di fornitura di energia elettrica e gas; sono state inoltre fornite informazioni ed orientamento ad innumerevoli cittadini che si sono rivolti al Difensore Civico telefonicamente o di persona presso la sede.

In particolare, per quanto attiene ai suddetti 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, contribuendo in tal modo a migliorare l'efficienza e la qualità, a beneficio della generalità degli utenti, 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.

La 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, ha reso necessario un cospicuo carteggio con i gestori dei servizi pubblici, che, comunque, hanno recepito le sollecitazioni e le richieste di precisazioni formulate dal Difensore Civico, pervenendo ad una soluzione o indicando tempi certi per il suo raggiungimento.

Nelle fattispecie in cui le segnalazioni hanno evidenziato considerevoli ritardi e omissioni dei gestori, l'Ufficio ha interessato 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.

Si riportano qui di seguito alcune note pervenute dal Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico in risposta ad alcune sollecitazioni poste dal Difensore Civico.

Il Difensore civico inoltre, sempre nel corso dell'anno 2014, ha pubblicato, in collaborazione con il Consiglio Regionale, la "Guida per il cittadino – energia elettrica, gas e servizi idrici – strumenti di reclamo e risoluzione extragiudiziale delle controversie", sulle problematiche con i gestori di luce, gas, servizi idrici e diversi.

[http://www.cr.piemonte.it/cms/media/files/Guida\\_Gestori.pdf](http://www.cr.piemonte.it/cms/media/files/Guida_Gestori.pdf)

Sulla vicenda relativa all'intervento dell'Ufficio riferito a pretesi conguagli a carico degli interessati richiesti dalla società partecipata da Comuni e dalla Regione Piemonte-SMAT si é detto nell'Approfondimento tematico relativo a Trasparenza e partecipazione

- Le lettere del Difensore civico 21.10.2014 e 30.12.2014

14077/131

Consiglio Regionale del Piemonte



PREFETTURA REGIONALE DEL PIEMONTE

CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL PIEMONTE

Difensore Civico

Illustrissimo

Presidente Autorità per l'energia elettrica il gas il  
sistema idrico

Ing. Guido Pier Paolo Bertoni

Piazza Cavour, 5

20121 Milano

F.p.c.

Oggetto: Segnalazione del Difensore Civico in ordine a disservizio di gestore Eni S.p.A.

Egregio Ingegnere,

Le indirizzo questa mia per segnalare alla Sua Attenzione una incresciosa situazione derivante da disservizio del gestore ENI S.p.A. Divisione Gas & Power

Il caso sembra emblematico e aggiungo che nel corso della mia attività ho dovuto constatare il ripetersi di analoghi disservizi produttivi di pregiudizi e danni, tanto a carico degli utenti che degli stessi gestori.

Si tratta della questione della regolare periodicità della fatturazione e dei conseguenti ritardi talora molto prolungati nel tempo

E' paradossale che il cittadino si trovi a lamentare la ritardata emissione di fatture a suo carico, come nel caso di specie, posto che l'interessato (ciò che si ricava dalla documentazione in copia allegata), non avendo ricevuto da circa due anni (al 20 febbraio 2014), ora quasi tre, fatture rendicontate, ha provveduto ad indirizzare al gestore ENI, dopo diversi reclami e solleciti, tutti inutili, pur avendo esaurito le vie di reclamo previste purtroppo da inefficaci carte di servizi, formali diffide dirette a sollecitare l'invio di bollette di pagamento puntualmente rendicontate.

A fronte di tale improduttiva corrispondenza, è sopravvenuto l'intervento dello scrivente Difensore Civico, parimenti documentato in allegato, che ha prodotto poco più del nulla, giacché il gestore comunicava al Difensore Civico, con nota ricevuta il 05.06.2014 che entro luglio 2014 la problematica sarebbe stata risolta, senza peraltro degnarsi di un cenno di scuse nei confronti del cittadino.

Senonché, ad oggi, il problema non è stato ancora definito e le bollette non sono state inviate al domicilio dell'utente di un servizio rivelatosi poco efficiente e trasparente.

Va da sé, Egregio Ingegnere, che siffatte condotte, che risultano purtroppo molto frequenti, possono alimentare un clima di sfiducia, che potrebbe riguardare in definitiva anche la Sua funzione di Authority di regolamentazione.

Esse producono senz'altro pregiudizio per l'Ente, "complicazioni" amministrative, fiscali e contabili di tipo burocratico, assenza di trasparenza, incremento dei costi nella gestione delle utenze, esborsi ritardati e non sempre riscossi, comunque gravosi e insostenibili per effetto dell'accumulazione progressiva degli stessi per le fasce più deboli della popolazione, in specie anziani, inoccupati e disoccupati.

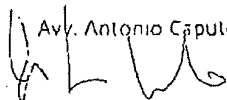
Tutto questo alimenta pienamente possibili pratiche commerciali scorrette ad opera di concorrenti ed in ogni modo viola il principio di buona fede che pur dovrebbe stare alla base del rapporto negoziale.

Devo in conclusione, con questa mia, segnalare alla Sua attenzione la vicenda ricordando che il Suo Ufficio possa dare corso ad ogni intervento di competenza, anche contribuendo alla risoluzione del problema lamentato dal Sig. \_\_\_\_\_, ma più in generale per evitare che il fatto continui a ripetersi in danno di altri utenti.

In attesa di un suo cortese cenno di riscontro, resto a disposizione e porgo molti cordiali saluti.

Il Difensore Civico

Avv. Antonio Caputo



AC

Allegato n. 4



Autorità per l'energia elettrica il gas  
e il sistema idrico

4.107 2/131

Consiglio Regionale del Piemonte

PRI



PD0001927/BC-P 12/11/14 DC

Il Presidente

0032206-12/11/2014  
PROT. GENERALE / P

Ill.mo Avv. Antonio Caputo  
Difensore Civico  
Consiglio Regionale del Piemonte  
Via Dellala, 8  
10121 Torino

e p.c. Ill.mo Sig. :

Roma, 11 novembre 2014

*Egregio Avvocato,*

La ringrazio, in primo luogo, per la Sua comunicazione del 21 ottobre 2014 (prot. Autorità 29859/A del 24/10/2014), con cui ci ha segnalato un ulteriore caso di violazione delle disposizioni in materia di fatturazione e la situazione in cui versa il Sig.:

Al riguardo, evidenzio come le questioni, relative alle condotte degli esercenti in materia di periodicità della fatturazione che siano lesive del diritto dei clienti finali ad essere adeguatamente informati dei consumi effettivi di energia e dei relativi costi, siano seguite con particolare interesse ed attenzione dall'Autorità, che recentemente, con la deliberazione 16 ottobre 2014, 492/2014/S/gas, ha chiuso un procedimento sanzionatorio nei confronti di Eni S.p.A. con l'approvazione della proposta di impegni presentata dalla medesima società.

Milano piazza Cavour, 5  
tel. (+39) 02 65565.1  
fax (+39) 02 65565.266

Roma via dei Crociferi, 19  
tel. (+39) 06 697914.1  
fax (+39) 06 697914.44

info@autorita.energia.it  
www.autorita.energia.it

Il detto procedimento, avviato nel mese di ottobre 2013, ha preso le mosse da numerosi reclami e segnalazioni, all'Autorità e allo Sportello per il consumatore di energia, da parte di singoli consumatori sia nel settore dell'energia elettrica che del gas naturale, i quali lamentavano la violazione delle disposizioni in materia di fatturazione.

A seguito di tanto, la società Eni S.p.A. ha presentato una serie di impegni che, come detto, sono stati approvati dall'Autorità, con la deliberazione 492/2014/S/gas, e sono pertanto divenuti vincolanti per la società la quale, in caso di loro violazione, è passibile di sanzioni.

In particolare, gli interventi proposti e accettati prevedono, in primo luogo, il riconoscimento di un indennizzo di 25 euro a favore dei clienti coinvolti nei disservizi oggetto di contestazione non ancora risolti alla data del 31 dicembre 2013.

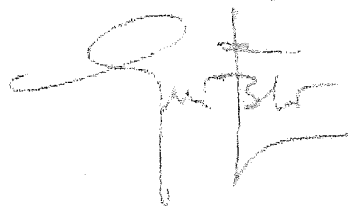
Eni si è inoltre impegnata: a) a garantire la dilazione automatica e la rateizzazione senza interessi delle somme fatturate in un numero di rate mensili pari al numero delle fatture non emesse b) ad aderire per la durata di due anni al "Servizio conciliazione clienti energia" dell'Autorità, c) a versare un indennizzo di 10 euro a tutti i clienti in "tutela" gas che successivamente all'1 novembre 2013 hanno subito o subiranno un ritardo di fatturazione non ancora cessato al 31 dicembre 2014.

La società si è infine impegnata a risolvere comunque i disservizi in oggetto entro il termine ultimo del 30 aprile 2015.

Colgo l'occasione per inviarLe

*con migliori saluti*

Guido Bortoni



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL PIEMONTE

Difensore Civico



All'attenzione del  
Presidente dell'Autorità  
per l'energia elettrica il gas  
e il sistema idrico  
piazza Cavour, 5  
20121 MILANO

All'attenzione del  
Presidente dell'Autorità  
Garante della  
Concorrenza e del Mercato  
Piazza G. Verdi, 6/a  
00198 Roma

All'attenzione del  
Presidente dell'Autorità  
Garante per la protezione  
dei dati personali  
Piazza di Montecitorio, 121  
00186 ROMA

OGGETTO : Delibera n.645/14/CONS Autorità per le Garanzie nelle  
Comunicazioni – AGCOM – in materia di "contratti relativi alla  
fornitura di beni e servizi di comunicazioni elettroniche" –  
Intervento del Difensore civico per l'urgente adozione di idonei  
provvedimenti a tutela degli utenti .

Illustri Signori,

nello svolgimento dell'attività istituzionale propria del mio Ufficio di Difensore  
civico , ho più volte affrontato la problematica che affligge tuttora molti cittadini –  
utenti, riferita alla fornitura di servizi di comunicazione elettronica ovvero anche ai  
servizi correlati a fornitura di gas, energia elettrica, acqua, mediante "contratti a  
distanza", di cui il gestore ha assunto l'esistenza, viceversa contestata dagli  
interessati.

In particolare, sin dal 2010, con interventi realizzati nei confronti di autorità e indirizzo, segnalavo la necessità di tutelare gli utenti, formalizzando, nei modi più corretti il rapporto, che sempre presuppone idonea e completa informativa, anche ai fini del rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali, e di *privacy*.

E' ben vero che il sopravvenuto D.Lgs. 21 febbraio 2014, n.21, recante modifiche al Codice del consumo, recependo la Direttiva 2011/83/UE, ha previsto specifici obblighi di informazione, anche precontrattuali, a carico del gestore, anche per la fornitura di acqua, gas, energia elettrica e tele-riscaldamento; affermando che "l'adempimento degli obblighi impone la presentazione delle relative istruzioni al consumatore *debitamente compilate*", costituendo le informazioni *"parte integrante del contratto a distanza"*, e incombeando unicamente sul gestore, che deve fornire al consumatore *"una copia del contratto firmato o la conferma del contratto su supporto cartaceo, o, consentendovi il consumatore, su un altro mezzo durevole"*, l'onere della prova relativo all'adempimento degli obblighi, sempre utilizzando *"un linguaggio semplice e comprensibile"*.

Lo stesso Decreto prevede ulteriormente e rafforza, i diritti di ripensamento e recesso che lo stesso "consumatore" può esercitare entro 14 giorni, senza fornire alcuna motivazione e senza doverne sostenere i costi, con qualunque mezzo, prevedendo, ulteriormente che, in caso di inadempimento degli obblighi di informazione in ordine al diritto di recesso, il periodo di recesso termini 12 mesi dopo la fine del periodo di recesso iniziale.

Pur essendo abbondantemente decorso il termine del 13 giugno 2014 per l'entrata in vigore delle modifiche, come previsto dall'articolo 2 del menzionato Decreto, la casistica di presunti contratti disconosciuti da cittadini/utenti/consumatori, permane e, in troppe occasioni, il Difensore civico ha potuto riscontrare che l'utente, *"per stanchezza"*, ha finito per accettare passivamente lo status quo, anche per le grandi difficoltà nel contattare i così detti *"call center"* e comunque per non affrontare situazioni conflittuali.

Poiché risulta che la sola Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni si è limitata a dare più specifica attuazione alle modifiche normative, non riguardo ai soli servizi di comunicazione elettronica, in forza di Delibera n.645/14/CONS, che ha

avviato un percorso di consultazione pubblica in corso ad approvazione del "Regolamento delle disposizioni a tutela dell'utenza" per un verso si rende necessario sollecitare la conclusione della procedura e l'adozione del relativo regolamento, che potrà, in ipotesi, ampliare ulteriormente i diritti dell'utenza comunque ricorrendo i contenuti del D.Lgs. 21 febbraio 2014 n.21

E, per altro verso, in fronte di numerose segnalazioni che riguardano, in particolare, servizi di fornitura di energia elettrica o gas, si intende richiedere al Comitato per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico di intervenire senz'altro in urgenza, onde regolamentare la questione, che attiene non già ad aspetti interpretativi, bensì al doveroso recepimento, in via di regolamentazione dei servizi, di normative urgenti aventi natura di atti precettivi.

Vogliate, cortesemente informarmi al più presto lo svolgimento che, giuto per l'attenzione, porgo cordiali saluti

IL DIFENSORE CIVICO  
Avv. Antonio CARLITO







Autorità per l'energia elettrica il gas  
e il sistema idrico

0002007-21/01/2015  
PROT.GENERALE / P

Avv. Antonio Caputo  
Difensore civico  
Consiglio regionale del Piemonte  
Via Dellala, 8  
10121 Torino

Roma, 21 gennaio 2015

Con la presente si fa seguito alla Sua lettera del 30 dicembre 2014 (protocollo Autorità n. 0000165/A), con cui si sollecita l'adozione di provvedimenti idonei a tutelare i clienti finali avverso le forniture non richieste di energia elettrica, acqua e gas in ossequio alle disposizioni del D.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21.

A riguardo si rammenta che, in data 24 ottobre 2014, la scrivente Autorità e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM) hanno sottoscritto un Protocollo di Intesa (che integra il previgente Protocollo Quadro del 2012) finalizzato proprio a dare attuazione alle nuove misure a tutela dei consumatori nei confronti di pratiche commerciali scorrette del comparto energetico e idrico introdotte dal citato decreto, mediante un efficace coordinamento dell'attività delle due istituzioni.

La predetta cooperazione si realizza, in particolare, attraverso la segnalazione reciproca (e lo scambio delle relative informazioni e documenti), nell'ambito di procedimenti di diretta competenza, di casi di pratiche commerciali scorrette (tra cui rientrano le richiamate forniture non richieste) e/o di violazioni della normativa e/o della regolazione del comparto energetico e dei servizi idrici.

L'intesa prevede anche l'istituzione di un gruppo di lavoro permanente costituito da rappresentanti delle Autorità in questione, il quale è principalmente responsabile dell'individuazione delle fattispecie di rispettiva competenza sulla base di criteri condivisi di riparto, in coerenza con quanto disposto dall'art. 27, co. 1 *bis*, D.lgs. (di

Milano piazza Cavour, 5  
tel. (+39) 02 65565.1  
fax (+39) 02 65565.265

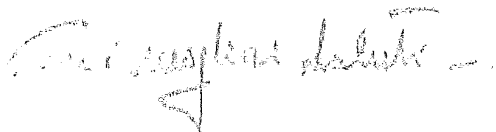
Roma via dei Crociferi, 19  
tel. (+39) 06 697914.1  
fax (+39) 06 697914.44

info@autorita.energia.it  
www.autorita.energia.it

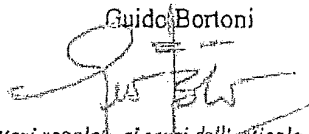
seguito: Codice del Consumo)<sup>1</sup>.

Le associazioni dei consumatori sono già state informate in merito al Protocollo in parola che è stato loro illustrato in occasione di un incontro tenutosi il 25 Novembre 2014, alla presenza di entrambe le Autorità.

