

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII

n. 1/6

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA

(Anno 2005)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza il 28 aprile 2006

PAGINA BIANCA

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

1	Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2005	7
2	Singoli settori di intervento	18
2.1	Amministrazioni statali e parastatali	18
2.2	Sanità	18
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	Assistenza sociale	33
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	La tutela dei cittadini stranieri	36
2.5	Governo del territorio	39
2.5.1	Urbanistica	41
2.5.2	Ambiente	45
2.6	Commissari ad acta	51
2.7	Servizi pubblici	54
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	Lavoro e previdenza	64
2.8.1	Quadro normativo	64
2.8.2	Evoluzione giurisprudenziale	65
2.8.3	Le richieste dell'utenza	66
2.9	Questioni tributarie	67
2.10	Sanzioni amministrative	69
2.11	Accesso alla documentazione amministrativa	71
2.11.1	Il procedimento amministrativo	71

2.11.2	Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa	71
2.12	Attività produttive	73
2.12.1	Guide turistiche	73
2.12.2	Commercio su aree pubbliche	73
2.13	Il diritto allo studio	74
2.13.1	Istruzione e diritto allo studio universitario	74
2.13.2	Istruzione e diritto allo studio scolastico	75
2.14	Affari istituzionali	78
2.14.1	Competenza del Difensore civico su società partecipate	78
2.14.2	Trattamento dati da parte dei concessionari del servizio di riscossione tributi	80
3	La rete territoriale di tutela della Toscana	82
3.1	Le convenzioni con gli enti locali (Comunità Montana Mugello, Montagna Fiorentina, Provincia di Firenze)	84
4	L'attività di promozione	86
5	Collaborazioni	88
6	Il Coordinamento nazionale	90
7	Cooperazione europea ed internazionale	91
	APPENDICE	93
	- Tabelle	95
	- Risoluzione sul diritto di accesso	121
	- Regolamento della difesa civica	122
	- Ordine del giorno della Conferenza nazionale di Difensori civici regionali e delle Province autonome approvato in data 14/2/2005 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 2003	pratiche 2004	pratiche 2005
Sanità legge 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	115	351	1.014
Tutte le altre pratiche	900	1.087	1.372
Totale	1.015	1.438	2.386

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%
TOTALE	2.386	100,00%

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 rinviato 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
Totale complessivo	1.318	100,00

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.

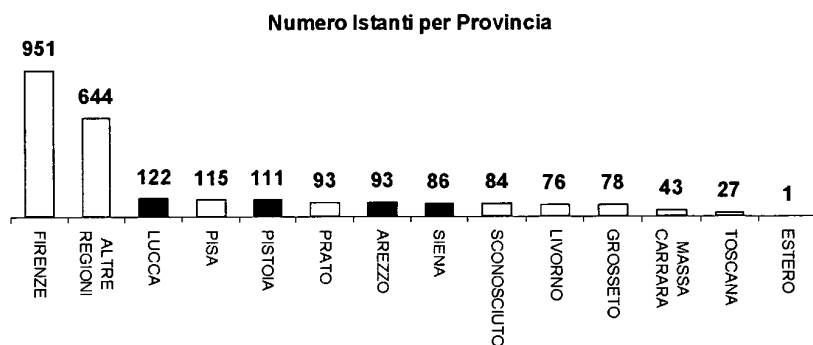
Esito pratica	Sì	Parzialmente	No	No prove
Caso valutato risolto dal Difensore civico	60%	22%	13%	5%
Richieste del cittadino soddisfatte	44%	33%	18%	5%

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
TOTALE ISTANTI	2.524

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

Luogo evento per Provincia	N. pratiche
FIRENZE	942
ALTRE REGIONI	635
LUCCA	109
PISA	116
PISTOIA	105
PRATO	77
AREZZO	90
SIENA	79
NON IDENTIFICABILE E-MAIL	8
LIVORNO	88
GROSSETO	70
MASSA CARRARA	44
TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio)	12
ESTERO	11
TOTALE LUOGHI	2.386

2 SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO

2.1 Amministrazioni statali e parastatali

L'attività svolta dall'ufficio ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 127/97 si è indirizzata, in prevalenza, nei confronti del Ministero della Salute e riguarda l'applicazione della legge n. 210/92. Abbiamo ricevuto infatti 1014 istanze, un numero eccezionalmente alto rispetto agli precedenti anni (n. 336 casi nel 2004 e n. 115 casi nel 2003), che esamineremo più dettagliatamente nel successivo paragrafo dedicato alla Sanità.

Le altre amministrazioni interessate dall'attività dell'ufficio sono state quella finanziaria, sia a livello centrale (11 pratiche aperte nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze) che periferico (21 pratiche aperte nei confronti dell'Agenzia per le Entrate), il Ministero dell'Interno (n. 3 pratiche) con le sue articolazioni territoriali (n. 16 pratiche aperte nei confronti della Questura), il Ministero per i Beni culturali e ambientali con le relative Soprintendenze dislocate in Toscana (in totale 10 pratiche) ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (12 pratiche).¹

Fra le amministrazioni parastatali anche nel 2005 gli enti previdenziali sono quelli maggiormente investiti dalle richieste di intervento dei cittadini: 66 casi hanno riguardato l'INPDAP, 47 l'INPS e 5 l'INAIL.

2.2 Sanità

Nel settore della sanità nel 2005 sono state aperte n. 1216 pratiche. Quelle relative all'attuazione della legge 210/1992 sul risarcimento dei danni da vaccini, trasfusioni ed emoderivati (un ambito di attività in cui, come sottolineavamo nelle scorse relazioni, il Difensore civico della Toscana rappresenta un punto di riferimento a livello nazionale), già numerose negli anni passati, sono ulteriormente aumentate a seguito della sentenza della Corte costituzionale che estende i benefici della legge anche agli operatori socio-sanitari. La mancanza di una regolamentazione legislativa degli effetti della sentenza inoltre ha indotto l'ufficio ad attivare una capillare campagna di informazioni sulla scadenza dei termini biennali per la richiesta di indennizzo.

Per quanto riguarda il settore della responsabilità professionale dei sanitari, alcune Aziende sanitarie hanno avviato la trasmissione sistematica della casistica al Difensore civico e

¹ Per l'esame delle problematiche relative agli esporti si rinvia rispettivamente ai settori "Questioni tributarie", "La tutela dei cittadini stranieri", "Governo del territorio" e "Sanzioni amministrative".

questo ha comportato un aumento del numero delle pratiche. Dobbiamo subito segnalare che in questo ambito di attività, l'ufficio sta incontrando grossi problemi a causa della normativa sul trattamento dei dati sensibili, la cui attuazione pratica sta creando non poche difficoltà. Si tratta di difficoltà che spesso travalicano gli ambiti di competenza del nostro ufficio. Pensiamo ad esempio a quelle direttive del Garante finalizzate ad assicurare l'"anonimato" ai pazienti che si trovano in determinate strutture sanitarie: per impedire il collegamento fra la patologia e il nome, si corre il rischio di tornare ad identificare il malato con il numero del letto, come si faceva una volta, con ricadute negative sul piano della umanizzazione del servizio.

Anche nel corso del 2005 l'ufficio ha dedicato una parte rilevante del proprio impegno alle iniziative di promozione e informazione sulle attività svolte. Per quanto riguarda la sanità, ricordiamo i numerosi interventi dei funzionari dell'ufficio, chiamati spesso ad illustrare l'esperienza dell'Ufficio sia in Toscana che fuori Toscana. La materia dei danni da vaccini, trasfusioni emoderivati rimane senz'altro una di quelle che suscitano maggiore interesse anche da parte di altre Regioni. È proseguita anche nel 2005 l'attività del Difensore civico nelle varie Commissioni e gruppi di lavoro istituiti presso la Direzione Generale Diritto alla Salute.

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".

Abbiamo già evidenziato nella Relazione 2004 che la legge di riordino del servizio sanitario regionale approvata a fine legislatura (L.R. 24.2.2005 "Disciplina del servizio sanitario regionale") ha rappresentato un'occasione mancata per la riforma dei percorsi di tutela in sanità.

In questo contesto, come vedremo dettagliatamente più avanti, alcune Aziende Sanitarie hanno dato attuazione alla delibera della Giunta regionale n. 462 del 17/5/2004, mentre altre (quelle dell'area vasta centro, per esempio, compresa l'Azienda USL 4 di Prato che in un primo momento aveva dato esecuzione alla delibera e poi ha interrotto l'applicazione) hanno espresso perplessità sui nuovi meccanismi, nonostante fossero state consultate prima dell'adozione del provvedimento. L'incontro del dicembre 2005, durante il quale l'Assessore Regionale ha confermato il proposito della Regione di procedere comunque all'attuazione della D.G.R.T. 462/2004 dovrebbe aver finalmente chiarito la situazione, consentendo il raggiungimento di una posizione condivisa da tutti gli attori coinvolti (Aziende sanitarie,

Difensore civico e gli altri soggetti regionali). Si auspica che la questione possa definitivamente concludersi entro i primi mesi del 2006, anche se rimangono aperti i problemi legati all'attuazione della legge sulla privacy. Secondo i referenti per la tutela dei dati sensibili infatti non troverebbe applicazione il disposto dell'art. 73.2 lett. "l" che riconosce espressamente di rilevante interesse pubblico le finalità dei Difensori civici locali e regionali e pertanto rende accessibili e trasmissibili a questi ultimi i dati sensibili dei soggetti che hanno presentato esposti in materia di responsabilità professionale.

Le difficoltà applicative cui abbiamo fatto riferimento hanno comportato anche ritardi nell'adozione del regolamento di procedura delle Commissioni Miste Conciliative, che avrebbe dovuto essere discusso in appositi incontri con i Presidenti delle Commissioni stesse. Dobbiamo ricordare, inoltre, che l'Azienda Ospedaliera Universitaria di Careggi non ha ancora reinsediato la commissione, mentre quella pisana non l'ha ancora formalmente costituita.

A proposito di normativa regionale, dobbiamo segnalare che nel dicembre 2005 il Consiglio regionale ha approvato la legge n. 64 sulla tutela del diritto alla salute dei detenuti (L.R. 2.12.2005 n. 64 *"Tutela del diritto alla salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari ubicati in Toscana"*). La legge sancisce l'avvio di un percorso che dovrà concludersi, previa intesa con i competenti organi del Ministero di Grazia e Giustizia, con il pieno riassorbimento della sanità penitenziaria nell'ambito del Servizio sanitario regionale. Nel testo definitivo approvato in Consiglio è stato inserito un articolo che la proposta presentata dalla Giunta non conteneva: l'art.8 che istituisce l'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Si tratta di un organo non ancora costituito (il 2° comma dell'art. 8 rinvia ad un provvedimento della Regione, da adottarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, la disciplina delle funzioni e delle modalità organizzative dell'ufficio) che dovrebbe svolgere nei confronti dei detenuti, limitatamente agli aspetti (ormai regionalizzati) legati al diritto alla salute, una funzione sostanzialmente analoga a quella svolta dal Difensore civico regionale.

E' auspicabile in questo caso che la Regione, pur avendo previsto un ufficio ad hoc, non trascuri di coinvolgere nella funzione gli organismi di tutela interna delle Aziende sanitarie e che in quest'ambito si arrivi a definire uno schema di riparto in qualche misura analogo (nella spirito se non nei contenuti) a quello previsto nella D.G.R.T. n. 462/2004, evitando duplicazioni e sovrapposizione di competenze. Ricordiamo inoltre che proprio per evitare questo tipo di problemi, la Regione Toscana in altri settori ha scelto l'accorpamento delle funzioni invece che l'istituzione di

organi speciali: è il caso della L.R. 18 febbraio 2005 n. 31 *"Norme generali in materia di tributi regionali"* che all'art. 5 attribuisce i compiti del Garante del Contribuente al Difensore civico regionale.

2.2.2 La Casistica più rilevante

Farmaci non a carico del Servizio Sanitario Toscano (S.S.T.)

Un settore in cui Difensore civico è stato particolarmente attivo anche nel 2005, è quello relativo all'attuazione della Deliberazione della Giunta regionale n. 493 del 17 maggio 2001 *"Direttive alle Aziende UU.SS.LL. per interventi assistenziali a favore di pazienti affetti da particolari patologie"*.

Il provvedimento, sulla scorta della legge nazionale 8 aprile 1998 n. 94, si propone di dare una risposta a quei malati affetti da patologie gravi, che non potendo ricorrere alle terapie ordinarie, sono costretti a utilizzare farmaci non erogati dal Servizio sanitario nazionale. La delibera prevede che in questi casi gli utenti possano, a certe condizioni (presentazione di uno specifico piano terapeutico redatto dal medico di base, durata temporale limitata eventualmente prorogabile previa verifica da parte delle Aziende sanitarie ecc.) ottenere un rimborso nella misura massima 30.000 lire giornaliere.

Un aspetto sul quale il Difensore civico è intervenuto a più riprese (e sul quale l'ufficio sta ottenendo riscontri positivi da parte delle aziende), è quello relativo alle modalità con cui vengono comunicate le decisioni negative. Si sono suggeriti schemi tipo di lettere con una formula di diniego "di stile", insistendo sulla necessità che i motivi del rifiuto siano espressi in modo chiaro ed esauriente. Quest'ultimo è un punto particolarmente delicato e importante: molto spesso, infatti, il medico di base incaricato di redigere il piano terapeutico non comprende che per ottenere i benefici di cui alla D.G.R.T. 462/2001 è necessario motivare dettagliatamente la prescrizione. Una buona comunicazione è importante sia per il medico che per il malato; per il medico perché può aiutarlo a reimpostare il piano terapeutico; per il malato perché il diniego non appaia solo una chiusura, un'archiviazione. Una decisione di diniego non dovrebbe mai tradursi in una cessazione del dialogo fra servizio sanitario e utente.

Mancanza di liquidità da parte delle Aziende Sanitarie e modalità recupero crediti

L'istanza di un fornitore di alcune Aziende Regionali ed ospedaliere ha evidenziato varie problematiche di mancanza di liquidità da parte delle Aziende Sanitarie. Le Aziende Sanitarie,

interpellate, hanno risposto che in effetti la situazione lamentata dal fornitore (crediti superiori alle decine di migliaia di euro) non era isolata e che sussistevano situazioni di mancanza di liquidità. È emersa inoltre una disforme disciplina delle modalità dei costi di bonifico, con differenze rilevanti fra i vari istituti bancari tesorieri (alcuni pretendevano costi superiori ai dieci euro per versamento di crediti inferiori ai cento euro). Le Aziende coinvolte stanno provvedendo a rinegoziare i loro rapporti con i rispettivi Istituti Bancari e le cose stanno quindi leggermente cambiando, da questo punto di vista.

La Regione, interpellata per conoscenza dall'ufficio, ha precisato in merito alla mancanza di liquidità da parte delle Aziende Sanitarie, che la causa va ricercata nei ritardi e nei vincoli con i quali il Ministero dell'Economia eroga i finanziamenti alle Regioni. In particolare la Regione Toscana deve ancora ricevere dei finanziamenti per il servizio sanitario regionale relativi agli anni 2003 – 2004 – 2005 per oltre 800 milioni di euro. Per ovviare a tale situazione la Regione sta definendo con le associazioni di categoria che rappresentano i fornitori un'operazione di regolazione dei crediti che definisca tempi certi di pagamento dei debiti già scaduti e consenta di garantire il rispetto dei pagamenti dei contratti in corso nel 2006.

Un altro problema "annoso" per le Aziende sanitarie è quello del recupero crediti nei confronti dei cittadini (mancato pagamento del ticket, ecc.). Una azienda sanitaria toscana sta provvedendo giustamente al recupero, ma lo fa con modalità confuse (ad esempio prevedono l'esecutività in via esclusivamente eventuale) e poco trasparenti, con riferimenti estremamente sintetici al titolo del credito, che rischiano di risultare intimidatorie per gli utenti più sprovvisti e di essere invece disattese da parte di quelli più smaliziati. Inoltre, dal momento che il recupero parte dai crediti più vicini al termine di prescrizione, capita che molti cittadini paghino per debiti inesistenti, perché non sono più in grado di dimostrare di avere effettuato i versamenti. I casi esaminati dal Difensore civico riguardano episodi in cui appare perlomeno strano il mancato versamento (es. omissione del pagamento di una rata per un ricovero R.S.A. ancora in corso e che è proseguito nei mesi successivi: appare lampante in questo caso che probabilmente è la struttura ad aver perso la ricevuta di una rata). L'Azienda non ha ancora fornito un riscontro al Difensore civico.

Alcuni aspetti particolari legati alle tecniche di fecondazione assistita e alla tutela dei minori

L'ufficio è intervenuto sull'interpretazione del limite di età per le donne che vogliono sottoporsi alla procreazione medicalmente assistita.

In questo ambito la disciplina di riferimento è rappresentata dalla Deliberazione della Giunta regionale n. 1285/2000 che modifica il nomenclatore regionale in materia di procreazione medicalmente assistita e, in particolare, al punto 4 del dispositivo stabilisce che l'accesso alle prestazioni di procreazione medico assistite con oneri a carico del Servizio sanitario nazionale è consentita, tra le altre cose, se la partner femminile ha una età inferiore o uguale a 41 anni.

Nel corso del 2005 attraverso semplici note di un'Azienda USL era stata bloccata l'erogazione delle prestazioni sanitarie suddette sulle donne che avevano un età superiore a 40 anni 11 mesi e 29 giorni, abbattendo di fatto di un anno il limite di età sopra richiamato.

Considerata la delicatezza della materia, l'Azienda avrebbe dovuto chiedere un parere preventivo alla Regione prima di sposare tesi interpretative pesantemente restrittive di diritti e pretendere oltretutto di imporle con semplici scambi epistolari.

Attraverso il nostro intervento sia nei confronti dell'ASL che nei confronti della Direzione Generale del diritto alla salute della Regione Toscana la situazione si è sbloccata in tempi rapidi consentendo alle donne che hanno una età compresa tra i 40 anni 11 mesi e 29 giorni e i 41 anni 11 mesi e 29 giorni di fruire delle prestazioni sanitarie.

Nel 2005 sono stati tre i casi registrati per quanto riguarda i minori:

Nel primo caso i genitori non erano stati informati degli effetti del rifiuto di sottoporre il neonato agli screening neonatali. Considerata la gravità delle conseguenze che il rifiuto comporta sul piano legale (segnalazione al tribunale dei minorenni, possibile avvio della procedura per la revoca della potestà genitoriale) è invece assolutamente necessario che vi sia un'informazione attenta e dettagliata.

Il secondo caso è nato dalla segnalazione di un'operatrice di un centro di assistenza ai minori stranieri, che accompagnava i bambini alle vaccinazioni di routine. A quest'ultima veniva richiesto di attestare le vaccinazioni già effettuate dai bambini e di segnalare eventuali situazioni di intolleranza e/o allergia alle stesse, pena la mancata somministrazione dei vaccini (peraltro particolarmente importanti dal momento che minori vivevano in comunità). A fronte di tali richieste l'operatrice replicava che non le era possibile rispondere dal momento che i genitori naturali, anche quando rintracciabili, non erano in grado per motivi culturali e linguistici di fornire tali informazioni e che spesso i minori nei loro paesi di origine non avevano eseguito alcun accertamento. L'Azienda sanitaria coinvolta ha rassicurato il Difensore civico che in futuro adotterà un approccio ispirato ad un maggiore buon senso.

Il terzo caso riguarda le modalità di attestazione dell'handicap, in presenza di patologie particolarmente invalidanti. Un'associazione di genitori di bambini autistici si è rivolta all'ufficio per segnalare che è estremamente disagiata dover mostrare la diagnosi per ottenere i benefici riconosciuti agli handicappati gravi al di fuori del campo sanitario (riduzioni sui mezzi pubblici, ingressi a spettacoli e musei etc.). A seguito della richiesta di chiarimenti avanzata dal Difensore civico, è emerso che già la disciplina in vigore impone di rilasciare una copia della certificazione di invalidità handicap priva di diagnosi. L'Azienda Sanitaria dove il problema è sorto ha ulteriormente facilitato le procedure, provvedendo anche all'apposizione di un timbro sul libretto sanitario (nel quale risulta la situazione di handicap, ma non la diagnosi). Tale soluzione dovrebbe essere estesa anche ad altre patologie e ad altri tipi di pazienti.

2.2.3 Le problematiche emergenti nel settore della responsabilità professionale

Il numero delle segnalazioni in materia di responsabilità professionale è aumentato, a seguito della trasmissione della relativa casistica da parte delle Aziende Sanitarie di Viareggio, Pisa, Lucca e Prato. Quest'ultima però ha interrotto l'invio nel corso del 2005, a causa di perplessità manifestatesi all'interno dell'Area Vasta Centro. I dubbi, nati in parte dalla diversità di approccio fra indagini di tipo diverso, (quelle svolte dal Difensore civico e quelle condotte dal punto di vista del rischio clinico) si sono accentuati a seguito di un episodio specifico. Il difensore civico infatti ha segnalato alla Procura della Repubblica un caso sul quale un Azienda Sanitaria (diversa da quelle sopra menzionate) aveva avviato un'indagine di audit, a causa delle modalità con le quali venivano esposti nell'audit i passaggi assistenziali alla persona assistita (deceduta). [In particolare nell'audit si ripeteva a più riprese di non aver somministrato al paziente un medicinale ritenuto "salvavita" dagli stessi sanitari partecipanti all'audit perché non reperito nel presidio ospedaliero ove era avvenuto il decesso. Per le finalità dell'audit (volto ad accertare disfunzioni interne) si ometteva di sottolineare come la somministrazione di tale farmaco non avrebbe comunque inciso nel processo causale che ha portato la persona al decesso; per le modalità con le quali l'audit era stato redatto il Difensore civico ha dovuto pertanto procedere alla sua trasmissione all'autorità giudiziaria] Nonostante le autorevoli riflessioni avanzate anche in sede ordinistica sulle modalità di redigere un audit e di esaminare la casistica, pienamente condivise da quest'ufficio, l'episodio ha contribuito ad

accrescere le incertezze e ad alimentare il dibattito in ambiente medico.

L'Assessore Regionale ha comunque ribadito, sollecitato formalmente dall'Ufficio a fronte di una situazione di persistente incertezza, (alcune Aziende continuano a dare attuazione alla deliberazione n. 462/2004, mentre altre la disattendono completamente) la propria intenzione di proseguire, pur con i dovuti aggiustamenti, sulla strada tracciata nella delibera in questione ed in un recente incontro SIAMO finalmente giunti ad una soluzione condivisa.

Fra le altre problematiche emerse nell'analisi di questa casistica si segnala:

- Il permanere delle difficoltà e delle incertezze in merito alle modalità di redazione della documentazione clinica. A questo proposito si segnala che, opportunamente, l'Azienda Sanitaria di Lucca ha avviato un'iniziativa di formazione del personale medico ed infermieristico e che la scheda di somministrazione farmaci condivisa rappresenta un positivo miglioramento. La strada da fare naturalmente è ancora lunga: basti pensare alle prospettive dell'informatizzazione ed ai vantaggi che potrebbero derivarne (la maggior parte delle cartelle è ancora manoscritta). Un caso concreto sottoposto all'ufficio ha offerto l'occasione di un confronto con un gruppo di psichiatri ed operatori di un'Azienda Sanitaria sulle modalità con cui viene redatta la documentazione clinica relativa ai malati psichiatrici.
- In questi casi infatti le valutazioni di carattere personale del medico e dell'operatore sanitario, pur fondamentali nel tracciare una corretta diagnosi, possono creare seri problemi in caso di accesso del paziente alla documentazione clinica. C'è stato un approfondito dibattito sulla ricerca del punto di equilibrio.
- Permane l'abitudine di dare consulenze "telefoniche" da parte dei medici di continuità assistenziale. Il difensore civico ha ribadito le sue perplessità nei confronti di una prassi del genere, che se è già scorretta per un medico di medicina generale (che pur conosce i suoi pazienti), diventa addirittura rischiosa per un medico di continuità assistenziale (che ovviamente non conosce i pazienti se non telefonicamente). Al di là degli aspetti connessi alla responsabilità tecnico - professionale, sarebbe forse necessario anche un intervento a livello regionale.
- Continua ad essere problematica la gestione dei pazienti al Pronto Soccorso. A parte il problema "annoso" degli accessi impropri, finalizzati ad eludere i tempi di attesa, che non accenna a diminuire, si registrano situazioni difficili, soprattutto in relazione a:

- o la scarsa comunicazione e l'insufficiente collegamento fra i medici di base e le strutture del Pronto Soccorso, sia per quanto riguarda l'arrivo presso la struttura ospedaliera di pazienti con quadri clinici particolari, sia per quanto riguarda l'accertamento dell'opportunità del ricorso a struttura diversa dal pronto soccorso. A questo proposito un'Azienda Ospedaliera Universitaria sta predisponendo un progetto che consentirà, attraverso una modifica della procedura informatica di registrazione del paziente presso il pronto soccorso, di inviare un SMS al medico curante per informarlo del ricovero; la stessa Azienda già a partire dal maggio 2005 ha avviato contatti con il Presidente dell'Ordine dei medici del capoluogo ove ha sede, per facilitare al meglio i collegamenti suddetti. In via generale i raccordi fra medico di base (spesso in effetti neppure informato dal paziente che si è recato al Pronto Soccorso) e servizi ospedalieri sono critici.
- o I rapporti con quei pazienti anziani, talvolta neppure in grado di comunicare, magari affetti da patologie ad esito infausto che devono comunque accedere al Pronto Soccorso per complicazioni collaterali alla patologia principale. Succede spesso in questi casi che la comunicazione con gli operatori sanitari sia completamente inefficace, vuoi per le difficoltà dell'anziano disorientato che non riesce ad esprimersi, vuoi per i tempi concentrati che la gestione delle emergenze fatalmente impone al pronto soccorso. Il fatto che gli accompagnatori siano tenuti fuori dalla struttura, inoltre, non agevola certo la situazione, perché impedisce agli operatori di acquisire informazioni importanti anche sotto il profilo clinico.

2.2.4 Tutela ai soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni, emoderivati

Nel 2005 la richiesta di assistenza e di consulenza da parte di cittadini danneggiati da trasfusioni e vaccinazioni (cfr le leggi n. 210/92, 646/96, 238/97, 362/99, D.P.C.M. 26/5/2000, L. n. 229/05 e sentenza della Corte Costituzionale n. 476/02 per gli operatori sanitari contagiati durante il servizio) è stata superiore ad ogni aspettativa.

Rinviamo all'appendice statistica l'indicazione dettagliata dei dati, si ricorda che nel 2005 sono state aperte ben 1.014 pratiche ed anche i fascicoli attualmente in istruttoria sono un numero rilevante (n. 1.561). Il notevole aumento del lavoro è dovuto alla promozione di questa attività ed alle iniziative di carattere .

nazionale intraprese dal Difensore Civico per ottenere dal Parlamento la modifica di alcuni istituti della vigente legislazione.

