

## IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

*Signor Presidente,*

*Signori Consiglieri,*

*Nel corso del 2005 si è fortemente accentuata la tendenza alla crescita della Difesa Civica in Toscana, già significativa nel precedente anno 2004. Il quadro di sintesi che segue ne dà dettagliatamente conto per ciascun settore d'intervento e per i vari altri aspetti dell'attività dell'ufficio.*

*E' perciò sufficiente, in questa introduzione, limitarsi a qualche considerazione di ordine generale sviluppando anche tematiche già tracciate nella precedente relazione per il 2004.*

*Anzitutto va confermato che l'istituto dell'Ombudsman in Italia vive una fase di incertezza e di sostanziale debolezza. La mancanza di una legge quadro nazionale ne è la causa principale, soprattutto per due aspetti fondamentali:*

- 1. l'assenza di un Difensore Civico nazionale – esistente, in forme diverse, in quasi tutti gli stati europei – come punto di riferimento e di coordinamento per l'insieme della difesa Civica;*
- 2. la non obbligatorietà della tutela non giurisdizionale su tutto il territorio nazionale, con la conseguenza che una Regione, la Sicilia, non ha previsto l'istituzione del Difensore Civico regionale, altre Regioni lo hanno previsto, ma non lo hanno nominato (Umbria, Molise, Puglia, Calabria) e che i Difensori civici comunali, provinciali e delle Comunità Montane sono distribuiti casualmente e con larghi vuoti sul territorio nazionale.*

*Ad una proposta di legge quadro nazionale stanno lavorando, di concerto, la Conferenza permanente dei Difensori civici regionali ed un gruppo di Difensori civici locali coordinati da quello di Roma.*

*Non è qui il caso di illustrarne i vari principi, ma basterà menzionare, oltre alla istituzione del Difensore civico nazionale, la obbligatorietà della tutela non giurisdizionale sia per i Comuni con popolazione superiore ad una certa soglia (per es. 50.000 abitanti) sia mediante la previsione del meccanismo della sussidiarietà ossia della competenza, in caso di assenza del Difensore civico locale, del livello territoriale superiore, provinciale, regionale e nazionale.*

*I tempi per la suddetta proposta sono ormai maturi data l'imminenza, nel momento in cui scriviamo, della elezione del nuovo Parlamento della Repubblica.*

*Intanto in Toscana, come si è detto, la Difesa civica - pur nelle condizioni generali sopra indicate - sta avendo un forte*

sviluppo. Non è un caso, naturalmente, ma è la conseguenza di un impegno promozionale e di comunicazione, già strategicamente programmato nel 2004 ed intensificato nel corso del 2005.

Difesa civica della Regione e Difesa Civica nella Regione costituiscono un insieme la cui crescita è complessiva e costante in un quadro di reciproca collaborazione e di coordinamento. Le iniziative di promozione e comunicazione, le conferenze provinciali, la Carta della difesa civica locale seguita da un Regolamento tipo, la collaborazione con il Consiglio delle Autonomie locali, hanno prodotto risultati di cui si forniscono i dati dettagliati nel successivo quadro di sintesi. Basterà qui ricordare che la popolazione toscana coperta direttamente della Difesa Civica è circa il 70% del totale (ma il restante 30% fruisce di fatto, se non ancora di diritto, del principio di sussidiarietà); che le pratiche aperte complessivamente nel 2005, tra Difesa Civica regionale e Difesa Civica locale, ammontano a circa 5300 (quasi raddoppiando nell'ultimo biennio) senza contare le pratiche fuori competenza ed i contatti informali che pur concorrono ad un rapporto positivo con i cittadini. Ma oltre i numeri, si tratta di misurare l'efficacia dell'azione dell'istituto ed il grado di soddisfazione dei cittadini. Una "scheda esiti" per la Difesa Civica regionale fornisce risultati positivi per quasi l'80% dei casi. Una scheda analoga sarà applicata anche alla Difesa Civica locale in modo da avere un responso qualitativo sugli aspetti della tutela non giurisdizionale in Toscana, a dimostrazione del fatto che la via della mediazione e conciliazione nei confronti della Pubblica Amministrazione è una alternativa moderna ed efficace al contenzioso giurisdizionale; oltre ad essere una soluzione liberale e partecipativa nei rapporti tra cittadini e poteri pubblici.

La evoluzione in atto della Difesa civica in Toscana – ferma restando la necessità della legge quadro statale – richiede una nuova legge regionale che sostituisca quella vigente dell'ormai lontano 1994 e tenga conto delle nuove norme statutarie. Esiste già una bozza elaborata da un apposito gruppo tecnico e si auspica pertanto un sollecito esame da parte della competente commissione e poi del Consiglio regionale.

Ma anche l'ufficio dovrebbe essere adeguato ai crescenti carichi di lavoro, anche se il personale attualmente assegnato fa fronte agli impegni con professionalità e forti motivazioni che vanno sottolineate e apprezzate.

