



**ALLEGATI**

PAGINA BIANCA



Alla cortese attenzione  
dell'Assessore alle  
Politiche sociali, della  
famiglia e della casa  
Regione Piemonte  
Dr. Augusto Ferrari  
via Lagrange, 24  
10100 TORINO

Alla cortese attenzione  
dell'Assessore alla  
Sanità, Livelli Essenziali  
di Assistenza, Edilizia  
sanitaria della  
Regione Piemonte  
Dr. Antonino Saitta  
C.so Regina Margherita  
153 bis  
10100 TORINO

e per conoscenza

Ill.mo Presidente del  
Consiglio Regione  
On Mauro Laus

Ill.mo Presidente della  
Giunta Regionale  
On Sergio Chiamparino

Avvalendomi della facoltà riconosciuta dalla legge istitutiva della Difesa  
civica nella nostra Regione<sup>1</sup> ed a seguito del seminario di approfondimento sul  
tema delle politiche per anziani non autosufficienti del 21 aprile scorso

<sup>1</sup> L'articolo 8, intitolato Relazioni del Difensore Civico, prevede al terzo comma che in ogni momento il  
Difensore Civico può inviare relazioni su questioni specifiche, in casi di particolare importanza





rassegno le osservazioni che seguono, auspicando che esse possano risultare di utilità nel contesto degli interventi riformatori che le SSLL stanno operando.

Non può certamente revocarsi in dubbio che nel novero della complessa e tormentata (in conseguenza della restrizione delle risorse economiche ad essa destinate) azione di governo della sanità regionale, debba essere assegnata una collocazione di primario rilievo al tema delle difficoltà nella gestione dell'assistenza agli anziani divenuti pazienti cronici in conseguenza di plurime patologie.

In estrema sintesi pare a chi scrive che le carenze di maggior rilievo attengano, ormai da svariati anni:

- 1) ai tempi eccessivi ed alla complicazione del percorso di presa in carico dei bisogni degli anziani non autosufficienti affidato alle Unità di Valutazione geriatrica ed ai Servizi sociali
- 2) all'assenza di interpretazioni e prassi univoche in sede di applicazione della complessa normativa vigente da parte sia degli operatori sociali e sanitari che delle diverse ASL, con il conseguente rischio del verificarsi di una babele dell'azione socio assistenziale svolta nell'interesse degli utenti.
- 3) alle discrasie nel funzionamento del sistema di assistenza domiciliare nel territorio regionale (in particolare tra la città di Torino ed il resto della regione)

Una situazione confusa, denunciata con nettezza anche dall'Ordine dei Medici della Provincia di Torino che, con nota del 16 settembre 2013, sottolineava *"la scarsa chiarezza dello scenario organizzativo, il fraintendimento dei ruoli e delle responsabilità. . "* sollecitando *"la predisposizione di un documento agile e di facile consultazione condiviso con i professionisti, le strutture sanitarie, da diffondere tra tutti coloro che hanno ruolo o responsabilità in materia, che riassume quali sono i percorsi attivabili, le procedure da seguire e le regole cui attenersi, quali*





*sono gli strumenti che possono essere di supporto alle famiglie che decidono, ed hanno la possibilità di farsene carico, di assistere al proprio domicilio le persone per vari motivi. . .”*

Il contesto è stato poi certamente esacerbato dal contenzioso giurisdizionale che ha avuto ad oggetto il meccanismo delle liste di attesa utilizzato per la presa in carico dell'anziano non autosufficiente previsto nella DGR 14-5999 ed il tema delle quote di compartecipazione per i malati di alzheimer previsto nella DGR 85-6287 del 2013 (resistente la Regione Piemonte nei confronti di svariati ricorrenti, tra cui il Comune di Torino) le cui contrastanti (a seconda dei gradi di giudizio) e non sempre convincenti<sup>2</sup> decisioni non hanno certo contribuito a fare chiarezza sui delicati temi affrontati in tali occasioni dalla giustizia amministrativa.