A questo scopo l'Ufficio ha inviato articolati contributi scritti a numerosi esponenti istituzionali quali il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro della Salute, dell'Economia, i Presidenti di Camera e Senato, i Presidenti delle competenti Commissioni Parlamentari e parlamentari firmatari di specifiche proposte in materia. Tra le più importanti modifiche riproposte dallo stesso Difensore civico anche in sede di audizione presso la XII Commissione Igiene e Sanità del Senato (28 giugno 2005) ricordiamo la soppressione dei termini per la presentazione delle domande e l'adeguamento dell'indennizzo rimasto pressoché invariato da 13 anni. Tale azione vuole assicurare a questi cittadini un trattamento omogeneo, secondo principi di equità e giustizia, con la conseguente riduzione del contenzioso giurisdizionale, che in questi ultimi anni ha assunto livelli allarmanti.

Queste proposte hanno riscosso un notevole successo non solo fra i cittadini interessati ma soprattutto fra le numerose associazioni di malati che hanno a loro volta sensibilizzato i livelli istituzionali e politici ad esse più vicini. E' con questo spirito che ben 141 associazioni di volontariato e tutela in ambito sanitario hanno formalmente delegato il Difensore civico a rappresentarle nelle competenti sedi parlamentari. Questo ha consentito di ricondurre ad una proposta unitaria le diverse posizioni dei singoli e delle associazioni interessate e di riaffermare il ruolo di osservatorio nazionale dell'Ufficio del Difensore civico regionale della Toscana.

In questa ottica va ricordata l'approvazione della legge n. 229/05 con la quale il Parlamento, accogliendo in parte le proposte avanzate anche dal Difensore Civico, ha previsto per i soli danneggiati da vaccinazioni, un sostanziale aumento dei ratei di indennizzo, retrodatabili per 10 anni. Il Difensore civico ha assunto l'impegno di continuare, anche nella prossima legislatura, a esercitare pressione nei confronti degli Organi di Governo e del Parlamento per arrivare ad una profonda revisione della normativa vigente.

Altra iniziativa che ha riscosso un notevole successo, è stata la capillare campagna di informazione intrapresa per comunicare la imminente scadenza dei termini per presentazione della domanda (in forza della sentenza della Corte Costituzionale n. 476/2002 promossa da un Tribunale toscano) agli operatori sanitari, prevalentemente infermieri, medici e tecnici di laboratorio, che durante il servizio potevano aver contratto un danno a seguito di contatto con sangue o suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatiti virali. La buona riuscita di questa campagna nazionale di informazione, che per l'Ufficio ha comportato l'apertura di oltre 600 nuove pratiche, è dovuta alla capillare diffusione delle note del

Difensore civico da parte degli Assessorati regionali alla Sanità, dalle Aziende sanitarie, dalle associazioni di volontariato e di tutela, dalle Organizzazioni Sindacali della sanità, dagli Ordini dei Medici e dai Collegi degli infermieri e delle ostetriche. Una particolare attenzione a questa problematica è stata dedicata dall'Assessorato della Sanità della Regione Toscana e dai Direttori generali delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere toscane, che, su invito del Difensore civico, hanno emanato precise disposizioni per far giungere l'importante informazione a tutti gli operatori sanitari dipendenti da strutture pubbliche e private.

2.2.5 Attuazione L.R. 41/2005 in materia di Residenze Sanitarie Assistite

Si è posto il problema del rispetto dei requisiti previsti nella normativa in materia di Residenze Sanitarie Assistite, case famiglia etc., in un contesto particolare. Si tratta di un'Associazione senza scopo di lucro che, tra l'altro, dedica parte dell'attività ad ospitare alcune persone anziane, tutti membri dell'Associazione, che sceglievano liberamente di recarsi presso tale struttura nelle vacanze estive. L'Amministrazione Comunale ha sanzionato la struttura per violazione della L.R. 41/2005 in quanto priva d'autorizzazione. Tale decisione solleva un grosso problema, cioè quello della corretta applicazione dell'art. 21 che vieta l'esercizio di struttura residenziale per anziani non autosufficienti senza le necessarie autorizzazioni. E' auspicabile che questo problema sia affrontato anche in sede di elaborazione del Regolamento di attuazione della L.R. n. 41/2005, che dovrà ridefinire i requisiti di accreditamento delle R.S.A. Infatti, in astratto, un'interpretazione letterale della norma potrebbe condurre all'assurda posizione per cui le persone non autosufficienti non possono alloggiare, neppure per brevi periodi, al di fuori della propria abitazione, se non in strutture socio sanitarie autorizzate.

Nel caso concreto la struttura risultava priva anche di altri requisiti strutturali, per cui comunque doveva provvedere ad acquisire l'autorizzazione per tali requisiti. La posizione dell'Ufficio, condivisa anche dalla Presidenza della competente Commissione Consiliare, è stata rappresentata all'Assessore Regionale alla Politiche sociali che ha garantito una specifica attenzione al problema in sede di elaborazione del Regolamento.

2.2.6 Soggetti deceduti di AIDS e regolamento di polizia mortuaria

Alcune Associazioni di tutela dei malati di AIDS hanno segnalato che i soggetti deceduti presso un'Azienda Ospedaliera della Toscana venivano deposti nella bara nudi e che quest'ultima

veniva chiusa senza lasciare a parenti o amici la possibilità di vedere il defunto. Il Difensore civico ha compiuto i necessari approfondimenti sul caso ed ha chiesto chiarimenti all'Azienda interessata. Il comportamento di quest'ultima è basato sull'applicazione del D.P.R. 285/1990 che dispone *"Quando la morte è dovuta ad una delle malattie infettive-diffusive comprese nell'apposito elenco pubblicato dal Ministero della sanità, il cadavere, trascorso il periodo di osservazione, deve essere deposto nella cassa con gli indumenti di cui è rivestito ed avvolto in un lenzuolo imbevuto di soluzione disinfettante"*. Sull'interpretazione della norma richiamata è intervenuto anche il Ministero della Sanità con una circolare del 24 giugno 1994. Quest'ultima al punto 7 specifica che *"l'apposito elenco pubblicato dal Ministero della sanità deve intendersi quello di cui all'art. 1 del decreto del Ministro della sanità 15 dicembre 1990 per le classi 1a, 2a e 3a dell'annesso allegato, nelle more dell'emanazione di uno specifico elenco da parte del Ministero della sanità"*. In effetti l'Aids risulta fra le malattie comprese nella classe III dell'allegato, tuttavia nel capoverso successivo della circolare si legge: *"Relativamente a quanto prescritto dall'art. 18 comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990, e cioè che la salma del deceduto per malattia infettiva di cui all'apposito elenco pubblicato dal Ministero della sanità, dopo il periodo di osservazione, debba venire deposta nella cassa con gli indumenti di cui è rivestita, si deve intendere che è vietato svestire la salma degli indumenti che indossava all'atto del decesso, ma non è vietato rivestire la salma, e ciò sia quando essa sia nuda, sia quando essa sia vestita, purché in questo secondo caso i nuovi indumenti vengano posti sopra quelli che già indossa."* L'Azienda Ospedaliera, che ha condiviso le osservazioni del Difensore civico (il caso è stato portato anche all'attenzione del Comitato Etico Locale) si è giustificata sostenendo che il comportamento censurato era imputabile alla pretesa dell'obitorio (gestito dal Comune) di applicare alla lettera il regolamento. La versione del Difensore civico locale del Comune per la verità è stata diversa, tuttavia, il problema di fondo resta quello della revisione del regolamento di Polizia Mortuaria, considerato che, per opinione unanime di tutti gli specialisti interpellati, non c'è alcun rischio di contagio e pertanto l'applicazione delle procedure previste per le malattie infettive in questo caso non è necessaria.

Il Difensore civico ha informalmente chiesto alla Regione informazioni sulla possibilità di adottare autonomamente un proprio regolamento di Polizia Mortuaria Regionale, considerato che la materia rientra ormai nelle competenze regionali. Nel corso del 2006 sarà cura del Difensore civico approfondire la materia, considerato che veniva fatto presente che l'adozione di un

regolamento è oggetto di confronto ed approfondimento in Conferenza Stato – Regioni.

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.

Come abbiamo accennato in premessa il Difensore civico è chiamato a far parte di commissioni, gruppi di lavoro e vari organismi regionali. È membro della Commissione per le Attività Diabetologiche, del Comitato per lo sviluppo della Carta dei Servizi (che si è recentemente ricostituito a seguito dell'entrata in vigore del nuovo P.S.R. 2005 – 2007), del Gruppo di Lavoro sul Pronto Soccorso, dell'Istituto Tumori Toscano, dell'Organizzazione Toscana Trapianti. Nel 2005 è stato invitato a partecipare ad un incontro del Direttivo del Forum per le Malattie rare ed ad alcune riunioni in materia di MCS (Multiple Chemical Sensivity).

Per quanto riguarda le attività svolte all'interno dei richiamati organismi, ricordiamo:

- a) la proposta, avanzata seno alla Commissione per le Attività diabetologiche di offrire una particolare assistenza ai diabetici ricoverati in ospedale, con il coinvolgimento del Centro di diabetologia (proposta che fino ad oggi però non è riuscita a concretizzarsi);
- b) la richiesta che il comitato direttivo dell'Istituto Toscano Tumori ha rivolto all'ufficio di un sintetico rapporto sulla problematiche particolari che incontrano i soggetti affetti da patologie oncologiche.

2.2.8 Istituto Toscano Tumori

Il numero degli esposti presentati da utenti affetti da patologie tumorali non è altissimo (nel 2005 circa 18 pratiche sul totale), ma gli episodi lamentati sono assai rappresentativi dei problemi di carattere generale che si incontrano nel campo dell'oncologia.

Nel settore della responsabilità professionale, alcuni casi hanno coinvolto le attività specialistiche in qualche modo legate all'oncologia, rispetto alle quali le criticità emerse hanno riguardato:

- i ritardi nella diagnosi della patologia tumorale, non sempre rilevanti ai fini dell'effettiva cura della malattia, ma che l'utente spesso carica di grande significato. [In particolare questo tipo di casistica ci ha offerto l'occasione per riflettere sul rapporto fra screening ed accertamento diagnostico strumentale vero e

proprio: nello screening il referto negativo non è soggetto alle stesse modalità di refertazione che si usano per gli esami normali];

- le modalità di accesso al percorso assistenziale oncologico (spesso di eccellenza una volta che il paziente è entrato) sono talvolta, nonostante la presenza dei Centri Aziendali di Riferimento e della definizione dei vari percorsi assistenziali, estremamente complesse.
- la persistenza di problemi relazionali ed organizzativi, soprattutto nelle fasi di assistenza ai malati terminali.

Con riferimento agli aspetti organizzativi, un problema registrato in questo settore è quello relativo alle liste d'attesa per la radioterapia. Nonostante le indicazioni post-intervento indichino termini non superiori ad un massimo di tre mesi, in sede di prenotazioni del ciclo di cure tali indicazioni vengono spesso disattese. È probabile (e soprattutto auspicabile) che il termine di tre mesi sia prudenziale e che la posticipazione del ciclo di cure non comporti effetti negativi sul piano clinico: resta però il fatto che il mancato rispetto dei tempi previsti nelle indicazioni post-intervento genera incertezze e comprensibili ansie nei malati e nei loro familiari.

Un altro problema, già segnalato nelle precedenti relazioni, che riteniamo opportuno richiamare per ragioni di completezza è quello relativo alle diverse modalità di valutazione di alcune patologie tumorali, fra cui la stomia e la mastectomia, in sede di accertamento dell'invalidità civile. Fermo restando che ogni caso ha le sue specificità e che il giudizio viene espresso in relazione alla persona nel suo insieme, si registrano valutazioni completamente diverse a seconda dell'Azienda Sanitaria dove viene condotto l'accertamento. Non è ovviamente scontato che le Aziende che riconoscono lo stato di invalidità siano quelle che inquadrano correttamente la casistica, ma a fronte di patologie identiche valutate in modo diametralmente opposto, appare necessario ricorrere all'adozione di nuove linee guida e comunque a diverse indicazioni sul piano normativo. Nel corso del 2003 il Consiglio Sanitario Regionale in merito al caso della mastectomia si pronunciò sfavorevolmente ritenendo già sufficienti le linee guida della normativa nazionale. Attualmente del problema si sta occupando l'Istituto Toscano Tumori.

2.2.9 La Sensibilità Chimica Multipla

Un intervento di ufficio è stato disposto a tutela di un utente affetto da una malattia rara denominata MCS (Multiple Chemical Sensitivity).

Tale malattia è stata inserita, proprio sulla scorta di questo caso, nell'elenco delle malattie rare con D.G.R. 1344/04.

Successivamente con D.G.R. 578/05 la Direzione Generale diritto alla salute della Regione Toscana ha costituito un Gruppo di studio osservazionale su tale malattia, anche al fine di valutare il livello assistenziale appropriato da assicurare ai pazienti.

Tale Gruppo ha concluso i propri lavori elaborando un protocollo diagnostico, che propone di identificare "in negativo" la sindrome in questione poiché la malattia MCS non è certificabile da un punto di vista medico legale né da parte della Commissione regionale, né da altre commissioni locali, né da singoli medici.

L'intervento dell'ufficio si propone un duplice obiettivo.

Da una parte occorre verificare sul piano medico legale se, alla luce dei risultati cui è giunta la commissione regionale, siano utilizzabili o meno i certificati medici rilasciati da altre strutture pubbliche, anche non toscane, che invece accertano l'esistenza della malattia.

L'altro obiettivo è quello di arrivare nell'immediato a definire percorsi assistenziali adeguati alla cura di questi pazienti, che a prescindere dall'essere affetti o meno da MCS, si trovano in condizioni di salute estremamente gravi.

La questione è rimasta al momento insoluta perché l'applicazione del protocollo diagnostico cui si è fatto riferimento, pone tutta una serie di problemi allo stato attuale difficilmente risolvibili. L'identificazione "in negativo" della patologia infatti comporta la sottoposizione dei malati a tutta una serie di accertamenti clinici che appaiono difficilmente compatibili con la natura stessa della malattia (che preclude ai malati il contatto con sostanze e con ambienti "esterni"). La creazione di speciali reparti protetti che il protocollo prevede per l'effettuazione degli esami in condizione di sicurezza per i malati infatti è ancora tutta (o quasi) da realizzare. E' necessario pertanto che la Regione si impegni con maggiore determinazione nell'attivazione di tali spazi, per porre fine ad una situazione, per certi aspetti davvero paradossale: quella di aver previsto nella D.G.R. 1344/2004, tuttora vigente, una malattia che poi per ragioni pratiche diventa difficilissimo, se non impossibile, diagnosticare.

2.3 Assistenza sociale

2.3.1 *Novità normative e giurisprudenziali*

Nel 2005 hanno visto la luce importanti provvedimenti, dal nuovo PSR 2005-2007, alla riforma delle due più importanti leggi in materia sanitaria (L.R. 40/2005) e sociale (L.R. 41/2005). Una delle maggiori novità, destinata ad avere grosse ripercussioni nel campo non solo dell'assistenza sociale e della integrazione socio-sanitaria, ma nel complesso delle politiche sociali locali è rappresentata dal consolidamento per via legislativa delle c.d. Società della salute avviate in forma sperimentale con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 155 del 24.9.2003. Per una panoramica della normativa adottata, sia a livello nazionale che regionale, riteniamo utile citare oltre al PSR 2002-2007 (approvato con D.C.R. n. 22 del 16 febbraio 2005):

- L.R. 24 febbraio 2005 n. 41 " Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" che come detto sopra, incentiva forme innovative di gestione unitaria dei Servizi Sociali e Sanitari da parte delle Aziende Sanitarie.
- D.P.R. n. 75/05 "Regolamento di attuazione della L. 4/2004 per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici.
- Delibera della Giunta regionale 24 ottobre 2005 n. 1046 "Attuazione per l'anno 2005 del PISR 2002/2004.
- D.P.G.R. 3 gennaio 2005 n. 11/R "Regolamento di attuazione dell'art. 5 quater della L.R. 47/91 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche la cui importanza sta nell'aver evidenziato che anche l'handicap psichico, debba essere valutato al pari di quello fisico nell'accesso ai contributi per l'eliminazione delle barriere architettoniche .
- L.R. 2 novembre 2005 n. 64 "Tutela del diritto alla salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari della Toscana.
- L.R. 2/11/2005 n. 59 "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi".
- Particolare importanza riveste inoltre il Piano Integrato di Salute approvato dal Consiglio Comunale di Firenze il 5 dicembre 2005, importante strumento di programmazione dell'offerta delle prestazioni sanitarie e sociali a partire dalle priorità dell'alta integrazione.

E' opportuno, inoltre, citare un' importante sentenza della Corte di Cassazione n. 8060/2004 con la quale la Corte ha stabilito che l'indennità di accompagnamento può essere riconosciuta anche se c'è la possibilità di svolgere autonomamente gli atti quotidiani

della vita, tipici dell'età, ma la persona non è in grado di uscire e camminare da sola per la strada. Con questa interpretazione estensiva la Corte ha confermato che l'impossibilità di "autonoma deambulazione" ai sensi dell'art. 1 L. 18/1980, può identificarsi con l'incapacità di uscire di casa senza accompagnamento.

Infine segnaliamo che dal 2005, in applicazione dell'art. 42, comma 3, della L. 326/03, non è più possibile proporre ricorso amministrativo per negato riconoscimento dei benefici legati al riconoscimento dell'invalidità civile. Gli interessati potranno solo proporre l'impugnativa giurisdizionale entro sei mesi dalla data di ricevimento della reiezione.

2.3.2 Caratteristiche generali

L'ufficio sia attraverso la partecipazione ai lavori delle Commissioni che con l'attivazione di gruppi di studio al proprio interno ha contribuito alla ricerca di soluzioni ai problemi più diffusi in materia di assistenza sociale. Fra questi rimane particolarmente spinoso quello relativo alle modalità di contribuzione degli utenti nelle RSA. A questo proposito, come già anticipato nella precedente relazione, il Difensore civico, durante le consultazioni consiliari ha proposto un intervento per raggiungere un'individuazione omogenea dei criteri di accesso ai servizi sociali e assicurare così la parità di trattamento su tutto il territorio di competenza; la richiesta è stata accolta e la nuova legge regionale n. 41/05 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" all'art. 47 ha ribadito in modo chiaro quanto stabilito con il D. Lgs. 109/98 così come modificato dal D.Lgs 130/2000, individuando l'ISEE come strumento di riferimento per la valutazione del concorso al costo delle prestazioni integrate su tutto il territorio regionale.

2.3.3 Ricovero in R.S.A.

All'interno delle istanze inquadrabili nel settore dell'assistenza sociale, 19 riguardano problematiche inerenti l'inserimento nelle R.S.A. Il fenomeno però è di proporzioni assai più ampie, se si considera che molte delle istanze relative a questi problemi sono di competenza comunale. Ancora una volta il problema che emerge con maggiore evidenza è quello delle liste di attesa, aggravato sia dall'aumento delle richieste di ricovero che dai continui tagli dei finanziamenti. Questo accresce il disagio e la sfiducia nei confronti delle istituzioni deputate a fornire il servizio e naturalmente anche il numero di coloro che si rivolgono al nostro ufficio. A questo riguardo il Difensore civico ha ritenuto opportuno

promuovere un'azione di sensibilizzazione e di mediazione nei confronti delle autorità competenti per garantire ai cittadini almeno la contribuzione della quota sanitaria.

2.3.4 Invalidità

Il 2005 ha fatto registrare un aumento delle richieste di intervento da parte degli invalidi civili; delle 30 istanze presentate, la maggior parte vertono su problemi legati al collocamento obbligatorio al lavoro, disciplinato sia dalla legge n. 68/99 "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*" che dalla normativa regionale (L.R. n. 32/2002 – Testo Unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro - e del Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 7/R del 2004 – Regolamento di attuazione in materia di incontro fra domanda e offerta di lavoro ed avviamento a selezione nella pubblica amministrazione). Vengono segnalate difficoltà di inserimento nel lavoro, legate soprattutto ai tempi di attesa per ottenerlo, troppo lunghi rispetto alle aspettative e alle necessità dei richiedenti; a volte viene chiesto all'ufficio di verificare se sono state compiute irregolarità nella formazione delle graduatorie o se vi è stata effettiva corrispondenza tra quello che è richiesto nei bandi di concorso e quello che viene riconosciuto o valutato al termine del concorso stesso. Il primo impegno dell'ufficio è stato quello di fornire agli istanti una informazione corretta ed una spiegazione il più possibile esauriente della normativa vigente. L'ufficio si è poi attivato nei confronti delle amministrazioni competenti per chiedere tutti i chiarimenti e le informazioni necessari alla soluzione dei problemi segnalatici.

Fra i problemi sollevati ricordiamo quello relativo al rispetto delle previsioni del D. Lgs. 196/03 "Codice in materia di protezione dei dati personali" in particolare per quanto riguarda l'esposizione del nome dell'invalido sui contrassegni "arancioni" da esporre sull'auto per la sosta riservata ai portatori di handicap. La legge prevede che debba essere visibile solo un codice a cui il vigile fa riferimento per l'identificazione; in casi come questi, il Difensore civico riesce spesso ad ottenere il rispetto della norma con il semplice richiamo alla norma stessa e con un'attività di mediazione e sensibilizzazione nei confronti dell'Amministrazione interessata.

Un'altra istanza formulata frequentemente è quella relativa al rinnovo della patente per chi è affetto da un'invalidità; il cittadino che, in seguito alla rituale visita medica, si vede negare senza troppe spiegazioni il rinnovo del documento di guida, resta spesso disorientato e incredulo, perché non riesce a comprendere il motivo della decisione sfavorevole. Queste istanze devono essere affrontate caso per caso: a volte ricorrono gli estremi per

richiedere una nuova valutazione; a volte il problema è quello di spiegare all'istante le giuste motivazioni che hanno portato al provvedimento di mancato rinnovo.

Ci riagganciamo a quest'ultima ipotesi per sottolineare ancora una volta la centralità nel lavoro dell'ufficio della comunicazione diretta con il cittadino, comunicazione che implica, com'è noto, una grande capacità di ascolto. L'importanza del rapporto diretto con i cittadini è in questo caso tanto più importante se si pensa al tipo di utenti che più frequentemente si rivolgono al nostro ufficio. Spesso infatti, si tratta di persone che proprio per le fragilità correlate all'età o alle situazioni personali, non hanno la possibilità di accedere alla comunicazione informatica, per cui il rapporto fisico con una persona di fiducia diventa un momento essenziale dell'attività, che va a colmare una lacuna relazionale nel rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione, che nonostante i recenti sforzi in questa direzione, è ancora troppo diffusa e profonda.

2.3.5 Barriere Architettoniche.

Un altro problema che ha visto impegnato l'ufficio nel 2005, come in passato, è quello relativo alla presenza delle barriere architettoniche, che rendono molto disagiata, quando non lo impediscono, l'accesso alle strutture edilizie (anche di uffici pubblici) alle persone con handicap. L'intervento del Difensore civico accelera la realizzazione delle modifiche necessarie, anche se la messa a norma si limita purtroppo ai soli casi segnalati.

2.4 La tutela dei cittadini stranieri

La normativa sull'immigrazione è contenuta nel Testo Unico approvato con il Decreto legislativo n. 286/98 che ha dettato la disciplina organica della materia e dalle sue successive modifiche e integrazioni, già esaminate nelle relazioni del Difensore civico degli anni scorsi. Ad esso, deve aggiungersi la nuova disciplina sul diritto di asilo e sul riconoscimento dello *status* di rifugiato (artt. 31 e 32 della L. n. 189/2000), che ha novellato l'art. 1 della legge Martelli (L. n. 39/90, di conversione del D.L. n. 416/89), anch'esso citato nella relazione 2004.

Il 2005 è stato il primo anno di operatività del D.P.R. del 18 ottobre 2004 n. 334, "*Regolamento recante modifiche e integrazioni al D.P.R. 394/99, in materia di immigrazione*". Si tratta del nuovo regolamento di esecuzione della legge generale sull'immigrazione (che modifica il predente regolamento), la cui

emanazione era stata prevista dall'art. 34 comma 1 della legge Bossi-Fini (la L. 189/2002), che aveva apportato significative modifiche alla legge del 1998. Tale testo, tra l'altro, definisce le modalità di funzionamento dello Sportello Unico per l'Immigrazione, previsto dall'art. 22 del T.U. (come modificato dalla L. 189/2002), che cura le procedure d'ingresso e di assunzione dei lavoratori extracomunitari e quelle per i ricongiungimenti familiari degli stranieri. Il 24 febbraio 2005, con una circolare, adottata di concerto dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Lavoro e indirizzata, tra gli altri, ai Questori e ai Prefetti, sono state fornite le prime indicazioni operative sui componenti del SUI (Sportello Unico Immigrazione). Quest'ultimo ha sede presso ogni Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo, è composto da funzionari dell'amministrazione dell'Interno e del Lavoro, e svolge funzioni di *front office* per l'utenza, per i procedimenti di legge finalizzati all'ottenimento del nulla osta al lavoro e al ricongiungimento familiare, con la successiva consegna dei relativi permessi di soggiorno. L'attività istruttoria (*back office*) è svolta dai competenti uffici della Direzione provinciale del lavoro e delle Questure, fermo restando che i relativi procedimenti si concludono in apposita riunione dei componenti del SUI.

Questa innovazione comporta che gli utenti non debbano più rivolgersi alle Questure per i procedimenti di competenza dei SUI; ad oggi alle Questure devono essere presentate le domande di rinnovo, o conversione (nei casi previsti) del permesso di soggiorno, di rilascio della carta di soggiorno, di permesso di soggiorno per asilo politico.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 26 del 2 febbraio 2005 è stato pubblicato il D.P.C.M. del 17 dicembre 2004, ossia il decreto di programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari per l'anno 2005 (peraltro, nello stesso numero è stato pubblicato il D.P.C.M. di programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri dell'Unione Europea). Contestualmente sono state pubblicate anche le circolari esplicative sulle modalità di compilazione delle domande, nonché sui requisiti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Com'è noto, le richieste di assunzione hanno dovuto essere spedite alle direzioni provinciali del lavoro esclusivamente tramite gli uffici postali con raccomandata A.R.: quest'ultime oltre la data dovevano riportare anche l'ora e i minuti del momento di invio, elementi essenziali considerato che le domande avrebbero dovuto essere vagliate in ordine di priorità di presentazione. Una successiva circolare ha specificato che, nel caso di contemporaneità dell'invio, avrebbe dovuto essere effettuato un sorteggio.

L'ufficio ha svolto, successivamente all'entrata in vigore del decreto flussi, attività di supporto a favore degli utenti nella

compilazione della modulistica predisposta dal Governo per la presentazione delle domande.

Per quanto riguarda le richieste della carta di soggiorno, che viene ancora oggi rilasciata dalle Questure, occorre ricordare che la domanda può essere presentata esclusivamente previo appuntamento; quest'ultimo viene fissato telefonando su una linea predisposta a tale scopo dalle Questure stesse. Poiché l'appuntamento può essere fissato anche a distanza di molti mesi dalla prenotazione, la documentazione comprovante i requisiti per l'ottenere la carta di soggiorno risulta quasi sempre ampiamente scaduta al momento della effettiva presentazione della domanda. A fronte del timore dei richiedenti di vedersi respingere le domande perché corredate di documentazione scaduta, questo ufficio ha segnalato il problema alla Questura di Firenze, che ha risposto per iscritto di considerare valida la documentazione se tale al momento in cui è stata effettuata la prenotazione.