Giovi poi ricordare che la scrivente Autorità, al fine di tutelare i clienti finali di piccole dimensioni (domestici e non domestici) nelle fasi preliminari alla conclusione di un contratto stipulato fuori dai locali commerciali o a distanza già dall'8 luglio 2010 aveva adottato il Codice di condotta commerciale<sup>2</sup>. Il predetto Codice è stato successivamente aggiornato con l'emanazione della delibera 266/2014/R/com, proprio ai fini del suo adeguamento al d.lgs. 21/2014 e ne è stata ulteriormente proposta una integrazione con il Documento per la consultazione pubblicato in data 31 luglio 2014 la cui finalizzazione è ancora in corso. Con particolare riferimento poi allo specifico tema delle forniture non richieste da Lei richiamato, si evidenzia, che la scrivente Autorità è già intervenuta in merito anche con la deliberazione 153/12 finalizzata a favorire la conciliazione volontaria delle controversie insorte nei settori dell'energia elettrica e il gas tra imprese e clienti finali in materia di contratti che questi ultimi ritengono non richiesti anche mediante il ricorso alla procedura di ripristino o *switching back* (consistente nel ripristino del contratto ancora in essere con il venditore precedente)<sup>3</sup>. Ai sensi del richiamato Protocollo, la scrivente Autorità comunicherà, pertanto, all'AGCM anche l'esito negativo dei predetti tentativi di conciliazione affinché quest'ultima accerti la natura della presunta fornitura non richiesta applicando, laddove necessario, le misure previste in materia dal novellato Codice del Consumo.



Guido Bortoni



<sup>1</sup> L'art. 27, co. 1 bis, del D.lgs. 206/2005 dispone che "anche nei settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che lo esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisita il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta. Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze".

<sup>2</sup> Cfr. deliberazione ARG/com 104/10, come successivamente modificata.

<sup>3</sup> La procedura di *switching back* è una procedura su base volontaria, non è finalizzata all'accertamento di una fornitura non richiesta né è sovrapponibile alle previsioni del Codice del consumo in materia come la tutela giudiziaria o il ricorso all'AGCM ai quali i consumatori restano comunque liberi di aderire.



### **3. La vicenda della Robin Hood Tax e del divieto di traslazione dell'imposta**

Nel 2013 abbiamo dato conto dell'intervento del Difensore civico rivolto all'Autorità dell'Energia Elettrica ed il Gas e inteso ad attivarne la fruizione non "meramente notiziale"

La vicenda viene ripresa oggi estraendo letteralmente il passaggio contenuto nella Relazione 2013

#### **"3. Robin Hood tax e divieto di traslazione di imposta"**

##### **3. 1 Fatto e intervento del Difensore civico**

*3.1.a Relazione al Parlamento su "Attività di vigilanza svolta nell'anno 2012 dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas sul divieto di traslazione della maggiorazione Ires (cosiddetta "Robin Hood Tax")*

*Tale Relazione al Parlamento, riguardante l'esito delle verifiche svolte sui dati trasmessi dalle società operanti in ambito energetico e le principali criticità riscontrate sugli esercizi 2010 e 2011, fa emergere che sarebbero 199 ( su un totale di 476) le imprese operanti nel settore elettrico, del gas e del petrolio che avrebbero aumentato i propri prezzi di vendita per recuperare l'addizionale Ires, "traslando" in questo modo sul consumatore finale il costo della tassa, per una somma complessiva di circa 1 miliardo e 600 milioni di euro.*

*Di fatto, per l'Autorità sarebbe "ragionevole supporre che, a seguito dell'introduzione dell'addizionale Ires, gli operatori recuperino la redditività sottratta dal maggiore onere fiscale, aumentando il differenziale tra i prezzi di acquisto e i prezzi di vendita".*

*Secondo le stime di Audiconsum per i cittadini si tratterebbe di "una tassa occulta tra i 300 e i 400 euro in più per bolletta"; per Adusbef e Federconsumatori si tratterebbe di un "ricarico annuale di 134 euro a famiglia, per un totale di 335 euro in due anni e mezzo" sollecitando l'Autorità a divulgare "i nomi delle oziende coinvolte", protetti in realtà dal segreto istruttorio.*

*Il Codacons ha dichiarato, secondo le notizie di stampa, "la volontà di far ricorso alla Procura della Repubblica visto che l'Authority, per decisione del Consiglio di Stato, ha solo poteri di vigilanza ma non sanzionatori"*

*L'interlocuzione del Difensore Civico con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas*

*Proposta di rivisitazione di funzioni e poteri effettivi dell'Autorità di Garanzia*

*Il Difensore civico ha innanzitutto osservato che, se con delibera 27 settembre 2012, l'Autorità ha disposto una razionalizzazione e semplificazione delle disposizioni in materia di vigilanza, ribadendo la possibilità di avviare procedimenti sanzionatori ed ispezioni al fine di indurre gli operatori alla piena collaborazione, di fatto l'Autorità, come chiarito dal Consiglio di Stato, non disporrebbe comunque di poteri sanzionatori in questo campo, rendendo palese una sorta di incertezza normativa sul soggetto deputato alla sanzione, limitandosi quindi a segnalare l'ipotizzato illecito al Parlamento, rimarcando la necessità di un approfondimento sulla questione e dichiarandosi disponibile per ulteriori interlocuzioni.*

*L'intervento del Difensore civico intendeva quindi tutelare i cittadini e gli utenti, onche per prevenire l'insorgenza del contenzioso, così contribuendo ad una migliore efficienza sistemica capace di tutelare effettivamente e in concreto gli utenti*

*L'intervento era inteso a richiedere all'Authority compiute informazioni e a suggerire, in via di ipotesi e sempre che ne ricorressero le condizioni, che autonomamente l'Autorità avrebbe voluto, la possibilità di una comunicazione rivolta al pubblico diretta a consentire ai cittadini, anche "uti singuli", di far valere i propri diritti, nel contempo contribuendo a determinare un più corretto andamento gestionale da parte degli operatori assoggettati alla vigilanza dell'Autorità medesima.*

*Dal momento che sarebbe risultato alquanto complicato, oltre che dispersivo per l'utente finale, riconteggiare, dalle bollette ricevute nell'arco degli esercizi 201-2011, i costi attribuibili alla Robin Hood Tax, il Difensore civico auspicava di prevedere ed individuare dei meccanismi automatici (e quindi tramite delle compensazioni sui consumi) di restituzione delle somme ingiustamente addebitate, con ogni più opportuno intervento anche normativo, inteso a radicare in capo all'Istituzione di Garanzia più ampi, reali ed efficaci poteri sanzionatori oggi inesistenti in quanto, come ha sottolineato il Consiglio di Stato, con sentenza del 20107/2011 n 4388, era da escludere l'adozione di misure sanzionatorie emanate dall'Authority la cui azione è qualificabile unicamente come "attività di carattere meramente notiziale.*

*Il Difensore civico ha anche osservato che a questo punto al cittadino comune, i cui diritti la Difesa civica ha il dovere di garantire, poco importava la "notizia" in quanto tale e ancor meno la possibilità, per altro preesistente all'intervento dell'Authority, di ricorrere con ingenti e spropositati esborsi ad un Giudice, per vedersi riconoscere "uti singulus" importi ragionevolmente bagatellari, senza contare il pregiudizio sofferto dalle imprese operanti in Italia costrette a subire costi impropri che incrementano il già alto costo dell'energia, notoriamente in Italia molto più alto*

*che in altri Paesi dell'Unione Europea ed extra UE, al punto che tale altissimo costo, più volte denunciato dalle associazioni degli imprenditori, costituisce oggettivamente elemento distorto della concorrenza internazionale.*

*Tutto ciò imponeva, ad avviso del Difensore civico, la rivisitazione di funzioni e poteri effettivi dell'Autorità di Garanzia, attraverso la specificazione di meccanismi sinergici che coinvolgessero sul territorio, in ipotesi, i Difensori civici quali Garanti del principio di buona amministrazione, anche riferito alla gestione di servizi pubblici, sottoponendo pertanto ai Presidenti delle due Camere, destinatari della Relazione dell'Authority, ogni conseguente determinazione di competenza, tale da coinvolgere, in ipotesi, l'Organo legislativo.*

### **3.2. Risultato**

#### **3.2.a. La risposta dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas**

*A seguito della segnalazione inviata dal Difensore civico, il presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ha confermato di aver individuato 199 operatori, su un totale di 476 imprese, che hanno presentato una variazione positiva del margine di contribuzione, rispetto a periodi precedenti l'introduzione del divieto di traslazione, dovuta ai prezzi praticati. È stato allo stesso tempo precisato che si tratta solo di un dato di partenza per successivi approfondimenti istruttori, e non già di una traslazione accertata della tassa sul consumatore finale. A fronte della necessità di un più attento monitoraggio, anche l'Authority ha chiesto al Parlamento di individuare future linee programmatiche idonee a fornire maggior efficacia all'azione di vigilanza, allo scopo di raggiungere risultati più rilevanti di quelli a oggi rendicontati."*

**Il fatto nuovo** è che in questi giorni è sopravvenuta sentenza della Corte Costituzionale 11.02.2015, n. 10 che ha "stoppato" la Robin Hood Tax dichiarandone l'illegittimità per cui nel futuro non sarà più richiesta

Resta da constatare amaramente che per il passato "chi ha avuto, ha avuto..."

## D) AMBIENTE E TERRITORIO

### 1) Tutto ciò che le Amministrazioni devono ancora fare

A) 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.

Nella città di Torino, *"a partire dal 1° gennaio 2015 e fino al 25 del mese almeno una centralina di rilevamento urbana ha registrato sedici sforamenti del Pm 10. In pratica un giorno su due c'è stato il superamento dei limiti massimi di concentrazione per le polveri sottili"*, così ha riportato il quotidiano La Stampa del 31 gennaio 2015.

Al riguardo, l'assessore all'Ambiente del Comune di Torino, debitamente intervistato dal quotidiano, ha dichiarato: *"L'anno scorso in quasi tutte le centraline (tranne Grassi), la media delle polveri è inferiore al valore limite di 40 mcg/m3 e il numero dei superamenti, benché superiore al valore limite di 35, è nettamente inferiore a quello degli altri anni in analogo periodo"*

Si rende quindi necessario tornare indietro nel tempo di qualche anno per cogliere il significato dell'affermazione secondo cui *il "valore limite di 35, è nettamente inferiore a quello degli altri anni in analogo periodo"*.

Il Difensore civico, aveva dato corso durante il 2011 ad un intervento finalizzato 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 era stato rivolto 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.

In quell'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, intendeva 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.

Tutto ciò con l'obiettivo di provocare un coordinamento fra le varie attività e un superamento, *in concreto*, dei problemi, oltre che porre rimedio a ritardi che hanno visto il nostro Stato e gli Enti locali (Regioni, Province, Comuni) venir meno agli obblighi imposti dalla Direttiva del 1999 del Consiglio Europeo, concernente i valori limite di qualità dell'aria.

E non solo, il Difensore civico aveva 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..

Alla luce di tale premessa risulta, ancora una volta poco comprensibile l'affermazione dell'Assessore all'Ambiente del Comune di Torino pubblicata sul quotidiano La Stampa del 31.01.2015.

Permettere alla cittadinanza, mediante un'informazione corretta, chiara e trasparente sullo stato dell'ambiente, di ri-appropriarsi del diritto fondamentale alla salute, così a lungo "soffocato" da cattiva qualità dell'aria e gestione pubblica dell'ambiente, é un dovere cui tutte le Amministrazioni sono tenute in riferimento a ciascun individuo facente parte della



collettività; poiché il problema dell'inquinamento e in particolare quello da traffico veicolare non si riduce, in modo indifferenziato, ad una questione di controlli e vigilanza da parte di Enti pubblici, bensì può costituire illecita violazione di diritti individuali riconducibile a precise fattispecie di responsabilità civile.

Anche in riferimento a tale aspetto il Difensore civico ha cercato di stimolare gli Enti pubblici destinatari dell'intervento 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.

Di seguito si riporta integralmente il testo ancora attuale della nota a suo tempo inviata dal Difensore civico

Alla Regione Piemonte  
nella persona del  
Presidente della Giunta regionale  
Avv. Roberto Cota

Alla Provincia di Asti  
nella persona del Presidente

Alla Provincia di Alessandria  
nella persona del Presidente

Alla Provincia di Biella  
nella persona del Presidente

Alla Provincia di Cuneo  
nella persona del Presidente

Alla Provincia di Novara  
nella persona del Presidente

Alla Provincia di Torino  
nella persona del Presidente

Alla Provincia di Vercelli  
nella persona del  
Commissario Straordinario

Alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola  
nella persona del Presidente

Al Comune di Torino  
nella persona del Sindaco

Al Comune di Asti  
nella persona del Sindaco

Al Comune di Alessandria  
nella persona del Sindaco

Al Comune di Biella  
nella persona del Sindaco

Al Comune di Cuneo  
nella persona del Sindaco

Al Comune di Novara  
nella persona del Sindaco

Al Comune di Vercelli  
nella persona del Sindaco

Al Comune di Verbania  
Nella persona del Sindaco

p.c. Al Presidente del Consiglio regionale  
del Piemonte  
Valerio Cattaneo

LORO SEDI

Oggetto : Indagine del Difensore civico del Piemonte : smog, traffico veicolare, inquinamento dell'aria — Ritardi e inadempienze delle Autorità amministrative e degli organi preposti alla Tutela Ambientale e della Salute dei cittadini  
- Risultati parziali dell'indagine e sollecitazione

#### **L'intervento del Difensore civico avviato il 22.02.11**

L'intervento, finalizzato alla tutela del diritto dei cittadini all'Ambiente e alla Salute, è stato avviato con nota del 22/02/11 indirizzata a Regione, Provincia e Comuni capoluogo di Provincia, oltre che per conoscenza al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Abbiamo chiesto agli Enti in indirizzo di farsi carico delle problematiche che interessano gli Enti stessi sul territorio piemontese, chiedendo di specificare quali iniziative si intendano assumere per la risoluzione delle criticità evidenziate, ed allegando, per opportuna conoscenza, il rapporto indirizzato al Mediatore Europeo ed alla Commissione Europea, oltre che il relativo dossier.

In particolare è stato evidenziato :

1. l'incessante aggravamento dell'inquinamento ambientale e i conseguenziali problemi per la salute dei cittadini;

2. le inerzie e i ritardi delle competenti Autorità amministrative;
3. l'inefficacia o la parziale efficacia delle misure adottate;
4. i problemi connessi ad una efficace opera di coordinamento fra le Autorità preposte;
5. le criticità relative al rapporto Amministrazione-cittadino, e ad una corretta e tempestiva informazione ambientale

Le risultanze dell'intervento

La procedura di infrazione contro l'Italia

Abbiamo ricevuto dalla Commissione Europea, Direzione Generale Ambiente con sede a Bruxelles, la nota del 16.03.11, che conferma:

1. che la Commissione ha avviato, nei confronti dell'Italia, la procedura di infrazione 2008/Z194, 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 e che la suddetta procedura è attualmente *sub judice*, in quanto il ricorso è stato depositato presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 16.02.2011;
2. che permangono varie zone in Italia, e in particolare in Piemonte, nelle quali la qualità dell'aria presenta superamenti dei valori limite giornalieri e/o annuali, come da rapporto che si allega;
3. che la Commissione stessa sta avviando una riflessione sulle modalità di collaborazione con i Difensori civici nazionali e regionali, nell'ottica di una migliore applicazione del diritto ambientale dell'Unione europea negli Stati membri, rimanendo al tal fine a disposizione per attività di cooperazione con il Difensore civico.