Nella consapevolezza delle limitazioni stabilite dalle norme finanziarie, si ha fiducia nella disponibilità più volte dimostrata dagli organi regionali a valorizzare un istituto che pone la Toscana in prima linea nel panorama della Difesa civica in Italia.

Giorgio Morales

**Sommario**

|          |                                                                                                                                                                                                                                                             |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2005 .....</b>                                                                                                                                                                                             | <b>7</b>  |
| <b>2</b> | <b>Singoli settori di intervento .....</b>                                                                                                                                                                                                                  | <b>18</b> |
| 2.1      | <b>Amministrazioni statali e parastatali .....</b>                                                                                                                                                                                                          | <b>18</b> |
| 2.2      | <b>Sanità .....</b>                                                                                                                                                                                                                                         | <b>18</b> |
| 2.2.1    | Gli sviluppi normativi regionali e le problematiche connesse all'attuazione della Deliberazione della Giunta regionale n. 462 del 17 maggio 2004 "Direttive regionali per l'esercizio della tutela degli utenti del Servizio sanitario della Toscana" ..... | 19        |
| 2.2.2    | La Casistica più rilevante .....                                                                                                                                                                                                                            | 21        |
| 2.2.3    | Le problematiche emergenti nel settore della responsabilità professionale .....                                                                                                                                                                             | 24        |
| 2.2.4    | Tutela ai soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni, emoderivati .....                                                                                                                                                                                | 26        |
| 2.2.5    | Attuazione L.R. 41/2005 in materia di Residenze Sanitarie Assistite .....                                                                                                                                                                                   | 28        |
| 2.2.6    | Soggetti deceduti di AIDS e regolamento di polizia mortuaria .....                                                                                                                                                                                          | 28        |
| 2.2.7    | Elementi significativi relativi alla partecipazione del Difensore civico alle Commissioni, Istituti e Gruppi di Lavoro presso la Direzione Generale Diritto alla Salute ...                                                                                 | 30        |
| 2.2.8    | Istituto Toscano Tumori .....                                                                                                                                                                                                                               | 30        |
| 2.2.9    | La Sensibilità Chimica Multipla .....                                                                                                                                                                                                                       | 31        |
| 2.3      | <b>Assistenza sociale .....</b>                                                                                                                                                                                                                             | <b>33</b> |
| 2.3.1    | Novità normative e giurisprudenziali .....                                                                                                                                                                                                                  | 33        |
| 2.3.2    | Caratteristiche generali .....                                                                                                                                                                                                                              | 34        |
| 2.3.3    | Ricovero in R.S.A. ....                                                                                                                                                                                                                                     | 34        |
| 2.3.4    | Invalidità .....                                                                                                                                                                                                                                            | 35        |
| 2.3.5    | Barriere Architettoniche. ....                                                                                                                                                                                                                              | 36        |
| 2.4      | <b>La tutela dei cittadini stranieri .....</b>                                                                                                                                                                                                              | <b>36</b> |
| 2.5      | <b>Governo del territorio .....</b>                                                                                                                                                                                                                         | <b>39</b> |
| 2.5.1    | Urbanistica .....                                                                                                                                                                                                                                           | 41        |
| 2.5.2    | Ambiente .....                                                                                                                                                                                                                                              | 45        |
| 2.6      | <b>Commissari ad acta .....</b>                                                                                                                                                                                                                             | <b>51</b> |
| 2.7      | <b>Servizi pubblici .....</b>                                                                                                                                                                                                                               | <b>54</b> |
| 2.7.1    | Considerazioni comuni ai servizi pubblici in generale. ....                                                                                                                                                                                                 | 54        |
| 2.7.2    | Acqua .....                                                                                                                                                                                                                                                 | 55        |
| 2.7.3    | Telefonia .....                                                                                                                                                                                                                                             | 57        |
| 2.7.4    | Trasporti .....                                                                                                                                                                                                                                             | 58        |
| 2.7.5    | ENEL .....                                                                                                                                                                                                                                                  | 61        |
| 2.7.6    | Gas .....                                                                                                                                                                                                                                                   | 62        |
| 2.7.7    | Poste Italiane .....                                                                                                                                                                                                                                        | 63        |
| 2.8      | <b>Lavoro e previdenza .....</b>                                                                                                                                                                                                                            | <b>64</b> |
| 2.8.1    | Quadro normativo .....                                                                                                                                                                                                                                      | 64        |
| 2.8.2    | Evoluzione giurisprudenziale .....                                                                                                                                                                                                                          | 65        |
| 2.8.3    | Le richieste dell'utenza .....                                                                                                                                                                                                                              | 66        |
| 2.9      | <b>Questioni tributarie .....</b>                                                                                                                                                                                                                           | <b>67</b> |
| 2.10     | <b>Sanzioni amministrative .....</b>                                                                                                                                                                                                                        | <b>69</b> |
| 2.11     | <b>Accesso alla documentazione amministrativa .....</b>                                                                                                                                                                                                     | <b>71</b> |
| 2.11.1   | Il procedimento amministrativo .....                                                                                                                                                                                                                        | 71        |