Anche quest'anno la materia del diritto di asilo ha formato oggetto di approfondimento, in occasione della trattazione di un caso relativo a un cittadino somalo titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo politico, il quale, avendo presentato domanda di rinnovo del titolo, se lo era visto sospendere in applicazione dell'art. 1-bis del D.L. 416/89, novellato dall'art. 32 comma 1 della L. 189/2002. Tale norma prevede che il richiedente asilo debba essere trattenuto nei centri di identificazione (istituiti dalla normativa ora citata), in determinati casi, tra cui l'essere stato, lo straniero richiedente asilo, destinatario di un pregresso provvedimento di espulsione o respingimento. Nel caso in esame, a carico del richiedente era risultato effettivamente un pregresso decreto prefettizio di espulsione. La questura intendeva sospendere il titolo di soggiorno fino alla destinazione dell'interessato presso tali centri. A seguito dell'intervento di questo ufficio per ottenere il rinnovo del permesso, la Questura ha rilevato che, qualora la domanda di asilo sia stata (come nel caso in esame) presentata anteriormente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 303/2004 (Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato), si applica la norma transitoria di cui all'art. 21, relativa alle istanze pendenti, che continuano a essere istruite secondo le norme del D.P.R. 136/90, da una speciale sezione "stralcio" della Commissione Nazionale per il riconoscimento dello status di rifugiato, in deroga a quanto previsto dal D.P.R. 303/2004 e dall'art. 1-bis della L. 39/90 su tutti i casi di trattenimento. In attesa della convocazione e delle successive determinazioni della Commissione, alla fine del 2005 il cittadino somalo ha potuto ottenere il rinnovo del permesso per richiesta asilo.

Una materia di rilevante interesse della quale si è occupato l'ufficio, è l'accesso al pubblico impiego per gli stranieri extracomunitari. La questione è stata esaminata in collaborazione con la difesa civica di altre regioni. Risultano in proposito due diverse interpretazioni, l'una fatta propria dai Centri per l'Impiego, l'altra, restrittiva e diametralmente opposta, del Dipartimento per la Funzione Pubblica, che l'ha ribadita allo scopo di "correggere" la prassi dei Centri, col parere n. 196 del 2004 dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni (reso su richiesta della Direzione centrale delle autonomie del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari territoriali). In sintesi, per i Centri, l'accesso al pubblico impiego degli extracomunitari sarebbe possibile poiché l'art. 2 del D. Lgs. 286/98, stabilendo la sostanziale uguaglianza tra cittadino straniero regolarmente soggiornante e cittadino italiano, avrebbe superato la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego, abrogando implicitamente le norme che limitano ai cittadini l'accesso (v. art. 2 comma 1 del D.P.R. 487/94). Ciò sarebbe confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 454 del 1998, che afferma la "parità di trattamento e piena uguaglianza dei diritti" dei lavoratori extracomunitari con i lavoratori italiani. La Funzione Pubblica respinge tale impostazione, in primo luogo negando forza abrogatrice implicita all'art. 2 del D. Lgs. 286/98 (T.U. sull'immigrazione): dal momento che la normativa dispone che la parificazione debba essere operata nei modi e termini previsti dalla legge e che continua ad essere richiesto il requisito della cittadinanza per lo svolgimento di determinate attività (v. art. 27 comma 3 del Decreto legislativo citato), la eguaglianza sostanziale riguarderebbe solo i diritti fondamentali. In secondo luogo, la Funzione pubblica osserva che secondo la Corte Costituzionale la "piena uguaglianza" opera fin quando non esista nell'ordinamento una norma che vi deroghi. Tali norme sono ravvisate nell'art. 51 della Costituzione, e nell'art. 2 D.P.R. n. 3 del 1957, che dispongono espressamente la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego.

2.5 Governo del territorio

Nel corso del 2005 sono state presentate, in materia di governo del territorio, 258 istanze così suddivise: ambiente (74); urbanistica (140); edilizia pubblica e privata (36); infrastrutture per il trasporto (6); appalti pubblici (2). Rispetto ai dati rilevati per il 2004, si registra quindi un generale, anche se non particolarmente accentuato, incremento delle istanze ricevute, con

una sostanziale conferma dell'articolazione della richiesta per settori di intervento.

La varietà delle problematiche portate all'attenzione dell'Ufficio, pur rendendo disagiata un preciso inquadramento delle questioni affrontate in categorie predefinite, può essere riassunta per ambiti che ricorrono con maggior frequenza. L'elenco che segue, pertanto, ha natura esemplificativa più che riepilogativa degli interventi posti in essere, a conferma dell'estrema eterogeneità e disomogeneità delle richieste che vengono poste al Difensore civico.

In tema di ambiente, ad esempio, sono state affrontate questioni relative alla disciplina ed alla regolazione delle attività estrattive, alla tutela dei parchi naturali, all'esercizio della caccia e della pesca, alle conseguenze delle calamità naturali, all'attività dei consorzi di bonifica e dei consorzi idraulici, alla valutazione dei danni ambientali, al riconoscimento dei contributi comunitari, agli strumenti per la difesa del suolo, alla funzionalità e pericolosità degli elettrodotti, alla tutela dell'igiene pubblica, alla lotta agli inquinamenti ed alle immissioni moleste, alla sicurezza degli impianti termici ed industriali, alla gestione dei rifiuti, alla valutazione del rischio idraulico, alla conservazione, valorizzazione e tutela delle risorse idriche, al rispetto dei vincoli ambientali.

In materia urbanistica sono state numerose le istanze relative a questioni di vigilanza urbanistico-edilizia, di sanatoria e di condono (29), alla viabilità ed al codice della strada (36), al rilascio di provvedimenti autorizzatori e oneri connessi (34), a problematiche inerenti la pianificazione urbanistica (16), all'esecuzione di espropri e al riconoscimento delle relative indennità (13), alla sistemazione delle aree urbane (9), ai parcheggi e ai passi carrabili (8).

In materia di edilizia, le richieste hanno avuto ad oggetto in particolare questioni connesse alle procedure di cessione degli alloggi ed allo svolgimento dell'attività contrattuale, all'assegnazione ed alla determinazione del canone di locazione, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, a problematiche condominiali ed alla mobilità. Un particolare interesse è stato mostrato per le procedure di accesso a fondi pubblici in riferimento all'edilizia agevolata e sovvenzionata.

Ancora una volta il maggior numero di richieste proviene dalla Provincia di Firenze (131, pari ad oltre il 45% del totale del settore, di cui ben 54 dal Comune di Firenze), dalla Provincia di Grosseto e di Lucca (rispettivamente 25 e 24 pratiche aperte) e poi da tutte le altre. Il dato, che potrebbe apparire sorprendente in riferimento alla presenza del Difensore civico del Comune di Firenze (a differenza di quanto avviene a Lucca ed a Grosseto) si spiega in considerazione della trasversalità delle competenze che interessano la tutela del territorio e che non investono solo

problematiche gestite dalle amministrazioni locali ma anche rapporti di competenza delle Autorità preposte alla salvaguardia della salute, alla tutela dell'ambiente, alla difesa del suolo, alla prevenzione dei rischi, alla valorizzazione delle risorse e altre ancora.

Numerosi sono di conseguenza anche i soggetti pubblici interpellati (a titolo esemplificativo si ricordano: AATO, Gestori pubblici servizi, Agenzia del demanio, Anas, Arpat, ex Ater, Autorità di bacino, Comuni, Capitanerie di porto, Consorzi di bonifica, Province, Soprintendenze, Uffici regionali per la tutela del territorio, Ufficio territoriale per il governo del territorio, cioè le ex Prefetture, Vigili del fuoco), sul cui grado di collaborazione si riferisce in altra parte della relazione.

2.5.1 Urbanistica

La nuova legge sul governo del territorio, entrata in vigore nei primi giorni del 2005, ha comportato qualche problema di assestamento e questo ha determinato un aumento della proposizione di quesiti interpretativi, risolti anche in collaborazione con il Dipartimento del Territorio della Giunta Regionale. Di seguito si da conto di alcune delle questioni più interessanti affrontate nel corso dell'anno.

Presentazione del Documento unico di regolarità contributiva

Sono stati proposti alcuni quesiti interpretativi in merito alla legittimità delle previsioni dell'art. 82 della L.R. Toscana n. 1/05 con specifico riferimento all'obbligo di presentazione, contestualmente alla comunicazione di inizio e fine lavori, del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) di cui all'art. 86, comma 10, del D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro). Il DURC deve essere presentato in tutti i casi in cui la legge richiede per l'esecuzione di lavori l'acquisizione di un titolo abilitativo (permesso di costruire o DIA) rilasciato dall'amministrazione comunale. Chiarito che il Documento qui considerato – definito nella circolare illustrativa di cui alla delibera G.R.T. 4 settembre 2005, n. 880 quale "certificazione unitaria del regolare versamento di contributi previdenziali ed assistenziali nonché dei premi da parte delle imprese edili assicurate, appaltatrici di lavori pubblici e privati" – si riferisce esclusivamente agli appalti privati e costituisce attuazione della direttiva 92/57/CEE, è stata confermata la legittimità dell'adempimento richiesto anche in considerazione del fatto che in tal modo si garantisce l'applicazione

delle prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili. La normativa regionale, rispetto a quella statale, ha introdotto l'obbligo della presentazione del DURC anche per la fine dei lavori - qualora siano trascorsi più di 30 giorni dalla produzione della precedente certificazione, che deve quindi considerarsi scaduta - al fine di assicurare il rispetto delle norme sulla sicurezza per tutta la durata dei lavori. La mancata produzione del DURC impedisce al privato di ottenere l'abitabilità o l'agibilità: chiarisce tuttavia la circolare interpretativa che lo scopo della norma è quello di far sì che il committente si preoccupi di affidare i lavori ad una impresa in regola. Con la conseguenza che nel caso in cui lo stesso committente non riesca, pur avendolo richiesto, a farsi rilasciare dall'impresa esecutrice l'analoga certificazione da produrre a fine lavori, questo non pregiudica la possibilità di ottenere l'agibilità dell'immobile.

Un'ulteriore questione è stata posta in riferimento al termine di validità del certificato di regolarità contributiva, stabilito in 30 giorni dal momento del rilascio. In questo senso l'aver individuato nella data di inizio dei lavori (e non in quella di richiesta di permesso di costruire o di presentazione della DIA) il momento nel quale deve essere presentato il DURC assicura l'effettività di quest'ultimo, posto che il periodo di validità del documento di regolarità contributiva è più breve rispetto a quello previsto dalla legge per l'avvio dei lavori a seguito del rilascio del titolo autorizzatorio.

Applicazione cd. sanzione ambientale

La questione risulta ancora di attualità in quanto più di un'amministrazione locale ha continuato ad inviare comunicazioni con le quali veniva richiesto il pagamento della cd. "sanzione ambientale". Com'è noto si tratta dell'indennità, originariamente prevista dall'art. 15 della L. 1497/39 (in un primo tempo recepita nell'art. 164 del D. Lgs. 490/99) e la cui applicazione risulta ora disciplinata dall'art. 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) che punisce l'omissione di determinati adempimenti per interventi in zone soggette a vincolo paesistico con il pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato ed il profitto conseguito mediante la trasgressione.

L'art. 2, comma 46, della L. 662/1996 ha chiarito che la presentazione della domanda di condono non costituisce atto idoneo a sospendere il procedimento diretto all'applicazione della sanzione ambientale in quanto il pagamento dell'oblazione impedisce solo l'applicazione delle sanzioni amministrative correlate all'illecito edilizio ma non anche la cd. "sanzione

ambientale". La specificazione dei parametri per la determinazione dell'indennità è stata successivamente effettuata con D.M. 26 settembre 1997 ed in conformità di esso i singoli Comuni hanno provveduto alla determinazione delle sanzioni.

A tal proposito si ricorda che la sanzione ambientale ha natura afflittiva e non meramente risarcitoria (in questo senso sembrano decisamente orientati dottrina e giurisprudenza) e che quindi l'applicazione della stessa non risulta necessariamente connessa con l'accertamento di un pregiudizio quantificabile sotto il profilo patrimoniale. L'indennità è pertanto dovuta per tutti gli abusi edilizi commessi in zona soggetta a vincolo paesistico indipendentemente dal fatto che, in concreto, il danno ambientale risulti irrilevante o addirittura inesistente. Il pregiudizio arrecato al paesaggio rileva invece — in alternativa alla valutazione del profitto conseguito con l'abuso edilizio — quale criterio per la definizione della misura dell'indennità, tra il minimo ed il massimo previsto dalla legge.

La conclusione della procedura di condono, con il parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesistico (condizione, del resto, essenziale ai sensi dell'art. 32 della L. 47/85), non esime le amministrazioni dall'applicazione della sanzione ambientale. Al contrario, la cd. sanatoria ambientale — ovvero l'autorizzazione paesaggistica intervenuta a posteriori — in qualche modo indirizza la successiva attività della pubblica amministrazione che è tenuta ad applicare la sanzione per l'illecito commesso con la realizzazione del manufatto abusivo.

È stato quindi chiarito che un abuso commesso in zona vincolata, benché condonato perché compatibile con l'ambiente, è soggetto a sanzione amministrativa per i profili relativi all'illecito paesistico, posto che l'art. 39, comma 8, della L. 724/94 si riferisce alla mera estinzione del reato connesso all'illecito edilizio e non copre gli aspetti amministrativi.

Per quanto concerne poi l'ulteriore profilo della prescrizione della sanzione — ai sensi dell'art. 28 della L. 689/1981 che prevede un termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione — il Consiglio di Stato ha riconosciuto natura di illecito permanente alla realizzazione di opere edilizie abusive. Il termine di prescrizione decorre dal momento in cui cessa la permanenza e quindi, si deve ritenere, dal momento in cui è stata definitivamente accertata, con il rilascio del parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, la compatibilità ambientale dell'intervento abusivo. Conclusione sulla cui correttezza sarà possibile esprimere un giudizio più articolato solo nei prossimi mesi in attesa che il T.A.R. della Toscana decida nel merito una questione che ad esso è stata posta e che riguarda proprio l'eventuale prescrizione della sanzione ambientale.

Pagamento dei cd. "oneri verdi"

L'art. 5 ter della L.R. 64/95 (sostituita dalla L.R. 1/05), in applicazione del principio generale secondo cui tutti gli interventi che comportano una nuova edificazione o che determinano un incremento dei carichi urbanistici (per aumento delle superfici utili, mutamento della destinazione d'uso o aumento del numero delle unità immobiliari), sono soggetti al pagamento di oneri, ha previsto che vengano corrisposti al Comune i cosiddetti oneri verdi per il miglioramento ambientale del sistema insediativo. L'applicazione della norma ha sollevato problemi di carattere interpretativo con specifico riferimento alla tipologia degli interventi cui si riferisce ed all'ambito di applicazione della stessa.

In primo luogo la questione si pone in merito al combinato disposto degli art. 5 bis e ter della legge regionale sopra citata in quanto se per un verso la prima norma richiama l'applicazione della seconda, le due disposizioni sembrano in realtà riferirsi a fattispecie del tutto diverse. Nel primo caso, in effetti, sono disciplinati gli interventi sul patrimonio edilizio con destinazione d'uso non agricola, con specificazione della tipologia di attività consentite (manutenzione, restauro, ristrutturazione edilizia e urbanistica); nel secondo caso (art. 5 ter) il presupposto per l'applicazione della norma pare essere proprio il mutamento della destinazione d'uso. Si è posta dunque la necessità di capire se il richiamo contenuto nell'art. 5 bis debba intendersi in ogni caso riferito all'applicazione degli oneri oppure se tale effetto si realizzi nella sola ipotesi in cui intervenga sull'immobile un mutamento di destinazione d'uso. Il tenore letterale delle norme farebbe pensare alla validità di tale ultima conclusione proprio in quanto l'intero articolo è esplicitamente riferito agli interventi edilizi che comportano un mutamento della destinazione d'uso. Una conferma in questo senso è stata altresì fornita dalla Regione che ha chiarito che in linea generale non devono essere pagati gli oneri per gli interventi che lasciano inalterate destinazioni d'uso, superfici e numero delle unità abitative.

Una seconda questione è relativa alla delimitazione dell'ambito di applicazione della L.R. 64/95 con specifico riferimento alle ipotesi in cui l'amministrazione comunale non ha provveduto tempestivamente all'adeguamento dello strumento urbanistico. Il quesito, recentemente posto e sul quale pertanto non si possono ancora fornire risposte conclusive, si richiama a quanto disposto nel terzo comma dell'art. 1 della L.R. citata ove si chiarisce che, ricorrendo il presupposto sopra definito, la legge si applica solo alle aree classificate come zone omogenee E ai sensi del D.M. n. 1444/68 nonché a quelle comunque destinate all'agricoltura, anche se definite in maniera diversa. Con successiva circolare n. 12 del 2005, la Giunta Regionale ha

ulteriormente precisato che per gli strumenti urbanistici che si rifanno alla classificazione del D.M. 1444 l'ambito di applicazione coincide esclusivamente con le zone E, ovvero con quel territorio in cui la destinazione agricola risulterà esplicita e prevalente rispetto alle altre. A fronte di un diverso orientamento di un Comune – con conseguenze molto rilevanti sul piano economico – è stato posto un quesito formale al fine di acquisire notizie in merito alla corretta interpretazione della legge e di garantire un'uniforme applicazione della stessa sul territorio regionale.

2.5.2 *Ambiente*

Anche nel 2005 la sensibilità dei cittadini ai problemi della tutela ambientale è stata molto alta, specie su quegli aspetti che generano conseguenze immediate e dirette sulla salute delle persone. Pensiamo a tutte quelle istanze con le quali ci viene chiesto di controllare il rispetto dei limiti stabiliti dalla legge in ordine alla tollerabilità dei singoli agenti inquinanti (elettromagnetismo, rumore, emissioni nell'atmosfera) prodotti nello svolgimento di determinate attività produttive. Spesso le questioni sollevate non riguardano solo la verifica della potenzialità inquinante degli impianti ma anche la loro localizzazione e la loro compatibilità con gli ambienti residenziali. Di seguito illustriamo due casi affrontati nel corso dell'anno, che riguardano rispettivamente la grave crisi idrica che ha colpito l'isola di Giannutri e l'applicazione del livello differenziale nella valutazione del rumore in ambienti abitativi.

Emergenza idrica Isola di Giannutri

Per molti mesi l'isola di Giannutri ha vissuto una grave emergenza idrica. A provocarla è stata l'interruzione del rifornimento a mezzo di navi cisterna per anni garantito dalla Regione Toscana.

Il problema si è verificato a seguito del trasferimento di competenze all'Autorità di ambito, che non ha potuto provvedere al rifornimento di acqua potabile per la mancanza degli impianti del servizio idrico integrato. La controversa attribuzione della proprietà di quest'ultimi (rimasti, ma solo in parte, in gestione del Consorzio di residenti sull'Isola), infatti, ha impedito al Comune di trasferire gli impianti al Gestore unico e a quest'ultimo di considerare il territorio dell'isola, pur compresa nell'ATO, oggetto degli interventi previsti nel Piano d'Ambito.

Il rifornimento attraverso navi cisterna aveva garantito per anni acqua potabile ai residenti ed ai visitatori. Venuta meno, anche in considerazione del carattere provvisorio ed

evidentemente anti-economico di questa soluzione, la possibilità di garantire la continuità del servizio con tale sistema, le parti hanno convenuto sulla necessità di procedere, per evitare il ripetersi di situazioni di crisi idrica, all'installazione di un impianto di dissalazione.

A conferma dell'accordo è stato sottoscritto, tra il Comune, la Regione e l'ATO un Protocollo di intesa con il quale ciascuna delle parti contraenti si è impegnata ad eseguire una serie di adempimenti necessari per giungere ad una gestione del servizio idrico integrato con infrastrutture pubbliche.

Sancito l'accordo per l'installazione del dissalatore, che assicurerà l'approvvigionamento di acqua potabile, rimane aperto il problema degli adempimenti necessari per la messa a norma degli impianti di distribuzione dell'acqua potabile (dal punto di consegna alle abitazioni) presenti sull'isola. Gli ostacoli maggiori consistono nell'individuazione del soggetto che deve assumere l'onere delle spese di manutenzione degli impianti, per consentire il collaudo funzionale degli stessi, presupposto necessario per il trasferimento dei beni al servizio idrico integrato. Da una parte il Consorzio di proprietari, pur disponibile a cedere gratuitamente gli impianti al Comune, non ha ritenuto di avere né il compito né le risorse per realizzare gli interventi necessari. Dall'altra parte nessuno degli enti pubblici coinvolti aveva la possibilità di impegnare somme per adempimenti non di sua competenza.

La soluzione di garantire comunque la fornitura di acqua potabile al punto di consegna è apparsa rispettosa sia degli interessi pubblici che di quelli privati in quanto conforme alle normali modalità di erogazione del servizio da parte del gestore pubblico.

Inquinamento acustico - Applicazione del livello differenziale di rumore

Un problema molto sentito, specialmente nei grossi centri urbani è quello dell'inquinamento acustico. Com'è noto, le amministrazioni locali attraverso il cd. Piano di classificazione acustica, provvedono a suddividere il territorio comunale in zone, determinando per ciascuna di esse (le zone vengono individuate sulla base della loro prevalente destinazione urbanistica) i limiti massimi di rumore consentito. Una volta superato il limite di tollerabilità, occorre intervenire per riportare il rumore all'interno di valori-soglia previsti dal Piano. I problemi maggiori si incontrano quando le abitazioni civili e ed i locali dove si svolgono attività produttive sono molto vicini: in casi del genere infatti occorre valutare e temperare interessi di segno contrapposto.

Un punto molto discusso è stato quello relativo all'applicazione del criterio del livello differenziale di rumore in

assenza dell'approvazione del piano di classificazione acustica da parte dell'amministrazione locale. Premesso che per livello differenziale si intende la differenza tra il livello del rumore ambientale (prodotto da tutte le sorgenti sonore esistenti in un dato luogo) ed il rumore residuo della specifica sorgente che si considera disturbante, la questione dibattuta è se si possa imporre il rispetto del cd. valore limite differenziale di immissione anche a prescindere dalla divisione in zone del territorio comunale.

Senza entrare più di tanto nel merito della complessa problematica, le conclusioni raggiunte dopo aver chiesto il parere al Ministero dell'Ambiente e alla Regione Toscana sono che il "criterio differenziale" trova applicazione a prescindere dall'adozione del Piano di classificazione acustica quanto meno in tutte le zone del territorio che, per la presenza di insediamenti abitativi, non si possono definire esclusivamente industriali. A tale conclusione si giunge in via deduttiva considerando che seppure il D.P.C.M. del 1997 fa esplicito riferimento alle "aree non classificate nella classe VI" — facendo in tal modo presumere che una classificazione debba in concreto essere stata adottata — in realtà la definizione dei criteri per l'inserimento di una parte del territorio nella classe VI è talmente specifica nel riferirsi ad aree esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi da non lasciare adito a dubbi circa la loro precisa identificazione anche in mancanza dell'approvazione del piano di classificazione acustica.

Diversa funzione ha invece il piano di risanamento acustico che le imprese hanno la facoltà di presentare entro sei mesi dall'approvazione del Piano di zonizzazione per adeguare la propria attività ai limiti di immissione sonora prescritti dallo stesso piano (limitatamente alla zona nella quale l'impresa svolge la propria attività). Pertanto, la presentazione del piano di risanamento non fa venir meno l'obbligo del rispetto del valore limite differenziale differendone nel tempo l'applicazione. Il rispetto del valore differenziale infatti trova sempre immediata applicazione a prescindere dalla presentazione del piano di risanamento.

Edilizia residenziale pubblica

Accanto alle istanze che investono problematiche di tipo tradizionale, come quelle in tema di assegnazione, decadenza e mobilità negli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nel 2005 è stata registrata una grossa attenzione ai problemi relativi alla cessione in proprietà degli alloggi, all'accesso a contributi pubblici per l'acquisto della prima casa (edilizia agevolata e sovvenzionata, giovani coppie) ed alle procedure per il rinnovo dei contratti di affitto degli immobili demaniali. Le problematiche legate ad una domanda abitativa sempre in crescita impongono un ripensamento

(che del resto è in atto) degli strumenti utilizzati per soddisfare la richiesta di alloggi ed il ricorso a forme differenziate di intervento per fronteggiare le necessità delle categorie sociali più deboli. Di questa tensione è stato testimone anche il Difensore civico che ha ricevuto numerose segnalazioni, non sempre poi formalizzate in una pratica, da parte di cittadini che non riuscendo a trovare sul mercato una soluzione ai propri problemi abitativi, cercavano un aiuto pubblico sotto forma di contributo per l'acquisto della casa o per il pagamento del canone di locazione.

Contributi regionali per accesso ad edilizia agevolata

Un problema che riveste particolare interesse proprio da un punto di vista "sociale" è quello relativo alla verifica dell'appartenenza ad una delle categorie sociali cui destinare i fondi di cui all'art. 4, primo comma, della L. 179/92 e quindi dei requisiti necessari per l'accesso ai contributi regionali per l'edilizia agevolata. Il D.M. Lavori Pubblici del 7 giugno 1999 introduce, per la determinazione del reddito, un doppio parametro: i beneficiari devono percepire un reddito non superiore a quello determinato dalle Regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed il canone di locazione deve incidere sullo stesso reddito in misura non inferiore al 24%.

La normativa è stata esaminata sotto un duplice aspetto: l'individuazione dell'anno solare rispetto al quale deve essere prodotta la documentazione fiscale; le modalità di calcolo del reddito per la verifica del possesso dei requisiti. Su entrambe le questioni le posizioni espresse dal Difensore civico non sono state accolte dalla Regione Toscana, che ha ritenuto di non modificare gli orientamenti già manifestati dagli uffici in precedenza.

Si riportano brevemente sia le tesi espresse dal Difensore civico che le risposte ottenute dalla Direzione regionale generale delle politiche territoriali ed ambientali, perché si tratta di questione importante sulla quale, nei prossimi mesi, si potrebbero registrare novità importanti, anche in considerazione della pendenza di un ricorso dinanzi al T.A.R. della Toscana.

La delibera della G.R. n. 472 dell'11 aprile 2000 individua (punto 2, lettera g) le particolari categorie sociali cui destinare il contributo pubblico; la Regione Toscana, per verificare l'appartenenza di ciascun richiedente ad una delle categorie individuate, ha chiesto alla Cooperativa edilizia di trasmettere la documentazione fiscale dei soci, con specifico riferimento ai redditi imponibili percepiti nel 2000. In alcuni casi il reddito percepito dal nucleo familiare del soggetto richiedente il contributo è risultato superiore a quello determinato dalla Regione per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La Regione ha confermato la legittimità della richiesta dei redditi percepiti nel 2000: questo dato insieme all'importo del canone annuo di locazione del 2000, avrebbe dovuto consentire la verifica del possesso, alla data indicata nel bando, dei requisiti soggettivi del nucleo familiare e quindi l'inquadramento tra le categorie sociali individuate con la delibera 472/00.