Cooperazione del Mediatore Europeo all'indagine del Difensore civico

Abbiamo poi ricevuto dal Mediatore europeo la nota del 1.06.11, attraverso la quale conferma:

1. che la Commissione europea ha sollecitato vari Stati membri, tra cui l'Italia, a rispettare i valori limite di qualità dell'aria dell'UE per il particolato noto come PM10, ed ha deciso di ricorrere alla Corte di Giustizia contro Cipro, l'Italia, Portogallo e Spagna;
2. che il Consiglio d'Europa, nel dicembre 2010, ha adottato le proprie conclusioni sul miglioramento degli strumenti di politica ambientale, invitando la Commissione a presentare, al più tardi all'inizio del 2012, una proposta di un nuovo programma di azione per l'ambiente che dovrebbe, tra l'altro, intensificare il ruolo e facilitare l'impegno delle autorità regionali e locali e di ogni soggetto anche privato interessato, a migliorare l'uso e l'attuazione degli strumenti di politica ambientale.
3. che il Mediatore Europeo ha infine dato la disponibilità del proprio Ufficio, oltre che della propria persona, nel rapporto con i mediatori a livello locale, ivi compreso il Difensore civico della Regione Piemonte, così come anche confermato in occasione dell'8° Seminario della Rete europea dei Difensori civici tenutosi a Copenaghen dal 20 al 22 ottobre 2011;
4. che nel maggio 2011, il Mediatore europeo ha tenuto un discorso a Bruxelles, durante la "Green Week", nel corso del quale ha chiesto che siano istituiti in ogni Stato membro dei "watchdog" ambientali, che dovrebbero fungere da organismi di controllo, deputati al monitoraggio, alla consulenza e alla rendicontazione dell'applicazione e dell'attuazione del diritto ambientale dell'Unione, a tutela dei cittadini, ipotizzando che i Difensori civici possano svolgere tale funzione;
5. che nel corso del Seminario di Copenaghen è intervenuto il Direttore Generale della Commissione Europea Ambiente, Dott. Karl Falkenberg, sottolineando il coacervo delle responsabilità facenti capo a tutte le strutture ed Enti preposti alla tutela dell'ambiente, ivi compresi gli Enti locali.

E' emersa in tal modo la necessità di un puntuale coordinamento sistemico degli interventi diretti a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente in tutti i territori, con piena responsabilizzazione concorsuale di tutti i Soggetti pubblici interessati (Regioni, Province, Comuni, Stati).

iparziali e insufficienti risultati dell'indagine

A fronte della nostra lettera del 22.02.11, abbiamo altresì ricevuto le seguenti risposte:

Dal Sindaco del Comune di Biella, dalla Provincia di Biella, dalla Provincia di Cuneo, dal Comune di Asti e dalla Provincia di Asti, oltre che, infine, dal Comune di Torino, nella persona dell'Assessore allo Sviluppo, all'Innovazione e alla Sostenibilità Ambientale.

Le citate amministrazioni hanno, in sintesi, fornito informazioni in relazione alla qualità dell'aria e alle azioni poste in essere per conseguirne un miglioramento, attraverso l'adozione di misure quali, ad esempio, il teleriscaldamento, campagne di controllo sulle caldaie domestiche, l'incentivo all'utilizzo di carburanti eco-compatibili, la realizzazione di piste ciclabili, il Bike sharing, il Pedibus, etc.

*Il "non invidiabile primato del Comune di Torino"*

Nella sua recente lettera del 12.10.2011, l'Assessore alla Sostenibilità Ambientale del Comune di Torino esordisce scrivendo di avere il *"non invidiabile primato di essere il capoluogo di provincia nel quale i valori medi annuali di PM10 sono più elevati"*.

L'amministrazione torinese dà atto che, pur essendo la situazione migliorata nel corso degli ultimi anni, non sono stati ad oggi raggiunti gli obiettivi posti dalle normative.

Le risposte mancanti

Il Difensore civico ha atteso pazientemente ulteriori riscontri e oggi, essendo prossima la stagione invernale e incombando il termine stabilito dal Consiglio d'Europa per intensificare, in concreto, l'impegno delle Autorità regionali e locali e di ogni soggetto, anche privato, a migliorare l'ambiente, ha dovuto constatare che continuano purtroppo a mancare all'appello le risposte di varie amministrazioni, tra cui, in particolare, la Regione Piemonte e la Provincia di Torino, ma anche, nello specifico: la Provincia di Alessandria, la Provincia di Novara, la Provincia di Torino, la Provincia di Vercelli, la Provincia del Verbano Cusio-Ossola, il Comune di Alessandria, il Comune di Cuneo, il Comune di Novara, il Comune di Vercelli e il Comune di Verbania.

Pertanto, nel rinnovare ancora una volta la richiesta di mettere in atto tutte le iniziative più opportune a consentire una corretta informazione in materia ambientale, corre l'obbligo di rammentare che il raggiungimento di un livello di qualità dell'aria compatibile con i limiti posti dalle Direttive comunitarie può essere ottenuto solo attraverso interventi sinergici e di coordinamento fra realtà locali, regionali, statali e comunitarie, così come più volte raccomandato dalla Commissione Europea.

E in tal senso va ribadito che le direttive comunitarie, nell'impegnare direttamente gli Stati membri, impongono delle precise responsabilità in capo agli Enti locali nella risoluzione delle criticità in materia ambientale, considerandosi altresì che l'importo di eventuali sanzioni pecuniarie dovrà certamente essere imputato e ribaltato pro-quota a carico di soggetti pubblici inadempienti ovvero ritardatari.

In tale ambito anche la Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani in materia di protezione dell'ambiente, rappresenta una cassa di risonanza della crescente importanza delle questioni ambientali a livello internazionale e nazionale, per la tutela del diritto soggettivo di ciascun cittadino.

La protezione dell'ambiente, come componente dei diritti individuali garantiti dalla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo sta, negli ultimi anni, significamente emergendo grazie all'interpretazione evolutiva di varie disposizioni sostanziali della CEDU.

Ad esempio, con riferimento all'art. 8 della CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio) la Corte Europea, con sentenza 9.12.199, (*Lopez Ostra c. Spagna*) ha sancito che *"Un grave inquinamento ambientale può incidere sul benessere individuale ed impedire alla persona di godere del proprio domicilio in modo tale da incidere negativamente sulla sua vita privata e familiare, senza tuttavia mettere in pericolo la sua salute"*.

Il che può comportare la responsabilità anche civile delle amministrazioni interessate in termini risarcitori, anche a prescindere da un effettivo e concreto pregiudizio per la salute dei cittadini; ferma restando la più generale responsabilità di ordine politico-amministrativo nei confronti dell'Unione Europea, così come derivante dalle più volte richiamate direttive.

Significativa in tal senso è la Sentenza n. 843 del 9.11.2010 (*Dees c. Ungheria*) con la quale la Corte Europea ha sancito la violazione del menzionato art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo, sanzionando lo Stato Ungherese a risarcire il danno lamentato da privati

ricorrenti in misura pari a € 6.000 nel caso di rumore, vibrazioni, inquinamento e odori derivanti da traffico pesante su una strada.

Secondo la Corte, violazioni del diritto al rispetto della vita domestica non sono limitate alle violazioni concrete come l'ingresso non consentito nelle case private, ma includono anche quelle "diffuse" come i rumori, le emissioni, gli odori o altre similari forme di disturbo.

Sussiste una grave violazione nella lesione del diritto della persona al rispetto per la propria casa se gli viene impedito di apprezzare gli aspetti gradevoli della sua casa (*Moreno Gomez. V. Spain*).

A ciò deve aggiungersi che, da quanto si evince dalla Giurisprudenza della Corte Europea, i cittadini interessati hanno diritto al risarcimento del danno qualora le misure adottate dalle Autorità si siano dimostrate insufficienti a realizzare i compiti positivi necessari a garantire ai cittadini il diritto al rispetto per la casa e la vita privata, ferma restando la responsabilità che concerne la tutela della salute, che può dar luogo a ben più pesanti forme di risarcimento.

In tale dimensione di responsabilità strutturale e funzionale, tanto amministrativa quanto di ordine civilistico, e, in ipotesi, penalistico, si impone l'intervento del Difensore civico nei termini che ne hanno determinato l'azione, intesa non solo a sollecitare un riscontro trasparente, onde informarne i cittadini, ma soprattutto a predisporre ed attuare tutte le misure idonee al fine di evitare pregiudizi, inadempienze, omissioni, ritardi, anche a fini di prevenzione di possibili conflitti giurisdizionali.

#### Sollecitazioni e interrogativi del Difensore civico

I soli Enti che hanno dato riscontro allo scrivente hanno riferito di aver messo in campo una serie di iniziative volte a conseguire un miglioramento della qualità dell'aria.

Occorrerebbe tuttavia, al riguardo, una informativa maggiormente dettagliata con riferimento all'effettiva e concreta adozione dei provvedimenti stessi ed ai conseguenziali effetti prodotti.

Restano tuttavia ancora insolute le altre domande poste da questo Ufficio, con particolare riferimento sia alla necessità di avviare e implementare attività di coordinamento fra tutte le amministrazioni coinvolte, sia al doveroso impegno ad una corretta e tempestiva informazione ambientale nei confronti dei cittadini.



Inoltre, con specifico riguardo ad un gruppo di lavoro tecnico sulla qualità dell'aria che sarebbe stato recentemente attivato dall'Assessorato all'Ambiente della Regione Piemonte, così come riportato nella nota trasmessaci dalla sola Provincia di Biella, - in colpevole assenza di qualsiasi riscontro da parte delle competenti Direzioni regionali all'ormai lontana nota del 22.02.11 del Difensore civico - occorre che tutte le amministrazioni in indirizzo, in *primis* quelle che non hanno reso alcun riscontro, forniscano precise e circostanziate informazioni con particolare riguardo ai seguenti quesiti:

- 1) Quali amministrazioni partecipano al tavolo tecnico;
- 2) Qual è il calendario degli incontri;
- 3) Cosa è stato ad oggi deciso;
- 4) Quali azioni sinergiche sono state adottate;
- 5) Come e attraverso quali strumenti sono stati informati i cittadini;
- 6) In quali tempi, ragionevolmente, sarà possibile superare le criticità;
- 7) In che modo intendano farsi carico delle conseguenze derivanti dalla procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea.

Visto l'imminente avvio della stagione invernale, che impone la puntuale e non ulteriormente procrastinabile adozione di misure efficaci contro l'inquinamento dell'aria, a tutela della salute dei cittadini, si resta in attesa di un cortese quanto tempestivo riscontro.

**B) Inquinamento elettromagnetico e il caso esemplare di Via Centallo: confusione e "scambi" di ruoli e competenze**

A partire dal 2008 e per tutti gli anni a seguire l'Ufficio del Difensore a seguito di esposto presentato da parte del Comitato Spontaneo di Via Centallo a Torino, relativo alla situazione venutasi a creare in seguito all'installazione, circa due anni prima, di 15 parabole per la trasmissione via satellite in banda larga, all'interno del Teleporto Eutelsat-Skylogic in via Centallo, nelle immediate vicinanze delle zone residenziali, si è confrontato con il problema di impatto ambientale intervenendo a tutela della salute dei cittadini per segnalare gravi ritardi nella definizione della posizione e mancanza di trasparenza nell'assunzione di decisioni da parte delle Amministrazioni.

Nel 2011 il Difensore civico ha inviato la lettera che si riportata integralmente con cui ha evidenziato alla luce delle risultanze emerse (accertamenti tecnici dell'ARPA, indagini sanitarie di verifica, tavoli tecnici, verifiche epidemiologiche durante più di tre anni) la necessità di ricollocare l'impianto in questione.

Direzione Regionale

Sanità

Dott. Paolo Monferino

C.so Regina Margherita, 153 bis

10122 TORINO TO

Direzione Regionale

Ambiente

Dott. Salvatore De Giorgio

Via Principe Amedeo, 17

10100 TORINO TO

Città di Torino

Egregio Signor Sindaco

Piazza Palazzo di città, 1

10100 TORINO TO

Città di Torino

Direttore Generale

Dott. Cesare Viaciago

Via Milano, 1

10122 TORINO TO

Provincia di Torino

Egregio Signor Presidente

C.so Inghilterra, 7/9

10138 TORINO TO

ARPA Piemonte

Centro regionale per l'Epidemiologia e la  
Salute Ambientale

Dott. Ennio Cadum

Via Sabaudia, 164

10095 GRUGLIASCO TO

e p.c.

Comitato Spontaneo

Via Centallo

Oggetto : Rilocalizzazione e progetto di mitigazione impatto ambientale Teleporto di Via Centallo n. 72 -Tutela della salute - Gravi ritardi nella definizione della posizione e mancanza di trasparenza – Rilievi e suggerimenti del Difensore Civico

E' pervenuto a questo Ufficio un esposto a firma di n. 216 cittadini aderenti al Comitato Spontaneo di Via Centallo di diffida agli Enti regionali, Provinciali e Comunali dall'approvazione alla costruzione di un'opera muraria lunga m. 50 circa e alta mt. 6,5 sovrastata da una rete metallica di circa mt. 5, nell'ambito del progetto di mitigazione dell'impatto ambientale, riconducibile al Teleporto di Via Centallo, presentato dalla Società Skylogic SPA al Comune di Torino.

Tale esposto rappresenta solo l'ultimo atto, in termini di tempo, di una annosa vicenda che ha visto coinvolta la Difesa Civica già a far data dall'anno 2008, allorquando questo Ufficio ricevette la denuncia, da parte del Comitato Spontaneo di Via Centallo, relativa alla situazione venutasi a creare in seguito all'installazione, circa due anni prima, di 15 parabole per la trasmissione via satellite in banda larga, all'interno del Teleporto Eutelsat-Skylogic in via Centallo a Torino, nelle immediate vicinanze delle zone residenziali.

In tale occasione i cittadini ebbero ad esporre che la situazione era risalente al giugno 2005, quando erano iniziati i lavori di costruzione del Teleporto satellitare della società Skylogic Italia nell'area sita in Via Centallo 72 a Torino.

L'attuazione del progetto aveva sollevato, fin dall'inizio, una serie di manifestazioni di dissenso da parte dei cittadini residenti volti principalmente ad esprimere apprensione per il potenziale inquinamento elettromagnetico generato dagli impianti del Teleporto.

A partire dal mese di novembre 2006, l'Agenzia ARPA aveva effettuato una serie di misure del valore del campo elettromagnetico. L'attività di monitoraggio, ancora in corso a tutto il 2008, aveva riscontrato valori di emissione al di sotto del limite di esposizione (40 V/m) e del valore di attenzione ed obiettivo di qualità (6 V/m) fissati dal D.P.C.M. 8.07.2003 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 199 del 28.08.2003. (V. nota ARPA prot. 0092915/SC21 del 6.08.2008 – nota ARPA prot. 0133911/SC21 del 17.11.2008). (Doc. 1-2)

Sul fronte dell'inquinamento acustico, con l'entrata in pieno regime dell'attività del Teleporto, i residenti avevano segnalato anche disturbo acustico indotto dai condizionatori utilizzati per refrigerare i macchinari connessi alle antenne paraboliche. L'ARPA aveva eseguito una serie di misure accertando un superamento dei limiti vigenti in materia di inquinamento acustico, cui aveva fatto seguito l'ordinanza n. 19/2008 del settore Ambiente e Territorio del Comune di Torino cui si faceva obbligo alla società Skylogic di provvedere all'effettuazione di interventi di bonifica acustica.

Nonostante l'esecuzione di detti interventi, l'ARPA con relazione del 26.06.2008 aveva rilevato ancora un limitato superamento. Per tale motivo era stata concessa proroga alla suddetta ordinanza per il completamento della regolarizzazione delle emissioni sonore (v. lett. Città di Torino pro. 16211 del 17.10.2008) (doc. 3)

Tutto ciò tenuto conto che Skylogic, nel 2006, nell'ambito di un piano di interventi di monitoraggio e mitigazione ambientale concordato con il Comune di Torino, si era resa disponibile a contribuire alla realizzazione di un piano di monitoraggio con un apporto di

risorse all'amministrazione comunale fino ad un budget massimo di Euro 50.000 (doc. 4 – nota Skyloglc 7.11.2005)

I cittadini, nel rivolgersi al Difensore Civico, lamentavano che, nonostante l'ARPA avesse provveduto a misurare le emissioni elettromagnetiche riscontrando valori rispondenti alla vigente normativa, gli abitanti risultavano affetti da parecchi disturbi sanitari, fra i quali mal di testa, nausea, giramenti di testa, insonnia e stati depressivi.