|                  |                                                                                                                                                                                       |     |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.11.2           | Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa                                                                                                                              | 71  |
| 2.12             | <b>Attività produttive</b>                                                                                                                                                            | 73  |
| 2.12.1           | Guide turistiche                                                                                                                                                                      | 73  |
| 2.12.2           | Commercio su aree pubbliche                                                                                                                                                           | 73  |
| 2.13             | <b>Il diritto allo studio</b>                                                                                                                                                         | 74  |
| 2.13.1           | Istruzione e diritto allo studio universitario                                                                                                                                        | 74  |
| 2.13.2           | Istruzione e diritto allo studio scolastico                                                                                                                                           | 75  |
| 2.14             | <b>Affari istituzionali</b>                                                                                                                                                           | 78  |
| 2.14.1           | Competenza del Difensore civico su società partecipate                                                                                                                                | 78  |
| 2.14.2           | Trattamento dati da parte dei concessionari<br>del servizio di riscossione tributi                                                                                                    | 80  |
| 3                | <b>La rete territoriale di tutela della Toscana</b>                                                                                                                                   | 82  |
| 3.1              | Le convenzioni con gli enti locali (Comunità Montana Mugello,<br>Montagna Fiorentina, Provincia di Firenze)                                                                           | 84  |
| 4                | <b>L'attività di promozione</b>                                                                                                                                                       | 86  |
| 5                | <b>Collaborazioni</b>                                                                                                                                                                 | 88  |
| 6                | <b>Il Coordinamento nazionale</b>                                                                                                                                                     | 90  |
| 7                | <b>Cooperazione europea ed internazionale</b>                                                                                                                                         | 91  |
| <b>APPENDICE</b> |                                                                                                                                                                                       | 93  |
| -                | Tabelle                                                                                                                                                                               | 95  |
| -                | Risoluzione sul diritto di accesso                                                                                                                                                    | 121 |
| -                | Regolamento della difesa civica                                                                                                                                                       | 122 |
| -                | Ordine del giorno della Conferenza nazionale di Difensori civici<br>regionali e delle Province autonome approvato in data 14/2/2005<br>sulla legge quadro in materia di difesa civica | 128 |
| -                | Elenco Difensori civici regionali e Province autonome                                                                                                                                 | 130 |
| -                | Elenco Difensori civici locali                                                                                                                                                        | 134 |

## 1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2005

I dati relativi al 2005 mostrano un forte incremento dell'attività dell'ufficio, quantificabile in circa il 66% di istanze in più rispetto al 2004, anno che a sua volta aveva fatto registrare un aumento assai consistente (circa il 40% in più del 2003). Gran parte della crescita è dovuta, anche nel 2005, all'aumento delle istanze presentate dai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati (n. 1014 nuove pratiche aperte nel 2005 e 1571 il numero complessivo di quelle in corso, a fronte delle 351 pratiche nuove del 2004).

| Settori                                                        | pratiche<br>2003 | pratiche<br>2004 | pratiche<br>2005 |
|----------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Sanità legge 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati | 115              | 351              | 1.014            |
| Tutte le altre pratiche                                        | 900              | 1.087            | 1.372            |
| <b>Totale</b>                                                  | <b>1.015</b>     | <b>1.438</b>     | <b>2.386</b>     |

Al di là del dato straordinario rappresentato dal numero delle pratiche aperte per la gestione della L. 210/1992 (sui motivi di questo "picco" ci soffermeremo nel paragrafo dedicato alla Sanità), del resto ben evidenziato nella tabella sopra riportata, cresce significativamente anche il numero delle pratiche aperte negli altri settori (oltre il 26% in più del 2004 passando da 1087 a 1372 nuove istanze) e questo dimostra che la campagna di promozione realizzata dall'ufficio anche nel 2005 ha avuto successo.

Riportiamo di seguito i dati complessivi relativi all'attività svolta, suddivisa in undici macrosettori di intervento, rinviando alle tabelle dell'appendice la rappresentazione grafica dei dati.

| Settori                                         | Totale       | Percentuale    |
|-------------------------------------------------|--------------|----------------|
| Affari istituzionali                            | 80           | 3,35%          |
| Attività produttive                             | 16           | 0,67%          |
| Controlli sostitutivi                           | 2            | 0,08%          |
| Emigrazione immigrazione                        | 33           | 1,38%          |
| Imposte e sanzioni amministrative               | 173          | 7,25%          |
| Istruzione                                      | 47           | 1,97%          |
| Procedimento amministrativo e accesso agli atti | 75           | 3,14%          |
| Sanità                                          | 1.216        | 50,96%         |
| Servizi pubblici                                | 201          | 8,42%          |
| Sociale lavoro e previdenza                     | 285          | 11,94%         |
| Territorio                                      | 258          | 10,81%         |
| <b>TOTALE</b>                                   | <b>2.386</b> | <b>100,00%</b> |

Senza entrare nel merito delle problematiche specifiche dei singoli settori, cosa che faremo nei successivi paragrafi, passiamo ad un primo esame dei dati contenuti nella tabella.