È stato fatto presente che l'aver individuato nell'ottobre del 2000 la data entro la quale la Cooperativa avrebbe dovuto valutare il possesso dei requisiti da parte dei richiedenti ha reso sostanzialmente impossibile far riferimento ai redditi percepiti nel 2000 in quanto a quella data poteva essere effettuata solo una stima previsionale ma non certo una certificazione sulla base della dichiarazione fiscale. La cooperativa ha dovuto trasmettere alla Regione - nell'ottobre del 2000, appunto - un elenco dei soggetti potenzialmente in possesso dei requisiti e per far ciò ha ritenuto inevitabile basarsi sugli unici dati certi che avrebbe potuto ottenere in quel momento, e quindi sulla dichiarazione fiscale del 1999. Conclusione considerata inaccettabile dalla Regione la quale ha chiarito che in tutti i casi oggetto di esclusione, i richiedenti avevano sottoscritto la propria dichiarazione solo in un momento successivo (2003 o 2004) a quello individuato nel bando. Rimane da comprendere come la cooperativa avrebbe potuto selezionare i candidati se non attraverso la procedura dalla stessa posta in essere.

Risulta inoltre piuttosto complessa l'interpretazione delle disposizioni di legge relative alle modalità di determinazione del reddito del nucleo familiare, che non deve essere superiore a quello determinato dalla deliberazione del Consiglio regionale n. 234 del 26 luglio 1999 e sulla cui base deve essere calcolata l'incidenza del canone di locazione. La delibera della Giunta regionale n. 472 del 2000 ha definito le categorie sociali cui destinare i fondi di edilizia agevolata e sovvenzionata, comprendendo tra queste i nuclei familiari in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, lett. b, del D.M. LL.PP. del 7 giugno 1999 ovvero i nuclei con *"...reddito annuo imponibile complessivo non superiore a quello determinato dalle Regioni ...per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 24%"*. Reddito che, chiarisce ancora la deliberazione della Giunta, deve essere determinato ai sensi di quanto previsto dall'art. 21 della L. 457/1978. E' proprio sull'interpretazione di quest'ultimo inciso che sono emerse le principali difficoltà in quanto la Giunta regionale ha confermato - contrariamente a quanto sostenuto dal Difensore civico - che il richiamo al reddito annuo si riferisce al reddito imponibile e deve essere quindi calcolato al lordo delle detrazioni previste dalla normativa regionale per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Ad avviso della Regione, in altri

termini, la valutazione del reddito imponibile serve ad accertare il presupposto di appartenenza del richiedente ad una delle categorie sociali individuate con la Delibera n. 472/00, mentre il calcolo del reddito ai sensi dell'art. 21 della L. n. 457/78 interverrebbe solo in un secondo tempo – e quindi dopo aver verificato il possesso dei requisiti di accesso – per la quantificazione del contributo pubblico.

Nel prendere atto della posizione della Giunta regionale, il Difensore civico ha confermato le proprie perplessità in merito alle conclusioni raggiunte. In effetti, il tenore letterale delle disposizioni della delibera n. 472/00 sembrano piuttosto chiare nel senso di individuare in un primo momento (punto 2) le categorie sociali cui destinare i fondi e quindi (punto 3) nel definire i requisiti soggettivi degli appartenenti alle medesime categorie sociali. In altri termini, l'essere anziani, giovani coppie, nubendi, portatori di handicap ecc., è di per sé sufficiente – senza alcuna valutazione del reddito – per far parte delle categorie sociali destinatarie del contributo; all'interno delle categorie avranno poi diritto alla sovvenzione solo quei soggetti in possesso dei requisiti soggettivi individuati nel punto 3, ossia impossidenza e reddito, quest'ultimo determinato ai sensi dell'art. 21 della L. 457/78 e quindi con l'applicazione delle detrazioni che la Regione ha riconosciuto essere valide solo per la quantificazione del contributo.

Sulla questione, del resto ancora aperta, permangono quindi differenti valutazioni da parte del Difensore civico e della Direzione politiche territoriali ed ambientali.

Atti di concessione per alloggi demaniali

Numerose famiglie si sono trovate in difficoltà al momento di sottoscrivere il rinnovo dell'atto di concessione degli immobili demaniali loro assegnati in locazione, sia per l'onerosità delle clausole inserite nel contratto, sia per il forte aumento del canone di affitto loro proposto. La natura demaniale degli immobili, imponendo il ricorso allo strumento della concessione, ha reso inapplicabili le garanzie previste dalle norme di diritto privato in materia di locazione di immobili ad uso abitativo. Il trasferimento di parte delle competenze, dalla Soprintendenza per i Beni architettonici ed il Paesaggio all'Agenzia del Demanio, inoltre, ha determinato una disparità di trattamento tra gli inquilini degli immobili rimasti nella gestione della Soprintendenza e quelli degli appartamenti interessati dal cambio di gestione.

L'inserimento, nel contratto di concessione di una serie di clausole particolarmente onerose per gli assegnatari – tra le quali in primo luogo l'obbligo di provvedere all'esecuzione delle opere di manutenzione straordinaria degli alloggi – ha rallentato la procedura di rinnovo con il rischio di determinare la decadenza dal diritto di abitazione. Trattandosi di immobili "notificati" per il

particolare interesse storico artistico, non era stato possibile raggiungere un accordo sulla bozza di contratto predisposta dall'Agenzia del demanio e sottoposta alla firma degli assegnatari, soprattutto in considerazione dell'entità e dell'eccessiva aleatorietà degli oneri cui gli assegnatari si sarebbero assoggettati per poter usufruire di una riduzione del canone di locazione.

In sede di conciliazione sono stati in un primo tempo limitati gli adempimenti per la straordinaria manutenzione alle sole opere interne agli alloggi, con l'esclusione della manutenzione delle facciate, del tetto, delle grondaie e di tutti gli spazi comuni. È stato inoltre richiesto di individuare con precisione le opere da realizzare: a questo fine è stato preliminarmente necessario verificare lo stato di vetustà degli alloggi, per cercare di quantificare la tipologia e la tempistica degli interventi da porre a carico degli inquilini in riferimento alla messa a norma ed alle riparazioni degli impianti tecnologici.

La questione ha trovato una soluzione definitiva con la riattribuzione della gestione degli alloggi alla Soprintendenza e quindi con la piena equiparazione di situazioni che, pur essendo del tutto analoghe, rischiavano di essere assoggettate ad un diverso trattamento.

2.6 Commissari ad acta

Nel corso del 2005 sono state presentate solo due istanze di nomina del commissario ad acta, a conferma dell'incertezza che ancora esiste in ordine alla persistenza del potere sostitutivo di competenza del Difensore civico regionale dopo le pronunce della Corte Costituzionale delle quali si è riferito nella relazione per il 2004.

In considerazione del clamore, anche giornalistico, che ha accompagnato la questione che ha visto protagonista in questi ultimi mesi il Consiglio Comunale di Arezzo per la surroga di alcuni consiglieri dimissionari, ed anche in riferimento alla rilevanza di carattere generale delle decisioni assunte dal Difensore civico in merito, si ritiene opportuno riferirne in questa sede, anche se la richiesta è stata formalmente presentata solo nei primi giorni del corrente anno.

La vicenda ha inizio con la presentazione delle dimissioni da parte di tre consiglieri comunali e con l'impossibilità di procedere alla surroga da parte dell'amministrazione locale in conseguenza della dichiarata volontà delle minoranze consiliari di far mancare il numero legale necessario per la validità della seduta.

Il Sindaco del Comune di Arezzo ha quindi formalmente richiesto al Difensore civico regionale di esercitare i poteri ad esso

attribuiti dall'art. 136 del D. Lgs. n. 267/00 e di procedere, in sostituzione del consiglio comunale, alla surroga dei consiglieri dimissionari per garantire il regolare funzionamento dell'Assemblea elettiva.

Esaminati gli atti ed ascoltati i rappresentanti delle forze di minoranza, l'Ufficio ha ritenuto inevitabile – a fronte della persistente volontà di impedire la ricostituzione dell'organo – procedere prima con la diffida e quindi con la nomina del commissario ad acta.

Le vicende successive – impugnazione dell'atto e sospensione dello stesso da parte del T.A.R. Toscana, intervento sostitutivo del Prefetto di Arezzo ed infine dimissioni di massa dei Consiglieri – hanno prodotto lo scioglimento del Consiglio Comunale e la nomina di un commissario straordinario, facendo dunque venir meno il presupposto per l'intervento sostitutivo del Difensore civico e comportando altresì la chiusura della relativa procedura.

Premesso che nessun dubbio è stato sollevato sull'obbligatorietà dell'adempimento omesso e quindi sull'astratta ricorrenza dei presupposti individuati dalla legge per la nomina del commissario ad acta, si è invece nuovamente riproposta la riflessione sull'opportunità che il difensore civico regionale continui ad esercitare il potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali. Come noto, in effetti, la Corte Costituzionale in recenti sentenze ha enunciato in modo molto chiaro il principio in base al quale il Difensore civico non può incidere sull'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali in quanto privo delle caratteristiche di organo di governo. Il principio, come tale, appare di portata generale e per questo ne è stata da più parti richiesta l'applicazione immediata, anche in presenza di una specifica norma di legge.

È altresì vero tuttavia che la Corte Costituzionale, forse per problemi di natura procedurale connessi alla necessità di garantire la regolarità del contraddittorio, non ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 136 del T.U. degli Enti locali, con la conseguenza che la suddetta norma deve a tutti gli effetti ritenersi esistente. Certo il Difensore civico avrebbe avuto in astratto la possibilità di rifiutarsi di esercitare il potere sostitutivo per stimolare una pronuncia in merito da parte del giudice delle leggi. Ma si sarebbe trattato di una scelta in evidente – ancorché formale – contrasto con una norma vigente, con tutte le conseguenze che da ciò ne sarebbero derivate sia sotto il profilo della responsabilità amministrativa (e della tutela dei diritti di coloro che aveva chiesto la nomina del *commissario ad acta*) sia sotto il profilo della responsabilità penale per rifiuto di atto d'ufficio.

La scelta opposta, al contrario, appare di estrema chiarezza e perfettamente legittima: il Difensore civico, in questo caso, non interpreta la legge ma si limita a rispettare e ad applicare quanto

da essa previsto. Sono altri del resto i soggetti istituzionali competenti ad esprimersi sulla compatibilità dell'art. 136 con il sistema costituzionale, e proprio a questi soggetti (Parlamento nazionale e Corte Costituzionale) l'ordinamento attribuisce il potere e l'onere di decidere se eliminare o meno una norma dal sistema giuridico.

Nel caso di specie – ossia quello relativo alla surroga dei consiglieri dimissionari del Comune di Arezzo – è stato ripetutamente sostenuto che il Difensore civico non aveva il potere di nominare il commissario ad acta. Il diverso orientamento dell'Ufficio ha trovato tuttavia conferma nelle conclusioni cui è giunto il Prefetto di Arezzo, espressamente interpellato al riguardo.

C'è anche da considerare il dato, certo rilevante, che il T.A.R. Toscana ha accolto la richiesta di sospensiva sul ricorso presentato dai Consiglieri comunali, riconoscendo evidentemente sia il *fumus bonis iuris* che il *periculum in mora* nell'esecuzione dell'atto del Difensore civico. Per quanto le sintetiche motivazioni dell'ordinanza di sospensione del procedimento lascino qualche perplessità – nonostante l'adempimento previsto nel decreto fosse stato considerato evidentemente lesivo degli interessi dell'amministrazione locale in quanto proveniente da soggetto ritenuto incompetente, il T.A.R. si è immediatamente preoccupato di suggerire che un provvedimento del tutto identico venisse adottato dal Prefetto di Arezzo – non si può non rilevare che appare probabile che in futuro lo stesso T.A.R. Toscana possa pronunciarsi, in occasione di un'eventuale impugnazione di un nuovo provvedimento di nomina del *commissario ad acta* da parte del Difensore civico regionale, nel medesimo modo.

Il Ministero dell'Interno, proprio a seguito dell'ordinanza del T.A.R. Toscana, ha ritenuto che lo Stato dovesse comunque farsi carico dell'onere di salvaguardare la funzionalità della rappresentanza elettiva e che a tal fine il Prefetto potesse utilizzare il generico potere di vigilanza sul regolare funzionamento degli organi degli Enti locali, secondo i principi di cui all'art. 19 del R.D. 383/34, mantenuto in vita dall'art. 273 del D. Lgs. 267/00.

La decisione del T.A.R., per quanto detto, suggerisce di esasperare quell'atteggiamento già molto prudente che l'Ufficio aveva utilizzato nella gestione delle istanze pervenute nei mesi successivi alle sentenze della Corte Costituzionale. I dati riportati nelle Relazioni di attività dal 1997 ad oggi parlano molto chiaro: il numero di interventi attivati ha subito negli ultimi due anni una fortissima riduzione e questo proprio perché si è preferito gestire diversamente il problema evitando, fin quando possibile, di proporre l'attivazione dell'intervento sostitutivo. Tutto ciò avveniva nell'auspicio che il legislatore, o anche la stessa Corte Costituzionale, chiarissero in modo definitivo la materia ed in particolare decidessero in merito alla legittimità del potere che

l'art. 136 T.U. Enti Locali attribuisce al difensore civico regionale. Ciò non è avvenuto sia perché il progetto di legge del nuovo testo unico non è mai stato approvato, sia perché la Corte Costituzionale non ha più avuto la possibilità di pronunciarsi sulla norma in esame.

È probabile che nei prossimi mesi il problema venga nuovamente riproposto: l'eventuale contenzioso che potrebbe derivare dalla nomina del *commissario ad acta* potrebbe essere proprio l'occasione per chiarire una volta per tutte e con valenza generale il destino del potere sostitutivo del Difensore civico. Potere forse un po' troppo frettolosamente bocciato dalla Corte Costituzionale anche in considerazione della forza persuasiva di uno strumento che in questi anni ha consentito di risolvere – in via conciliativa e senza poi di fatto ricorrere alla nomina del commissario – molte questioni che altrimenti non avrebbero trovato definizione.

2.7 Servizi pubblici

2.7.1 Considerazioni comuni ai servizi pubblici in generale.

Un' esigenza che gli utenti nel corso dell'anno hanno avvertito in modi sempre più acuti, in tema di gestione dei servizi pubblici, è quella di trovare una persona fisica cui fare riferimento e con cui poter colloquiare, qualora sorgano problemi o disservizi.

Quello di cui gli utenti hanno bisogno è proprio una persona fisica con cui rapportarsi, una sorta di responsabile del procedimento, perché avventurarsi nel tunnel dei call center o dei numeri verdi molto spesso non porta a nulla; anzi a volte al disservizio lamentato si aggiunge il senso di frustrazione per non essere riusciti a capirne le cause e a porvi rimedio in tempi accettabili.

Bisognerebbe escogitare meccanismi che consentissero, in caso di mancata risposta entro un certo termine, di sanzionare "automaticamente" il gestore, per il solo fatto di avere ignorato il reclamo e di indennizzare il cliente trascurato.

E' dunque sul fronte dei rapporti con l'utenza che si registrano i più grossi deficit da parte dei gestori, che dovrebbero investire assai di più sui servizi alla clientela.

E' auspicabile a questo proposito un impegno della Regione a difesa dei diritti degli utenti, anche con l'inserimento di clausole risarcitorie nei contratti di servizio e l'obbligo di prevedere procedure conciliative all'interno delle Carte di servizio. La

prossima legge regionale sui servizi pubblici potrà prevedere questi strumenti di tutela.

2.7.2 *Acqua*

Le pratiche aperte nel settore dei servizi idrici nel 2005 sono state 52. I nodi da sciogliere in questo settore sul quale, di anno in anno, cresce l'attenzione dei cittadini e degli organi di stampa sono ancora numerosi.

E' stata accolta la richiesta del Difensore civico, in merito alla restituzione del deposito cauzionale e alla domiciliazione bancaria dell'intero condominio quale condizione necessaria e sufficiente ad esentare dal versamento della cauzione ogni singolo condomino e questo ha comportato l'eliminazione della denunciata disparità di trattamento.

Publiacqua, per quanto riguarda le utenze singole, ha iniziato a restituire i vecchi depositi e ad adeguare i nuovi sulla base dei consumi storici. E' nel frattempo emerso appieno, in una dimensione davvero allarmante, il problema delle perdite occulte.

Sotto il profilo della manutenzione, l'attenzione dedicata alla rete idrica è evidentemente insufficiente, considerato che si registrano perdite dell'ordine di circa il 40%.

Ci sono però, è bene ricordarlo, anche perdite imputabili agli utenti, che spesso non se ne accorgono e finiscono per indebitarsi nei confronti dei Gestori anche per svariate di migliaia di euro.

A questo proposito il Regolamento del servizio idrico attribuisce diritti, ma stabilisce anche doveri a carico degli utenti, che sono tenuti a controllare periodicamente il contatore per verificare, attraverso il confronto con le letture precedenti, che non ci sia stato un consumo tale da fare presumere una perdita occulta. Dal canto suo, il Gestore ha il dovere di effettuare annualmente almeno due letture (e questo fino ad oggi non sempre è avvenuto) e di dare comunicazione al cliente di letture assai maggiori delle precedenti *nel più breve tempo possibile* (art. 43).

Il Difensore civico ha suggerito l'introduzione di un termine meno vago entro il quale dare avvertenza della presunta perdita. In sede di ricorso alla Commissione mista conciliativa, di cui è membro anche il Difensore civico, il termine indicato è stato quello di 60 giorni, che sebbene non costituisca un precedente vincolante è indicativo di una volontà comune e di una tendenza in corso.

Purtroppo però i casi sottoposti all'attenzione della predetta Commissione sono assai pochi, mentre assai lunghi sono i periodi che trascorrono (anche superiori a un anno) dal momento in cui la perdita ha avuto inizio a quello in cui è stata scoperta, con la conseguenza di bollette "salatissime".

E se è vero che, ai sensi del Regolamento del Servizio idrico (art. 27) l'utente è tenuto a controllare periodicamente il contatore proprio allo scopo di minimizzare l'eventualità di una perdita occulta, altrettanto vero è però che in seguito a letture effettive il Gestore avverte l'utente del consumo abnorme anche a distanza di otto/nove mesi dal momento in cui avrebbe potuto allertarlo affinché effettui le verifiche del caso.

Difficilmente si comprendono le ragioni che determinano così forti ritardi, né si capisce perché debbano essere i consumatori a essere penalizzati per un disservizio imputabile a una inefficiente organizzazione del Gestore; quest'ultimo infatti avrebbe l'obbligo di contattare in tempi rapidi l'utente, che dal canto suo fa anche affidamento nella predetta attività di monitoraggio e controllo.

A tale proposito, Publiacqua e AATO sono stati invitati a modificare l'art. 43 del Regolamento, suggerendo che alla prevista comunicazione all'utente del consumo abnorme *nel più breve tempo possibile*, si sostituisca un termine certo, che sembra ragionevole ipotizzare in 10 giorni dalla data della lettura effettiva. Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, investito della questione dal Difensore Civico, ha di recente chiesto all'Autorità di Ambito di far conoscere il proprio orientamento sulla possibilità di una modifica in questo senso del citato art. 43.

Occorrono pertanto controlli decisamente più incisivi da parte degli AATO per preservare una risorsa che è patrimonio di tutti.

Sono state rivolte critiche anche alle modalità di fatturazione. Le critiche più aspre sono quelle relative ai costi delle bollette, aumentate sensibilmente ovunque. Secondo una recentissima indagine della Cispel Toscana, l'acqua è troppo cara per il 58% delle persone intervistate.

Un problema che ci è stato più volte segnalato è quello relativo all'addebito di consumi presunti che non hanno tenuto minimamente conto dei precedenti consumi dell'utente.

Tale anomalia, purtroppo frequente, determina in molti casi l'emissione di fatture con cifre notevolmente superiori a quanto dovuto, perché gli addebiti vengono impropriamente calcolati su scaglioni tariffari più costosi.

Ci è stato spesso segnalato inoltre che alcune bollette, emesse dalle cd. ditte lettriste, risultano prive dei dati essenziali per la verifica e la comprensibilità di quanto addebitato.

A tali indeterminanze di solito si rimedia solo attraverso una richiesta telefonica, con cui si riesce ad ottenere verbalmente i dati omessi.

In alcune fatture manca addirittura l'indicazione del tipo di lettura, se effettiva o presunta, un dato non propriamente irrilevante. La incompletezza e/o la scarsa comprensibilità delle bollette non consente perciò di verificare adeguatamente la correttezza di quanto addebitato ed eventualmente di contestarlo.

Per cercare di risolvere questo problema nel mese di novembre è stato organizzato dall'AATO 3, su sollecitazione del Difensore civico, un incontro con le ditte lettriste di Firenze.

In quell'occasione, sono state illustrate le lacune riscontrate e si è avviata una discussione sulle possibili soluzioni per assicurare maggiore comprensibilità e trasparenza nell'attività di rilevazione dei consumi.

Una questione molto sentita dai cittadini è anche quella relativa al parametro del numero dei componenti il nucleo familiare. Parecchie infatti sono le perplessità manifestate da parte di famiglie numerose che complessivamente consumano più di un'utente singolo ma i cui consumi individuali sono rispetto a questo uguali o addirittura inferiori. A questo proposito, il Difensore civico ha segnalato ancora una volta (lo aveva già fatto nel 2003) l'opportunità di prevedere un sistema tariffario che introduca il numero dei componenti il nucleo familiare tra le variabili che influiscono sul criterio di determinazione della tariffa. L'AATO 3 si è detta favorevole all'introduzione di questa modifica, puntualizzando però che la sua attuazione non è realizzabile in tempi brevi.

Il Difensore Civico, sollecitato anche in passato a intervenire presso l'AATO, da parte sia di utenti singoli che della Federconsumatori Toscana, è impegnato a stimolare il titolare del servizio idrico a svolgere un ruolo più incisivo rispetto a quanto fatto finora. Se da parte dell'AATO non dovessero venire risposte, sarà investita della questione la Regione Toscana, che in base alla L.R. 81/1995 non ha solo compiti generali di indirizzo e programmazione ma anche il compito specifico di controllare il costo dei servizi.

Infine, per quanto riguarda l'aspetto del rapporto con l'utenza, Publiacqua S.p.a. non pare criticabile per le modalità di segnalazione dei disservizi: il punto dolente sta nei tempi di risposta ai reclami, talvolta troppo lunghi.

2.7.3 Telefonia.

Le pratiche aperte nel 2005 sono state 48 e riguardano soprattutto la telefonia fissa ed in particolare Telecom.

La difficoltà degli utenti di colloquiare con il servizio 187, cui avevamo fatto riferimento anche nella scorsa relazione, è divenuta ormai cronica. Si tratta di un servizio, per sua natura spesso inaffidabile, nonostante molti degli operatori impegnati dimostrino nello svolgimento delle proprie mansioni correttezza e professionalità. Quello che lamentano gli utenti non è tanto la lunghezza dell'attesa per poter segnalare guasti o chiedere l'attivazione di servizi, quanto la mancanza di un referente cui

rivolgersi per ottenere notizie e informazioni sullo stato di avanzamento della propria situazione. Gli utenti non riescono a ricevere risposte attendibili sui tempi di intervento, con disservizi che spesso - a fronte di assicurazioni sulla imminente soluzione del problema - si trascinano a lungo irrisolti (a ciò si aggiunge la beffa della richiesta del pagamento del canone per una utenza inutilizzata), nonostante le lettere, i fax e le raccomandate, cui spessissimo non viene data alcuna risposta.

Anche le note trasmesse dal Difensore civico raramente ricevono risposta. La posta ordinaria inviata al Servizio clienti residenziali della sede di Firenze di Telecom, in viale Guidoni 42, spesso non risulta neppure essere stata consegnata alle persone indicate in calce alla nota, né miglior sorte trovano i fax e le raccomandate.

Fra le segnalazioni ricevute, ricordiamo i numerosi ritardi nella attivazione e nella riparazione delle linee telefoniche, gli addebiti di servizi attivati senza la relativa richiesta e quelli per traffico telefonico non effettuato (specie per quanto riguarda il collegamento a internet), nonché l'assenza in alcune zone della linea ADSL.

Degno di menzione anche il notevole incremento - in parte anche dovuto all'opera di informazione svolta da questo ufficio - delle conciliazioni svoltesi al CO.RE.COM.: circa 700 quelle concluse nel 2005 rispetto alle 223 dell'anno precedente, a riprova della utilità pratica e del gradimento di questo strumento di risoluzione delle controversie.

2.7.4 Trasporti.

Le pratiche aperte nel 2005 sono state 44. Molti sono stati gli interventi d'ufficio, addirittura centinaia le segnalazioni telefoniche che denunciavano i medesimi disservizi e tutte univoche nella loro descrizione.

Frequenti ritardi, soste forzate in aperta campagna o in galleria, carrozze come saune in estate o celle frigorifere d'inverno, assenza di informazioni in stazione e sui treni circa i ritardi attesi o altrimenti annunci che si rivelano inaffidabili, carrozze sporche, servizi igienici spesso guasti oppure inaccessibili a causa delle condizioni igieniche pietose, obliteratrici fuori servizio, perfino locomotrici in fiamme: anche il 2005 non è stato certo facile per i pendolari toscani, gli stessi pendolari cui viene in pratica inibito l'uso dei propri mezzi, per il divieto di accesso ai centri storici e i costi proibitivi dei parcheggi.

Appaiono perciò incomprensibili gli appelli ai cittadini di lasciare a casa l'auto - allo scopo di contenere il traffico e l'inquinamento atmosferico - dal momento che con il mezzo

pubblico aumentano i tempi di percorrenza in condizioni disagiate e i costi stessi, come ha evidenziato una ricerca svolta dall'IRPET nel 2005 proprio su incarico del Difensore civico, non sono affatto a buon mercato. Da questa ricerca, è emerso infatti che *il 75% circa dei viaggiatori toscani ritiene di pagare troppo* rispetto alla qualità del servizio ferroviario offerto.

Constatando l'aggravarsi di una situazione già critica è apparso doveroso al Difensore civico intervenire anche utilizzando modalità inusuali, quali il viaggio in treno del 6 giugno da Firenze ad Arezzo, per verificare in prima persona le condizioni di trasporto. In tale occasione sono state raccolte circa 300 segnalazioni riguardanti ogni tipo di disservizio, sia in stazione che a bordo del treno. La stampa ha dato grande risalto all'iniziativa, a seguito della quale sono continuate ad arrivare all'ufficio decine e decine di lamentele.

Il Difensore civico ha sollecitato, a più riprese, l'adozione di ogni provvedimento utile al miglioramento del servizio ed è intervenuto nel merito di molti problemi, suggerendo anche la previsione di un rimborso del biglietto ferroviario causato dai ritardi, in attesa di quella *normalizzazione* del trasporto pubblico, purtroppo ancora lontana. Quest'ultima richiesta è stata formalmente recepita ma viene spesso disattesa a causa di procedure di rimborso estremamente macchinose ed ancora inadeguate. Abbiamo ricevuto infatti numerose lamentele per la mancata concessione dei rimborsi ai pendolari in possesso di un abbonamento integrato, come quello denominato Pegaso, utilizzato dalla maggioranza dei pendolari. Vi sono motivi tecnici che impediscono il rimborso per l'abbonamento Pegaso, ma si è chiesto alla Regione di affrontare il problema per trovare una soluzione che elimini la disparità di trattamento.