Sulla base di tale esposto questo Ufficio avviava pertanto un intervento nei confronti degli Assessorati competenti sia della Regione Piemonte che del Comune di Torino sottoponendo la problematica segnalata al fine di conoscere le osservazioni e le eventuali determinazioni assunte a tutela della salute dei cittadini. (V. lettera Difensore Civico prot. 2276/SB05 del 8.10.2008). (doc. 5)

A fronte di tale richiesta il Comune di Torino comunicava che a causa delle continue segnalazioni di malesseri fisici generalizzati pervenute da alcuni residenti di Via Centallo, il Settore Ambiente e territorio aveva provveduto, con nota prot. 19955 del 14.11.2007 a chiedere all'ASL – Servizio Vigilanza Sanità Pubblica e Igiene del Territorio, di avviare un'indagine sanitaria di verifica. (V. nota Città di Torino prot. 1209 del 12.11.2008). (doc. 6)

Con nota prot. 15077 del 10.02.2009, che si allega, (doc. 7) l'ASL TO1, Dipartimento di Prevenzione, SC Servizio Igiene e Sanità pubblica, S.S. Igiene del Territorio, trasmetteva la relazione conclusiva dell'indagine epidemiologica svolta in collaborazione con la S.C. 20 Centro Regionale per l'Epidemiologia e Salute Ambiente dell'ARPA Torino.

Alla luce degli esiti dello svolgimento dell'indagine epidemiologica il Difensore Civico, rilevato che dalla lettura del suddetto rapporto era emerso :

- *“che la sintomatologia riferita è reale per le persone che ne hanno descritto le caratteristiche;*

- ~~che la sofferenza rilevata è un fattore di rilievo da considerare e vi sono~~  
~~scarsi dubbi che il fenomeno sia isolato e circoscritto a poche unità residenti~~  
~~nell'area;~~
- ~~che la percentuale di soggetti coinvolti è rilevante e necessita di risposta~~  
~~attenta da parte delle autorità sanitarie;~~
- ~~che per quanto riguarda le iniziative da intraprendere per far cessare lo stato~~  
~~di sofferenza evidenziato dallo studio merita attenta considerazione da parte~~  
~~delle autorità amministrative a vario livello (Comune, Provincia e Regione) il~~  
~~possibile spostamento del Teleporto in altra area, lontana da insediamenti~~  
~~abitativi e lavorativi;~~
- ~~che a parere del Servizio di Igiene e sanità pubblica del Dip. di Prevenzione,~~  
~~nell'ottica di non partecipare ulteriormente azioni a tutela della salute della~~  
~~popolazione, tale spostamento deve essere preso in considerazione da parte~~  
~~delle autorità competenti in tempi brevi"~~

(Così testualmente le conclusioni del Rapporto di studio sullo Stato di salute della popolazione residente nei pressi di via Centallo);

aveva sottoposto tali osservazioni all'attenzione dei competenti Assessori regionali e comunali al fine di conoscerne le determinazioni assunte o assumende, considerate le gravi ricadute negative che avrebbero potuto verificarsi a danno della salute dei cittadini interessati. (v. nota Difensore Civico prot. 589/Sb05 del 18.03.2009) (doc. 8)

Successivamente la Direzione Sanità della Regione Piemonte (v. nota prot. 26293/DB2000 dell'8.07.2009 indirizzata all'attenzione dello scrivente (Doc. 9) rendeva noto che, sotto il profilo della tutela della salute della popolazione e allo scopo di prevenire l'insorgenza di patologie reattive con conseguenze rilevanti sullo stato di salute della popolazione, si ritenevano utili i seguenti passi:

A) "Ridurre nel breve periodo il disagio attraverso:

1. *installazione di una barriera metallica con scarico a terra in grado di non consentire la trasmissione di alcun segnale nelle zone prospicienti il Teleporto e con funzione di schermo verso le abitazioni prospicienti;*
2. *monitoraggio in continuo delle parabole con fascio di trasmissione più vicino ai tetti delle abitazioni;*
3. *supporto clinico e psicologico a tutti i residenti coinvolti dalla problematica che ne manifestino la richiesta"*

B) Risolvere definitivamente sul lungo periodo il problema della presenza ravvicinata degli impianti alle abitazioni garantendo l'assistenza alle autorità comunali competenti ad un auspicabile spostamento dell'impianto in altra sede".

(Così testualmente nota prot. 26293/DB2000 dell'8.07.2009)

A tal fine l'amministrazione regionale della Sanità avrebbe prospettato l'adozione di tali provvedimenti, provvedendo a formulare specifiche richieste rispettivamente indirizzate al Comune di Torino, all'ARPA e all'ASL TO2.

Dal canto suo, la Direzione Ambiente della Regione Piemonte, con nota prot. 15815/DB10.00 del 28.07.2009 (doc. 10) rendeva noto che : " ...gli impianti oggetto di denuncia... risultano essere regolarmente autorizzati dal Comune, come previsto dalla normativa vigente..." "che i suddetti Impianti sono stati oggetto di numerose verifiche, controlli e approfondimenti in materia sia di inquinamento elettromagnetico che acustico da parte dei competenti settori del Comune, avvalendosi di ARPA Piemonte e che, " Per quanto attiene ai risultati dell'indagine epidemiologica svolta.....si rinvia ai chiarimenti già forniti dalla competente Direzione Regionale Sanità con nota prot. 26293 dell'8.07.2009, ribadendo che questo Assessorato non dispone di potere esecutivo in merito ad un eventuale spostamento del Teleporto in altra area"

(Così testualmente nota prot. 15815/DB10.00 del 28.07.2009)

A fronte di una specifica sollecitazione, avanzata da questo ufficio con nota prot. 2039/SB0500 del 5.10.2009 (Doc. 11) di riferire in ordine alla realizzazione delle misure di contenimento proposte dalla Direzione Sanità, l'ARPA Piemonte comunicava (lt. del 13.10.2009 prot. 110973/01) (doc. 12) di condividere le tre misure prospettate al fine di ridurre nel breve periodo il disagio subito dai cittadini, *"...tanto più che le misure tecniche indicate....sono state proposte dalla nostra Agenzia"*. *"Detta installazione rappresenta comunque un provvedimento innovativo e sperimentale, ancorché credibilmente efficace, che richiede una corretta realizzazione ed una accurata vigilanza e monitoraggio del funzionamento specie nelle fasi iniziali di realizzazione e avvio di esercizio"*, mentre l'ASL TO1 specificava (v. nota prot. 130166 del 16.11.2009 (doc. 13) che la proposta di supporto clinico e psicologico è di competenza dell'ASL TO2, a cui era stato trasmesso l'incartamento.

Nel febbraio 2010, la Città di Torino, Divisione Ambiente, provvede finalmente, a seguito della sollecitazione del Difensore Civico, a convocare un tavolo tecnico per la *"Rilocalizzazione del Teleporto per le comunicazioni satellitari Skylogic di via Centallo 72"* (v. nota prot. 1196 del 3.02.2010 (doc. 14)

A fronte della richiesta avanzata dalla Difesa Civica di conoscere le risultanze del suddetto Tavolo tecnico (v. nota prot. 2643/SB0500 del 12.10.2010 (doc. 15), la Città di Torino rendeva noto che la discussione aveva evidenziato le complessità/difficoltà tecniche, organizzative e finanziarie connesse all'operazione di ricollocazione del sito e che l'ARPA Piemonte nel monitorare costantemente il sito aveva riscontrato livelli di campo elettromagnetico inferiori ai limiti vigenti.

Il tavolo tecnico si era pertanto concluso con la decisione di chiedere alla Società Skylogic di presentare un progetto di installazione di una barriera metallica mascherata a verde con finalità di mitigazione: (v. nota prot. 15713 del 17.12.2010) (doc. 16);

In data 14 febbraio 2011 la Città di Torino ha nuovamente convocato un tavolo tecnico avente ad oggetto : *"Rilocalizzazione del Teleporto Skylogic via Centallo 72 Torino"* per la



valutazione del progetto di mitigazione presentato dalla Società SKYLOGIC in data 20.01.2011. (nota prot. 434 del 7.02.2011 doc. 17)

Da ultimo è pervenuta per conoscenza a questo Ufficio una nota dell'ASL TO1 indirizzata al Centro Regionale per l'Epidemiologia e la Salute Ambientale, attraverso la quale, .....*"visto il contenuto e il crono programma attuativo del progetto di ricollocazione e mitigazione di impatto ambientale" prestato dalla ditta Skylogic, ... si ritiene necessario approfondire se lo stato di stress psicofisico, già rilevato con lo studio sul campo del disagio psicologico condotto nel 2008 sulla popolazione esistente nell'area di 300 metri dal Teleporto è stato origine di patologie stress correlate che dopo 5 anni potrebbero essersi slatentizzate".*

Concludendo, l'ASL TO 1 chiede il supporto specialistico del Centro Regionale per l'Epidemiologia e la Salute ambientale, ai fini dell'esecuzione di una verifica epidemiologica (v. nota prot. 15750 dell'11.02.11 Doc. 18)

Fin qui la cronistoria relativa alla vicenda in oggetto.

Prima di passare a formulare rilievi e suggerimenti, occorre effettuare un breve excursus relativo alla disciplina normativa che regola la materia in ambito di limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.

#### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- Art. 174 Trattato CE : *"la politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela....Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga";*
- Racc. 1999/512/CE del 12.07.1999 : Raccomandazione del Consiglio relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici

*“Nell’ambito della Comunità è imperativo proteggere i singoli cittadini dagli effetti negativi certi sulla salute, che possono derivare dall’esposizione ai campi elettromagnetici”*

- Direttiva 2004/40/CE – Inquinamento elettromagnetico " Sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici); (recepita dal D.Lgs. 257/2007)
- DIRETTIVA 2003/4/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale
- D.Lgs. 19.08.2005 n. 195 – Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale
- Costituzione della Repubblica Italiana : artt. 2, 9, 32, 117
- Legge 22.02.2001 n. 36 : Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici e elettromagnetici
- Decreto del Presidente Consiglio dei Ministri 8.07.2003 : Fissazione dei limiti di esposizione e degli obiettivi di qualità per la protezione dalle esposizioni ai campi elettrici e magnetici alla frequenza di rete generati dagli elettrodotti
- L.R. 19 del 3.08.2004 : *Disposizione che disciplinano localizzazione, installazione, modifica e controllo impianti fissi di telecomunicazione e radiodiffusione, elettrodotti in attuazione della L. 36/20001;*

Art. 5 : Competenze delle Regioni : Fissare i criteri generali per la localizzazione degli impianti, disciplinare le modalità di intervento per il risanamento

ambientale, definire le procedure per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione e modifica degli impianti. Tali funzioni vengono esercitate dalla Giunta regionale tramite la DGR 5.09.2005 n. 16-757

Art. 6 : Competenze delle Province : adottare piani di risanamento ex art. 9 L. 36/2001, verificare le coerenze e le compatibilità ambientali tra i programmi di sviluppo delle reti degli impianti per le telecomunicazioni e la radiodiffusione, e i piani territoriali di coordinamento, lett. d) esercitare funzioni di vigilanza e controllo sulla corretta applicazione delle linee guida regionali; lett. e) esercitare il potere sostitutivo nei confronti dei Comuni in caso di inerzia al rilascio delle autorizzazioni e nell'emanazione dei provvedimenti di diffida, disattivazione degli impianti di telecomunicazione e radiodiffusione o di revoca dell'autorizzazione;

Art. 7 : Competenza dei Comuni : Individuare i siti degli impianti per radiodiffusione, nel rispetto dei criteri regionali, adottare il regolamento comunale di cui all'art. 8, comma 6) della L. 36/2001, entro 120 giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale dell'atto di cui all'art. 5, comma 2 (DGR 5.09.2005 n. 16-757) ovvero entro il 6.01.2006, rilasciare l'autorizzazione per l'installazione e la modifica degli impianti per telecomunicazioni e radiodiffusione, esercitare controllo e vigilanza, emanare provvedimenti di riduzione a conformità, di diffida, di disattivazione degli impianti di telecomunicazioni e radiodiffusione.

Rilevi, suggerimenti e conclusioni del Difensore civico :

#### 1. Ritardi nella definizione della posizione

Riteniamo, in primo luogo, che la situazione, che perdura oramai da un eccessivo lasso di tempo, (quasi 6 anni) non sia ulteriormente procrastinabile.

Desti in particolar modo preoccupazione la condizione di incertezza che si è trascinata nel tempo, dando luogo ad una sospensione permanente delle decisioni che devono essere assunte dai vari Enti coinvolti nella vicenda, tenuto conto soprattutto di quanto è stato accertato in sede epidemiologica sul reale stato di sofferenza della popolazione coinvolta. (v. nota del 10.02.2009 dell'ASL TO1) e sulle cui conclusioni hanno unanimemente concordato la Direzione Sanità della Regione Piemonte, la Direzione Ambiente della Regione Piemonte nonché l'ARPA, tenutosi inoltre conto del tenore e contenuto delle prescrizioni dell'ARPA che diedero luogo all'ordinanza n. 19/2008 del Comune di Torino, con cui si faceva obbligo alla Società Skylogic di provvedere all'effettuazione di interventi di bonifica acustica.

Tuttavia, a fronte di tale convergenza sulle valutazioni, non vi è stata nessuna azione risolutiva.

Il perdurare di tale situazione e il protrarsi *sine die* del procedimento è già di per sé indice di "cattiva amministrazione", tenuto conto anche del fatto che si sono tenute impegnate le strutture amministrative e di supporto tecnico di molteplici enti per un lasso di tempo irragionevole, con dispersione di energie e costi burocratici che non potrebbero essere giustificati sul piano dell'efficienza.

Inoltre tali ritardi e incertezze, oltre che l'obiettivo "confusione" fra delle varie iniziative assunte o preannunciate dall'Amministrazione, hanno costituito e continuano a costituire :

- a) Momento, indice certo di "cattiva amministrazione", in quanto di fatto sostanziano assenza di iniziative responsabili, intendendosi per responsabilità amministrativa, peraltro rilevante anche ad altri fini, la necessità scaturente *ex lege* di conclusione del procedimento in tempi definiti e soprattutto di assumere decisioni chiare e conseguenti, nella specie all'accertamento epidemiologico disposto dall'ASL, le cui risultanze paiono essere state condivise da Direzione Sanità, Direzione Ambiente e ARPA e all'Ordinanza n. 19/2008 del settore Ambiente e Territorio del Comune di

... Torino, sul presupposto, ovvio, di un doveroso coordinamento delle attività facenti capo ai diversi Enti:

- b) Fonte di incertezza, ma anche di ansia e di stress per la popolazione interessata, a cui sono state fatte intravedere ripetutamente soluzioni ipotizzate, mai realizzate, e in ogni caso non chiarite quanto alla loro specificazione. Intendiamo riferirci, in particolare, alla nota della Direzione Sanità della Regione Piemonte dell'8.07.09 che, prendendo atto della necessità di intervenire per tutelare la salute della popolazione, affermò la necessità di interventi tanto nel breve periodo che di carattere strutturale e definitivo, questi ultimi consistenti *"nell'auspicabile spostamento dell'impianto in altra sede"*; (così testualmente la nota richiamata)
- c) L'inammissibilità, nella relazione con i cittadini, di una comunicazione degli Enti in indirizzo, inaccessibile, nel senso della obiettiva confusione e contraddittorietà e del difetto di comunicazione efficace nei confronti della popolazione interessata, che ha richiesto il ripetuto intervento del Difensore Civico, il quale è ancora in attesa di risposte certe;

## 2. Regolamento comunale su elettrosmog

Il ritardo e, in ipotesi, l'omissione dell'Amministrazione comunale, si sostanzia inoltre sul piano amministrativo anche con riferimento alla mancata adozione del Regolamento comunale di cui all'art. 8 comma 6) della L. 36/2001, che avrebbe dovuto essere emanato entro 120 giorni dalla pubblicazione della DGR 5.09.2005 n. 16-757, e cioè entro il 6.01.2006.

Va da sé che l'assenza di un Regolamento in materia non può che contribuire ad accrescere i rischi per i cittadini esposti ai campi elettromagnetici che vanno tutelati in adempimento del fondamentale principio di precauzione, da cui deriva ogni connessa responsabilità a carico di tutti i destinatari della presente.