Nella complessa situazione fin qui descritta un ruolo di tutela e di supplenza nell'orientamento degli utenti è stato svolto dalle associazioni di volontariato che, nel loro concreto ed articolato adoperarsi in favore dei parenti di anziani non autosufficienti -in grave difficoltà nel fronteggiare i tempi di attesa per il ricovero dei loro congiunti nelle RSA o per l'accesso all'assistenza domiciliare- hanno, tra l'altro, suggerito ai propri associati di utilizzare lo strumento previsto dall'articolo 12 del Decreto legislativo 229/99 che consente di "**opporci**" alle dimissioni del proprio congiunto dalla struttura sanitaria in cui è ospitato

Anche nel corrente anno il Difensore civico del Piemonte, ha infatti ricevuto, per conoscenza e con cadenza quotidiana, numerosissime lettere di "*opposizione alle dimissioni*" da strutture socio-sanitarie od ospedaliere, indirizzate alle Aziende Sanitarie competenti per residenza del paziente e sede

<sup>2</sup> Sottopone a severa critica le motivazioni della sentenza 604/2015 del Consiglio di Stato, ablativa della decisione del TAR Piemonte 199/2014, il professor Francesco Pallante in "Diritti costituzionali ed equilibrio del bilancio: il Consiglio di Stato torna agli anni cinquanta", Rivista Democrazia e Diritto, numero 1/2015, pag 88





della struttura, a Comuni ovvero a Consorzi gestori delle funzioni socio-assistenziali.

Tali iniziative, normalmente assunte da familiari, paiono sintomatiche dell'esistenza di un aperto conflitto tra i bisogni degli anziani non autosufficienti e la capacità di risposta dell'Amministrazione e risultano originate, per la maggior parte, dalle difficoltà economiche delle famiglie meno abbienti che, per il lungo periodo della lista di attesa, debbono farsi carico della spesa relativa alla retta complessiva (quota sanitaria e quota alberghiera) di ricovero presso strutture residenziali.

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

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

Un sistema di cui questo Ufficio ha denunciato negli anni scorsi (in consonanza con l'impostazione fatta propria dal TAR Piemonte) la contrarietà al principio di continuità assistenziale ma che, alla luce delle osservazioni che si sono svolte, si svela paradossalmente disfunzionale anche sotto il profilo della spesa.

Concludo questa sintetica riflessione, formulata nella consapevolezza - rispettosa dei reciproci ruoli- della particolare complessità e delicatezza delle





scelte di allocazione delle risorse che le S.S.L.L. sono chiamate ad affrontare, sottolineando l'aspetto etico che ad esse, a sommosso avviso di chi scrive, occorrerebbe premettere.

L'intempestività del sistema di presa in carico dei bisogni degli anziani non autosufficienti produce infatti non solo una ben visibile contraddizione tra i bisogni di costoro e la capacità di risposta della Pubblica Amministrazione ma, allo stesso tempo, accentua, o almeno slatentizza, quel conflitto interno alle famiglie degli anziani non autosufficienti i cui esiti non possono che risultare aggressivi nei confronti del bene della coesione sociale.

Come è ben noto alle S.S.L.L., negli ultimi cinquant'anni la struttura della famiglia è profondamente cambiata nel nostro paese, essendo progressivamente venuti meno i nuclei familiari "allargati", tra di loro fortemente interrelati, ed essendo andato via via scemando il numero dei componenti dei singoli nuclei familiari. Il che comporta una drastica riduzione dei soggetti in grado di assistere i membri della famiglia in difficoltà ed una loro assai maggior fatica.

A ciò si aggiunga che, in particolare nell'attuale congiuntura economica, i ritmi delle attività lavorative si sono fatti viepiù inconciliabili con la cura degli anziani non autosufficienti: ecco dunque che nelle famiglie costrette a fronteggiare la malattia cronica di un congiunto anziano desideroso di essere curato a casa ed impossibilitate ad accontentarlo, può svilupparsi un contrasto, una drammatica quanto angosciante antinomia, tra aspettative psico-affettive dell'uno e capacità di soddisfarle degli altri<sup>3</sup>.

Eppure l'istituzionalizzazione dovrebbe rappresentare l'estrema ratio proprio per le persone più fragili, perché le costringe a trascorrere gli ultimi anni della propria vita dovendo condividere con sconosciuti spazi, abitudini, e stili di vita,

<sup>3</sup> Espressiva di questa difficoltà appare la frase, contenuta nelle lettere di opposizione, secondo cui: "Lo scrivente non è in grado di assicurare le necessarie cure al proprio congiunto, anche perché assolutamente sprovvisto delle occorrenti competenze sanitarie, e non intende assumere oneri di competenza della Asl"





sottostando a regole decise da altri, subendo limitazioni importanti della propria libertà e, purtroppo, a volte, anche lesioni alla propria dignità.