Altri aspetti sui quali sono state sollevate perplessità riguardano l'informazione sulle modalità per ricevere il rimborso.

La casistica dei disservizi riscontrati non si discosta da quella già illustrata negli anni precedenti ed in parte già richiamata nella parte dedicata agli interventi d'ufficio.

Ciò che emerge in tali casi è lo squilibrio nel rapporto tra utenti e Gestore, giacché ai primi non è accordato indennizzo automatico in conseguenza di un disservizio del Gestore. In contrasto con quello che accade in ogni rapporto sinallagmatico, caratterizzato da uguali diritti: se un viaggiatore non oblitera il biglietto per la fretta o a causa di obliteratrici guaste, incorre in una sanzione, mentre se il macchinista dimentica di aprire le porte chiuse, al passeggero non resta altro che scendere alla successiva fermata senza poter vantare altro diritto. Tali episodi hanno indotto il Difensore civico a sollecitare, anche alla luce dei principi sanciti dalla Carta dei Servizi, l'introduzione di una sanzione a

carico del Gestore, per offrire almeno un indennizzo all'utenza penalizzata.

Su segnalazione della Federconsumatori e del Difensore civico di Figline, si è appreso che durante il tragitto da Arezzo a Firenze, a causa del sovraffollamento che induceva a cercare uno spazio adeguato, Trenitalia abbia voluto imporre il pagamento di un supplemento per cambio di classe, a quei viaggiatori che a causa del sovraffollamento erano stati costretti a spostarsi in altre carrozze (nella fattispecie, una carrozza era rimasta chiusa per un guasto all'impianto del riscaldamento). E' evidente nel caso di specie che Trenitalia avrebbe dovuto mettere a disposizione dei viaggiatori un numero di carrozze sufficiente ad accoglierli decorosamente, invece di scaricare su quest'ultimi il peso della propria inefficienza.

Segnalazioni altrettanto emblematiche abbiamo ricevuto per la linea faentina. Un utente, che quotidianamente compie il tragitto Fiesole/Caldine-Marradi, lamenta da anni il ripetersi di disservizi endemici, come ritardi, sporcizia, soppressioni di treni senza preavviso, guasti di vetture obsolete, riscaldamento fuori funzione, senza che a nessuno di questi sia stato posto sostanzialmente rimedio. A volte non è stata garantita nemmeno la sicurezza, perché i treni della linea hanno viaggiato a porte aperte, secondo quanto riportato anche dalla stampa.

In genere, i dati forniti dall'Azienda accreditano un'immagine di complessiva efficienza del trasporto ferroviario toscano, puntualmente smentita dall'esperienza concreta di tanti viaggiatori. A questo proposito è estremamente significativa l'iniziativa assunta da uno dei tanti Comitati di pendolari sorti in questi anni, facente capo alla Lega Consumatori, che lo scorso giugno, ha contestato i dati periodicamente diffusi da Trenitalia (nei quali si evidenziava la sporadicità dei disservizi denunciati), sulla base di un monitoraggio costante e capillare di tutti i disservizi riscontrati. Quello che è emerso chiaramente da questa iniziativa è che i dati cd. medi, ovvero quelli che prendono in considerazione le 24 ore al giorno e non le fasce in cui viaggiano i treni dei pendolari, non sono rappresentativi della realtà vissuta da chi viaggia ogni giorno sullo stesso treno agli stessi orari. Sarebbe opportuno pertanto che la rilevazione di tali dati fosse svolta da un organo imparziale.

Numerosi sono stati anche i reclami relativi a treni soppressi, come ad esempio quello del giorno 18/4/2005 proveniente da Firenze S.M.N. con destinazione Pisa delle ore 8,59. Nella circostanza, come spesso accade, i viaggiatori sono stati informati attraverso gli altoparlanti di ritardi crescenti, inizialmente 5' e poi via via 15', 25', 40'. Dopo un'ora circa di (vana) attesa Trenitalia non aveva ancora dato informazione sulla causa del ritardo.

Altra tratta "famigerata" è quella Firenze-Foligno, in particolare il treno n. 3166, ma tante sono le segnalazioni su ogni tratta, senza sostanziali distinzioni e peculiarità.

Nel mese di ottobre è stato organizzato un incontro con Trenitalia, proprio allo scopo di pubblicizzare meglio i criteri con cui sono effettuati i calcoli che danno diritto ad accedere ai rimborsi, anche alla luce dei numerosi quesiti giunti al nostro ufficio. L'aspetto più evidente è che per molti episodi che vanno molto al di là del semplice ritardo, non possono essere risarciti con un rimborso simbolico di pochi Euro.

E' noto che negli ultimi anni, su impulso della dottrina, la figura del danno non patrimoniale ha finito per essere ricompresa nell'ambito del cd. danno esistenziale. Tale danno è stato individuato nell'impedimento subito al compimento di attività proprie. La giurisprudenza di merito, specie quella dei Giudici di pace, è apparsa particolarmente sensibile a questo tema. Per quanto riguarda i disagi causati da ritardi ferroviari, in alcune sentenze viene in rilievo la lesione dei beni della serenità e della tranquillità personale del soggetto leso. Secondo questo nuovo orientamento giurisprudenziale, la responsabilità civile del Gestore dei danni derivanti al passeggero da un ritardo, non è limitata al solo costo del biglietto ma può, ad es. riguardare anche chances lavorative mancate e perdita della serenità personale.

In altre sentenze si ritiene risarcibile lo stato di disagio per l'attesa subita e per i contrattempi che si sono venuti a creare. Anche alla luce di tali considerazioni, il Difensore civico ha suggerito a Trenitalia di prevedere una procedura conciliativa, proprio per la risoluzione di quei casi, oggetto di reclamo, in cui non è rilevante tanto il ritardo in sé, quanto tutto quello che ne è conseguito direttamente o di riflesso e che la dottrina fa rientrare nella categoria dei danni microesistenziali.

Il Difensore civico regionale si è detto disponibile a collaborare alla gestione di tale procedura.

2.7.5 ENEL.

Nel 2005 sono state aperte 22 pratiche. Alcune delle segnalazioni ricevute hanno riguardato l'installazione dei nuovi contatori.

Uno dei problemi più frequentemente lamentati è stato quello relativo all'interruzione immediata di energia nel caso in cui la potenza impegnata abbia superato una certa soglia.

A seguito delle numerose richieste di chiarimento pervenute dai cittadini, il Difensore Civico ha convocato i responsabili dell'area toscana dell'Azienda, per comprendere meglio il

funzionamento dei contatori e fino a che punto le critiche mosse fossero giustificate.

E' stato così appurato che i nuovi contatori elettronici, essendo più sensibili di quelli precedenti, di tipo meccanico, scattano nel momento in cui viene superata la potenza prevista dal contratto di fornitura. I contatori adesso sono però tarati per sopportare un consumo superiore a quello previsto.

In seguito ad una intesa con le Associazioni dei consumatori, infatti, l'ENEL ha prolungato da 62 a 180 minuti il periodo cd. di tolleranza, durante il quale il cliente può disporre di una potenza aumentata fino a 4Kw, mentre in precedenza era fruibile continuativamente solo fino a 3,3 Kw (i contratti più diffusi sono quelli che dispongono di una potenza fino a 3 Kw). Dunque il contatore scatta solo se oltre il suddetto periodo di tolleranza (180') il consumo ecceda i 3 Kw contrattuali.

Ancora numerose le richieste, molte delle quali non formalizzate, in merito alla possibilità di ottenere dall'ENEL un indennizzo a seguito del black out del 28 settembre 2003.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas non ha previsto infatti indennizzi automatici per gli utenti in conseguenza di singoli eventi di interruzione. L'Autorità stessa ha anche diramato un comunicato in cui dichiara infondata ogni richiesta del genere, non avendo essa emanato in proposito alcuna delibera. Non sono perciò indennizzabili le interruzioni imputabili a problemi che si sono verificati sulla rete di trasmissione nazionale (come appunto il black out del 28 settembre), oltre a quelle attribuibili a forza maggiore o a responsabilità di terzi. Chi ha subito un danno può solo rivolgersi al giudice ordinario e intentare una causa di risarcimento del danno per responsabilità contrattuale del gestore.

In genere l'ENEL dà risposte sollecite e si mostra disponibile ad affrontare con spirito di collaborazione, i problemi che vengono segnalati. Frequentemente si riesce ad ottenere rateizzazioni di bollette troppo alte e transazioni nei casi di contestazione o in seguito a guasti o a interruzioni della fornitura.

2.7.6 Gas

Nel 2005 abbiamo ricevuto 13 istanze nei confronti di Fiorentinagas, che lamentano per lo più il mancato rispetto degli appuntamenti.

Negli anni precedenti alcuni cittadini si sono rivolti all'ufficio per segnalare il mancato accoglimento della richiesta di rimborso dell'aliquota IVA, versata nella misura del 20% per l'intero anno. La legge vigente prevede infatti, che nel periodo estivo, l'aliquota sia versata nella misura ridotta del 10%.

Le società operanti nel settore hanno sempre applicato, ai consumi di gas, l'Iva con l'aliquota più alta, senza operare alcuna distinzione fra i due tipi di fornitura, cioè quella tra uso domestico e quella ad uso riscaldamento, anche per i periodi in cui gli impianti di riscaldamento sono tenuti spenti per disposizione di legge o ordinanza sindacale. Com'è noto il D.P.R. n. 633/1972 stabilisce che l'aliquota IVA applicabile alle forniture di gas metano è del 10%, qualora questo sia usato per uso domestico per la cottura dei cibi e per la produzione di acqua calda. In realtà, le aziende erogatrici applicano indistintamente un'aliquota del 20%, come se i cittadini usassero tutto l'anno il gas metano soltanto per scaldarsi, cosa ovviamente del tutto improbabile, e non solo perché da aprile a ottobre l'utilizzo del metano a scopo di riscaldamento è vietato. La giustificazione addotta al riguardo è che in presenza di un unico contatore del gas non è possibile distinguere il consumo per scaldare l'acqua o per cucinare da quello per il riscaldamento. L'impossibilità di distinguere tra i diversi tipi di utilizzo non giustifica però l'applicazione indistinta della maggiore aliquota, almeno nel corso dell'estate, quando il metano consumato non può che essere logicamente (e per legge) destinato esclusivamente alla cottura dei cibi ed alla produzione di acqua calda.

Dei numerosi ricorsi proposti in passato dai consumatori davanti ai giudici di pace, un certo numero ha trovato accoglimento.

Tuttavia di recente, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 19978/2005 ha accolto il ricorso presentato da ENEL Gas contro otto sentenze del Giudice di Pace di Bella (PZ), con le quali si condannava l'Azienda alla restituzione dell'Iva in eccesso.

Alla luce di tale sentenza, l'unico modo certo per ottenere l'applicazione di una aliquota differenziata per i diversi usi del gas metano è quello di avere l'esatta misurazione del combustibile usato per l'uno e per l'altro uso, ma ciò è possibile solo con la installazione di due contatori.

E' auspicabile in proposito un intervento legislativo che renda praticamente applicabile il D.P.R. n. 633/72.

2.7.7 Poste Italiane

Nel 2005 sono state aperte 7 pratiche. Le segnalazioni più frequenti sono quelle relative ai ritardi nella consegna della corrispondenza nei centri minori. In effetti bisogna riconoscere che gli uffici postali, specialmente quelli piccoli sono oberati da una mole enorme di lavoro, che riescono a smaltire quotidianamente solo con grande fatica.

In genere l'atteggiamento riscontrato in Poste Italiane è poco collaborativo sia con gli utenti sia con l'ufficio del Difensore civico, che ottiene i chiarimenti richiesti solo a seguito di solleciti e a distanza di tempo considerevole. In una risposta arrivata dopo mesi, si giustificava addirittura il ritardo col fatto che non era stato possibile prendere contatto telefonicamente con l'ufficio.

Sempre attuale è il problema dei Buoni postali fruttiferi, di cui anche negli scorsi si è occupato l'ufficio. La questione si ripropone ogni qual volta l'ignaro detentore del Buono postale si presenta allo sportello per riscuotere quanto stampato sul buono stesso, ricevendo invece una cifra assai minore. Questo è stato reso possibile dal Decreto del Ministro delle Poste del 13/6/1986, che ha considerato i Buoni emessi antecedentemente al 1/7/1986 come rimborsati e li ha convertiti in titoli con tassi di interesse inferiori a quelli acquistati e sottoscritti. Nonostante questo, molti depliant informativi delle Poste Italiane sembrano smentire quanto in realtà è accaduto, in quanto vi si legge che "i Buoni postali garantiscono un rendimento certo e crescente nel tempo, predeterminato al momento della sottoscrizione". Addirittura un depliant informativo reca erroneamente in neretto la frase "i BP emessi prima del 2/3/1999 mantengono invariati i tassi d'interesse in vigore al momento della sottoscrizione", che sembra non poter dare adito a dubbi interpretativi al riguardo.

Interpellata in proposito, la Direzione regionale della Toscana di Poste Italiane ha sorvolato su tale osservazione, limitandosi a ribadire la legittimità del Decreto di cui sopra.

2.8 Lavoro e previdenza

2.8.1 Quadro normativo

Gli interventi dell'Ufficio al di là dell'ambito del rapporto di lavoro con le pubbliche Amministrazioni sono aumentati rispetto all'anno precedente: questo è dovuto principalmente all'attuazione della riforma in materia di occupazione e mercato del lavoro (L. n. 30/2003) che sta suscitando non poche incertezze e richiede diversi chiarimenti. In particolare, gli istituti che dovrebbero assicurare la flessibilità del rapporto di lavoro sono ancora, in gran parte, in una fase di "apprendimento d'uso" ed il ricorso a contratti flessibili non ha ancora assunto caratteristiche pienamente strutturali, anche se rappresenta un fenomeno in significativa crescita. Questo spiega la richiesta di pareri in merito

all'applicazione di questi istituti, agli strumenti di tutela del lavoratore, alle implicazioni di tipo previdenziale.

In questo contesto, dobbiamo anche ricordare l'istituzione della Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL). Si tratta di un sistema federato costituito da borse regionali che cooperano tra loro scambiandosi dati attraverso il Portale Nazionale gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: l'obiettivo è quello di fare incontrare la domanda e l'offerta di lavoro attraverso la rete *internet*. Sperimentalmente la BCNL è attiva dal 2 Luglio 2005 in nove Regioni (non ancora in Toscana, sebbene sia consentito l'accesso anche alle persone ed alle imprese, che operano in Regioni al momento non connesse). Le istanze, ad oggi, hanno avuto ad oggetto la richiesta di informazioni sui tempi di attivazione e sulle modalità di accesso.

Anche in materia previdenziale occorre tener presente che viviamo un periodo particolare, caratterizzato dall'attuazione della L. n. 243/2004 di riforma del sistema previdenziale che andrà a regime nel 2008, proponendosi due obiettivi largamente condivisi a livello europeo: elevare gradualmente l'età pensionabile, principalmente su base volontaria e sviluppare la previdenza complementare, da affiancare a quella pubblica.

Il beneficio (*superbonus*) introdotto per i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno maturato o matureranno il diritto alla pensione di anzianità entro il 31/12/2007 e che decidono di continuare a lavorare, ha fatto crescere le richieste di intervento nei confronti degli Istituti previdenziali. Quello che ci viene chiesto più frequentemente è la verifica della convenienza economica a continuare a lavorare, da parte di coloro che intendono avvalersi di questa facoltà dopo il 1° Gennaio 2008.

Nuove problematiche di ordine interpretativo sono poi sorte dopo l'approvazione del D. Lgs. n. 252/2005 sulla "*Disciplina delle forme pensionistiche complementari*".

2.8.2 Evoluzione giurisprudenziale

Il D. Lgs. n. 151/2001, recante il T.U. delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità, ha armonizzato e coordinato la relativa disciplina intervenendo, tra l'altro, in materia di agevolazioni a favore dei genitori di disabili gravi. Nella relazione per il 2004 avevamo già evidenziato i problemi di ordine interpretativo sorti in tema di cumulabilità dei permessi ex L. n. 104/1992 e di congedo straordinario per figli con *handicap* grave: di recente, è intervenuta la sentenza (additiva) n. 233/2005 della Corte costituzionale con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 42, 5°

comma del D. Lgs. n. 151/2001 nella parte in cui irragionevolmente limita la facoltà di congedo per i fratelli e le sorelle del soggetto handicappato al solo caso di scomparsa dei genitori, non prevedendo tale diritto allorché i genitori siano impossibilitati a provvedere all'assistenza del figlio handicappato perché totalmente inabili.

L'intervento della Corte costituzionale ha consentito di superare un "difetto di previsione" dell'art. 42, 5° comma, del D. Lgs. n. 151/2001, ma i problemi che la legge lascia scoperti, come ha potuto verificare il Difensore civico, sono anche altri: non sono previste le medesime agevolazioni per ipotesi altrettanto meritevoli di tutela, ad esempio a beneficio del figlio o del coniuge per poter assistere, rispettivamente, i genitori o l'altro coniuge portatori di *handicap grave*.

2.8.3 Le richieste dell'utenza

Anche nel 2005 sono aumentate le pratiche aperte in materia di pubblico impiego, facendo registrare un incremento del 31,46%: le pratiche aperte sono state 117 e quelle chiuse 87 (il 55,36% in più rispetto al 2004).

E' interessante confrontare il numero delle pratiche aperte in materia di mobbing, che pur costituendo solo il 6,84% di quelle relative al pubblico impiego, sono addirittura quadruplicate con il numero delle pratiche relative ad irregolarità compiute durante l'espletazione di concorsi pubblici o selezioni interne, che non superano invece il 9,40% del totale.

In tema di concorsi pubblici, e in particolare di blocco delle assunzioni disposto dalla legge finanziaria per il 2005 (co. 95), occorre segnalare una recente ed importante pronuncia del T.A.R. per la Toscana (sent. n. 8271/2005) con la quale è stato ribadito, in conformità ad un orientamento giurisprudenziale che si va sempre più consolidando, che il vincitore di un concorso pubblico non vanta un diritto soggettivo, ma un interesse legittimo all'assunzione, poiché quest'ultima è rimessa a "puntuali atti formali degli organi competenti, essendo espressione della potestà organizzatoria della Pubblica Amministrazione". Questo comporta che, qualora nel corso del procedimento intervengano circostanze preclusive di natura normativa, organizzativa o anche solo finanziaria, la Pubblica Amministrazione può sospendere o anche annullare la procedura stessa. Poiché il c.d. blocco delle assunzioni costituisce misura di carattere transitorio collegata ad esigenze straordinarie di contenimento della spesa e va riferito non ai concorsi in sé, ma alle nomine, ne deriva che l'Amministrazione, una volta venuto meno l'impedimento normativo, prima di bandire un nuovo concorso per la copertura dei posti vacanti o di occupare

questi ultimi attraverso altre procedure (mobilità e trasferimenti), dovrà procedere all'assunzione del vincitore del concorso, a nulla valendo l'eccezione sulle regole concernenti la validità temporale delle graduatorie.

2.9 Questioni tributarie

Nel corso del 2005 la L.R. n. 31 del 18.2.2005 "*Norme generali in materia di tributi regionali*", nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento tributario fissati dalla legislazione statale ed in attuazione della legge 27 luglio 2000 n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) ha disciplinato il diritto di interpello a livello regionale, le attività di accertamento, la liquidazione e la riscossione dei tributi regionali, nonché i procedimenti di applicazione delle sanzioni amministrative tributarie.

La stessa legge ha istituito il Garante del contribuente regionale, attribuendo al Difensore civico le relative funzioni con riferimento ai tributi regionali. Va detto subito che tale previsione non modifica nella sostanza i poteri dell'Ufficio, già legittimato a intervenire in questa materia in virtù delle competenze attribuitegli dalla L.R. n. 4/1994. Ai sensi dell'art. 6 della L.R. n. 31, infatti, il Garante del contribuente regionale, di sua iniziativa o su richiesta del contribuente o di qualsiasi altro soggetto interessato, che evidenzi disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualsiasi altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione tributaria regionale, può rivolgere all'ufficio richieste di chiarimenti o di documenti e proporre l'attivazione delle conseguenti procedure di autotutela attraverso gli atti tributari notificati al contribuente.

Nel 2005 in questo settore sono state aperte 103 pratiche, mentre il numero complessivo delle pratiche chiuse è stato di 124: di quest'ultime circa i due terzi (74) sono state aperte in quello stesso anno.

Per quanto riguarda i tributi erariali (34 pratiche aperte), sono stati segnalati problemi relativamente all'Irpef, all'Ilor, all'Imposta di successione, all'Imposta catastale, all'Imposta di registro, a quella di bollo, al Canone Rai. Nel caso dell'Irpef e del Canone Rai sono stati, come di consueto, lamentati ritardi nel rimborso dell'imposta. L'Ufficio si è prontamente attivato presso l'Agenzia delle Entrate competente e presso il Ministero del Tesoro-Sportello abbonamenti TV, ma mentre la prima ha sempre risposto prontamente alle richieste di informazione, non si può dire altrettanto del secondo che ha spesso risposto in ritardo e solo

a seguito di un sollecito. A proposito di tributi erariali, dobbiamo rilevare anche il buon rapporto di collaborazione che si è instaurato con il Garante del Contribuente che opera presso la Direzione Regionale del Ministero delle Finanze.

I casi prospettati in materia di tributi regionali sono stati complessivamente 18, per la maggior parte relativi alla tassa automobilistica regionale. Dobbiamo sottolineare che anche quest'anno il rapporto di collaborazione dell'Ufficio con la Direzione regionale delle Entrate della Regione Toscana è stato ottimo e questo ha sicuramente facilitato la trattazione veloce ed efficace delle pratiche. Negli interventi che hanno investito l'ufficio tributi della Regione Toscana, le questioni più frequenti riguardavano difficoltà di comprensione della normativa regionale (sulle scadenze di pagamento, sul diritto alle esenzioni) che hanno indotto il cittadino a commettere errori. Negli interventi presso l'ACI, quale ente gestore del tributo, invece, sono state segnalate ed effettivamente riscontrate alcune disfunzioni nello svolgimento del servizio: ciò è accaduto, per esempio, nel caso di richiesta di sospensione del pagamento della tassa automobilistica da parte delle imprese abilitate al commercio di veicoli. L'Ufficio ha dovuto chiarire anche al Movimento dei Consumatori in che cosa consiste il diritto di interpello previsto dalla legge regionale, uno strumento che può essere attivato soltanto con riferimento ad oggettive difficoltà interpretative riscontrate dal contribuente sulla normativa tributaria regionale.

Le questioni più delicate si sono presentate con riferimento ai tributi locali (34 le pratiche aperte nel 2005) e, in particolare, in materia di ICI, Tariffa di gestione dei rifiuti solidi urbani, tassazione di occupazione di spazi ed aree pubbliche: spesso si è dovuto valutare la conformità di disposizioni normative o prassi comunali, rispetto ai principi di buon andamento e semplificazione dell'attività amministrativa, tra l'altro codificati, in materia tributaria, nello Statuto del contribuente (legge n. 212/2000). A questo proposito possiamo ricordare l'intervento nei confronti dell'Ufficio Tributi del comune di Signa, con il quale abbiamo contestato un aggravamento procedurale. Nel caso di specie l'Ufficio pretendeva che un contribuente presentasse ogni anno una dichiarazione sull'esistenza di un contratto di comodato relativo ad un immobile, per ottenere l'applicazione di una aliquota agevolata, invece che richiedere la dichiarazione una sola volta al momento della stipula del contratto (obbligando così il cittadino a comunicare all'amministrazione soltanto l'eventuale variazione intervenuta per effetto dell'estinzione del contratto o del mutamento dei contraenti). Al momento questo Ufficio è riuscito ad ottenere una sospensione dell'avviso di accertamento che era stato trasmesso al contribuente.

Segnaliamo inoltre che attualmente l'ufficio sta trattando una questione molto complessa e delicata relativa alla Tariffa di gestione dei rifiuti solidi urbani, sollevata dai cittadini non residenti nel Comune di Firenzuola: infatti, il regolamento comunale, per i non residenti proprietari di immobili, prevede un criterio presuntivo di determinazione del numero dei componenti il nucleo familiare correlato alla superficie dell'immobile, che all'Ufficio pare in contrasto con la normativa nazionale. Quest'ultima nell'imputazione del costo del servizio agli utenti, impone di tenere in considerazione la quantità di rifiuti prodotta pro-capite, attraverso tecniche di calibratura individuale o, in mancanza, in base a criteri presuntivi di produzione media individuale (cfr. art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 158/1999). La previsione regolamentare del Comune penalizza eccessivamente coloro che non risiedono nel territorio comunale con una ripartizione non equa del carico fiscale del servizio di gestione dei rifiuti fra i fruitori del servizio stesso.

2.10 Sanzioni amministrative

L'ufficio fornisce un'assistenza puntuale e completa nella redazione dei ricorsi che i cittadini promuovono contro le sanzioni amministrative elevate da parte dell'autorità competente. Per quanto riguarda il settore delle sanzioni amministrative previste dal Codice della strada, le novità di maggior rilievo sono rappresentate da:

A) la sentenza della Corte Costituzionale n. 27 del 12-24 gennaio 2005, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – I Serie Speciale – Corte Costituzionale, n. 4 del 26 gennaio 2005, che ha dichiarato l'illegittimità parziale dell'articolo 126 bis, comma 2, del Codice della Strada.

Nello specifico la Corte ha dichiarato l'illegittimità del comma 2, dell'art. 126-bis del Codice della Strada, nella parte in cui dispone che: "nel caso di mancata identificazione di questi (cioè del conducente), la segnalazione deve essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione". La sentenza, che spiega i suoi effetti dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, avvenuta, come si è detto, il 26 gennaio 2005, elimina la possibilità di decurtazione dei punti nei confronti dell'obbligato in solido a cui il verbale sia stato notificato quando non è identificato il conducente. In data 4 febbraio 2005, il Ministro dell'interno Pisanu ha emanato una circolare per chiarire le modalità di esecuzione della recente sentenza sulla patente a punti.

B) il Decreto Legge n. 184 del 21 settembre 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2005, che detta "Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti". Con questo decreto è stato modificato l'art. 126-bis, comma 2, del nuovo codice della strada, approvato con il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche.

Segnaliamo infine che l'ufficio ha provveduto ad effettuare un monitoraggio dell'evoluzione degli strumenti di pagamento, informatici e cartacei, delle sanzioni amministrative elevate dai comuni a cittadini non residenti, per facilitare il più possibile, anche in questo caso, il pagamento della sanzione. Il problema si pone in relazione ai cd "avvisi di accertamento" (si tratta dello stampato che viene lasciato sul veicolo in sosta a seguito della compilazione del "verbale di accertamento" della violazione, in assenza del conducente e/o proprietario). Tale prassi, non prescritta dal codice della strada, è adottata normalmente dalla maggioranza degli organi di polizia stradale per evitare di dover procedere obbligatoriamente alla formale notificazione dell'atto, con aggravio del procedimento, consentendo al conducente e/o proprietario un pagamento per così dire, immediato, in misura pari a quella prevista per il "pagamento in misura ridotta" ex art. 202 del citato codice, entro un termine idoneo ad acquisirne i dati prima della notificazione del verbale.