Nel settore **"Affari Istituzionali"** troviamo 80 pratiche. La maggior parte è costituita da pareri, suggerimenti, consigli che l'ufficio offre ai cittadini su svariate materie (ad esempio sulla corretta applicazione di sanzioni amministrative o sull'opportunità di intraprendere azioni legali) e che non implicano contatti diretti o richieste a soggetti della P.A. In qualche caso l'ufficio è intervenuto in controversie tra privati, sulle quali formalmente non ha competenza. Una parte di pratiche, sebbene contenuta (8), è stata aperta su richiesta di enti locali, quasi tutti Comuni, che chiedevano pareri su alcuni aspetti del bilancio consuntivo, sulle procedure elettorali, su casi di ineleggibilità e incompatibilità. Ci sono infine 24 pratiche aperte su richiesta dei difensori civici locali. Com'è noto, tra questi ultimi e l'ufficio regionale, si realizza un proficuo scambio di informazioni e di valutazioni, proprio nell'ottica di quella "rete" della difesa civica toscana, di cui abbiamo tante volte parlato.

Nel settore **"Attività produttive"** abbiamo ricevuto 16 istanze. Il maggior numero di queste riguarda la materia del commercio (n° 6): ci sono state segnalazioni sul problema della riserva di posti per handicappati e sui requisiti per ottenere l'autorizzazione; 4 pratiche riguardano il turismo ed in particolare vertono sui problemi delle guide turistiche ambientali; altre hanno ad oggetto i contributi in materia di agricoltura.

In materia di **"Controlli sostitutivi"** il numero delle pratiche è calato drasticamente, per effetto della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha fortemente ridimensionato gli ambiti di competenza del Difensore civico. Per un'indicazione dei più recenti orientamenti espressi in materia dal giudice amministrativo rinviamo al relativo paragrafo. Nel 2005 sono state presentate 2 richieste di attivazione dei controlli sostitutivi, una relativa ad un contributo per canoni di affitto ed una per una concessione edilizia.

In materia di **"Emigrazione/immigrazione"**, l'attività dell'ufficio è rimasta pressoché inalterata rispetto al 2004. Sono state aperte 33 pratiche che affrontano vari temi: dal rilascio dei permessi di soggiorno al riconoscimento dei titoli di studio, dal rinnovo carta di soggiorno al rilascio del visto d'ingresso ed all'acquisto della cittadinanza.

Il settore **"Imposte e sanzioni amministrative"** (in totale 173 casi) ricomprende sia le istanze in materia tributaria - statale,

regionale e locale – che quelle relative a sanzioni amministrative conseguenti a violazioni del codice della strada. Quest'ultime sono aumentate notevolmente rispetto al 2004 (n. 72 pratiche): un numero consistente è costituito dalle multe per eccesso di velocità.

Le istanze relative ai tributi locali sono state 34 ed hanno riguardato in particolare ICI, COSAP, TOSAP e TARSU.; quelle relative ai tributi statali, anch'esse 34, si sono concentrate in prevalenza sull'IRPEF, sul canone RAI e sull'imposta di bollo; quelle relative ai tributi regionali sono state 18, per lo più riferite alla tassa automobilistica e qualcuna sui contributi richiesti dai consorzi di bonifica. Sono state ricevute anche alcune istanze in materia di condono fiscale e di classificazione catastale.

Nel settore dell' **"Istruzione"** sono state ricevute n° 47 istanze, con un significativo incremento rispetto alle 28 del 2005. La maggior parte delle segnalazioni (n° 18) sono dirette nei confronti delle scuole primarie e secondarie e riguardano i diritti degli alunni disabili, l'accesso ai documenti per la verifica dei giudizi degli esami, i trasferimenti da una scuola all'altra, il trasporto e la mensa scolastica. Interessanti anche numericamente (n° 14) le istanze relative al diritto allo studio universitario che, nello specifico, riguardano l'accesso ai corsi, le borse di studio, la concessione di contributi, le tasse universitarie. Sono state aperte anche alcune pratiche in tema di formazione professionale e di asili nido.

Nel settore **"Procedimento amministrativo e accesso agli atti"** sono state aperte complessivamente 75 pratiche, di cui 58 inerenti il diritto di accesso (in 33 casi è stato richiesto il riesame alla Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 25 della Legge n° 241/90 così come modificata dalla L. n° 15/2005), 6 sulla mancata conclusione del procedimento nei termini di legge o regolamento, 4 sui problemi di tutela dei dati personali (cd. privacy), 4 sulla motivazione dell'atto e una sull'autocertificazione. Ricordiamo inoltre che nel 2005 l'ufficio, nell'ambito della collaborazione ad una ricerca condotta dall'università di Firenze, ha provveduto, nel corso della istruttoria delle pratiche di sua competenza anche alla rilevazione della presenza del Responsabile del procedimento. Di quest'ultima iniziativa si parlerà in modo più approfondito nel paragrafo dedicato alle "Collaborazioni".