Quel contrasto, quell'antinomia, vanno dunque affrontate con soluzioni capaci di salvaguardare i valori della solidarietà generazionale e dell'affetto tra i membri della famiglia ed in questa direzione va rammentata la promessa, contenuta nella Legge 10 del 2010, di rendere **“effettiva la possibilità di scelta tra cure domiciliari e inserimento in strutture socio-sanitarie”**.

Una direzione perseguita, da ultimo, con il Progetto residenziale “RSA aperta” approvato con DGR lo scorso 16 maggio, che presenta però il limite di riservare al futuro un complessivo intervento di riforma della domiciliarità (sulla cui urgenza non dovrebbe nutrirsi dubbio per le ragioni prima richiamate)

Ancor meno prorogabile, tenuto conto delle implicazioni etiche cui si è fatto cenno, appare la necessità di fronteggiare le difficoltà delle famiglie degli anziani non auto sufficienti, sia nel percorso di presa in carico sia con riferimento al nodo delle liste di attesa che, per molte di esse, risulta estremamente pregiudizievole.

Con i più cordiali saluti.

IL DIFENSORE CIVICO  
Avv. Augusto FIERRO





Ill.mo Assessore Trasporti  
della Regione Piemonte  
Corso Stati Uniti 21  
10128 TORINO  
On Francesco Balocco

e, per conoscenza

Ill.mo Presidente del  
Consiglio regionale del Piemonte  
On Mauro Laus

Ill.mo Presidente della  
Giunta regionale  
On Sergio Chiamparino

**Oggetto: Mancato rinnovo tessere libera circolazione su linee urbane ed extraurbane di trasporto pubblico locale- D.G.R. 31.07.2015, n. 62-1987-**

**Suggerimenti del Difensore civico**

Negli scorsi mesi si sono rivolti a questo Ufficio alcuni cittadini residenti nell'area della Città metropolitana di Torino, anziani ultrasessantacinquenni affetti da disabilità, lamentando il mancato rinnovo della tessera gratuita di libera circolazione su linee urbane ed extraurbane di trasporto pubblico locale prevista in riferimento a condizioni di invalidità, motivato da parte dei competenti uffici in base all'assenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente per il rilascio della "Smart Card Bip".





Tutti gli esponenti hanno evidenziato però di non avere mutato la propria condizione di invalidità dal momento dell'avvenuto rilascio ed hanno sottolineato di non comprendere le ragioni sottostanti al provvedimento di revoca.

L'Ufficio ha pertanto provveduto ad una disamina della normativa che ha via via disciplinato la materia ed altresì a consultare, per raccogliere ulteriori delucidazioni, alcuni Dirigenti delle Amministrazioni aventi responsabilità per il trasporto pubblico regionale e della città di Torino

#### Osservazioni

Nel 1992 la Giunta regionale, con Deliberazione del 14 settembre n. 107-18324, stabilì un rinnovo dei termini di validità delle preesistenti tessere di libera circolazione sulle linee extraurbane rilasciate a persone disabili, prevedendo per i soggetti ultrasessantacinquenni, in deroga a quanto stabilito nella precedente DGR del 14 ottobre 1986, la concessione del beneficio quando costoro *"abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età"*.

Il criterio adottato dalla Deliberazione del 1992 fu mutuato dall'articolo 6 del D.L. 509/88 secondo cui nelle certificazioni redatte dalle Commissioni sanitarie competenti a valutare le invalidità dell'attestazione della percentuale poteva farsi a meno, con riferimento ai soggetti ultrasessantacinquenni portatori di difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età, dell'attestazione della percentuale di invalidità. Il D.L. 509/88, avente ad oggetto il tema di indennità di accompagnamento accostava però tale requisito alla sussistenza di affezioni causative della necessità di un'assistenza continua o dell'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore: dal richiamo a quelle disposizioni non si sarebbe potuta far discendere, come invece è poi avvenuto, la concedibilità dell'agevolazione anche nei confronti di soggetti affetti da meno intense difficoltà motorie. Ciò, a maggior ragione, tenuto conto della circostanza che la citata delibera



del 1992 espressamente prevedeva che la rinuncia all'attestazione avrebbe potuto riguardare solo persone affette da "invalidità mai inferiori al 70%".