Purtroppo, in alcuni Comuni, le modalità di pagamento che assicurano loro di ricevere notizia certa della esecuzione sono quelle indicate sul retro dell'"avviso di accertamento" (senza spese aggiuntive), in quanto tutte gestite da un unico applicativo, utilizzato sia dall'istituto di credito concessionario della tesoreria comunale in cui è avvenuta l'infrazione, sia dai tabaccai aderenti alla rete T-serve e dagli sportelli automatici "Jolly" dello stesso Comune, sia infine dal sistema protetto di pagamento on - line tramite Internet. Non potendo, in questa fase del pagamento immediato, utilizzare il bollettino postale, il cittadino non residente nel Comune dove gli è stata elevata sanzione amministrativa, deve recarsi direttamente presso il Comune de quo ovvero ricorrere al pagamento on line, sempre che non decida di attendere la formale notificazione del verbale (con il pagamento aggiuntivo di spese accessorie).

2.11 Accesso alla documentazione amministrativa

2.11.1 Il procedimento amministrativo

Si richiamano le novità sulla disciplina dell'atto, del procedimento amministrativo e del diritto di accesso introdotte con le leggi di modifica della L. n. 241/1990, ossia la legge del 12 febbraio 2005, già citata nella relazione relativa all'attività della difesa civica nell'anno 2004 e la legge n. 80 del 14 maggio 2005 che converte con modifiche il D.L. n. 35 del 14 marzo 2005 "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale". L'articolo 3 del decreto ha sostituito l'articolo 19 della L. n. 241/90 in materia di semplificazione, da una parte ampliando i casi di denuncia di inizio attività, dall'altra elencando i casi in cui è obbligatoria l'autorizzazione espressa, e ribadendo che la DIA possa aver luogo esclusivamente qualora il rilascio del provvedimento autorizzatorio dipenda esclusivamente dalla verifica di determinati presupposti e requisiti (ossia, in sostituzione di atto vincolato nella emanazione).

In merito al nuovo testo normativo, degna di nota è la sentenza del Consiglio di Stato sezione IV n. 6023 del 27 ottobre 2005, che riformulando in termini molto chiari la differenza tra nullità/inesistenza e illegittimità dell'atto amministrativo, stabilisce che la prima ipotesi si verifica solo nei casi espressamente previsti dalla legge (ovvero quando manchi qualcuno dei connotati essenziali dell'atto amministrativo, come nella radicale carenza di potere da parte dell'autorità procedente, nel difetto della forma, della volontà, dell'oggetto o del destinatario), mentre quando i vizi riguardano le modalità di esercizio del potere da parte dell'amministrazione, si verifica la illegittimità dell'atto finale.

2.11.2 Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa

Per ciò che riguarda in particolare la tutela del diritto di accesso, come delineata dalla riforma dell'art. 25 della L. n. 241/90, operata dalla L. 15/2005, occorre ricordare che la nuova formulazione (contenuta nell'art. 17 lettera a della L. 15/2005) del comma 4 dell'art. 25 (che attribuisce alla Commissione per l'accesso presso la Presidenza del Consiglio il sindacato dei provvedimenti limitativi dell'accesso degli organi periferici dello Stato sul territorio regionale) avrà effetto dopo l'entrata in vigore di regolamento di esecuzione, secondo quanto disposto dal comma 3 art. 23 della medesima L. 15/2005.

La conseguenza pratica di questa previsione transitoria è stata che per tutto il 2005 e fino ad oggi, la difesa civica regionale ha continuato a occuparsi dei casi di esclusione o limitazione dell'accesso imputabili alle amministrazioni periferiche dello Stato operanti nel territorio regionale, in forza del combinato disposto dagli artt. 16 della L. 127/97 e comma 4 art. 25 L. 241/90 come modificato dall'art. 15 della L. 340/2000.

Le pratiche aventi ad oggetto il riesame di provvedimenti emanati da organi periferici dello Stato, hanno anzi costituito una larga percentuale di quelle complessivamente trattate dall'ufficio. Un discreto numero di pratiche ha riguardato anche provvedimenti emanati da enti locali sprovvisti di difesa civica. Per questi ultimi, nonostante la disposizione transitoria sopra richiamata rimandi alla entrata in vigore delle disposizioni attuative anche l'applicazione della sussidiarietà verticale, prevista espressamente dalla L. 15/2005 (ossia la possibilità di ricorrere, in mancanza di difesa civica locale, al difensore civico di ambito territoriale immediatamente superiore), l'ufficio ha continuato a esercitare le funzioni in materia di accesso sulla base della necessità, già rinvenibile nei principi costituzionali sull'attività amministrativa, di garantire la effettività di un diritto – a oggi è fuor di dubbio che sia tale – pienamente tutelato dall'ordinamento anche nel caso in cui a limitarlo o escluderlo sia un ente sprovvisto di difesa civica.

Giova precisare che l'impostazione sopra richiamata è stata condivisa dalle amministrazioni destinatarie degli interventi. Solo in un caso, un Comune ha eccepito il difetto di competenza della difesa civica regionale, sottolineando che la disposizione sulla sussidiarietà verticale a oggi difetta di norme attuative.

Per quanto riguarda il merito dei casi portati all'attenzione dell'ufficio (circa 60 pratiche), abbiamo riscontrato che sovente il diniego di accesso è risultato carente nella motivazione, che si è limitata ad un richiamo apodittico alle disposizioni di legge o di regolamento che elencano i casi di esclusione, limitazione o differimento. In alcuni casi il diniego è stato il frutto di una errata applicazione del diritto alla riservatezza. Altre volte, si è negato l'elemento soggettivo del diritto, ossia l'interesse, che la legge vuole sia sotteso alla domanda di accesso e ne costituisce il presupposto. E' ovvio che, a fronte di un provvedimento di diniego espresso, il riesame tralascia di considerare gli aspetti non in contestazione, mentre il silenzio-rifiuto dell'amministrazione, oltre a far nascere, per il solo fatto della mancata risposta, dubbi sulla sua legittimità, in sede di riesame comporta la verifica di ogni aspetto afferente alla sussistenza del diritto.

Nella maggioranza dei casi l'interevento della difesa civica ha sortito l'effetto desiderato. Resta però aperto il problema della mancanza di tutela qualora l'esercizio del diritto, nonostante

l'accoglimento dei rilievi svolti dalla difesa civica in sede di riesame, venga in concreto impedito.

2.12 Attività produttive

2.12.1 Guide turistiche

Quest'anno si è svolta la prima selezione per ammissione al corso per guide turistiche di Firenze e provincia secondo le nuove modalità disciplinate dalla L.R. n. 14 del 2005 che, recependo il sistema di formazione professionale delineato dalla L.R. n. 32 del 2002, ha modificato l'art. 101 del Testo Unico sul turismo (cfr. L.R. n. 42 del 2000), prevedendo che i corsi, previa presentazione del relativo progetto presso le province, vengano organizzati da agenzie accreditate. Lo svolgimento della selezione, a distanza di circa quattro anni dall'ultima, gestita dalla Provincia di Firenze con il sistema precedente, ha rappresentato una grande opportunità per i numerosi operatori del settore che si sono rivolti in questi anni alla difesa civica, segnalando la necessità di conseguire l'abilitazione (per gli accompagnatori turistici abilitati anteriormente al 2000, questo ufficio aveva proposto, nel corso delle consultazioni sul progetto di legge di modifica del Testo Unico sul turismo, una norma transitoria che offriva loro la possibilità di conseguire l'abilitazione per guida turistica - v. Relazione 2004, pag. 59).

2.12.2 Commercio su aree pubbliche

Un caso particolare trattato dall'ufficio è quello della modifica di un regolamento comunale, in base al quale era stata disposta la soppressione di tutti i posteggi del settore non alimentare riservati agli operatori disabili. Risultato di tale provvedimento è stata la permanenza, nel mercato settimanale, di un unico posteggio riservato nel settore alimentare. Il Difensore civico ha segnalato al Comune che la modifica regolamentare era palesamente in contrasto con le disposizioni della legge regionale 417 del 2004, secondo cui nei mercati e nelle fiere i comuni devono riservare almeno un posteggio agli operatori disabili. Non si poteva infatti in alcun modo sostenere che la permanenza del posteggio alimentare, proprio per la sua specialità merceologica, fosse sufficiente ad escludere la violazione di legge (si ricordi peraltro che questo ufficio aveva proposto, in sede di consultazioni per la

legge 417 del 2004, di aumentare i posteggi da riservare in relazione alle dimensioni del mercato o fiera - v. Relazione 2004, pag. 60). Ad aggravare l' illegittimità dell'atto concorreva poi la sua motivazione, basata sulla presunta constatazione che, per l'occupazione dei posteggi in precedenza riservati, non si sarebbe mai presentato nessuno. L'assunto peraltro, come ha dimostrato la segnalazione arrivata a quest'ufficio, non è risultato corrispondente al vero. Nonostante l'intervento di questo ufficio, non risulta che il regolamento sia stato modificato nel senso richiesto, obbligando gli aventi diritto ad intraprendere la via giurisdizionale.

2.13 Il diritto allo studio

2.13.1 Istruzione e diritto allo studio universitario

Com'è noto, l'Università degli Studi di Firenze ha istituito, per previsione statutaria, il Garante dei Diritti degli Studenti, al quale, a partire dal 2003, questi ultimi possono rivolgersi qualora sorgano controversie in materia di tasse universitarie, di passaggi dall'uno all'altro corso, di riconoscimento di crediti, di graduatorie di ammissione per numero chiuso e quant'altro in applicazione dell'ordinamento universitario. Il Garante redige pareri scritti indirizzati al Rettore. Tali pareri vengono indirizzati in copia anche alla difesa civica qualora la questione sia stata prospettata per suo tramite.

L'ufficio del Difensore civico si occupa delle questioni cui abbiamo fatto riferimento, relativamente ai due atenei della Toscana, Pisa e Siena, che non hanno istituito un' analoga figura. Inoltre, nel corso del 2005, sono state ricevute segnalazioni in merito a provvedimenti della Accademia delle Belle Arti, che in quanto soggetta ad un ordinamento speciale e autonomo rispetto all'Università non rientra nell'ambito di competenza del Garante. Rientrano pacificamente nella competenza istituzionale del Difensore civico invece le istanze rivolte contro le aziende regionali per il diritto allo studio universitario.

Un caso degno di nota, nel 2005, è stato quello di una studentessa iscritta al primo anno di laurea specialistica presso l'Accademia di Belle Arti di Carrara, che si è rivolta a questo ufficio essendo stata esclusa dalla graduatoria definitiva (pubblicata a metà dicembre) per il conseguimento della borsa di studio, avendo l'Azienda di Pisa rilevato la circostanza che la studentessa in questione aveva, dopo la laurea triennale, conseguito un diploma di specializzazione per l'insegnamento. La esclusione era stata

motivata dal fatto che l'Azienda riteneva la studentessa già in possesso di un diploma di secondo livello, e ciò in contrasto con quanto disposto nel bando di concorso per la concessione di borse di studio agli studenti iscritti alla Accademia di Belle Arti di Carrara. Quest'ultimo, a proposito di casi di esclusione, stabilisce che non possono ottenere il beneficio "gli studenti iscritti a corsi di livello pari o inferiore al titolo di studio (anche se conseguito all'estero), di cui risultano già in possesso". La difesa civica ha rilevato che, oltre alla circostanza che il corso di specializzazione per l'insegnamento non può essere equiparato (per struttura e titolo che si consegue) a un "diploma di secondo livello", occorre considerare la previsione dell'art. 3 del D.P.C.M. 9 aprile 2001 ("Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'art. 4 della L. 2 dicembre 1991, n. 390"), che stabilisce la concessione dei benefici per il conseguimento per la prima volta di ciascuno dei livelli dei corsi, ossia di laurea, laurea specialistica, specializzazione, dottorato di ricerca. Con ciò, il legislatore pare, da un lato, ribadire la non equivalenza del livello del corso di specializzazione rispetto alla laurea specialistica, dall'altro, sancisce espressamente il diritto al conseguimento del beneficio per gli iscritti per la prima volta a ciascuno dei corsi considerati.

L'ufficio è a oggi in attesa della risposta dell'Azienda del Diritto allo Studio di Pisa.

2.13.2 Istruzione e diritto allo studio scolastico

Come è già avvenuto negli anni passati, gli interventi del Difensore civico in questo settore hanno avuto una notevole importanza pratica per gli utenti (tragitti e fermate degli scuolabus, modalità di pagamento della mensa scolastica, questioni sulla formazione delle liste d'attesa per l'ammissione alla scuola dell'infanzia, queste ultime connesse in parte con la iscrivibilità dei bambini che compiono i tre anni entro l'aprile successivo all'inizio dell'anno scolastico come previsto dalla riforma Moratti, ecc.). Nel corso del 2005, la difesa civica ha anche affrontato, su segnalazione delle famiglie, questioni inerenti l'integrazione scolastica di alunni diversamente abili.

Una istanza, trasmessa per competenza da un difensore civico locale, ha riguardato la mancata garanzia del sostegno scolastico per l'intero orario a favore di un'alunna di scuola media riconosciuta invalida al 100% e con certificazione di handicap grave. Nel caso di specie, all'inizio di ciascun anno scolastico, compreso quello in corso, la famiglia aveva dovuto ricorrere all'autorità giudiziaria per vedere affermato il diritto al sostegno per tutto l'arco della giornata scolastica della figlia. Scopo

dell'intervento dell'ufficio è stato quello di assicurare alla ragazza anche per gli anni futuri la presenza del sostegno scolastico nella misura prescritta dalla legge. Quest'ultima (art. 94, comma 3 della legge n. 289 del 27.12.2002, c.d finanziaria per il 2003) evidenzia che le persone affette da sindrome di Down debbono essere dichiarate in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3 della L. 104/1992 e come tali sono titolari del diritto a un "intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione", e deve essergli riconosciuta "priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici". Tale priorità viene richiamata dall'art. 40 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), il quale stabilisce che "In attuazione dei principi generali fissati dalla legge n. 104/92, è assicurata l'integrazione scolastica degli alunni handicappati con interventi adeguati al tipo e alla gravità dell'handicap, compreso il ricorso all'ampia flessibilità organizzativa e funzionale delle classi prevista dall'articolo 21, commi 8 e 9, della legge n. 59/97, nonché la possibilità di assumere con contratto a tempo determinato insegnanti di sostegno in deroga al rapporto docenti-alunni indicato al comma 3, in presenza di handicap particolarmente gravi".

La dirigenza scolastica coinvolta ha dato riscontro alla difesa civica assicurando sin da ora che per i prossimi anni scolastici avrebbe effettuato presso il Centro Servizi Amministrativi (ex Provveditorato) di riferimento ogni azione possibile per la realizzazione di quanto richiesto a tutela dei diritti dei ricorrenti.

Un altro problema posto all'attenzione della difesa civica, sul quale, a causa della mancanza di una disciplina specifica, non è stato fornito adeguato riscontro da parte degli organi di riferimento, è stato quello sull'ammissione presso la scuola media di secondo grado di alunni diversamente abili che avevano già compiuto i diciotto anni. Si trattava di giovani che chiedevano la ammissione in istituti professionali già da loro frequentati nei precedenti anni scolastici, affinché fosse data loro la possibilità di frequentare corsi diversi da quelli già effettuati. Le dirigenze scolastiche avevano respinto le domande di ammissione, in un caso sulla base del parere espresso dal Consiglio di Istituto, in un altro per non avere avuto indicazioni positive da parte della direzione scolastica regionale, che però non aveva neppure indicato precisi motivi ostativi alla accoglibilità della richiesta. Questo ufficio, dal momento che la mancanza di una disciplina espressa è alla base dell'incertezza esistente sul tema, ha posto all'attenzione del Ministero dell'Istruzione la necessità di fornire indicazioni precise, per informare l'utenza in modo compiuto e preventivo ed impedire la nascita di false aspettative.

Numerose sono state le segnalazioni provenienti da famiglie di ragazzi che frequentano la scuola dell'obbligo, elementare e media, in varie province, aventi ad oggetto le comunicazioni con cui i vari Istituti avvertono che i ragazzi non possono uscire da soli da scuola al termine delle lezioni (a nulla valendo la apposita autorizzazione scritta che fino ad allora era stata considerata sufficiente), ma devono essere necessariamente prelevati da un genitore o persona maggiorenne da questo delegata.

La novità era stata accolta con costernazione dalle famiglie, soprattutto dei ragazzi frequentanti la scuola media, sia per le difficoltà di organizzazione che comporta, sia perché appare in contrasto con la progressiva acquisizione di autonomia dei ragazzi stessi. Tuttavia la decisione era stata presa sulla base delle indicazioni ministeriali che ne avevano ribadito la necessità, essendosi verificati numerosissimi casi di denuncia contro il personale scolastico ai sensi dell'art. 591 del Codice Penale. Quest'ultimo che prevede il reato di abbandono di persone incapaci, al primo ed al terzo comma recita: " *1. Chiunque abbandona una persona minore degli anni quattordici, ovvero una persona incapace, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia, o per altra causa, di provvedere a se stessa, e della quale abbia la custodia o debba avere cura, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. 3. La pena è della reclusione da uno a sei anni se dal fatto deriva una lesione personale, ed è da tre a otto anni se ne deriva la morte*". La difesa civica ha spiegato alle famiglie la legittimità della decisione delle scuole, considerato che la condotta di "abbandono" incriminata dal reato in questione, è costituita da "qualsiasi azione o omissione che contrasti con l'obbligo della custodia o della cura" (v. per tutte Cass. Pen. Sez. V n. 332/83), e pertanto se ne ravvede la punibilità anche se temporanea. Può darsi a buon diritto che la custodia sul minore infraquattordicenne vada esercitata senza soluzione di continuità. In altre parole, deve esserci in ogni momento della vita del minore di quattordici anni un soggetto che, a vario titolo, eserciti su di lui l'obbligo di custodia.

Occorre però considerare anche la natura limitata, sia territorialmente che temporalmente, dell'obbligo di custodia, e la correlata responsabilità degli insegnanti e collaboratori scolastici. A parere di questo ufficio, confortato dalla giurisprudenza (cfr. C. dei Conti II n. 199/77, Cass. Civ. III 263/70), la responsabilità — anche penale — dei docenti e del personale della scuola ha precisi limiti: 1) territoriali, costituiti normalmente dall'edificio scolastico e le sue pertinenze (eccezione, visite e viaggi di istruzione); 2) temporali, fissati dalle norme contrattuali che definiscono l'orario in cui il docente esercita la propria attività e vigilanza sui minori. Ciò pare risultare anche dall'art. 10 comma 3 lett. a) del D. Lgs. n. 297/94, che prescrive che il regolamento d'Istituto debba

contenere, tra l'altro, disposizioni per "*vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima...*". Terminato l'orario e fuori dall'ambito scolastico, la responsabilità – sotto tutti i suoi aspetti, sia penali che civili – è a totale carico di chi esercita la potestà sul minore. Conseguenza di tale impostazione era che il rilascio di una liberatoria sarebbe stato privo di utilità, perché la responsabilità del personale della scuola si esaurisce con il termine spazio-temporale dell'obbligo di custodia. La difesa civica ha pertanto offerto una soluzione che facesse salva la decisione in quanto legittima, ma anche le esigenze delle famiglie e degli alunni.

2.14 Affari istituzionali

2.14.1 Competenza del Difensore civico su società partecipate

L'ufficio è intervenuto a seguito di un parere richiesto dal Difensore civico del Comune di Livorno circa l'estensione della sua competenza ad intervenire nei confronti delle società a partecipazione pubblica.

Da un punto di vista meramente teorico e in assenza di norme statutarie e/o regolamentari che dispongano diversamente, queste società per azioni sono, è vero, persone giuridiche di diritto privato, ma che gestiscono servizi pubblici, di proprietà prevalentemente o interamente pubblica, e che svolgono anche una attività amministrativa, testimoniata dall'applicazione nei loro confronti di norme di diritto pubblico.

A questo proposito possiamo citare l'art. 22 della L. 241/90 che per pubblica amministrazione intende tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario e l'art. 23 della stessa legge che pone tra i soggetti nei cui confronti si applica il diritto di accesso anche i gestori di pubblici servizi, sottoponendo questi ultimi alle medesime regole cui sono sottoposte le pubbliche amministrazioni.

Del resto lo stesso art. 1 della L. 241/90 novellato con la legge 15 del 2005 afferma che "i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative (e non può non essere considerata tale l'erogazione di qualunque servizio pubblico al di là della forma giuridica attraverso cui si esplica, sia essa una s.p.a. o una delle altre forme previste dal D. Lgs. n. 267/00) assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1", cioè i principi di legalità, economicità, efficienza, efficacia, pubblicità e trasparenza.

In questo senso è anche la giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato secondo cui (Ad. Plenaria n. 5/2005) "...le regole di trasparenza si applicano oltre che alle pubbliche amministrazioni anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico (concessionari di pubblici servizi, società ad azionariato pubblico). La detta linea interpretativa ha trovato conferma legislativa anche con la recente legge 15 del 2005 che si è spinta fino ad iscrivere - agli effetti dell'assoggettamento alla disciplina sulla trasparenza - tra le pubbliche amministrazioni anche i soggetti che svolgono attività di pubblico interesse".

Questa pronuncia del giudice amministrativo arriva a sostenere l'applicabilità del giudizio di ottemperanza anche nei confronti del soggetto privato che non adempie all'obbligo di ostensione del documento, per ottenere il quale il *commissario ad acta* nominato si può avvalere persino della forza pubblica. Da questo punto di vista non c'è distinzione tra P.A e soggetto privato.

Un altro esempio in cui le società partecipate sono assoggettate a norme di diritto pubblico viene dalla normativa sugli appalti pubblici e dall'applicazione del concetto, elaborato in sede comunitaria, di organismo di diritto pubblico. Le società partecipate, in quanto organismi di diritto pubblico, secondo il diritto comunitario, devono rispettare le stesse regole di concorrenza, trasparenza, garanzia, economicità dettate per le altre pubbliche amministrazioni.

Date queste premesse, poiché il compito del Difensore civico, come riconoscono nella loro generalità gli statuti comunali, è quello di garantire la legalità sostanziale ed il rispetto dei principi di efficienza, economicità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, la sua attività si può riferire non solo all'amministrazioni pubbliche, per così dire, tradizionali, ma anche a quei soggetti che, ancorché privati, esercitano attività amministrative e si caratterizzano per uno stretto legame (in questo caso l'essere proprietario e l'oggetto della loro attività) con l'amministrazione pubblica stessa.

Del resto, il fatto stesso che ci possano essere disposizioni statutarie o regolamentari che disciplinano le modalità di estensione della competenza fa capire come non ci sia un problema di natura, per così dire, ontologica, ma soltanto di applicazione pratica e operativa.

Rimane, tuttavia, da sottolineare che, quand'anche fosse messa in discussione la competenza diretta del Difensore civico in materia di società partecipate, ce ne sarebbe sempre e indiscutibilmente, una indiretta attraverso l'attività che Difensore civico può svolgere nei confronti dell'Amministrazione pubblica a cui la società partecipata ha l'obbligo di rispondere.

2.14.2 *Trattamento dati da parte dei concessionari del servizio di riscossione tributi*

Il Difensore civico ha posto all'Autorità Garante per la privacy un quesito diretto a verificare l'eventuale violazione delle norme del codice sulla protezione dei dati personali da parte dei concessionari del Servizio di riscossione tributi, che utilizzino le informazioni in loro possesso per acquisire da terzi notizie in ordine alla situazione patrimoniale del contribuente. La questione si riferisce all'invio di una lettera, con cui il Concessionario intimava, ai sensi dell'art. 75 bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, a tutti i clienti del professionista nei cui confronti era attivata la procedura di riscossione coattiva, di fornire, entro i successivi 10 giorni, informazioni relative all'esistenza di ragioni di debito nei confronti del professionista stesso (in relazione a rapporti economici o di lavoro con quest'ultimo intrattenuti), avvertendo che in mancanza di tempestiva risposta la medesima dichiarazione avrebbe potuto essere acquisita per via giudiziale, ai sensi dell'art. 543 del codice di procedura civile. Per la comunicazione il concessionario ha utilizzato un modello di dichiarazione prestampato e completato con i dati relativi al soggetto passivo dell'accertamento. Da ciò si deduce l'esistenza di una prassi, sulla legittimità della quale si è ritenuto opportuno acquisire elementi di valutazione.

L'art. 75 bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 prevede che *"il concessionario, prima di procedere ai sensi degli articoli 543 e seguenti del codice di procedura civile, può chiedere a soggetti terzi, debitori del soggetto che è iscritto a ruolo o dei coobbligati, di indicare per iscritto, anche solo in modo generico, le cose e le somme da loro dovute al creditore"*.

Il Difensore civico ha sollevato dubbi soprattutto in relazione alle modalità di acquisizione, da parte del Concessionario, dei nominativi dei clienti del professionista e delle informazioni sui rapporti con questo intrattenuti, oltre che sull'adeguatezza e sulla proporzionalità dell'iniziativa assunta in rapporto all'entità della sanzione dovuta (di minima entità).

Posto che le informazioni siano state acquisite presso l'anagrafe tributaria in base alle dichiarazioni rese dai soggetti in qualità di sostituti d'imposta, si è reso opportuno valutare la conformità e la compatibilità del successivo utilizzo dei dati con le norme del codice e con il rispetto dei principi e delle finalità su cui il trattamento deve essere fondato.

L'art. 75 bis, in effetti, consente al concessionario del servizio di riscossione tributi di acquisire informazioni anche da eventuali terzi nei cui confronti il debitore iscritto a ruolo è creditore, ma non sembra direttamente legittimare le attività di estrazione, raccolta, utilizzo ed interconnessione dei dati, necessarie ad acquisire

notizie sulle persone con le quali il debitore intrattiene o ha in passato intrattenuto rapporti di natura professionale. Tali dati, infatti, sono raccolti per finalità diverse da quelle relative alla riscossione coattiva dei tributi, ed il codice sul trattamento dei dati personali limita l'utilizzo degli stessi alle finalità ed alle modalità del trattamento cui sono destinati: nel caso di elementi raccolti a scopi fiscali la finalità non sembra poter essere quella di acquisire informazioni per la ricerca di notizie su eventuali debitori del soggetto sottoposto ad una procedura di riscossione coattiva relativa ad altro tipo di sanzione. È vero che nel caso di specie esiste una norma di legge (il più volte citato art. 75 bis) che sembra legittimare la struttura pubblica a dare comunicare di dati personali a soggetti privati, ma le modalità di acquisizione e di utilizzo dei dati stessi non sembrano corrispondere alle finalità per le quali questi sono stati raccolti.

È stato altresì rilevato come nella fattispecie si trattasse di iniziativa del tutto priva dei caratteri di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità in quanto per recuperare un credito di modesto valore non solo erano stati utilizzati dati raccolti ad altro fine ma erano state diffuse informazioni con modalità che rischiavano di provocare un evidente danno di immagine per il professionista e di indebolire il vincolo fiduciario con i propri clienti. Tutto ciò in violazione dei principi posti dal codice a garanzia del trattamento, con specifico richiamo ad un utilizzo delle informazioni acquisite nel rispetto "...dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale ed al diritto alla protezione dei dati personali".