## 3. "Confusione" delle iniziative assunte e/o assumende

~~... Pare d'altro canto irragionevole, se non contraddittorio, il fatto che nel novembre 2007~~

Il Settore Ambiente del Comune di Torino abbia richiesto all'ASL di effettuare un'indagine epidemiologica, i cui risultati sono stati resi noti nel febbraio 2009. A fronte delle risultanze si è pertanto avviato, un anno dopo, un tavolo tecnico, nel febbraio 2010, riaperto nel febbraio 2011 per la valutazione del progetto di mitigazione presentato da Skylogic, per la quale oggi si ritiene necessaria l'esecuzione di una nuova verifica epidemiologica in quanto *"le patologie stress correlate ...dopo 5 anni potrebbero essersi slatentizzate"*

Al di là del significato oscuro del termine "slatentizzate", che non è stato possibile rinvenire nel vocabolario della lingua italiana (Zanichelli 2004), che forse potrebbe significare che le patologie si siano rivelate, essendo state viceversa già accertate dall'ASL competente, nonché al di là dei risultati che potranno emergere da una nuova verifica di carattere sanitario, stante quanto già acquisito in sede epidemiologica sul reale stato di sofferenza della popolazione coinvolta, (v. nota del 10.02.2009 dell'ASL TO1), pare oggi necessario interrogarsi dubitativamente sull'opportunità di avviare un'ulteriore procedura che presumibilmente, alla luce dell'esperienza trascorsa, chiederà più di un anno per la sua definizione, procrastinando ulteriormente decisioni che non possono più essere rimandate, tanto più alla luce della ragionevole presunzione di un aggravamento della patologia, così come parrebbe emergere dal riferimento neologistico alla "slatentizzazione" di cui si legge nella menzionata lettera dell'ASL TO1 del 11.02.11. (v. All. 18)

D'altronde la relazione conclusiva del 30.01.2009 condivisa dalla Direzione Sanità e dalla Direzione Ambiente, ha preso atto che *"la sofferenza rilevata è un fattore di rilievo da considerare e vi sono scarsi dubbi che il fenomeno sia isolato e circoscritto a poche unità residenti nell'area...."* *A parere del Servizio di Igiene e Sanità pubblica del D.to di Prevenzione, nell'attica di non posticipare ulteriormente azioni a tutela della salute della popolazione, tale spostamento deve essere preso in considerazione da parte delle Autorità competenti in tempi brevi".*

“Tempi brevi,” in italiano, significa tempi brevi.

Viceversa, dal 30.01.2009 che cosa è stato concretamente fatto?

Si assumano gli Enti in indirizzo le responsabilità di quanto non è stato fatto.

D'altronde le ragioni del ritardo potrebbero ricavarsi anche da carenza di coordinamento, così come emerge dai propositi avanzati dalla Direzione Sanità della Regione Piemonte che nel 2009 aveva ipotizzato di *“Risolvere definitivamente sul lungo periodo il problema della presenza ravvicinata degli impianti alle abitazioni garantendo l'assistenza alle autorità comunali competenti ad un auspicabile spostamento dell'impianto in altra sede”* (così testualmente nota prot. 26293/DB2000 dell'8.07.2009) salvo poi emergere in sede di Tavolo tecnico, (cui hanno partecipato : Regione Piemonte Sanità, Regione Piemonte Ambiente, ASL TO1 e Dipartimento Prevenzione ASL TO1, Provincia di Torino, Arpa Piemonte, e Comune di Torino), che la *“discussione ha evidenziato le complessità/difficoltà tecniche, organizzative e finanziarie connesse all'operazione di ricollocazione del sito quali l'individuazione di un'area idonea e soprattutto il reperimento di fondi “* (così testualmente nota prot. 15713 del 17.12.2010 del Comune di Torino)

Il Difensore Civico deve necessariamente invitare i destinatari dell'odierna comunicazione ad una più puntuale attività sostanziale e non solo apparente di coordinamento che, per essere tale, cioè reale, deve sostanziarsi sul piano metodologico e della comunicazione al pubblico :

- a) nell'individuazione precisa delle responsabilità di ciascun partecipante al tavolo;
- b) nella specificazione dei risultati del confronto, che debbono essere sorretti da idonee motivazioni, di cui i cittadini, titolari del diritto all'informazione ambientale, devono essere messi al corrente con modalità chiare e trasparenti, ovvero con le modalità previste dalla legge.

#### 1. Trasparenza e partecipazione

Va da sé, come si ribadisce, che la situazione si ripercuota negativamente anche sul piano della trasparenza, laddove le informazioni pervenute alla popolazione interessata

sono state confuse, parziali, frammentarie se non contraddittorie, inducendo gli interessati in una situazione di obbiettiva confusione.

Naturalmente le responsabilità connesse e conseguenti alla vicenda in oggetto ben potranno rilevare in altri ambiti, dovendo gli Enti in indirizzo valutare anche siffatte implicazioni, tali da poter dar luogo, in ipotesi, a tutele di ordine civilistico e, eventualmente, anche ad ulteriori interventi delle competenti Autorità giudiziarie, in particolare in sede penale e contabile.

## 2. Conclusioni

In relazione ai precedenti punti 1,2,3,4 il Difensore civico intende richiedere agli Enti in indirizzo risposte chiare che comportino la definizione della posizione, con piena assunzione di ogni responsabilità conseguente, derivante *in primis* dall'assolvimento degli obblighi e delle funzioni di cui alla L.R. 19/2004 (*Disposizioni che disciplinano localizzazione, installazione, modifica e controllo impianti fissi di telecomunicazione e radiodiffusione, elettrodotti in attuazione della L. 36/2000*).

Tali interrogativi, che richiedono risposte esaurienti e motivate e soprattutto l'adozione di condotte coerenti e trasparenti, sono motivati dal dovere, proprio della funzione del Difensore civico, non solo di tutelare l'attuazione del principio di trasparenza, ma anche dall'inderogabile dovere di tutelare il principio di legalità, che comporta, nella fattispecie, la tutela di diritti fondamentali della persona e in particolare del diritto umano, tutelato dall'Ordinamento internazionale e interno, all'ambiente e alla salute, che impone, *in primis*, l'osservanza dei principi di precauzione e di prevenzione, tanto più in presenza di risultanze epidemiologiche e riferite ad emissioni sonore accertate da chi di dovere, sia pure con ritardo già non lieve, fra il 2008 e il gennaio 2009.

A distanza di oltre due anni, come giustificare ai cittadini la condizione di stallo?

E' questo l'interrogativo ultimo che rivolgo alle Signorie Vostre.



Per non incorrere in legittime proteste dei cittadini in ordine a ritardi degli effetti del nostro intervento a noi non imputabili, ci vediamo costretti a rammentare che ai sensi dell'art. 4 della L.R. n. 50/81, viene fissato il termine di 15 giorni per ricevere adeguato e motivato riscontro".

### **La comunicazione dell'Azienda sanitaria Locale TO 1 del 3 settembre 2014**

Nel 2014 é pervenuta all'Ufficio comunicazione della Azienda sanitaria TO1- Dipartimento integrato della prevenzione- con cui si evidenziava che l'ulteriore indagine epidemiologica effettuata da ARPA nel 2014 aveva rilevato che *"i risultati complessivi per le patologie indagate nella popolazione residente nell'area di Via Centallo (sia che sia rimasta stabilmente in zona sia che sia successivamente trasferita) depongono per un peggioramento complessivo dello stato di salute della popolazione e per la presenza di patologie stress correlate in eccesso nell'area"* e pertanto il succitato Servizio Igiene edilizia e urbana aveva ritenuto: *"non procrastinabile ulteriormente la possibilità di provvedere al trasferimento dell'impianto in area scarsamente o per nulla popolata, già suggerita in occasione di precedenti valutazioni sullo stato di salute della popolazione residente nell'area"*

L'ufficio provvedeva pertanto, nel richiamare integralmente quanto con la nota 22.02.2011 a suo tempo sollecitato, a chiedere al Comune di conoscere tempestivamente le determinazioni assunte e le misure attivate e/o attivabili da chi spetta e di provvedere, in ipotesi e ove ne ricorrano le condizioni da attentamente valutare, al trasferimento dell'impianto, anche al fine di evitare e prevenire ipotesi di responsabilità degli Enti in indirizzo per eventuali danni alla salute della popolazione residente, così come appaiono prospettati nella succitata nota inviata dal servizio igiene edilizia e urbana.

### **Il riscontro del Comune di Torino**

Al riguardo il Comune di Torino ha risposto evidenziando: *"essendo stata la realizzazione del teleporto di via Centallo approvata con Deliberazione del Consiglio comunale n. mecc 2004/08214/009 dell'8 novembre 2004, la decisione in merito ad una rilocalizzazione deve essere di natura politico-amministrativa. Sulla scorta di considerazioni già condivise in sede di commissioni consiliari della Città di Torino, l'ultima svoltasi sull'argomento il*

*7 ottobre u.s. espletate tutte le azioni di natura anche precauzionale in merito agli aspetti ambientali si é convenuto sulla necessità di coordinare gli Assessori al lavoro, Ambiente, patrimonio, salute al fine di concertare le azioni che ritenessero necessarie....In caso di scelta circa la rilocalizzazione dell'impianto, appare opportuna l'istituzione di un apposito tavolo tecnico che dovrà vedere la partecipazione di tutti i soggetti competenti e della società Skylogic al fine di ricercare un metodo condiviso per la valutazione dei tempi e dei modi relativi al trasferimento"*

Confusione e "scambi" di ruoli e competenze in un continuo rimbalzo *ad infinitum* connotano la vicenda di Via Centallo da cui, a questo punto, emerge un qualche grado significativo di indifferenza alla necessità di soluzioni certe e rispettose, in ipotesi, della salute degli abitanti tenutosi conto che l'ARPA e il Dipartimento integrato della prevenzione della Azienda Sanitaria Loacale TO 1 hanno affermato che *"i risultati complessivi per le patologie indagate nella popolazione residente nell'area di Via Centallo (sia che sia rimasta stabilmente in zona sia che sia successivamente trasferita) depongono per un peggioramento complessivo dello stato di salute della popolazione e per la presenza di patologie stress correlate in eccesso nell'area!"* e ritenuto *"non procrastinabile ulteriormente la possibilità di provvedere al trasferimento dell'impianto in area scarsamente o per nulla popolata, già suggerita in occasione di precedenti valutazioni sullo stato di salute della popolazione residente nell'area"*.

Evidentemente, risulta difficile comunicare con la cittadinanza tali decisioni alla cittadinanza che rivendica a pieno titolo diritto di partecipazione e decisioni coerenti e orientate

**C) Inquinamento acustico: il recepimento delle direttive nn. 2002/49/Ce, 2000/14/Ce e 2006/123/Ce e del regolamento (Ce) n. 765/2008 da parte dello Stato italiano e l'attuazione da parte delle Amministrazioni con la regola della invarianza finanziaria.**

Tra le molte disposizioni di interesse della "legge europea 2013-bis" si segnala la delega al Governo (articolo 19), in tema di inquinamento acustico, nel segno dell'armonizzazione della normativa nazionale con le direttive n. 2002/49/Ce, 2000/14/Ce e 2006/123/Ce e con il regolamento (Ce) n. 765/2008.

L'obiettivo è quello della completa armonizzazione della disciplina nazionale in tema di inquinamento acustico con le citate direttive e regolamento, concernenti in particolare la determinazione e la gestione del rumore ambientale (la direttiva n. 2002/49) e l'emissione acustica ambientale delle macchine e attrezzature destinate a funzionare all'aperto (la direttiva n. 2000/14).

A tal fine il Governo è quindi delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa (e cioè dal 25 novembre 2014), uno o più decreti legislativi per il riordino dei provvedimenti normativi oggi vigenti in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico prodotto dalle sorgenti sonore fisse e mobili.

Si definiscono sorgenti sonore fisse gli impianti tecnici degli edifici e le altre installazioni unite agli immobili anche in via transitoria il cui uso produca emissioni sonore, le infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali, marittime, industriali, artigianali, commerciali e agricole, i parcheggi; le aree adibite a stabilimenti di movimentazione merci; i depositi dei mezzi di trasporto di persone e merci, le aree adibite ad attività sportive e ricreative; sono sorgenti sonore mobili tutte le sorgenti sonore non comprese tra quelle ora richiamate.

E' prescritto che, nell'esercizio della delega, sia operato il recepimento dei cosiddetti descrittori acustici diversi da quelli disciplinati dalla legge quadro sull'inquinamento acustico, n. 447 del 1995 e l'introduzione dei relativi metodi di determinazione a completamento e integrazione di quelli già recati dalla citata legge quadro.

Una prescrizione puntuale nel senso dell'armonizzazione della disciplina nazionale (con le disposizioni di cui alle direttive innanzi citate) concerne il tema delle sorgenti di rumore delle

infrastrutture dei trasporti e degli impianti industriali e in particolare, espressamente posto con riferimento alla disciplina del rumore prodotto in ambiti particolari, quello dello svolgimento delle attività sportive quello prodotto dall'esercizio degli impianti eolici.

È quindi prescritta l'armonizzazione della disciplina nazionale con la direttiva n. 2000/14/Ce, specificamente chiamata a disciplinare l'emissione acustica ambientale delle macchine e attrezzature destinate a funzionare all'aperto, per quanto concerne lo specifico profilo delle competenze richieste alle persone fisiche e giuridiche che mettono a disposizione sul mercato le dette macchine e attrezzature destinate a funzionare all'aperto.

Infine, la delega impone l'adeguamento del regime sanzionatorio in caso di mancato rispetto del livello di potenza sonora garantito previsto dalla direttiva n. 2000/14/Ce, ma anche la definizione delle modalità di utilizzo dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 15 del decreto legislativo 4 settembre 2002 n. 262.

Infatti, detta ultima disposizione si limita a prevedere i minimi e massimi edittali delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le diverse violazioni contemplate dalla disciplina di settore, appunto concernente l'emissione acustica ambientale delle macchine e attrezzature destinate a funzionare all'aperto.

Ovviamente, l'esercizio della delega in questione è assistito dalla regola della invarianza finanziaria, come del resto l'intera legge 161/2014, salvo quanto previsto dall'articolo 34 della stessa per la copertura di specifici oneri derivanti da alcune disposizioni della legge medesima. In sostanza, l'attuazione della delega legislativa di cui all'articolo 19 in esame non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: le amministrazioni interessate provvedono all'adempimento dei compiti ivi previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

**2) Città di Torino: la pedonalizzazione di Via Roma /Piazza castello e il caso della eliminazione dei parcheggi utilizzati dal personale della Prefettura di Torino**

*Lettera prot.n.2177 del 30 dicembre 2014*

"      Alla Direzione  
         Infrastrutture e Mobilità  
         della Città di Torino

         Alla cortese attenzione  
         del Sig. Claudio Lubatti  
         Assessore  
         alla Viabilità, Infrastrutture,  
         Trasporti e Mobilità  
         della Città di Torino

e p.c. Alla cortese attenzione del  
         Sig. Sindaco  
         della Città di Torino  
         On.le Piero FASSINO

**OGGETTO :**    eliminazione parcheggi In Piazza Castello.

Si è rivolta a questo Ufficio ....., funzionario della Prefettura di Torino, rappresentando, in specie, problematiche connesse a lamentata "eliminazione parcheggi in Piazza Castello" nel periodo natalizio.