Sta di fatto che, nel corso degli anni, si è verificato un malinteso in sede applicativa (se ne dà atto, pur se ellitticamente, nella circolare contenente chiarimenti datata 14 giugno 2013 della Direzione Trasporti) e la disposizione della DGR è stata interpretata come se avesse inteso concedere agevolazioni sul trasporto pubblico anche ad anziani ultrasessantacinquenni affetti da difficoltà motorie di minor rilevanza.

Nel 2007, con legge finanziaria 23 aprile n. 9, il Consiglio regionale, probabilmente consapevole degli equivoci stratificatisi nel tempo, avviò un *"processo per giungere progressivamente, entro il 2009, a riconoscere la libera circolazione sui mezzi di trasporto pubblico locale agli invalidi civili, agli invalidi del lavoro, agli invalidi di guerra e ai portatori di handicap"* a condizione che essi siano ***"formalmente riconosciuti dalle commissioni mediche previste dalla legislazione vigente con un grado di invalidità non inferiore al 67 per cento o equiparato"***.

Sul tema è poi tornata la già citata circolare prot. n. 3212/DB1204 del 14/06/2013, con cui, dopo aver provveduto ad un utile excursus delle diverse agevolazioni tariffarie attualmente in essere ed adottate con molteplici provvedimenti normativi, si è ribadito che *"se sul certificato di persona ultrasessantacinquenne è indicata dalla Commissione Sanitaria una percentuale d'invalidità, questa, per riconoscere il beneficio al rilascio della tessera di libera circolazione deve essere di almeno il 67% (percentuale minima riconosciuta con D.G.R. n. 14-11339 del 4 maggio 2009)"*.

Infine, nel 2015, la Giunta regionale ha approvato la Deliberazione n. 62-1987, con cui si è stabilito di:

- confermare l'ambito oggettivo e soggettivo delle tessere di libera circolazione a favore dei diversamente abili;
- provvedere alla completa sostituzione delle tessere di libera circolazione attualmente in uso con le nuove smart card Bip;



- realizzare, attraverso un sistema automatico, la verifica della permanenza dei requisiti degli aventi diritto interessati alla sostituzione della tessera con la carta "Bip". Dal 2015 sono stati dunque attivati i controlli sulla sussistenza dei requisiti, prima di allora limitati alla sola verifica dell'esistenza in vita della persona, allo scopo di sottrarre al rinnovo le tessere in precedenza rilasciate ad anziani affetti da disabilità di percentuale inferiore al 67%,

Sono peraltro in corso di assunzione (il termine previsto è quello del 31 agosto p.v) interventi concretamente ablativi della operatività delle tessere rilasciate a soggetti non aventi diritto (sia detto non per inciso che i documenti di viaggio riguardanti disabili hanno raggiunto e superato la soglia dei centoventimila soggetti e che, essendo le c.d. "tessere gialle" sprovviste di fotografia e data di scadenza, se ne è verificato l'utilizzo abusivo, purtroppo non occasionale, da parte di terzi non aventi diritto, come risulta da una denuncia alla Procura della Repubblica, di Torino presentata nel 2015 dalla Gtt)

Le ragioni che hanno portato all'assunzione della delibera del luglio 2015 ed alle successive attività paiono dunque ineccepibili e rispettose del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Deve però osservarsi che ad oggi esse non sono state sufficientemente esplicitate agli utenti, risultando essere stata **inviata una comunicazione scritta a coloro che hanno titolo a mantenere le agevolazioni**, invitandoli a richiedere la conversione della vecchia "tessera gialla" nella nuova "smart card Bip", mentre **si è ommesso l'invio di analogo informativa nei confronti dei soggetti destinati a perdere l'agevolazione**.

Così pure va osservato che nelle comunicazioni presenti nei siti a ciò deputati, si fa genericamente cenno "all'obiettivo di individuare correttamente gli aventi titolo" ma non si esplicita con la dovuta chiarezza quali essi siano ed in forza di quali disposizioni normative, così potendo apparire non sufficientemente trasparente l'azione dell'Amministrazione.



Sarebbe pertanto auspicabile l'invio di una nota esplicativa indirizzata a tutti coloro che, a partire dal 31 agosto p. v., non potranno più utilizzare i vecchi titoli di viaggio oppure, ove ciò non fosse possibile, la pubblicazione della notizia sui siti e la sua trasmissione ai mezzi di informazione con preghiera di dare ad essa risalto.