In conclusione si ricorda che il Garante per la protezione dei dati personali aveva elaborato, già prima dell'entrata in vigore della norma sopra citata, un parere nel quale considerava illegittima la prassi in uso presso i Concessionari per la riscossione delle imposte e che, a seguito della novella legislativa, ha ritenuto opportuno avviare un ulteriore momento di riflessione per verificarne la corrispondenza con il principio di pertinenza e di non eccedenza (relazione Garante privacy 2004, paragrafo 2.9: attività fiscale, tributaria e doganale).

3 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA

Uno degli obiettivi più qualificanti del Difensore civico regionale, nel 2005, è stato il potenziamento della rete della difesa civica della Toscana, una rete che negli ultimi due anni si è notevolmente "infittita": il numero dei Difensori civici locali è passato infatti dai 47 nel 2004 agli attuali 56 e la popolazione coperta dalla difesa civica (come si evince anche dalle tabelle in appendice), anche grazie anche alla formula dei servizi associati, costituisce ormai circa il 70% di quella complessiva della Regione. Nel 2005 i Difensori civici locali hanno aperto circa 3.000 pratiche e ne hanno chiuse poco più di 2.000. I dati che emergono dall'accorpamento per provincia di tutte le istanze presentate nell'anno scorso sono (se si eccettua il caso della provincia di Firenze) abbastanza omogenei, a conferma della diffusione trasversale dell'istituto e del suo crescente gradimento da parte dei cittadini e specialmente da quelli meno abbienti, che non possono permettersi la consulenza di un avvocato: nella provincia di Firenze sono state aperte 866 pratiche, di cui 475 dal Difensore civico del Comune di Firenze; nella provincia di Arezzo 399, di cui 238 dal Difensore civico del Comune di Arezzo; in quella di Livorno 342, di cui 137 dal Difensore civico del Comune di Piombino; in quella di Lucca 399, di cui 278 dal Difensore civico del Comune di Viareggio; in quella di Massa Carrara 241, di cui 85 dal Difensore civico del Comune di Carrara; in quella di Siena 209, di cui 53 dal Difensore civico del Comune di Siena; in quella di Prato 206, tutte aperte dal Difensore civico del comune di Prato; nella provincia di Pisa 131; nella provincia di Pistoia 86, aperte dai Difensori civici dei Comuni della Valdinievole; in quella di Grosseto 22, tutte aperte dal Difensore civico della Comunità montana dell'Amiata Grossetana. Sottolineiamo l'attenzione su altri due dati che sono, a nostro avviso, importanti: quello sul numero delle pratiche trattate fuori competenza, relative soprattutto a controversie fra privati (500) e quello sui pareri informali, resi senza aprire un fascicolo (oltre 1100 casi).

Per potenziare il ruolo della rete di difesa civica in Toscana sono state assunte varie iniziative.

In primo luogo si è cercato di valorizzare il ruolo della Conferenza permanente dei Difensori civici locali della Toscana, che nel 2005 è stata convocata ben 4 volte (precisamente il 25 febbraio, l'11 luglio, il 22 settembre e il 19 dicembre). La Conferenza ha esaminato ed approvato documenti assai importanti per l'istituto della difesa civica, fra cui un ordine del giorno che invita il Consiglio regionale e il Consiglio delle Autonomie Locali a dare piena attuazione alla disposizione statutaria (art. 54) sul

diritto di accesso. Com'è noto lo Statuto toscano, a differenza della recente legge nazionale (L. n. 15/2005), amplia notevolmente la legittimazione ad accedere, disponendo che *"tutti hanno diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi, nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge"*. L'invito è stato recepito dal Consiglio delle Autonomie Locali nella risoluzione n. 2 del 19.7.2005.

Inoltre la Conferenza permanente, dopo l'adozione, nel 2004, della *"Carta della difesa civica"*, ha approvato la bozza di Regolamento tipo sulle funzioni ed i compiti del Difensore civico che costituisce una traccia importante per gli Enti locali toscani, intenzionati ad adottare un proprio regolamento sulla difesa civica (ferma restando la facoltà di quest'ultimi di adattarne i contenuti alle proprie specificità locali). Nel regolamento vengono individuati le funzioni ed i settori di intervento, i poteri e gli obblighi del difensore civico, nonché i requisiti e le modalità della sua elezione. Una parte è inoltre dedicata alle sedi, all'organizzazione, al personale e alle indennità.

In secondo luogo il Difensore civico regionale, proprio per promuovere sul territorio l'istituto della difesa civica, ha organizzato sette Conferenze itineranti nella varie province. L'obiettivo è anche quello di stimolare i Comuni che non vi hanno ancora provveduto (fra questi figurano anche i comuni capoluoghi di provincia di Pistoia, Massa, Lucca e Grosseto) a nominare il Difensore civico locale. Le Conferenze sono state tenute a Piombino (12.1.2005) per quanto riguarda la provincia di Livorno, a Montevarchi (10 febbraio 2005) per la provincia di Arezzo, a Cascina (21.4.2005) per la provincia di Pisa, a Follonica (9.6.2005) per la provincia di Grosseto, a Colle Val d'Elsa (6.7.2005) per la provincia di Siena, a Monsummano Terme (13.10.2005) per quella di Pistoia, ed a Prato (16.12.2005) per quella di Prato. Agli incontri hanno partecipato, portando il loro qualificato contributo amministratori, consiglieri, difensori civici locali; in molti casi sono stati presenti anche il Prefetto ed altre pubbliche autorità. Il Difensore civico regionale, sempre a testimonianza del proprio impegno sul tema della rete della difesa civica in Toscana, ha partecipato anche alle cerimonie di insediamento dei Difensori civici locali nominati nel 2005 (a Capannoni il 16.4.2005, a Scandicci il 14.10.2005, a Castelnuovo Garfagnana (LU) il 21.10.2005).

In terzo luogo, anche su suggerimento della Conferenza permanente che aveva sottolineato l'esigenza di una specifica iniziativa formativa, l'ufficio in data 18 novembre 2005 ha organizzato un Seminario dal titolo *"Mediazione, conciliazione e difesa civica"*. Il seminario ha particolarmente insistito sul ruolo del Difensore civico, come mediatore di conflitti, caratteristico non solo

dell'esperienza italiana, ma anche (e soprattutto) di quella europea. Infatti i difensori civici nella loro attività quotidiana, attraverso la mediazione, aiutano i cittadini non solo a fare chiarezza sui propri diritti, ma a comprendere la complessità dell'azione amministrativa, stimolando così la disponibilità al confronto e la ricerca di un'equa soluzione delle controversie. La conciliazione fra cittadini e P.A. che il Difensore civico, garante della correttezza e promotore di "buona amministrazione" è in grado di raggiungere, rappresenta un'efficace e moderna alternativa alla via giurisdizionale, che purtroppo in Italia è ancora poco praticata. Occorre pertanto incentivare questo nuovo approccio che ha come fine ultimo proprio la risoluzione rapida e pacifica dei conflitti. Si ricorda, infine, che ci sono altri campi in cui sono attualmente praticate tecniche di mediazione: in sanità, attraverso le Commissioni Miste Conciliative, nel sociale e anche nei servizi pubblici (es: la Commissione istituita da Publiacqua). Inoltre anche il Corecom (Comitato Regionale per le Comunicazioni) svolge attività di conciliazione tra utenti e gestori telefonici.

3.1 Le convenzioni con gli enti locali (Comunità Montana Mugello, Montagna Fiorentina, Provincia di Firenze)

La convenzione con il Difensore civico regionale, o con un altro ente di maggiori dimensioni, come abbiamo evidenziato anche nella scorsa relazione, rappresenta uno strumento utile soprattutto per i Comuni più piccoli, che possono in questo modo avvalersi (a costi modesti) di strutture, risorse e competenze di altri enti. Riportiamo i dati relativi all'attività svolta (in appendice sono inseriti dei grafici di sintesi) dal Difensore civico regionale in forza delle convenzioni stipulate con le Comunità Montane del Mugello, della Montagna Fiorentina e con la Provincia di Firenze.

Le istanze ricevute nella Comunità Montana del Mugello sono state 36. Di queste, la maggior parte (18) hanno riguardato il macro settore del territorio (in particolare scarichi e smaltimento acque, Piani di recupero, manutenzione strade, parcheggi, inquinamento ed igiene pubblica), alcune il settore tributi (in particolare tassa dei rifiuti, ICI e TOSAP), altre la gestione del servizio idrico da parte di Publiacqua, altre ancora questioni relative al commercio in sede fissa e l'assistenza prestata a persone disabili e invalidi.

Per quanto riguarda l'attività svolta presso la Montagna Fiorentina (24 pratiche in totale) il settore dove si sono concentrate le richieste di intervento è stato, anche in questo caso, quello del territorio (13, fra cui istanze in materia di inquinamento

ambientale, oneri di urbanizzazione, viabilità). Per il resto non si riscontrano criticità ricorrenti: le richieste spaziano da problemi sociali (ausili per l'handicap) a problemi di tipo tributario (soprattutto inerenti l'ICI) e di istruzione (lamentele circa la mensa scolastica e accesso alle valutazioni).

Si ricorda, infine, che l'ufficio, in forza della convenzione stipulata con la Provincia di Firenze, ha trattato altre 53 istanze (a fronte delle 32 gestite lo scorso anno). La maggior parte di queste hanno investito il settore del territorio (14): fra i problemi trattati segnaliamo quelli relativi agli oneri di urbanizzazione, agli abusi edilizi, alle risorse idriche, geotermiche e minerarie, alla caccia e pesca, alla viabilità, agli alloggi di servizio ed alle concessioni demaniali. Altre istanze hanno riguardato il settore Lavoro e Sociale (11): ricordiamo quelle in tema di concorsi pubblici, formazione, mansioni e mobilità. Altre ancora hanno investito il settore delle Imposte, tasse e delle sanzioni amministrative (10), fra cui si annoverano diverse richieste dei cittadini in merito al contributo sul parco caldaie. Si ricordano, infine, per completezza di esposizione, alcune pratiche sull'accesso ai corsi e stages e sulle selezioni per le guide turistiche e ambientali.

4 L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE

Il 2005 è stato per certi versi l'anno della "promozione" della difesa civica in Toscana. Si sono concentrate in questo periodo infatti numerose iniziative di comunicazione e di informazione. La strategia di comunicazione adottata dall'ufficio ha occupato più fronti: innanzitutto si è creato un rapporto stabile con i mass-media per informare i cittadini sull'attività dell'ufficio (varie conferenze stampa, 59 comunicati e la partecipazione del Difensore civico ogni 15 giorni al programma TV Benessere su Italia 7); in secondo luogo è stato aggiornato e riammodernato il sito web. Quest'ultimo, facilmente accessibile anche da parte di utenti disabili (è stato elaborato secondo gli standard WAI livello A stabiliti dal W3C - World Wide Web Consortium) è a disposizione di tutti i cittadini, che possono inviare anche segnalazioni on-line. La sezione "IN EVIDENZA" riporta in forma sintetica le notizie che necessitano di una comunicazione immediata nei settori di maggior interesse (Diritti, Sanità, Trasporti, Territorio, ecc.).

Per facilitare la lettura dei dati, ogni notizia è immediatamente collegata al settore di riferimento.

Nella sezione delle "news" si trovano tutte le informazioni inerenti l'attività svolta dall'ufficio (comunicati stampa, appuntamenti in agenda, ecc.). Il "Corner" è uno spazio riservato ai Difensori civici locali che lo usano per segnalare iniziative e casi risolti di particolare rilievo. Questo consente a ciascuno di mettere la propria esperienza al servizio degli altri.

Un altro intervento di promozione da segnalare è quello relativo alla realizzazione di un nuovo *folder* che, avvalendosi di un formato ed una grafica moderni ed accattivanti, descrive compiti e funzioni del Difensore civico regionale. Per promuoverne la diffusione abbiamo chiesto a tutti gli enti locali della Toscana di appendere negli Uffici Relazioni al Pubblico una locandina che invita i cittadini a richiederlo.

Dobbiamo ricordare, infine, i vari convegni cui il Difensore civico o i funzionari dell'ufficio hanno partecipato attivamente, portando il proprio qualificato contributo. Segnaliamo, a questo proposito, la partecipazione:

- alla Conferenza dei Servizi Azienda USL 3 (Montecatini 19.1.2005);
- al Convegno sul Risk Management "*Healthcare Systems Ergonomics and Patient Safety*" (Firenze 2.2.2005);
- al Convegno di Ferrara (14.5.2005) in materia di "*Legge 210/92. Persone danneggiate da trasfusioni di sangue infetto e da vaccinazioni*";

- al Convegno di Firenze *"La responsabilità interprofessionale"* presso la Scuola di Sanità militare (Firenze 24.5.2005);
- al Convegno di San Miniato (PI) *"Ruolo e competenze dei Consigli comunali"* (27.5.2005)
- al Convegno di Venezia *"Il difensore civico tra prospettive di efficienza e tutela della legalità"* (17.6.2005)
- al Convegno di Bolzano *"I vari modelli delle difese civiche in Europa – Prospettive per l'Alto Adige"* (3.10.2005);
- al Convegno organizzato dal difensore civico di Roma in cui si è affrontato il tema della legge quadro in materia di difesa civica (Roma 11.11.2005);
- al Convegno *"La Toscana dei consumatori"* organizzato dal Centro tecnico per il consumo (Livorno 3.12.2005);
- al Convegno *"Vent'anni di difensore civico trentino – L'istituto tra passato e futuro"* (Trento 16.12.2005);
- alla Tavola rotonda *"Risk management e loss prevention tra prevenzione dei conflitti e governo clinico"* con l'intervento *"Dalla responsabilità ai modelli regionali d'intervento in materia di sicurezza, prevenzione del rischio clinico e gestione del contenzioso nelle strutture sanitarie"* (Arezzo 20.12.2005).

5 COLLABORAZIONI

Fra i rapporti di collaborazione che l'Ufficio intrattiene con soggetti esterni, merita una speciale segnalazione quello con l'Ufficio di mediazione insediato presso il Giudice di Pace di Firenze. L'ufficio istituito in via sperimentale (è l'unico del genere in Toscana) si propone di comporre in via informale e gratuita conflitti di modesta entità sia nel campo penale (per reati non gravi, come l'ingiuria, le lesioni personali lievissime, ecc.) che in quello civile (liti condominiali, risarcimenti per danni di lieve entità, ecc.). In virtù di tale collaborazione il difensore civico indirizza i cittadini che espongono problemi "di natura privata" presso l'ufficio di mediazione e altrettanto fa l'ufficio di mediazione con i cittadini che lamentano problemi con uffici della P.A.

Per quanto riguarda la collaborazione con l'Università, ricordiamo lo stretto rapporto con il Dipartimento di Diritto pubblico dell'Università di Firenze, con cui è stato attivato anche il cofinanziamento di un assegno di ricerca in materia di istruzione e formazione professionale. Segnaliamo anche il coinvolgimento dell'ufficio in un progetto della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze nell'ambito della ricerca sul tema *"La tutela costitutiva e risarcitoria per la violazione di talune norme procedurali tra regime degli atti e obblighi di prestazione di un servizio pubblico"*. L'ufficio ha svolto una relazione sui comportamenti delle pubbliche amministrazioni con specifico riferimento allo stato di attuazione della normativa sul Responsabile del procedimento introdotto dalla L. n. 241/90 e s.m. analizzando un ampio numero (313) di proprie pratiche.

Di grande interesse, infine, è risultata la ricerca su alcuni servizi pubblici dal titolo *"La difesa civica in Toscana. Quali opportunità per gli utenti dei servizi pubblici?"*, svolta dall'IRPET su richiesta ed in collaborazione con il Difensore civico regionale, presentata il 30 maggio 2005. La ricerca oltre a rilevare il grado di conoscenza dell'istituto del difensore civico da parte dei cittadini, raccoglie le valutazioni degli utenti sui seguenti servizi pubblici: telefonia fissa, erogazione del gas, servizio idrico, trasporto pubblico urbano, trasporto ferroviario, igiene urbana, servizio postale, erogazione dell'energia elettrica. Oggetto delle domande poste agli utenti, oltre al grado di soddisfazione, anche l'opinione sulle informazioni contenute nelle bollette, la corrispondenza fra servizio pubblicizzato e servizio effettivamente erogato, la valutazione dei famosi call center e customer care center, l'eventuale tipologia di reclamo sollevata negli ultimi sei mesi, il rapporto qualità/prezzo. E' interessante notare che l'ufficio aveva stilato una "pagella" dei servizi che ha trovato conferma

nell'indagine condotta dall'IRPET (su un campione di 1000 interviste) e cioè un giudizio complessivamente positivo su tali servizi, ad eccezione del trasporto pubblico ferroviario, e l'insoddisfazione di molti cittadini per il loro costo troppo elevato.

6 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

Il 14 febbraio, il 18 aprile, il 1° luglio ed il 30 settembre del 2005 si sono tenuti a Roma gli incontri della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome, composta da 14 Difensori civici regionali e dai due Difensori delle Province autonome di Trento e Bolzano. Come abbiamo ricordato anche nell'introduzione, infatti, ancora oggi cinque Regioni (Umbria, Sicilia, Puglia, Calabria e Molise) sono prive di Difensore civico. Fra i temi esaminati e approfonditi dalla Conferenza ricordiamo quelli dell'accesso agli atti, dei controlli sostitutivi, della *prorogatio* del Difensore civico. In alcune occasioni, hanno partecipato agli incontri anche Difensori civici comunali e provinciali: questo ha consentito di affrontare tematiche di comune interesse in un'ottica di "rete" nazionale della difesa civica (fino ad oggi non formalmente disciplinata).

Il Difensore civico della Toscana ha proposto alla Conferenza l'approvazione di un ordine del giorno con cui si richiede al Parlamento l'adozione di una legge quadro in materia di difesa civica. Una legge quadro infatti è indispensabile per radicare l'istituto della difesa civica all'interno dell'ordinamento italiano: quest'ultima dovrebbe fissare i principi e le norme fondamentali della materia nonché istituire il Difensore civico nazionale. Nel documento approvato dalla Conferenza si propone l'istituzione obbligatoria del Difensore civico nei Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti (questi ultimi potrebbero farvi fronte anche tramite convenzione con altri Comuni, con la Provincia o con la Regione); per i Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti che non avessero un proprio difensore civico, la competenza potrebbe essere attribuita, alla luce del principio di sussidiarietà al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. In questo modo si garantirebbe a tutti i cittadini, indipendentemente dalla residenza, la tutela offerta dal servizio di difesa civica. Altri punti importanti compresi nell'ordine del giorno sono: il riconoscimento dei principi espressi dai documenti internazionali in merito all'autonomia ed all'indipendenza del difensore civico; il necessario raccordo con il Mediatore europeo e con il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa; l'accoglimento espresso dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità; la centralità della funzione di mediazione fra cittadini e pubblica amministrazione; l'obbligo di risposta da parte di quest'ultima alle richieste del Difensore civico.

7 COOPERAZIONE EUROPEA ED INTERNAZIONALE

Il Difensore civico regionale della Toscana è stato nominato membro del Consiglio Direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I.) nell'Assemblea Generale svoltasi il 21 gennaio 2005. Tale incarico, peraltro già ricoperto anche dal precedente Difensore civico regionale, conferma l'impegno della nostra regione nell'attività dell'E.O.I. i cui compiti fondamentali sono lo studio e le ricerche sul tema dei diritti (quelli dell'uomo, i diritti civili) e sulle funzioni dell'Ombudsman. In varie occasioni il Difensore civico regionale ha proposto alcune modifiche allo Statuto dell'E.O.I., purtroppo non accolte, relative all'esercizio del diritto di voto ed alle modalità di nomina da parte dell'Assemblea generale del Consiglio Direttivo (la cui composizione può essere integrata da un minimo di 3 ad un massimo di 20 membri dall'Assemblea al suo insediamento). Per quanto riguarda il primo aspetto è stato proposto di riservare l'esercizio del diritto di voto ai soli soci istituzionali (pur prevedendo la partecipazione anche di soci individuali ed onorari); per quanto riguarda invece la composizione del direttivo si è proposto di specificare che non più di quattro membri possono provenire dal medesimo Stato, per assicurare una rappresentanza adeguata a tutti i difensori civili, anche a quelli che operano in stati più piccoli o con un solo Difensore civico nazionale (ovvero solo pochi Difensori civili federali o regionali).

Nel 2005 il Difensore civico ha consolidato i già stretti rapporti di collaborazione con il Mediatore europeo, Professor Nikiforos Diamandouros, accogliendolo a Firenze in una visita informale all'inizio di luglio. E' stato possibile quindi progettare insieme l'organizzazione di un convegno internazionale sulla difesa civica che si dovrebbe tenere a Firenze nell'autunno 2006.

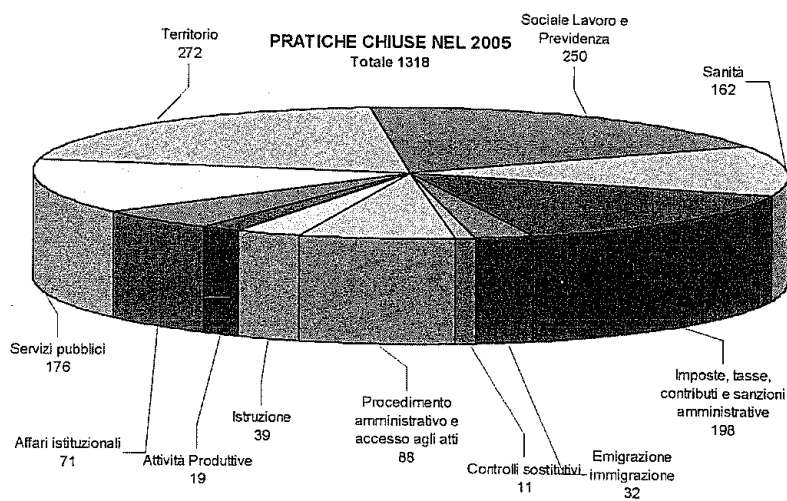
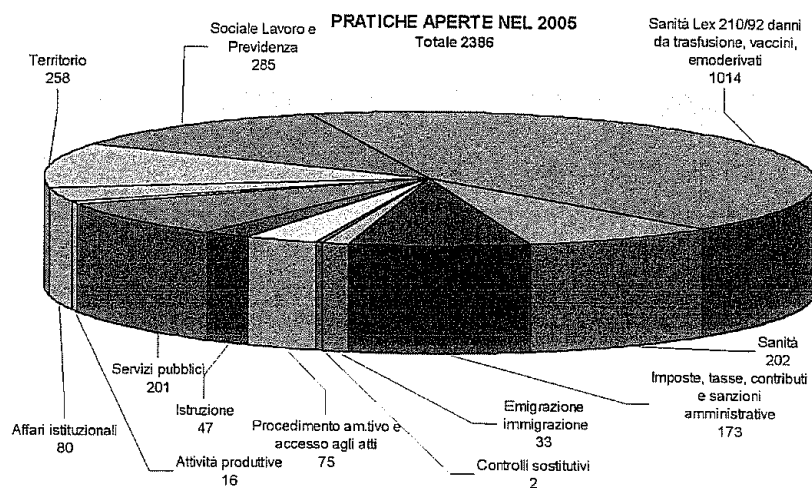
PAGINA BIANCA

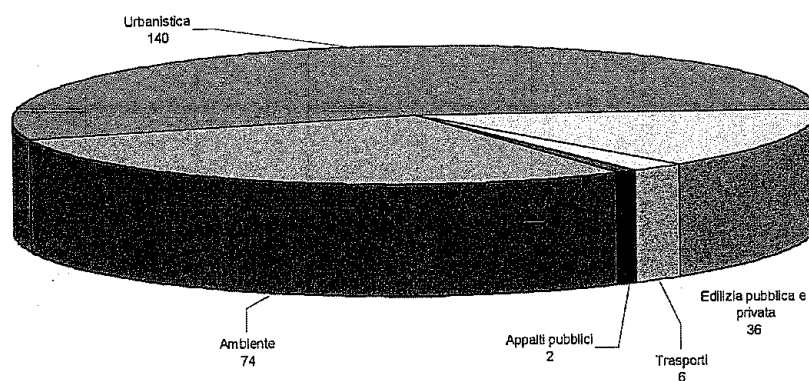
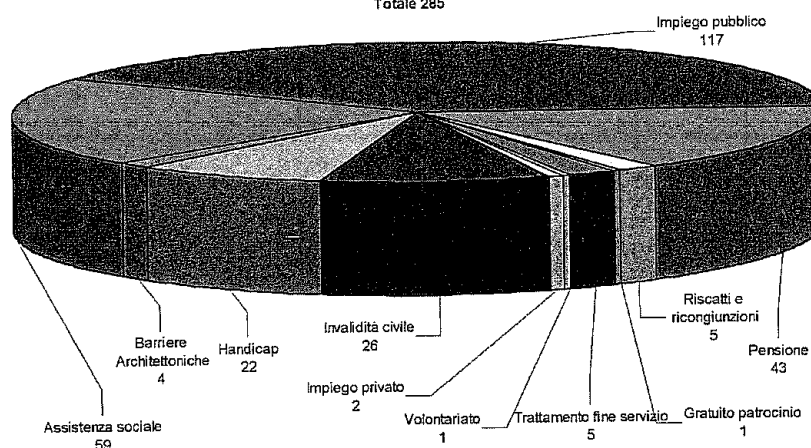
APPENDICE

PAGINA BIANCA

Tabelle

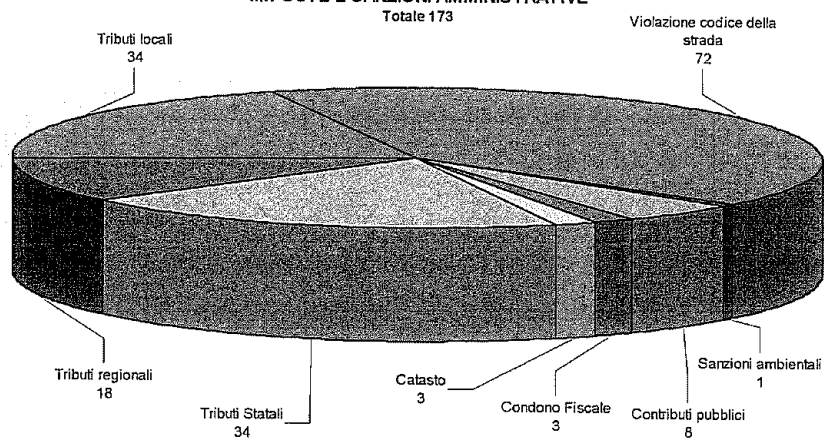
Grafici dell'attività dell'Ufficio divisi per macro settori di intervento