Nel 2005 si è registrato un incremento eccezionale del numero delle pratiche aperte nel settore della **"Sanità"**, (complessivamente sono state 1216) che riguardano in gran parte (n. 1014) l'assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini ed emoderivati. Questo risultato è stato possibile grazie alla convenzione stipulata con le associazioni Comitato Famiglie

Talassemici, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati e la Fondazione Futuro Senza Talassemia, che hanno messo a disposizione dell'ufficio tutta l'esperienza e fornito tutta l'assistenza necessaria per fronteggiare una così straordinaria mole di lavoro. L'ufficio del Difensore civico regionale della Toscana, oggi più che in passato, specie dopo le iniziative a livello parlamentare per ottenere la modifica della legge n° 210/92 e l'estensione dei relativi benefici anche al personale medico e paramedico danneggiato (per aver prestato assistenza a pazienti con infezioni in corso), rappresenta l'unico punto di riferimento per i difensori civici locali e regionali, per tante associazioni (in 210 hanno contattato l'ufficio), di malati, di tutela, di consumatori, per le organizzazioni sindacali e gli stessi collegi e ordini delle professioni sanitarie.

Un numero di pratiche molto consistente (113) riguarda i casi di responsabilità professionale medica, per istruire i quali l'ufficio si avvale di una convenzione con il Dipartimento di medicina legale dell'Università di Firenze. In alcuni casi (36 pratiche) gli utenti ci chiedono di verificare la corretta organizzazione dei servizi sanitari (es, liste di attesa, modalità di prenotazione di prestazioni sanitarie, controllo dei servizi gestiti in accreditamento, ecc.); altre segnalazioni (11 pratiche) vertono sui percorsi assistenziali (malattie rare, percorso assistenziale cure odontoiatriche, salute mentale, ecc.), altre ancora (15 pratiche) riguardano l'assistenza farmaceutica, protesica e ausili, e varie problematiche etiche.

Le pratiche trattate dal Difensore civico nel settore dei **"Pubblici servizi"** sono state 201 con un incremento di circa il 43% rispetto alle 141 del 2004. Si tratta di un settore in forte espansione, che ricomprende tutte le segnalazioni dei cittadini relative a disfunzioni, ritardi ed omissioni dei gestori dei servizi idrici (52), dei servizi telefonici (48), dei trasporti (43), dell'energia elettrica (22), del gas (13) e dei servizi postali (7). A queste si aggiungono poche istanze (12) su pubblici servizi gestiti direttamente dai Comuni.

Come già evidenziato nella relazione 2004 il Difensore civico interviene a tutela dei numerosi utenti dei servizi pubblici "esternalizzati" suggerendo all'Ente gestore e agli organismi che hanno la titolarità del controllo e della vigilanza, l'introduzione di meccanismi correttivi a garanzia della qualità e della correttezza delle prestazioni (es. tempi certi e ridotti rispetto alla prassi attuale di comunicazione del rilevamento di grossi consumi di acqua che indicano chiaramente perdite occulte) e nei casi più gravi, sollecitando forme di rimborso nei confronti degli utenti (es. Bonus per i ritardi ferroviari).

Nel settore **“Sociale, Lavoro e Previdenza”** sono state aperte complessivamente 285 pratiche; 113 riguardano l’assistenza sociale: fra queste le più significative affrontano i problemi legati al riconoscimento dell’invalidità civile, i diritti degli handicappati, l’eliminazione delle barriere architettoniche, l’assistenza domiciliare, l’assegnazione di alloggi e la concessione di contributi per i canoni di locazione, il pagamento delle rette e la disponibilità di posti all’interno delle Residenze Sanitarie Assistite. 117 pratiche riguardano il pubblico impiego (solo 2 istanze sono relative all’impiego privato): gli argomenti più trattati sono quelli inerenti all’aspettativa, ai pubblici concorsi ed alle selezioni interne, all’indennità di amministrazione, agli infortuni sul lavoro, ai trasferimenti, alla mobilità interna ed al *mobbing*. 53 istanze, infine, hanno interessato la previdenza: abbiano ricevuto segnalazioni sulle pensioni di anzianità e su quelle degli ex combattenti, sull’erronea o mancata corresponsione degli arretrati, sul trattamento di fine rapporto, su riscatti e sulla possibilità di ricongiunzione dei vari periodi lavorativi a fini pensionistici.

Un notevole numero di pratiche (258) ha investito anche il settore del **“Governo del territorio”**. Di queste oltre la metà (140) riguardano l’urbanistica; diversi sono gli aspetti trattati: dai casi di abuso e condono edilizio alle concessioni demaniali, dagli espropri agli oneri di urbanizzazione, dagli atti di pianificazione ai temi legati alla viabilità (strade vicinali, parcheggi, passi carrabili) e alla vigilanza urbanistica ed edilizia. Abbiamo inoltre 74 istanze in materia ambientale, che investono svariati problemi (consorzi di bonifica, igiene pubblica, immissione molestie, inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico, ecc.). Infine 36 pratiche toccano problematiche attinenti all’edilizia pubblica e privata (assegnazione, cessione in proprietà e manutenzione alloggi ERP, contributi regionali, cooperative, ecc..)