Indicando che, in conseguenza di una disposizione di legge regionale, le tessere di circolazione gratuite non possono essere rilasciate a soggetti disabili ultrasessantacinquenni portatori di un'invalidità valutata dalle Commissioni mediche in una percentuale inferiore al 67% e che l'antecedente rilascio delle tessere nei confronti di soggetti non rientranti nella previsione normativa non attribuisce a costoro alcun diritto al rinnovo dell'agevolazione.

Nell'occasione potrebbe inoltre essere di utilità per i cittadini essere informati su quali siano le agevolazioni eventualmente previste per soggetti affetti da disabilità inferiori al 67% (nella città di Torino, ad esempio, sono previste due ulteriori fasce che comportano riduzioni significative del costo degli abbonamenti)

Colgo l'occasione per trasmettere i più cordiali saluti, anche dei Collaboratori dell'Ufficio.

IL DIFENSORE CIVICO  
*Avv. Augusto Fierro*

I funzionari istruttori  
*Dr.ssa Emanuela Borzi*  
*Sig. GianPaolo Reynaud*

PAGINA BIANCA

## DOCUMENTAZIONE

Il coordinamento nazionale dei Difensori civici, ha elaborato, in collaborazione con esperti giuridici, una proposta di articolato per la nomina del Difensore civico nazionale.

### PROPOSTA DI LEGGE

#### NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO

##### Capo I

##### Norme Generali

##### Art. 1. Oggetto

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in conformità con gli articoli 3 e 97 della Costituzione e in armonia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli indirizzi elaborati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa. Costituiscono riferimenti vincolanti per la disciplina dell'Istituto del Difensore civico i parametri definiti dai documenti internazionali, con particolare riferimento alla Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, alla Risoluzione 327(2011) del 18 ottobre 2011 e la Raccomandazione 309 (2011) del 18 ottobre 2011 dal Congresso dei poteri Locali e regionali del Consiglio D'Europa.
2. Le disposizioni di cui alla presente legge attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Le Regioni e gli Enti locali, nel dettare le norme di propria competenza, possono prevedere livelli ulteriori di tutela.
3. Il Difensore civico, a qualsiasi livello territoriale costituito, esercita le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, in condizioni di autonomia finanziaria ed organizzativa, e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

##### Art. 2. Funzioni del Difensore civico

1. Il Difensore civico:
  - a) tutela il diritto alla buona amministrazione, così come definito nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, e interviene a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, assicurando che atti, operazioni e comportamenti pubblici siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità, di trasparenza, di efficienza, efficacia ed economicità;

- b) svolge un ruolo di garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, così come definiti nella legislazione di settore;
  - c) vigila sul rispetto delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi e interviene per garantirne la corretta applicazione;
  - d) esercita i poteri previsti dall'articolo 2 e dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, come modificati dall'articolo 15 della presente legge;
  - e) garantisce il diritto all'informazione e alla trasparenza amministrativa a norma del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dall'articolo 16 della presente legge;
2. Ai fini di cui al comma 1, il Difensore civico esercita funzioni di mediazione, di proposta, di valutazione, di sollecitazione, di impulso e di informazione.
  3. Al fine di contribuire alla deflazione del contenzioso, i Difensori civici di cui all'articolo 3 esercitano, a norma dell'articolo 8, funzioni di mediazione per atti di competenza delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi, anche previa intesa con tali soggetti.
  4. Il Difensore civico, anche laddove non interviene in via diretta, è comunque garante della qualità della mediazione amministrativa e svolge attività di monitoraggio e di verifica sullo svolgimento delle attività di mediazione inerenti settori di competenza della pubblica amministrazione.

#### Art. 3. Articolazione istituzionale

1. La difesa civica, in relazione all'ambito di competenza istituzionale e territoriale, si articola nei seguenti livelli:
  - a) Difensore civico nazionale;
  - b) Difensore civico regionale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano;
  - c) Difensore civico delle Città Metropolitane.
2. Il Difensore civico nazionale esercita le proprie funzioni nei confronti di:
  - a) amministrazioni centrali dello Stato, con eccezione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia;
  - b) aziende statali;
  - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
  - d) soggetti di diritto pubblico aventi competenza territoriale di ambito nazionale o sovraregionale;
  - e) gestori di pubblici servizi e soggetti di diritto privato che esercitano attività di pubblico interesse a livello nazionale o sovraregionale.
3. I Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano svolgono le proprie funzioni nei confronti di:
  - a) amministrazioni e aziende regionali e delle Province autonome;
  - b) enti pubblici non territoriali soggetti alla vigilanza delle Regioni e delle Province autonome;