In particolare, la Sig.ra ....., nel sottolineare la mancata preventiva comunicazione agli interessati delle intervenute disposizioni di divieto di sosta, in specie per quanto attiene ai parcheggi riservati al personale di Polizia ed ai dipendenti della Prefettura (circa 200), per cui l'eliminazione di parcheggi sarebbe stata realizzata *"mentre le auto erano posteggiate regolarmente"* ha evidenziato quanto segue:

Il disagio, se non anche "danni", che, secondo quanto esposto, sarebbero, in ipotesi, stati arrecati oltre che ai cittadini residenti ed ai commercianti, in specie ai dipendenti della Prefettura, i quali, così come testualmente afferma la Sig.ra D'Agostino, *"dovendo spesso utilizzare il nostro mezzo per motivi istituzionali, recandoci spesso in località che distano anche 70-80 km dall'ufficio perché i mezzi pubblici non sono agevoli e spesso più costosi*

dell'amministrazione"; hanno visto ~~suppressi anche i pochi posti riservati nella zona~~ antistante la Prefettura";

"I seri problemi" arrecati agli Uffici della Prefettura di Torino, in quanto, come ulteriormente evidenzia l'esponente, con tali misure si è pregiudicato "il carico e scarico merci" oltremodo rilevante per un ente governativo; tenutosi altresì conto che "oltre alle normali forniture governative, vi sono tutte le amministrazioni comunali, che sono 315, che devono recarsi presso la Prefettura per motivi istituzionali";

l'inadeguatezza dei posteggi che, nel periodo di vigenza delle disposizioni sopra citate, sarebbero stati riservati alla Prefettura "lungo la Via Dei Partigiani", sia per quanto attiene al numero ("circa la metà di quelli che venivano utilizzati prima"), sia per la loro collocazione che li renderebbe "estremamente pericolosi", in quanto posti "in discesa" e in "via stretta per fare manovra di parcheggio", che si afferma "non accessibile all'area pedonale perché la strada è chiusa fino in fondo in ambo le direzioni" e "non è illuminata";

tutto ciò, tenutosi anche conto del costo di rinnovo del permesso ZTL, sostenuto per accedere agli Uffici dai dipendenti della Prefettura, "già a partire dal mese di ottobre 2014", senza previa informazione della prossime limitazioni di parcheggio.

A fronte di quanto rappresentato dalla Sig.ra ....., quale funzionario della Prefettura di Torino, con questa lettera si intende, pertanto, richiedere alle SS.LL. ogni chiarimento più opportuno, diretto a stimolare ogni intervento più efficace di competenza, inteso a fornire urgente risposta a criticità che paiono, in particolare, rendere difficoltoso, in questo periodo natalizio, l'accesso alla Prefettura di Torino – Ufficio Territoriale di Governo da parte, non solo per i dipendenti e del personale di Polizia, ma anche per tutti coloro che, per ragioni anche istituzionali, debbono recarsi presso tale Ufficio; in definitiva, con possibile pregiudizio per il corretto funzionamento dell'Organo periferico dell'Amministrazione statale.

Confidiamo senz'altro che vogliate attivare al più presto ogni ipotizzabile intervento atto a risolvere i problemi sopra esposti, anche in correlazione ad ipotizzabili modifiche strutturali della circolazione nella zona cittadina di cui trattasi; dovendosi intendere l'odierno intervento del Difensore civico svolto in ottica precipuamente preventiva, diretta ad evitare anche criticità future."

Allo stato degli atti, tale lettera è rimasta priva di sostanziali e risolutivi riscontri, essendo, per contro, pervenuti a questo Ufficio, a sostegno del predetto esposto, ulteriori reclami sottoscritti da dipendenti della Prefettura di Torino.

## **E) DIFESA CIVICA E AGENZIA TERRITORIALE PER LA CASA DELLA PROVINCIA DI TORINO**

- 1. Avviata l'attività di collaborazione con l'Agenzia Territoriale per la Casa di Torino a seguito del Protocollo di intesa siglato il 4.12.2013 per "Regolazione del servizio di Difesa civica regionale" con riguardo alla disciplina dei rapporti tra l'ATC e l'Ufficio del Difensore civico regionale**

Di seguito si riporta il testo del Protocollo di Intesa

**PROTOCOLLO DI INTESA TRA ATC TORINO E L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE PIEMONTE, PER LA REGOLAZIONE DEL SERVIZIO DI DIFESA CIVICA REGIONALE**

tra

L'ATC Torino, rappresentata dal presidente Elvi Rossi, in attuazione della delibera dell'ATC n. 124 del 13 novembre 2013 e di seguito denominata "ATC"

e

il Difensore Civico della Regione Piemonte avv. Antonio Caputo quale Autorità indipendente della Regione Piemonte ex art. 90 dello Statuto regionale e di seguito indicato come "Difensore Civico Regionale"

opremesso che ruolo e funzioni sulla difesa civica sono affermati nel Trattato di Lisbona, dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione per la sicurezza e la Cooperazione in Europa e dall'Unione Europea;

oil difensore Civico opera istituzionalmente in collegamento con la rete europea della Difesa Civica facente capo al Mediatore europeo;

ol'azione del Difensore Civico attiene all'area di rilievo costituzionale della protezione dei diritti fondamentali delle persone, oltre che dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi diffusi e degli Interessi giuridicamente rilevanti ed è volta a promuovere per via stragiudiziale tali posizioni giuridiche, in particolare nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, al fine di affermare una legalità sostanziale in funzione di prevenzione;

ole A.T.C. sono Enti pubblici di servizio, non economici, ausiliari della Regione, con competenza estesa al territorio delle rispettive province nel rispetto dei principi



fondamentali contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142 così come stabilito dall'art. 3 della legge regionale 11/93;

o l'ATC non ha istituito un difensore civico;

o resta ferma la funzione pubblica di prossimità e sussidiarietà della difesa civica regionale, così come strutturata sulla base della normativa di riferimento.

Tutto ciò premesso, si conviene e si stipula quanto segue:

- art. 1 oggetto della presente convenzione è la disciplina dei rapporti tra il Difensore Civico regionale e l'ATC Torino;
- art. 2 gli utenti ATC possono rivolgersi al Difensore Civico Regionale con le modalità previste dalla normativa per quanto attiene alla funzione civica regionale e ferme restando le attribuzioni proprie della Difesa civica regionale;
- art. 3 L'ATC Torino attiva il proprio Ufficio Relazioni con il Pubblico (Urp) al fine di promuovere l'attività del Difensore Civico Regionale negli ambiti di competenza e di coadiuvare i cittadini nella presentazione delle istanze;
- art. 4 l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (Urp) fornisce supporto all'ufficio del Difensore Civico Regionale per una risoluzione tempestiva e non burocratizzata degli utenti;
- art. 5 tutti gli uffici ed gli enti comunque associati e partecipati, facenti capo ad ATC, sono tenuti nei riguardi del Difensore Civico Regionale, agli adempimenti previsti nei riguardi della Regione Piemonte e connessi Uffici e Società partecipate dalla legge regionale 9 dicembre 1981, n. 50 e successive modificazioni e integrazioni, in particolare richiamando, circa le modalità di intervento, gli articoli, 2,3, 4 e ferma ogni responsabilità disciplinare dei funzionari proposti, che non assolvano all'obbligo di rispondere con idonea motivazione alle richieste del difensore civico regionale, ove intervenuto in ambiti riservati alle Sue attribuzioni;
- art. 6 incontri periodici tra ATC e il Difensore Civico Regionale saranno organizzati per monitorare l'andamento dell'attività di collaborazione ed eventualmente attivare correttivi che possano migliorare il servizio all'utenza;
- art.7 fermo restando quanto già specificato, ATC si impegna a fornire al difensore civico tutti gli strumenti per una veloce e agevole comprensione delle procedure interne di Atc, mentre il Difensore Civico regionale si impegna a promuovere presso gli utenti ATC che si rivolgono a lui il rispetto delle norme, al di là di ogni legittima istanza;
- art. 8 ATC si impegna a informare il difensore Civico regionale di ogni modifica di legge o di procedura sopravvenga nel corso della durata del presente protocollo;
- art. 9 ATC si impegna a promuovere la collaborazione tra il Difensore Civico Regionale e ATC presso differenti segmenti di pubblico e con tutti gli strumenti a disposizione, per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla difesa civica e il rispetto delle norme;
- art. 10 nessun onere è previsto in capo ai sottoscrittori per l'esercizio dell'attività prevista dalla convenzione.
- Art. 11 la convenzione ha durata di due anni dal momento della sua sottoscrizione.

## 2. Problematiche e interventi

Nel 2014 si è registrato rispetto all'anno precedente un aumento del numero di istanze rivolte al Difensore civico regionale che trae origine dal perdurare della crisi economica e dalla mancanza di misure efficaci per risolvere la situazione di disagio, ai limiti dell'indigenza, in cui fasce sempre più ampie della popolazione vengono a trovarsi.

Dal confronto dei dati relativi alla tipologia degli interventi richiesti emerge ancora una volta, la netta prevalenza delle richieste riguardanti l'emergenza abitativa da cui emergono situazioni di estremo disagio e urgenza, per le quali potrebbe ravvisarsi la possibilità per i Comuni di provvedere secondo la procedura prevista dall'art.

Il Comune può ricorrere a tale procedura in presenza di situazioni di emergenza abitativa, come nel caso di nuclei familiari che debbano forzatamente lasciare la propria abitazione a seguito di provvedimento esecutivo di sfratto e non sia possibile sopperire alla loro sistemazione secondo i tempi previsti per la graduatoria.

In questi casi il Difensore regionale è intervenuto per sollecitare chiarimenti in merito alle ragioni del mancato accoglimento da parte del Comune interessato delle domande di assegnazione in deroga, al fine di verificare, nella situazione rappresentata dall'istante, la sussistenza o meno delle condizioni previste dalla normativa per poter ricorrere a tale procedura.

L'emergenza abitativa evidenzia ancor maggiore gravità alla luce del blocco delle procedure di assegnazione di case di edilizia residenziale pubblica: infatti come confermato anche dai dati forniti dalla stessa Agenzia Territoriale per la Casa, a fronte di circa 10 mila domande di casa popolare presentate per il Comune di Torino, a cui se ne sommano altrettante per i Comuni della Provincia per un totale di circa 20.000 richieste, ne viene soddisfatto annualmente solo il 5% con l'assegnazione di 1000 alloggi circa.

Molte anche le istanze con riferimento a situazioni di morosità incolpevole, ovvero determinata da obiettive difficoltà dei nuclei familiari, dovute al peggioramento della loro situazione economica causato da perdita del lavoro, malattie e finalizzate ad accedere al fondo previsto dal D.L. 31.08.2013, n. 102 convertito in legge 28.10.2013, n. 124.

Ulteriore riflesso della crisi economica si individua nella mancanza di risorse da parte degli enti pubblici e quindi nella difficoltà di approntare misure efficaci per fare fronte alla carenza di alloggi di edilizia economico popolare.

In particolare, secondo quanto riferito dall'Agenzia Territoriale per la Casa della Provincia di Torino circa 300 alloggi non risultano assegnabili in quanto carenti di interventi di manutenzione straordinaria, di cui 79 devono essere bonificati dall'amianto.

Inoltre, sono stati segnalati inconvenienti relativi ad ascensori, impianti elettrici non conformi alla normativa vigente in materia di sicurezza, malfunzionamento degli impianti di riscaldamento, infiltrazioni d'acqua derivanti dalla mancata manutenzione delle coperture degli edifici, alloggi consegnati agli assegnatari in condizioni di degrado.

Alcune segnalazioni hanno posto in evidenza carenze e ritardi nell'esecuzione degli interventi a cui l'Agenzia Territoriale per la Casa in qualità di ente gestore deve provvedere per porre rimedio alle anomalie riscontrate al momento della consegna dell'unità abitativa al nuovo inquilino, in particolare spesso si lamenta la scadente qualità della prestazione eseguita dalle imprese alle quali l'ente gestore aveva affidato l'esecuzione dei lavori.

In proposito si deve rilevare che in diversi casi i problemi prospettati sono stati risolti solo dopo ripetuti solleciti.

Infine, è pervenuto a questo Ufficio un discreto numero istanze riguardanti procedimenti amministrativi avviati da richieste di variazione di intestazione del contratto di locazione a seguito di subentro nell'assegnazione dell'alloggio e anche in relazione a problematiche originate da violazioni da parte degli inquilini delle norme regolamentari che disciplinano l'uso degli immobili di edilizia popolare.

In altri casi, molto dolorosi, l'Ufficio ha affrontato questioni inerenti a decreti di rilascio per occupazione senza titolo.

**F) ACCERTAMENTI/RISCOSSIONE IN AMBITI FISCALI E PREVIDENZIALE:  
INTERVENTI DIRETTI ALLA SEMPLIFICAZIONE E ALL'EFFICIENZA.**

1) "Mini – IMU" (art.1, comma 5, D.L. 30 novembre 2013 n.133), modalità di esazione nuovo intervento per la semplificazione del Difensore civico del Piemonte (la questione dei bollettini pre-compilati).

*Lettera prot.n.41 del 13 gennaio 2014*

" Alla cortese attenzione  
del Presidente ANCI  
On. Piero FASSINO

A tutti i Sindaci  
dei Comuni Capoluogo  
della Regione Piemonte

Alla cortese attenzione del  
Dr. Paolo Savini  
Direttore Centrale  
Servizi ai Contribuenti  
Agenzia delle Entrate

Alla cortese attenzione della  
Dr.ssa Rossella Orlandi  
Direttore regionale Piemonte  
Agenzia delle Entrate

e p.c. Alla cortese attenzione del  
Dr. Andrea Gandolfo  
Garante del contribuente  
Agenzia delle Entrate

Alla cortese attenzione della  
Dr.ssa Bruna Sibille  
Sindaco della Città di Bra  
Presidente Consiglio Autonomie Locali

OGGETTO: "mini – IMU" (art.1, comma 5, D.L. 30 novembre 2013 n.133), modalità di esazione – nuovo intervento per la semplificazione del Difensore civico del Piemonte.

(riferimenti: - nota Difensore Civico prot.n.899 del 19 aprile 2012, - nota Garante del Contribuente per il Piemonte prot. 577/2012 del 24 aprile 2012, - nota Direzione regionale Piemonte dell'Agenzia delle Entrate prot. n.23007 del 2 maggio 2012, - nota del Sindaco di Bra, trasmessa mediante mail del 21 maggio 2012, - nota Direzione Centrale Servizi ai Contribuenti dell'Agenzia delle Entrate prot.n.68723/2012 del 6 luglio 2012).

Richiamiamo integralmente la corrispondenza citata in oggetto, che alleghiamo in copia.

Dopo la cortese lettera interlocutoria, prot.n.68723/2012 del 6 luglio 2012, formulata dall'Egregio Direttore Centrale Servizi ai Contribuenti, Dr.Paolo Savini, e in totale assenza di riscontri, pur doverosi ex lege, da parte dell'ANCI e dei Comuni del Piemonte, ad eccezione del Sindaco di Bra, Dr.ssa Bruna Sibille, come noto alle SS.LL., il legislatore nazionale è intervenuto sulla questione sollevata dal mio Ufficio, intesa a rendere più agevole il pagamento e, nel contempo, a migliorare, sburocratizzandola, l'azione amministrativa, anche in termini di economicità, prevenendo contenzioso, ritardi, errori di conteggio e incomprensioni.

Rileggendo il nostro intervento del 19 aprile 2012, che riprendeva, peraltro, il contenuto di un comunicato stampa del Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili – CNDCEC – del 16 aprile 2012, può verificarsi la sollecitazione a *"dare corso ad ogni operazione diretta a semplificare l'addebito e la riscossione della nuova imposta, mediante predisposizione di bollettini precompilati e specificazione, tra le altre modalità, di possibile pagamento a mezzo MAV, in esenzione da oneri e commissioni"*.

Le stesse parole (*"modello di pagamento precompilato"*) sono state usate dal legislatore nell'art.1, comma 680, della legge 27 dicembre 2013 n.147, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 2013 n.302, che prevede l'obbligo per i Comuni di inviare *"il modello di pagamento precompilato, in tempo utile per il versamento della maggiorazione"*, come anche per il versamento della *"maggiorazione standard"* della TARE5 (per la quale risulta al mio Ufficio che il Comune di Torino inviò ai contribuenti, sia pure non osservando sistematicamente il termine del 16 dicembre 2013, modelli F24 precompilati, peraltro non contenenti gli elementi del conteggio effettuato, in tal modo impedendo al contribuente la corretta e immediata verifica dell'esattezza degli importi addebitati).

La messa a regime di un sistema di esazione razionale, certo e comodo per l'utente, in tal modo semplificandosi l'attività di riscossione e di controllo, costituisce, peraltro, espressione di

principi di collaborazione, efficacia, efficienza e trasparenza, la cui valenza è affermata, tra l'altro dalla legge 27 luglio 2000, n.212, che reca "Disposizioni in materia di statuto dei diritti dei contribuenti".