Una riflessione a parte merita il dato relativo alle **“Istanze aperte d’ufficio”**: si tratta di quelle pratiche (nel 2005 ne sono state aperte 25), che non nascono da una segnalazione formale dei cittadini, ma da conoscenze acquisite direttamente o comunque diversamente (attraverso i mass-media) dal Difensore civico regionale. Queste iniziative “d’ufficio”, affrontando disfunzioni di carattere generale e investendo di norma ampie fasce di cittadini, rappresentano una parte estremamente importante dell’attività del Difensore civico, che attraverso questa facoltà, riesce a rendere un servizio molto più ampio di quanto non evidenzino i numeri.

Sono state aperte istanze d’ufficio in materia di “Pubblico impiego” su una serie di concorsi pubblici dove erano state compiute varie irregolarità (assenza di pubblicità nelle prove orali, scarsa pubblicizzazione dei bandi, ecc..), in materia di

“Previdenza”, ove per meri errori materiali da parte del datore di lavoro, l’Università, non si procedeva ad accreditare dei contributi agli assegnisti di ricerca.

Inoltre in materia sanitaria l’ufficio, come si dirà meglio nel paragrafo dedicato al settore, ha sollecitato la Direzione Generale Diritto alla Salute e delle politiche di solidarietà a realizzare tutta una serie di interventi in tema di informazione ai genitori sulla obbligatorietà di screening neonatali.

Per quanto riguarda gli interventi attinenti alla legge n° 210/92 si segnalano le comunicazioni indirizzate agli Assessori regionali alla Sanità, ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie toscane, agli Ordini dei Medici, ai Collegi infermieristici, alle associazioni professionali sanitarie ed alle organizzazioni sindacali, per segnalare la imminente scadenza dei termini per la presentazione delle domande di indennizzo da parte degli operatori sanitari contagiati da epatiti virali (legittimati a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 476/92).

Ricordiamo inoltre, sempre su questo tema, l’invio di contributi scritti al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Salute, dell’Economia, ai Presidenti di Camera e Senato, ai Presidenti delle competenti Commissioni parlamentari ed a numerosi parlamentari firmatari di proposte di modifica della legge n° 210/92, per spiegare le proposte presentate dal Difensore civico regionale in sede di audizione presso la XII Commissione Igiene e Sanità del Senato il 28.6.2005.

L’ufficio è inoltre intervenuto nei confronti dei responsabili dei procedimenti ex legge 210/92 delle Aziende sanitarie toscane e della Regione per ottenere l’armonizzazione delle procedure di notifica dei verbali di diniego emessi dalle Commissioni Mediche Ospedaliere Militari riguardanti i cittadini danneggiati da vaccinazioni e trasfusioni di sangue.

Ricordiamo anche l’istanza per sollecitare il monitoraggio dell’evoluzione farmacologia di alcuni farmaci necessari per la curare la Talassemia ed alcuni suoi effetti collaterali, e gli effetti di alcune particolari terapie come il trattamento ferrochelante e le periodiche trasfusioni di globuli rossi per giungere a soluzioni che consentano a questi malati di potersi curare in maniera più adeguata (attualmente la spesa per questo tipo di farmaci è a carico del cittadino).

In materia di “Servizi pubblici” il Difensore civico è intervenuto per ben sei volte d’ufficio. Gli interventi più importanti investono il trasporto ferroviario: il principale di questi ha riguardato il guasto occorso il 27 giugno 2005 al treno regionale delle 17.09 (partito da Firenze con un ritardo di mezz’ora) sul tratto Firenze – Arezzo nella galleria di San Donato. In quella circostanza, il treno è rimasto bloccato in galleria per circa mezz’ora, è mancata la luce, l’aria condizionata ha cessato di

funzionare in tutti i vagoni. Alcuni passeggeri sono stati colti da crisi di panico e in molti hanno riferito di una situazione a bordo diventata davvero molto difficile. A seguito di questo episodio, il Difensore civico ha sollecitato la corresponsione ai viaggiatori di un vero e proprio risarcimento, ritenendo insufficienti l'applicazioni di penali di pochi euro, a fronte di "disagi" di questa gravità.

Il secondo intervento d'ufficio è relativo all'episodio accaduto il 20 luglio 2005 al treno regionale Firenze-Pisa che ha effettuato una deviazione senza preavviso. A seguito dell'accaduto il Difensore civico, ha chiesto un incontro (che si è tenuto presso il nostro ufficio) alla Direzione Regionale di Trenitalia, nel corso del quale sono state esaminate le più ricorrenti criticità e analizzati i meccanismi di esborso del bonus.