A seguito, ora, dell'entrata in vigore dell'art.1, comma 680 della legge 27 dicembre 2013 n.147 (potendo, in proposito, presumersi che la norma sia derivata da una concertazione con gli Enti Locali), che prevede a carico dei Comuni il dovere di inviare "il modello di pagamento precompilato", si pone intuitivamente anche un problema di comunicazione, al fine di evitare fraintendimenti, equivoci, contenziosi e causidicità in capo a cittadini che ritengano di dover ricevere, prima del pagamento, il "modello precompilato".

Alla luce di quanto precede e in assenza di comunicazioni univoche e certe da parte degli Enti comunali impositori (situazione di incertezza suscettibile anche di determinare carenza di gettito), considerandosi le segnalazioni, sia pure informali, pervenute allo scrivente Difensore civico, anche al fine di mettere questo Ufficio nella condizione di orientare il cittadino in adempimento alla funzione istituzionale, si confida, atteso anche il tempo trascorso dalla nota del 19 aprile 2012, che si dia corso ad ogni doverosa attività idonea ad applicare la normativa, comunque sgravando i cittadini da oneri e costi (conseguenti, tra gli altri, al possibile ricorso a Dottori Commercialisti, Esperti contabili, CAF), in definitiva nell'interesse primario dell'Amministrazione e dell'utenza.

In definitiva, occorre 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.

Attendo un cortese riscontro, in doveroso confronto con istanze e bisogni che pervengono al Difensore civico dai cittadini e, in tale attesa, confidando nella Vostra attenzione, "

Allegati: - nota Difensore Civico prot.n.899 del 19 aprile 2012, - nota Garante del Contribuente per il Piemonte prot. 577/2012 del 24 aprile 2012, - nota Direzione regionale Piemonte dell'Agenzia delle Entrate prot. n.23007 del 2 maggio 2012,- nota del Sindaco di Bra, trasmessa mediante mail del 21 maggio 2012, - nota Direzione Centrale Servizi ai Contribuenti dell'Agenzia delle Entrate prot.n.68723/2012 del 6 luglio 2012).

**Il riscontro pervenuto dal Sindaco di Biella: lettera del 7 marzo 2014**

4.10.15/2

Comunicazione Registrata dall'Ufficio

PR1



400000405700-0 10/01/15 02

Protocollo

lgr. DIFENSORE CIVICO  
REGIONALE DEL PIEMONTE  
Via Dellala, 8  
10121 TORINO (TO)

Oggetto: IMU modalità di esazione - nota.

Con riferimento alla sua nota del 13/1/14 prot. 41/DC-R, in via preliminare si comunica che all'ufficio scrivente non risulta essere giunta la sua precedente nota del 19/4/12 prot. 899/A0120DC, motivo per cui non è stato possibile fornire l'atteso riscontro prima della data odierna.

Nel merito della questione da lei sollevata, preme sottolineare come il Comune, per quanto attiene l'IMU degli anni 2012 e 2013, in tema di modalità di pagamento non poteva fare altro se non ottemperare alla nota normativa in materia a cui si rinvia (art. 13, c. 12 del D.L. n. 201/2011 e s.m.i.), in base alla quale, come già rilevato dal Sindaco del Comune di Bra, non era consentito adottare la procedura di versamento tramite MAV; essa, peraltro, oltre a risultare illegittima, avrebbe presumibilmente comportato ancor più confusione e ritardi nella corretta esazione dell'imposta, dal momento che all'atto del versamento occorreva garantire l'immediata imputazione allo Stato delle quote ad esso destinate, in particolare modo nell'anno 2012.

Si osserva inoltre che l'oggettiva situazione di difficoltà d'applicazione della normativa IMU, stante anche la sua stratificazione, pone difficili problematiche *in primis* ai Comuni, chiamati ad applicarla, oltre che a tutti i cittadini e che tale stato di cose è imputabile interamente alle scelte del Legislatore fiscale sulle quali non è dato a questo Ente sindacare né disattendere.

Le ristrette scadenze di legge e le numerose variazioni della normativa intervenute dalla sua introduzione, talvolta a ridosso dei termini per il versamento, nonché la necessità di porre in atto alcune cruciali scelte interpretative per l'applicazione concreta dell'imposta, hanno reso impraticabile, considerati anche i vincoli di assunzione del personale ed il carico di lavoro degli uffici comunali interessati, inviare modelli precompilati di pagamento per ogni singola posizione tributaria, con il rischio di trarre in errore il contribuente. Peraltro si rappresenta come fisiologicamente, calandosi nella realtà concreta, è impensabile che un Ente impositore, sempre più gravato di nuove e complesse funzioni alle quali difettano, da contraltare, i mezzi necessari per gestirle e che deve applicare una norma tributaria nata intricata, possa riuscire nei brevi termini ipotizzati a costituire una banca dati perfettamente corretta in tempo reale (per la Città di Biella si parla di

UFFICIO VICE PRESIDENTE  
UFFICIO SERVIZIO  
UFFICIO AMMINISTRAZIONE  
UFFICIO LEGALE

UFFICIO PROTOCOLLO  
UFFICIO TRIBUTI  
UFFICIO AMMINISTRAZIONE

UFFICIO AMMINISTRAZIONE  
UFFICIO TRIBUTI  
UFFICIO AMMINISTRAZIONE

CITTA  
di BIELLASEGRETERIA  
MAGGIORILE  
MAGGIORILE  
MAGGIORILE  
MAGGIORILE

diverse migliaia di contribuenti IMU), propedeutica all'invio di moduli di versamento precompilati, risolvendo in sede operativa e nell'immediatezza problemi di natura strutturale dell'impianto tributario locale che derivano non certo da mancanze dei Comuni ma che sono figli di un accumulo di norme farraginose, dall'esegesi confusa e a volte che rasentano l'incoerenza.

Si rileva, ad ogni buon conto, che sufficiente informativa ed assistenza è stata data ai cittadini tempestivamente, per quanto la situazione normativa l'abbia permesso, tramite gli uffici comunali ed il sito dell'ente.

Quanto al riferimento normativo da lei citato relativo alla maggiorazione TARES ex art. 1, c. 680, della L. n. 147/2013, il Comune di Biella ha ottemperato, nei limiti del possibile e della correttezza della banca dati T.I.A., all'invio dei modelli precompilati ai contribuenti, unitamente ad alcune analitiche informazioni, utili al conteggio della maggiorazione statale richiesta, entro la scadenza di legge del 16/12/13, poi prorogata al 24/1/14 per l'evidentissima difficoltà che comportavano a carico dei Comuni di tutta Italia.

Giova ricordare come tale spedizione sia stata posta a carico degli enti comunali dalla normativa da lei citata, con evidente aggravio di costi, a fronte di un incasso previsto a beneficio dello Stato, seppur introdotto a futura copertura dei costi indivisibili del Comune.

In conclusione, pur essendo il Comune in prima linea a servizio del cittadino nell'interesse del realizzarsi dell'equità sociale sostanziale, scaturita da una legittima e corretta applicazione dei tributi locali, e pur rammaricandoci per i problemi che toccano di riflesso i cittadini e le loro disponibilità economiche, non possiamo che muoverci entro i vincoli della legittimità e già questo impegno assorbe tutti gli sforzi realisticamente sostenibili dalle nostre strutture, precludendoci, di fatto, la possibilità di ulteriori servizi aggiuntivi, giusti condivisibili in linea di principio ma non realizzabili nel concreto.

Certi della sua comprensione e nella speranza di averle esaurientemente chiarito come il Comune si sforzi, nel limite delle proprie possibilità, per erogare un adeguato servizio ai loro cittadini, si porgono i più distinti saluti.

SEGRETERIA  
FINANZIARIA - SERVIZIO  
ECONOMICO - TRIBUTI  
PATRIMONIOPalazzo Pella  
Via Tripoli, 48  
Biella - C.A.P. 13900Dirigente del Settore  
Dott. DOMENICO ALFIERI

IL SINDACO

Dott. Donato GENTILE



Nr. Allegati: 0

TRIBUTI

Tel. 015 350 478 015 350 479 015 350 480 015 350 481 Fax 015 350 486 E-mail: uffici.tributi@comune.biella.it

Sito  
www.comune.biella.it



## 2) Tasse sulla casa: moduli precompilati

- Lettera prot.n.2179 del 31 dicembre 2014

" All'attenzione del  
Presidente  
dell'ANCI Piemonte

e p.c. Alla Segreteria Generale  
dell'ANCI

**OGGETTO:** Tasse sulla casa: moduli precompilati (art.4 comma 12-quater del D.L. 66-2014 convertito con modificazioni con Legge di conversione 23 giugno 2014, n.89).

Come senz'altro noto, l'art.4, comma 12-quater, del D.L. 66-2014 convertito con modificazioni con Legge di conversione 23 giugno 2014, ha previsto che *"Al comma 688 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n.147, gli ultimi tre periodi sono sostituiti dai seguenti: "A decorrere dall'anno 2015, i comuni assicurano la massima semplificazione degli adempimenti dei contribuenti rendendo disponibili i modelli di pagamento preventivamente compilati su loro richiesta, ovvero procedendo autonomamente all'invio degli stessi modelli""*.

In proposito, il quotidiano "Il Sole 24 Ore" di lunedì 29 dicembre 2014, pubblicava un breve commento, che si allega, sottolineando, tra l'altro, che *"lo stesso obbligo, già previsto in passato, è stato tuttavia largamente ignorato dagli enti locali"*..

Il mio Ufficio ebbe, in passato e ripetutamente, ad occuparsi della questione, sollecitando ogni doveroso intervento di semplificazione utile ai contribuenti, ma, in definitiva, soprattutto alle Amministrazioni, messe in tal modo nelle condizioni di poter ridurre al minimo fenomeni di evasione/elusione, conseguentemente ad un'attività di preciso monitoraggio, di specificazione degli importi dovuti nella loro esattezza e di individuazione di tutti gli immobili presenti sul territorio.

Sopravvenuta la disciplina a margine indicata, vogliamo con la presente rappresentare l'utilità e anche la doverosità di mettere a regime procedure automatiche di invio dei modelli precompilati, senza attendere richieste dei contribuenti, comunque informando correttamente i cittadini in ordine alle modalità di riscossione in oggetto, 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"

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri approvato il 3 dicembre 2013 n.159 "Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente"-ISEE Disamina e intervento del Difensore civico a tutela di cittadini e utenti di prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, erogate a favore di anziani non autosufficienti e persone affette da grave disabilità. (Modelli ISEE)

Lettera prot.n.2242 del 31 dicembre 2013

"     Al Consorzi ed Enti Gestori  
      dei servizi  
      socio-assistenziali  
      della Regione Piemonte  
      LORO SEDI

      Alla cortese attenzione  
      Direttore della Sanità  
      Regione Piemonte

      Alla cortese attenzione del  
      Direttore Politiche Sociali  
      e Politiche per la Famiglia  
      Regione Piemonte

e p.c. Alla cortese attenzione  
      dell' On. Beatrice LORENZIN  
      Ministro della Salute

**OGGETTO:**     Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri approvato il 3 dicembre 2013, "Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente" (in fase di pubblicazione) –  
      Disamina e intervento del Difensore civico a tutela di cittadini e utenti di prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, erogate a favore di anziani non autosufficienti e persone affette da grave disabilità.

L' Ufficio del Difensore civico, in passato, ha avuto modo di interloquire più volte e sotto molteplici aspetti con le Amministrazioni in indirizzo, in specie con l'Amministrazione

regionale del Piemonte, Enti Locali, Consorzi ed Enti gestori di 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, in particolare sotto il profilo della compartecipazione al costo delle prestazioni stesse, erogate a favore di anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti e persone affette da disabilità permanente grave, 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 base a quanto previsto dall'art.5<sup>1</sup> del D.L. 6 dicembre 2011 n.201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n.214, il Consiglio dei Ministri, il 3 dicembre 2013, ha approvato Decreto recante *“Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)”*, in fase di pubblicazione, la cui, sia pur futura, ma prossima, entrata in vigore, determina l'odierno intervento, al fine di specificare taluni profili problematici e critici, che riguardano la condizione delle persone interessate e dei loro familiari, l'accesso e le modalità di accesso alle prestazioni, tenutosi conto della valenza del diritto fondamentale alle cure.

Al riguardo, si evidenziano prevalentemente i criteri generali della riforma dell'ISEE, ovvero:

- 1) l'inclusione dei redditi fiscalmente esenti nel calcolo dell'Isee;
- 2) il miglioramento della sua capacità selettiva tramite una maggiore valorizzazione del patrimonio;
- 3) la differenziazione dell'Isee a seconda del tipo di intervento per renderne più flessibile l'applicazione;
- 4) il potenziamento dei controlli.

---

<sup>1</sup> Art. 5. - (Introduzione dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie). - 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni.....

Da una prima analisi del testo del D.P.C.M. del 2013, traspaiono, rispetto alla disciplina previgente, modifiche nella specificazione dell'Indicatore riguardanti, in particolare:

- le componenti dell'Indicatore della Situazione Reddituale; in tale ambito sottolineandosi, in particolare:
  - l'inclusione nella Situazione Reddituale di trattamenti assistenziali, previdenziali, indennitari, a qualsiasi titolo percepiti da Amministrazioni pubbliche (ad es. provvidenze economiche – pensioni, assegni, indennità – concesse agli invalidi civili, pensione sociale, contributi per prestazioni sociali – ad es. contributi per “vita indipendente” – assegni di cura, ecc.),
  - la differenziazione della franchigia a seconda della gravità della disabilità dell'utente delle prestazioni (persone con disabilità media, grave e persone non autosufficienti),
  - l'individuazione di specifiche spese detraibili, in specie con riguardo alle persone affette da disabilità e non autosufficienti;
- la definizione della Situazione Patrimoniale, con una più precisa e circostanziata individuazione dei componenti del patrimonio mobiliare e immobiliare e una valorizzazione di quest'ultimo commisurata al valore IMU;
- la composizione del nucleo familiare, che viene diversificata a seconda del tipo di prestazione richiesta e che, in specie,
  - per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria assicurate a persona maggiorenne nell'ambito di percorsi assistenziali integrati (interventi di sostegno e di aiuto familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio, interventi atti a favorire l'inserimento sociale), si riferisce, oltre che al beneficiario, al coniuge, ai figli minori, nonché ai figli maggiorenni a carico, mentre per prestazioni agevolate di tale tipologia assicurate a persone minorenni si riferisce ai genitori, anche se non conviventi;
  - per le sole prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo, è individuata, considerandosi, come “componenti aggiuntive” del nucleo originario tutti i figli del beneficiario delle prestazioni, anche non presenti e conviventi nel nucleo familiare stesso.

*Profili problematici connessi alla nuova regolamentazione ISEE.***a) Il problema dell'accesso incondizionato alle prestazioni (diritto alle cure).**

Tenutosi conto che, sulla base del D.lgs. 31 marzo 1998, n.109 (*"Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della L.27 dicembre 1997, n.449"*), articoli 3, comma 2-ter e 2, comma 6 e della disciplina civilistica in tema di alimenti, ex art.433 e seguenti Codice civile, la costante giurisprudenza di legittimità e di merito ha, anche di recente, affermato il "principio di evidenziazione della situazione economica del solo assistito", rispetto alle persone affette da disabilità permanente grave ed ai soggetti anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti, a prescindere dal contesto familiare in cui la persona è collocata, in funzione della valorizzazione della dignità intrinseca, dell'autonomia individuale e dell'indipendenza della persona disabile (come sancito dalla Convenzione ONU di New York del 13 dicembre 2006 sui "Diritti delle persone con disabilità")<sup>2</sup>, escludendosi la possibilità di intervenire sulla disciplina dell'obbligo alimentare di cui all'art.433 c.c., modificando i caratteri del credito alimentare, costituente un diritto strettamente personale ed indisponibile, oltretutto riservato alla legislazione statale esclusiva, non potendo la preventiva attivazione del credito alimentare da parte dell'interessato integrare un criterio di accesso ai servizi<sup>3</sup>; tutto ciò considerato, occorre senz'altro evidenziare l'esigenza di non vedere subordinato all'adempimento di oneri, ovvero obblighi imposti, in ipotesi, da normativa secondaria, l'accesso a prestazioni sociali agevolate, assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo.