Un altro episodio che ha provocato non pochi disagi è quello che si è verificato alla stazione di Rignano sull'Arno, quando le porte del treno non si sono aperte ed alcuni passeggeri sono stati costretti a scendere alla stazione successiva di Incisa per poi ripercorrere il tratto Incisa – Rignano in senso inverso. Nel caso di specie oltretutto agli utenti non era stato accordato alcun indennizzo.

Molte perplessità, al punto da indurre a chiedere spiegazioni a Trenitalia, ha suscitato anche l'episodio verificatosi a Marradi nel periodo prenatalizio, quando i molti viaggiatori in visita al mercatino di Natale hanno dovuto attendere due ore prima di potere ripartire per Firenze, su due carrozze stipate all'inverosimile. Le giustificazioni ricevute, fondate in sostanza sulla imprevedibilità dell'evento, non appaiono persuasive.

Altri forti disagi sono derivati dall'introduzione dei nuovi orari, in vigore dal 12/12/2005, riportati anche dalla stampa in quanto sono state soppresse molte corse e in qualche tratta sono state persino cancellate alcune fermate intermedie.

I suddetti interventi sono anche stati oggetto di un dossier divulgato dal Difensore civico regionale in occasione di un'audizione di Trenitalia e dell'assessore Conti presso la IV Commissione del Consiglio Regionale nel gennaio 2006.

Un'istanza d'ufficio ha riguardato anche il servizio idrico: si tratta della vicenda delle bollette dell'acqua emesse da Publiacqua s.p.a. nella zona del Chianti. Agli utenti sono pervenute centinaia di fatture recanti intestazioni sbagliate, con i dati cioè di altre persone, diverse dal destinatario. Nei giorni immediatamente successivi si è appreso dai comunicati stampa di Publiacqua che l'intestazione errata era dipesa da un errore materiale nell'identificazione del codice del cliente e che si sarebbe provveduto alle necessarie rettifiche.

Completiamo l'esame dei dati di attività relativi al 2005 con l'indicazione del numero delle **pratiche chiuse** (1318), raggruppate per settori secondo la tabella sotto riportata.

| Settore                                         | Totale       | %             |
|-------------------------------------------------|--------------|---------------|
| Affari istituzionali                            | 71           | 5,39          |
| Attività produttive                             | 19           | 1,44          |
| Controlli sostitutivi                           | 11           | 0,83          |
| Emigrazione immigrazione                        | 32           | 2,43          |
| Imposte e sanzioni amministrative               | 198          | 15,02         |
| Istruzione                                      | 39           | 2,96          |
| Procedimento amministrativo e accesso agli atti | 88           | 6,68          |
| Sanità                                          | 162          | 12,29         |
| Servizi pubblici                                | 176          | 13,35         |
| Sociale Lavoro e Previdenza                     | 250          | 18,97         |
| Territorio                                      | 272          | 20,64         |
| <b>Totale complessivo</b>                       | <b>1.318</b> | <b>100,00</b> |

Sono dati che dimostrano lo sforzo compiuto dall'ufficio per definire le pratiche in corso ed il risultato è più che positivo, se si tiene conto della complessità dell'istruttoria di molte pratiche, del numero degli interlocutori e dei tempi necessari per svolgere una mediazione efficace.

Nella tabella che segue abbiamo tentato di descrivere analiticamente il tipo di attività svolto per arrivare alla chiusura delle 1318 pratiche. Precisiamo su una stessa pratica si possono cumulare attività di tipo diverso.

| Attività                                                   | N. pratiche |
|------------------------------------------------------------|-------------|
| Istruttoria verso P.A.                                     | 978         |
| Redazione parere/assistenza per ricorso                    | 558         |
| Riesame istanza accesso atti amministrativi                | 56          |
| Necessaria modifica normativa                              | 42          |
| Convocazione responsabile del procedimento                 | 14          |
| Richiesta consulenza medico legale                         | 48          |
| Tentativo di conciliazione                                 | 45          |
| Trasmissione e/o collaborazione con altri difensori civili | 137         |

Per quanto riguarda le **modalità di presentazione delle istanze**, quella più diffusa consiste anche oggi nella nota scritta trasmessa per posta o tramite fax (660), seguita dal ricevimento dell'utente direttamente in sede (396). La consistenza di quest'ultimo dato dimostra ancora una volta l'importanza che riveste, per i cittadini, il contatto diretto e personale con gli addetti dell'ufficio: a volte il cittadino si sente gratificato per il solo fatto di trovare un interlocutore che lo ascolta e che è in grado di orientarlo agli uffici competenti. In 315 casi l'utente ha telefonato

per esporre i propri problemi riservandosi di trasmettere una nota scritta in un momento successivo. E' importante sottolineare, infine, che gli utenti ricorrono sempre più frequentemente all'utilizzo della posta elettronica per contattare l'ufficio (126), anche tramite la segnalazione diretta disponibile sul sito internet.