In altre parole, occorre, in ogni caso, impedire che la persona, in quanto tale, venga comunque privata o menomata, nella sua aspettativa legittima, del diritto alle cure, incombendo sugli Enti in indirizzo ogni responsabilità conseguente.

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

Sulla base delle segnalazioni pervenute a questo Ufficio, riferite alle condizioni delle persone interessate, emerge senz'altro la necessità di valutare l'opportunità, se non anche la

<sup>2</sup> vedasi Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 16 settembre 2011 n.5185

<sup>3</sup> vedasi T.A.R. Lombardia, Sezione III, sentenza 10 settembre 2013 n.2121

necessità, che la modulistica venga compilata direttamente ad opera degli uffici, sgravando comunque l'anziano non autosufficiente o la persona affetta da disabilità, titolare del diritto e richiedente 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 (ciò che ha determinato il Difensore civico a richiedere un parere all'Autorità Garante per la protezione dei dati personali).

In ogni modo, va escluso 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.

Si richiama ulteriormente l'attenzione sulla necessità di valutare attentamente la componente patrimoniale, che, sulla base del notorio e riferendoci a numerosi casi venuti ad evidenza del Difensore civico, 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).

\*\*\*\*\*

In conclusione, alla luce di quanto sopra esposto, naturalmente riservandoci ogni ulteriore approfondimento e ogni specifico intervento, lo scrivente Difensore civico ha inteso prioritariamente sottoporre all'attenzione delle SS.LL. aspetti e problematiche frequenti, riferite alla nuova regolamentazione ISEE e al suo impatto, in concreto, sulla condizione di cittadini anziani malati cronici non autosufficienti e persone affette da disabilità grave, ai quali deve comunque essere garantito il diritto alle cure, nel segno della continuità assoluta.

Salva restando la possibile rimodulazione del Decreto in parola da parte di chi spetta, rimaniamo a disposizione, confidando che il presente intervento costituisca stimolo per un approfondimento in concreto delle problematiche, diretto a prevenire situazioni critiche, conflitti, errori e, in definitiva, a migliorare la vita dei cittadini, nel rispetto della legalità, della trasparenza e dell'uniformità di trattamento su tutti i territori, costituendo l'ISEE "livello essenziale delle prestazioni".

A tal fine, il Difensore civico comunica la propria disponibilità per ulteriori e fruttuose interlocuzioni " \* \* \*

Ad oggi non é pervenuto alcun riscontro da parte degli enti interpellati

## **G) TRASPORTO LOCALE**

### **1) STRUMENTI DI RECLAMO E RISOLUZIONE EXTRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE IN MATERIA DI SERVIZI FERROVIARI.**

- Regolamento CE n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario

Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, entrato in vigore il 3 dicembre 2009, tutela i passeggeri che viaggiano in treno nell'UE mediante l'applicazione di una serie di diritti di base:

1. il diritto a parità di accesso al trasporto, e in particolare la protezione da discriminazioni basate su nazionalità, residenza o disabilità;
2. il diritto all'assistenza, senza costi aggiuntivi, per i passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta;
3. il diritto di avere informazioni prima della partenza (per es. sul prezzo del biglietto) e nelle varie fasi del viaggio (per es. ritardi, coincidenze);
4. il diritto al rimborso del prezzo del biglietto in caso di soppressione o ritardi prolungati;
5. il diritto a un servizio di trasporto alternativo (itinerario alternativo) o a una nuova prenotazione, a seconda delle preferenze del passeggero, in caso di ritardi prolungati o soppressione del servizio;
6. il diritto a un livello minimo di assistenza nelle stazioni e a bordo dei treni in attesa dell'inizio o del proseguimento di un servizio in ritardo;
7. il diritto a un rimborso in caso di ritardo prolungato o di soppressione del servizio, a determinate condizioni;
8. il diritto a un risarcimento danni in caso di decesso o lesioni (compresi i danni al bagaglio trasportato dal passeggero) e di incidenti riguardanti il bagaglio registrato (perdita, danneggiamento, ritardo nella consegna), a determinate condizioni;
9. il diritto di disporre di un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami in caso di servizio insoddisfacente;
10. il diritto alla corretta applicazione della normativa UE da parte dei vettori e a un'attuazione effettiva da parte delle autorità nazionali.



- Decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70 *“Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario”*

Al regolamento comunitario sopra citato è stata data recentemente esecuzione in Italia con il decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70, che individua all’art.4 nell’Autorità di regolazione dei trasporti *“l’Organismo di controllo che vigila sulla corretta applicazione del regolamento e può effettuare monitoraggi e indagini conoscitive sui servizi di cui al regolamento stesso, per quanto ivi previsto. L’Organismo è altresì responsabile dell’accertamento delle violazioni delle disposizioni del regolamento sulla effettiva tutela ed esecuzione dei diritti ed obblighi di cui al regolamento comunitario e dell’irrogazione delle sanzioni previste dal presente decreto”* e rimettendo all’Autorità stessa la definizione di disposizioni operative e procedurali.

- Procedure di reclamo presso l’Autorità di regolazione dei trasporti: necessità del preventivo reclamo scritto all’impresa ferroviaria o al soggetto gestore.

L’Autorità di regolazione dei trasporti, con delibera del Consiglio del 4 luglio 2014 n. 52, ha adottato il “Regolamento” ed il “Modulo di reclamo” per l’accertamento e l’irrogazione delle sanzioni previste dal Decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70.

In particolare, l’Autorità procede all’accertamento delle violazioni e all’irrogazione delle sanzioni di sua competenza:

- d’ufficio
- a seguito di reclamo presentato da passeggeri, anche mediante associazioni rappresentative dei loro interessi, ove legittimate. In tale ipotesi:
  1. il reclamo dev’essere proposto compilando l’apposito modulo predisposto dall’Autorità
  2. il reclamo all’Autorità è improcedibile qualora non sia già stato presentato un reclamo all’impresa ferroviaria o al gestore, o qualora non siano inutilmente decorsi i termini di trenta giorni o, in casi giustificati, di tre mesi, previsti dalla procedura avviata a seguito del reclamo all’impresa.

Viene quindi confermato il principio della necessità del preventivo reclamo scritto al soggetto gestore, principio già espresso nell’ambito delle procedure di reclamo presso l’Autorità per l’energia elettrica e il gas e ribadito nel decreto legislativo 2014 n. 70, vale a dire la necessità che il reclamo dell’utente, prima di essere presentato all’Autorità, venga preventivamente inviato

all'esercente, al fine di superare le criticità connesse con il trattamento di reclami irregolari o incompleti, e in ossequio al principio che la soluzione della controversia debba essere ricercata in primis all'interno del rapporto tra cliente ed operatore, sottolineando così la terzietà della stessa Autorità quale soggetto di regolazione del mercato di riferimento.

Per i reclami per cui si ravvisi il pericolo di danni gravi ed irreparabili, peraltro l'Autorità ha il potere di intervenire d'ufficio.

▪ **Procedura di reclamo presso il Difensore civico in materia di servizi ferroviari**

Analogamente a quanto avviene in materia di energia elettrica e gas, una volta raccolta l'istanza del cittadino-utente nell'apposito modulo di reclamo, l'azione della Difesa Civica in materia di servizi ferroviari è disciplinata dai seguenti principi

- **necessità del preventivo reclamo scritto nei confronti dell'ente gestore;**
- **terzietà del Difensore civico nella relazione tra cittadino e gestori di pubblici servizi;**
- **informazione e orientamento dell'utenza;**
- **rapporto con i gestori del servizio e con l'Amministrazione regionale competente**
- **rapporto di collaborazione del Difensore civico con le Autorità Garanti;**

**Necessità del preventivo reclamo scritto nei confronti dell'ente gestore**

Gli artt. 3 e 4 della legge regionale del Piemonte 9.12.1981 n. 50 e successive modifiche e integrazioni, istitutiva dell'Ufficio del Difensore civico, ma anche più in generale e in via di principio tutte la normativa riguardante l'intervento dell'Ombudsman, stabiliscono che il Difensore civico interviene normalmente su istanza di chi, avendo richiesto alle Amministrazioni un atto dovuto, non lo abbia ottenuto senza giustificato motivo e che il Difensore civico, alla richiesta di iniziativa proposta da un cittadino, valuta il fondamento dell'istanza e ulteriormente se siano state esperite le ordinarie vie di rapporto con l'Amministrazione.

Alla luce di tali disposizioni, va ribadita anche in questa sede la necessità che il reclamo dell'utente, prima di essere presentato all'Ufficio del Difensore civico, deve essere preventivamente inviato al gestore, a cui deve essere lasciato il margine temporale per poter rispondere, di norma previsto nelle carte di servizio reperibili sui siti degli Enti gestori.

**Terzietà istituzionale del Difensore civico nella relazione tra cittadino e gestori di pubblici servizi e funzione di mediazione istituzionale**

Il Difensore Civico, essendo il suo intervento caratterizzato da finalità di interesse pubblico (la buona amministrazione e la trasparenza amministrativa), non può esercitare un'attività di consulenza personale ovvero difensiva, volta alla tutela della persona fisica o giuridica, che caratterizza in particolare l'attività forense, e comunque di mandatario della parte. Ne consegue in particolare che:

- il Difensore Civico non provvede ad inviare segnalazioni "in nome e per conto del cliente", in quanto la relazione che intercorre fra il Difensore Civico e il cittadino che si rivolge alla Difesa Civica non può in nessun modo essere assimilata al rapporto, di natura professionale, che intercorre fra cliente e consulente fiduciario (avvocato, commercialista, consulente in genere) abilitato alla trattazione del caso, anche in via esclusiva, come si evince dalla previsione dell'art. 348 c.p. che sanziona l'esercizio abusivo della professione forense;
- il Difensore Civico interviene non solo per tutelare la specifica posizione del cittadino che si è a lui rivolto, ma più in generale il diritto di tutti i cittadini, che si trovino in condizioni analoghe, ad una buona amministrazione nell'interesse di tutti;

Il Difensore Civico non può inoltre adottare atti di amministrazione attiva e/o sostitutiva, quali provvedimenti di annullamento, revoca, rettifica, sospensione dell'efficacia e via discorrendo, nemmeno disponendo il Difensore civico della possibilità di nominare un perito che potrebbe in ipotesi svolgere accertamenti di natura tecnica con riguardo alle problematiche sollevate.

Tuttavia, proprio in virtù di tale posizione di terzietà, il Difensore civico assolve una attività di mediazione istituzionale con cui dà corso al confronto ed all'ascolto attivo tra i diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella vicenda, e altresì volta ad individuare un contatto qualificato con i gestori di pubblico servizio e a migliorare la vicinanza tra utenti e gestori.

#### **Informazione e orientamento dell'utenza**

L'Ufficio del Difensore civico svolge attività di orientamento e di corretta informazione all'utente sugli strumenti a sua disposizione, con particolare riferimento alle procedure di reclamo presso l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nonché ad ogni altro mezzo utile per definire correttamente momenti o situazioni di criticità.

#### **Rapporto con i gestori del servizio e con l'Amministrazione regionale competente**

Oltre ad evidenziare i suddetti problemi e criticità emersi dal confronto con gli utenti, la Difesa civica ha manifestato la propria disponibilità ad aprire un "tavolo di confronto", con i competenti

gestori del trasporto e della rete ferroviaria e l'Amministrazione regionale, con il pieno coinvolgimento degli utenti e delle Associazioni rappresentative dei medesimi, affinché, con il necessario coordinamento tra le rispettive Amministrazioni, venissero individuate le forme e i modi più adeguati per risolvere i segnalati disservizi.

#### **Rapporto di collaborazione del Difensore civico con le Autorità Garanti**

Il Difensore civico interviene, non in quanto patrocinatore del reclamo individuale del singolo utente, ma nell'ambito del rapporto di collaborazione tra Difesa Civica e Autorità Garanti, regolata in Piemonte dallo Statuto e più in generale propria dei rapporti tra Organismi e Autorità indipendenti.

Il Difensore civico agisce facendo riferimento anche alle problematiche comuni ai reclami presentati e in tal modo:

esprime una funzione di garanzia per il buon andamento e l'imparzialità della prestazione erogata; contribuisce in modo fattivo nell'opera di individuazione e vigilanza sui disservizi ferroviari, rendendo più incisiva la tutela dei diritti del cittadino/consumatore;

formula proposte e suggerimenti volti a migliorare la gestione del pubblico servizio.

fornisce all'Autorità Garante elementi utili per ogni intervento anche sanzionatorio di competenza di quest'ultima.

## **2) Criticità evidenziate: soppressione linee ferroviarie e "rigidità" del sistema ferroviario metropolitano regionale**

Diversi comitati di pendolari si sono rivolti a questo Ufficio evidenziando la soppressione di diverse linee ferroviarie.

In particolare, il Comitato Treni Per Tutti, che lamenta la soppressione di fermate intermedie nella linea ferroviaria Novara-Biella, richiede di non sopprimere le fermate nelle stazioni di Sillavengo e Nibbia per i seguenti treni:

treno 4065                      Biella 07,34 – Novara 08,36

treno 4819                      Biella 13,55 – Novara 14,57

treno 4071                      Biella 16,40 – Novara 17,45

treno 10404                      Novara 17,16 – Biella 18,24

treno 4868/4084                  Novara 18,18 - Biella 19,18

treno 4824 Novara 21,10 – Biella 22,05

Il Comitato Utenti Pont Rivarolo Torino richiede il ripristino del servizio autolinea Pont- Canavese – Cuorgnè – Rivarolo – Leinì – Mappano - Torino (Via Fiocchetto) e ritorno nei seguenti orari considerati cruciali per lavoratori e studenti:

Andata da Pont Centro: ore 6,12 - 6,37- 9,42

Ritorno da via Fiocchetto: ore 12,30 – 14,25 – 16,25 – 17,10 – 19,50

Il Comitato segnala inoltre disservizi ferroviari nella tratta Torino Ceres nel mese di agosto:

- servizio dimezzato
- tragitto pullman più treno
- ritardi quotidiani

Permane il disagio del gruppo di pendolari della tratta ferroviaria Racconigi - Cuneo in cui, con la riorganizzazione degli orari dei treni e del Servizio Ferroviario Metropolitano di Torino, i pendolari lamentano che Racconigi è l'unica città cuneese a cui è stata preclusa la fermata dei Treni Veloci diretti sia a Cuneo che a Savona e che i treni diretti a Cuneo non fermano più a Racconigi pur transitandovi.

A tal proposito è pervenuta al nostro Ufficio la nota dell'Assessore regionale ai Trasporti dell' 11.02.2014 in cui si afferma, con riferimento al Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale, tra l'altro che " *..questo tipo di sistema ferroviario cadenzato è una struttura rigida, che non permette di apportare modifiche né all'orario dei singoli treni (ad eccezione dei collegamenti spot e dei collegamenti di inizio e fine servizio su cui è possibile una maggiore flessibilità), né ai singoli sistemi senza scadenzare l'intero impianto vigente. Purtroppo il volume dei traffici e la complessità degli orari non permette di realizzare ed ottimizzare tutte le coincidenze, verso tutte le direzioni, in tutti i nodi di interscambio. Nella progettazione del servizio, quando si è resa obbligatoria una scelta, sono state privilegiate le relazioni a maggior domanda. In particolare i treni n. 10203 e 10212, per i quali viene chiesta l'assegnazione della fermata di Racconigi, fanno parte del sistema rigido, inoltre gli spostamenti da Racconigi verso Cuneo non rappresentano la massa critica che grava maggiormente verso Torino. Tuttavia, i collegamenti su Cuneo sono garantiti con l'interscambio a Fossano.*

*Nei futuri sviluppi e ampliamenti del Sistema Ferroviario Metropolitano, si terrà conto delle segnalazioni per migliorare il servizio alla ricerca di nuovi collegamenti e relative coincidenze nei nodi di interscambio senza inficiare quelle già esistenti. Questo sarà passibile, in alcuni casi, solo con opportuni interventi infrastrutturali"*

PAGINA BIANCA

€ 20,60



\*171280005830\*