Con l'introduzione della **scheda esiti** compilata per tutte le pratiche chiuse nel 2005, abbiamo voluto mettere a confronto la valutazione sul risultato finale degli interventi dell'ufficio compiuta dal Difensore civico con quella degli stessi cittadini che hanno promosso le istanze. Si tratta di uno strumento molto semplice, che vuole però testimoniare l'attenzione dell'ufficio non solo agli aspetti quantitativi, ma anche a quelli qualitativi, ovvero all'efficacia dei propri interventi. Nella tabella che segue le valutazioni sono state distinte in tre gruppi: quelle senz'altro positive che considerano il risultato raggiunto; quelle che considerano il risultato parzialmente raggiunto; quelle che considerano l'intervento del tutto infruttuoso. A queste abbiamo aggiunto un quarto gruppo dove abbiamo ricompreso tutti quei casi sui quali né il Difensore civico, né i cittadini sono stati in grado di esprimere giudizi. Il dato che emerge dal confronto è abbastanza incoraggiante, dal momento che la somma della valutazioni pienamente favorevoli e di quelle parzialmente favorevoli espresse dai cittadini è abbastanza vicina a quella corrispondentemente espressa dal Difensore civico (77% contro l'82%). Lo scarto più significativo riguarda le valutazioni del primo tipo, quelle completamente positive. A parte il fatto che un certo scarto è fisiologico al ruolo del Difensore civico (quest'ultimo è anzitutto un mediatore fra cittadino e P.A.) dobbiamo considerare che l'ufficio considera risolto il caso tutte le volte che il cittadino ha ricevuto una risposta positiva, a prescindere dal fatto che la risposta sia proprio quella che il cittadino si aspettava.

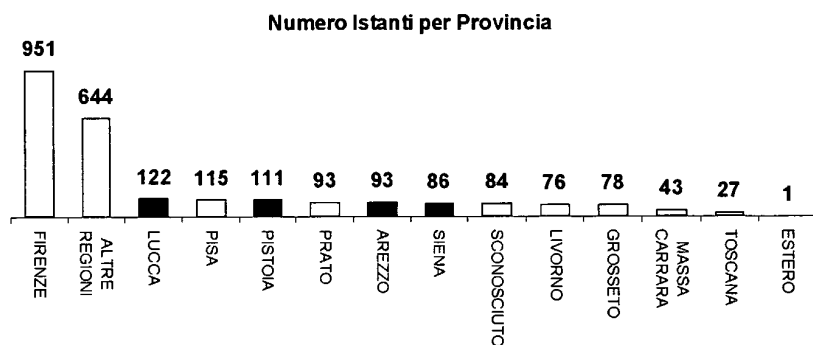
| <b>Esito pratica</b>                       | <b>Sì</b> | <b>Parzialmente</b> | <b>No</b> | <b>No prove</b> |
|--------------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|-----------------|
| Caso valutato risolto dal Difensore civico | 60%       | 22%                 | 13%       | 5%              |
| Richieste del cittadino soddisfatte        | 44%       | 33%                 | 18%       | 5%              |

Per quanto riguarda la residenza degli istanti, che possono essere più di uno per la stessa pratica, dei complessivi 2524, la maggior parte (951) risiede nella provincia di Firenze: si conferma quanto già segnalato anche nella precedente relazione, ovvero che il numero delle istanze diminuisce con l'aumentare della distanza geografica tra il cittadino e la sede dell'ufficio regionale (70 istanti di Grosseto, 37 di Massa Carrara). Per questo è indispensabile creare una "rete" della difesa civica, che consenta anche al cittadino più lontano dalla sede di Firenze di accedere al servizio

del Difensore civico, tramite i difensori civici locali che ricevono la richiesta e la trasmettono al nostro ufficio.

| Provincia                                    | N. istanti per Provincia |
|----------------------------------------------|--------------------------|
| FIRENZE                                      | 951                      |
| ALTRE REGIONI                                | 644                      |
| LUCCA                                        | 122                      |
| PISA                                         | 115                      |
| PISTOIA                                      | 111                      |
| PRATO                                        | 93                       |
| AREZZO                                       | 93                       |
| SIENA                                        | 86                       |
| NON IDENTIFICABILE E-MAIL                    | 84                       |
| LIVORNO                                      | 76                       |
| GROSSETO                                     | 78                       |
| MASSA CARRARA                                | 43                       |
| TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio) | 27                       |
| ESTERO                                       | 1                        |
| <b>TOTALE ISTANTI</b>                        | <b>2.524</b>             |

Si sottolinea anche un dato nuovo, abbastanza significativo, quello relativo al numero dei cittadini provenienti da altre regioni (644) che si rivolgono al Difensore civico della Toscana. Si tratta per la stragrande maggioranza di persone che chiedono assistenza per proporre richiesta di indennizzo ai sensi della legge n. 210/1992 e questo conferma ancora una volta il ruolo di punto di riferimento a livello nazionale che il Difensore civico regionale ha assunto negli ultimi anni in questo importante e delicato settore.



Per quanto riguarda il luogo dell'evento in cui si è verificato il disservizio lamentato dai cittadini rispetto alla Pubblica Amministrazione, si nota chiaramente dalla tabella sotto riportata come vi sia una sostanziale coincidenza con la sede degli istanti