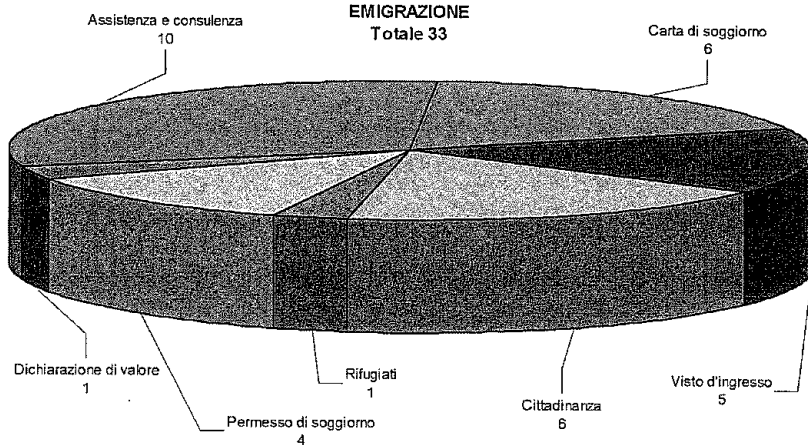
PRATICHE APERTE NEL 2005 PER IL SETTORE TERRITORIO
Totale 272**PRATICHE APERTE PER IL SETTORE SOCIALE LAVORO E PREVIDENZA**
Totale 285

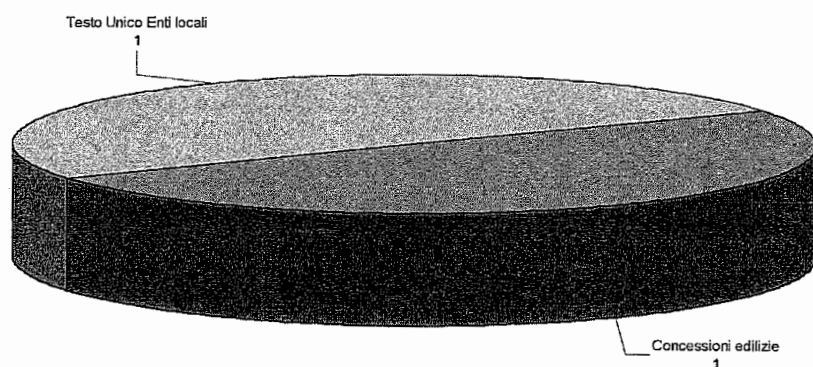
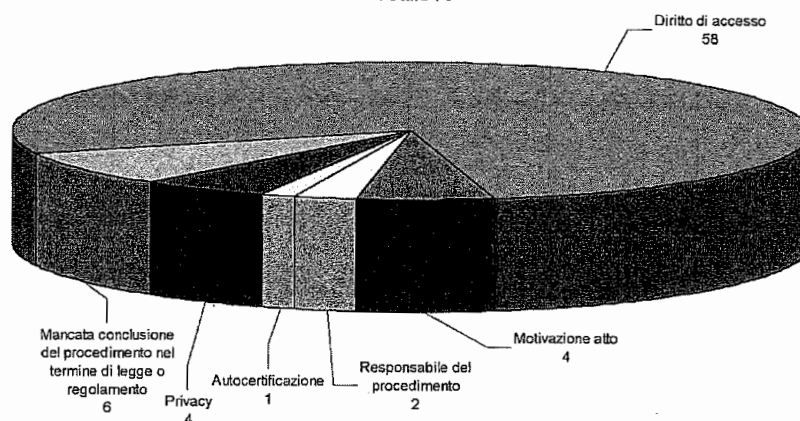
**PRATICHE APERTE NEL 2005 PER IL SETTORE
IMPOSTE E SANZIONI AMMINISTRATIVE**

Totale 173

**PRATICHE APERTE NEL 2005 PER IL SETTORE IMMIGRAZIONE
EMIGRAZIONE**

Totale 33



PRATICHE APERTE NEL 2005 PER IL SETTORE CONTROLLI SOSTITUTIVI
Totale 2**PRATICHE APERTE NEL 2005 PER IL SETTORE PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI**
Totale 75

PRATICHE APERTE NEL 2005 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI
Totale 201

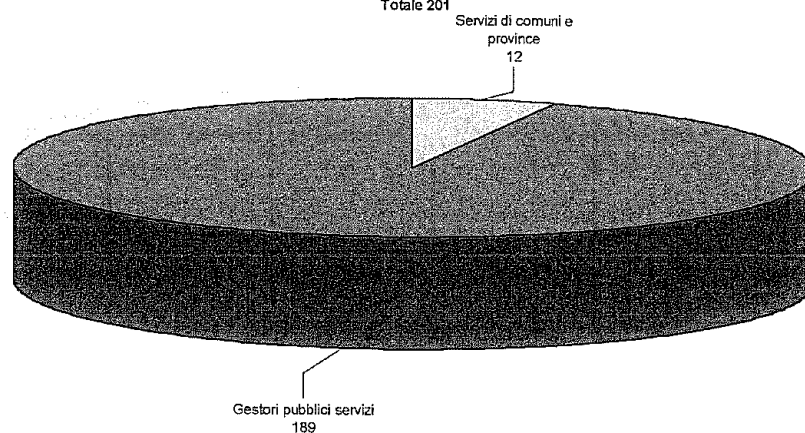
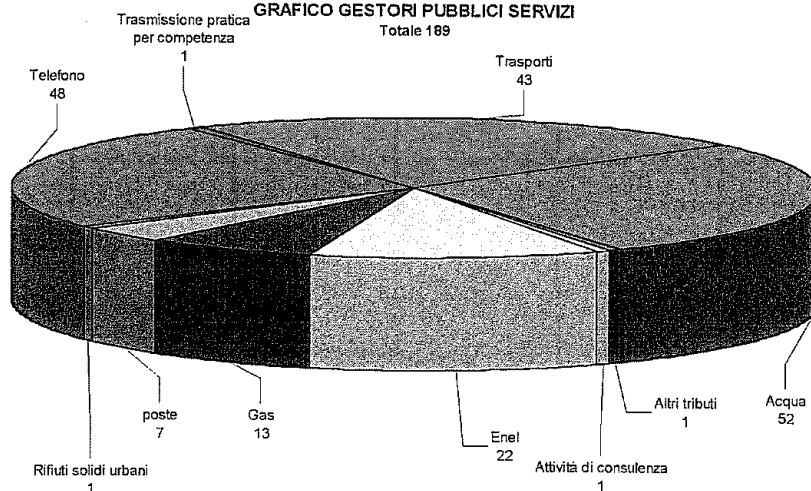
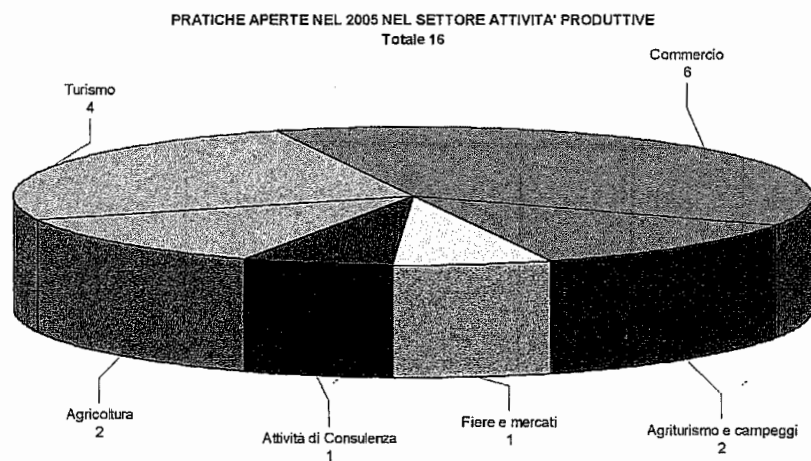
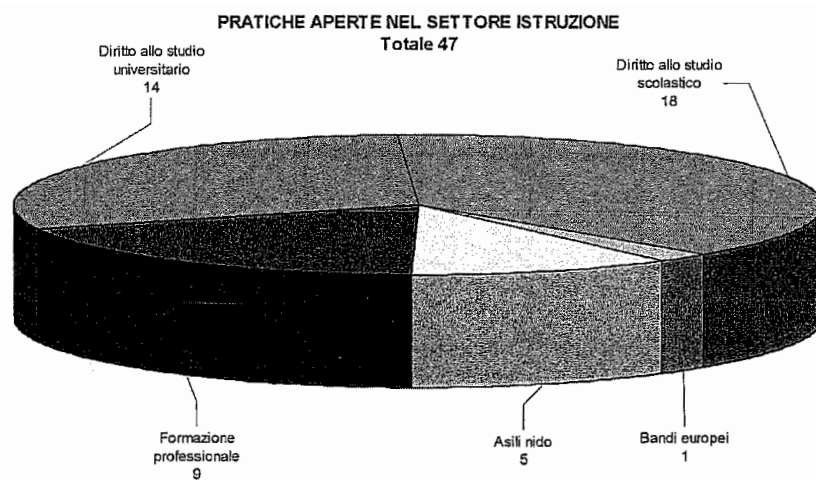


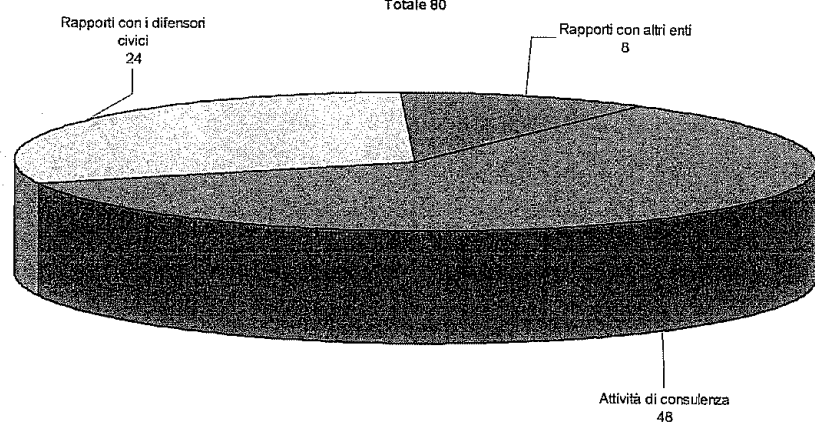
GRAFICO GESTORI PUBBLICI SERVIZI
Totale 189





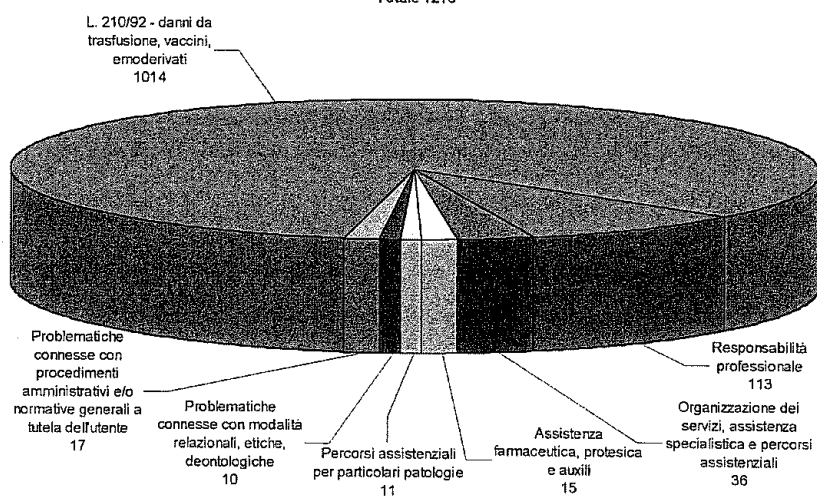
PRATICHE APERTE NEL 2005 PER IL SETTORE AFFARI ISTITUZIONALI

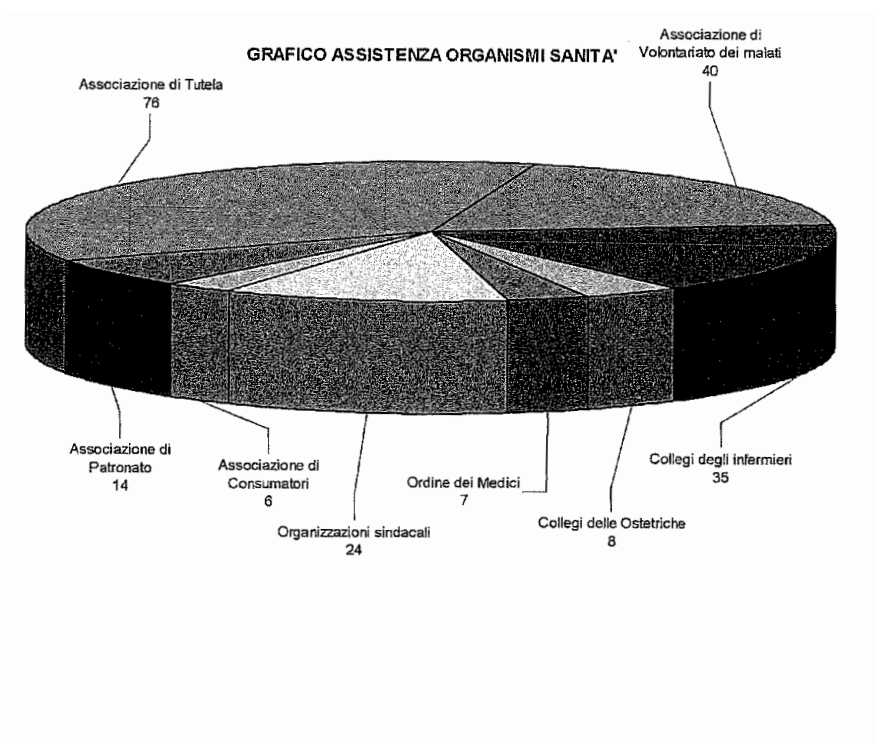
Totale 80



PRATICHE APERTE NEL 2005 PER IL SETTORE SANITA'

Totale 1216





Statistiche in materia di responsabilità professionale

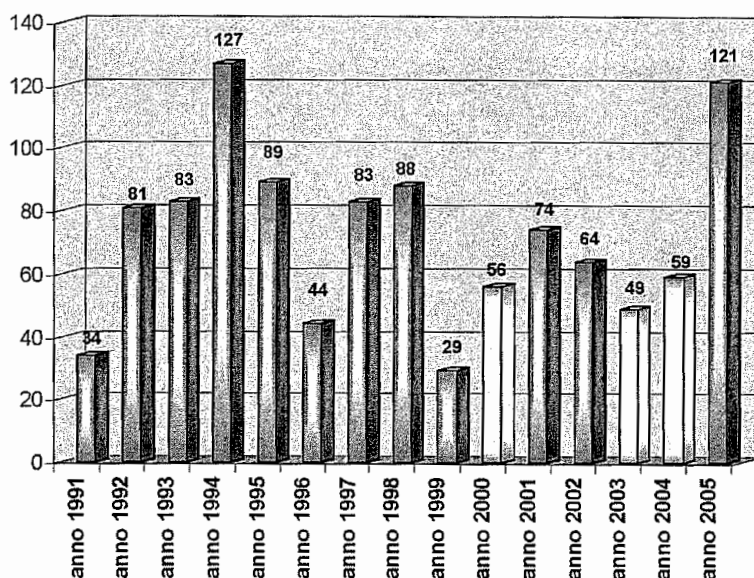
In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2003, 1018 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

Al fine di poter rendere più leggibile la statistica si sono aggregate le annate dal 1991 al 1995.

Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 31-12-2005**Totale 1081 pratiche**

Disciplina	1991-1995	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	anno 2004	anno 2005	Totale
Anatomia Patologica	3					1	1	1		1		7
Anestesia e Rianimazione	9		1	2		1	3	2		1	3	22
Cardiologia	6		1	2		1					1	11
Cardiologia	9		2	1	1	2					4	19
Chirurgia generale	68	6	9	14	4	7	15	7	4	7	14	155
Chirurgia maxillo facciale	3	1	1									5
Chirurgia Vascolare	8		1									9
Dermatologia	4	1									2	7
Ematologia	1		1									2
Endocrinologia	2			1								3
Fisioterapia	4	1	1				3		1	1	1	12
Gastroenterologia	5		2									7
Malattie Infettive	1		1									2
Medicina Generale	41	10	8	18	6	10	7	8	15	13	33	169
Medicina di Base	9	2	3	1		3	1	5	3	1	3	31
Neurochirurgia	4		1	2			1	2		1	1	12
Neurologia	0		1	1	1	1		3		1		8
Oculistica	8	1	3	1	1	4	3	3	2	4	1	31
Odontoiatria	10		3	2			4	2	1	1	1	24
Oncologia	6	1	6	3	4	3	1	1	2	4	8	39
Otorinolaringoiatria	5	1	1		1		1	1	4	1	3	18
Ostetricia e Ginecologia	49	5	13	10		4	6	9	4	4	8	112
Ortopedia	75	11	16	22	7	10	9	12	3	11	19	195
Neonatologia	1		1									2
Pneumologia	5				1		1					7
Pronto Soccorso	52	3	2	3	1	4	5	3			5	79
Psichiatria	1				1	2				1	1	6
Radiagnostica	13	1	4	2			5		3	2	3	33
Radioterapia	1		1				1			1		4
Urologia	9			1	1	3	7	2	1	1	1	26
Infermieristica ed altro	2			2				3	6	2	9	24
Totale	414	44	83	88	29	56	74	64	49	59	121	1081

Pratiche aperte dal 1991 al 2005 per anno
Totale 1081



Il grafico sopra riporta l'andamento per anno.

Naturalmente il dato non è significativo dell'effettiva conflittualità in materia di responsabilità professionale, dal momento che l'andamento delle istanze riflette ancora le istanze indirizzate direttamente all'ufficio da parte dell'utenza. Il picco del 2005, risente dell'avvio dell'applicazione della D.G.R.T. 462/2004, ma anche dell'attività di promozione mirata anche sulla sanità con la partecipazione del Difensore civico ad un programma televisivo relativo a questo tema. Da evidenziare che nel corso del 2004, come abbiamo visto nella parte generale, alcune Aziende che inviavano i dati al Difensore civico hanno interrotto l'invio.

Il grafico alla pagina successiva sopra mostra l'andamento per della casistica per tipologia. Pur non avendo il Difensore civico tutta la casistica relativa al contenzioso è interessante rilevare che le aree di maggior criticità (Ortopedia, Ostetricia e Ginecologia, Chirurgia Generale, Medicina) riflettono la casistica degli Osservatori Medico Legali sul Contenzioso delle Aziende Sanitarie.

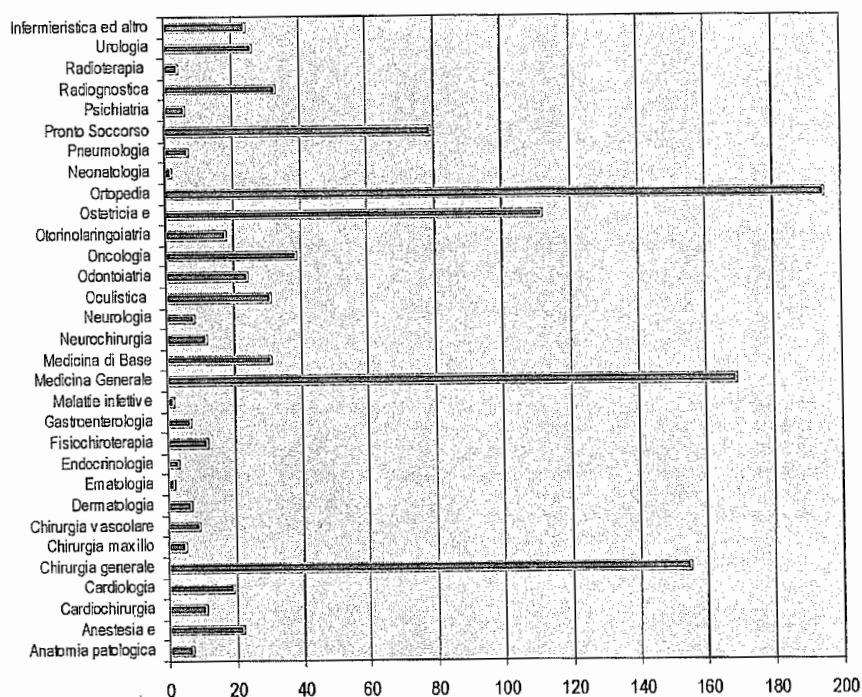
Va anche considerato che negli ultimi anni si cerca di far riferimento alla tipologia del comportamento contestato, più che al reparto ospedaliero o al servizio ove si è verificato il danno lamentato dall'utente si cerca di far riferimento alla tipologia di errore. La mancata somministrazione di un farmaco in un reparto chirurgico viene quindi classificata sotto la voce "medica" e non "chirurgica".

Sul totale di 906 pratiche chiuse dal 1991 al 2005, il grafico che segue evidenzia il tipo di indicazioni fornite all'utenza circa il riscontro di incongruità nel comportamento dei sanitari. Il potenziale abbattimento del contenzioso è evidente se si considera che i casi in cui risulta un'incongruità parziale o totale dell'intervento medico sono rispettivamente il 19% e il 17%.

Se naturalmente procederà la realizzazione del sistema di monitoraggio con la realizzazione della banca dati dell'Osservatorio Regionale permanente sul contenzioso, sia il Difensore civico che la Regione Toscana saranno in grado di avere a disposizione la casistica relativa a tutto il contenzioso e valutare se effettivamente alla luce delle indicazioni fornite ci sia stato o non ci sia stato un risarcimento. Attualmente, il quadro offre solamente il potenziale abbattimento del contenzioso, soprattutto se valutata alla luce della tabelle che seguono, ove si evidenziano in valore assoluto ed in percentuale i rapporti fra indicazioni fornite circa la congruità dell'intervento ed opportunità di approfondire il caso nelle sedi opportune.

Pratiche aperte dal 1991 al 2005 per disciplina specialistica

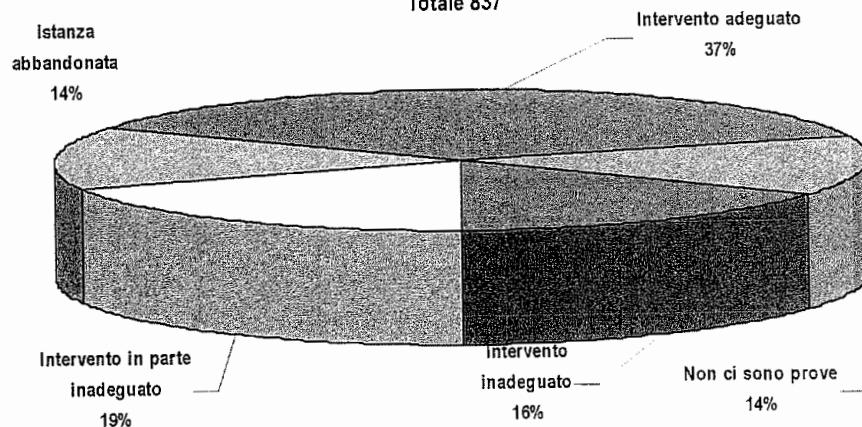
Totale 1081



Da evidenziare che nel corso del 2005 la dizione "istanza abbandonata" è stata usata

Adeguatezza dell'intervento sanitario nelle pratiche chiuse dal 1991 al 2005

Totale 837



anche per quelle pratiche la cui istruttoria è stata sospesa dall'ufficio poiché era in corso un'istruttoria penale attivata dall'utente (2 pratiche).

Casi conclusi dal 1991 al 2005

Totale 906 pratiche: valori assoluti

Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Si	Totale
Intervento adeguato	313	11	324
Non ci sono prove	105	19	124
Intervento inadeguato	27	128	155
Intervento in parte inadeguato	130	45	175
Istanza abbandonata	128		128
Totale	703	203	906

Dalla tabelle emerge come non in tutti i casi in cui c'è stata incongruità dell'intervento ci sia stata indicazione circa l'opportunità di approfondire il caso nelle sedi opportune, mentre gli 11 casi in cui c'è stata tale indicazione, nonostante la congruità dell'intervento, sono dovuti a casi di difettosità dei materiali utilizzati, oppure a casi di modalità erranee di acquisizione del consenso informato, mentre nei casi in cui nonostante l'inadeguatezza dell'intervento si è consigliato di non approfondire il caso nelle sedi opportune, magari si prescindeva dall'esistenza del danno, il che, va ribadito, non significa che non ci siano state modifiche organizzative da parte dell'Azienda Sanitaria coinvolta o in sede regionale, al fine di evitare il ripetersi del problema.

Come abbiamo evidenziato nel paragrafo relativo alla sanità, sono allo studio ipotesi di modelli di soluzione alternativa delle controversie in materia sanitaria ed in tal caso sarà possibile avere il dato effettivo degli effetti concreti delle indicazioni fornite, che potenzialmente indicherebbero un raffreddamento del contenzioso.

Casi conclusi dal 1991 al 2005

Totale 906 pratiche: valori percentuali

Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Si	Totale
Intervento adeguato	35%	1%	36%
Problemi probatori	12%	2%	14%
Intervento inadeguato	3%	14%	17%
Intervento parzialmente inadeguato	14%	5%	19%
Istanza abbandonata	14%	0%	14%
Totale	78%	22%	100%

Assistenza prestata ai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati ai sensi della L. 210/92 e successive modifiche

Le tabelle ed i grafici che seguono indicano l'andamento globale delle istanze e quella delle pratiche ancora in corso presso l'ufficio.

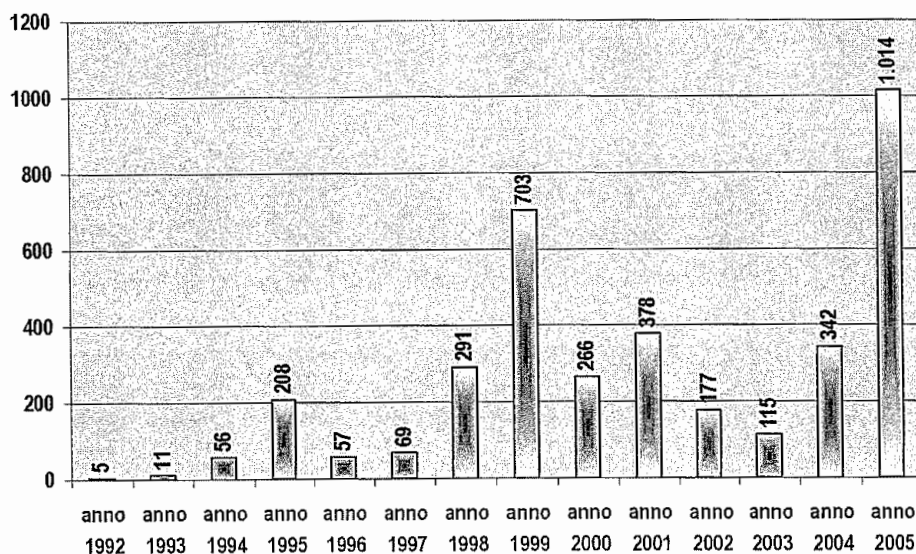
Le pratiche aperte dal 1992 al 31/12/2005

Le tabelle ed i grafici che seguono descrivono l'andamento globale delle istanze presentate all'ufficio dal 1992 al 2005.

Il grafico che segue mostra l'andamento delle istanze per anno per un totale di 3692 istanze.

Rispetto al numero delle istanze per anno, è opportuno ricordare che i casi di contagio risalgono prevalentemente agli anni '70 ed '80 e che l'andamento delle istanze all'ufficio come

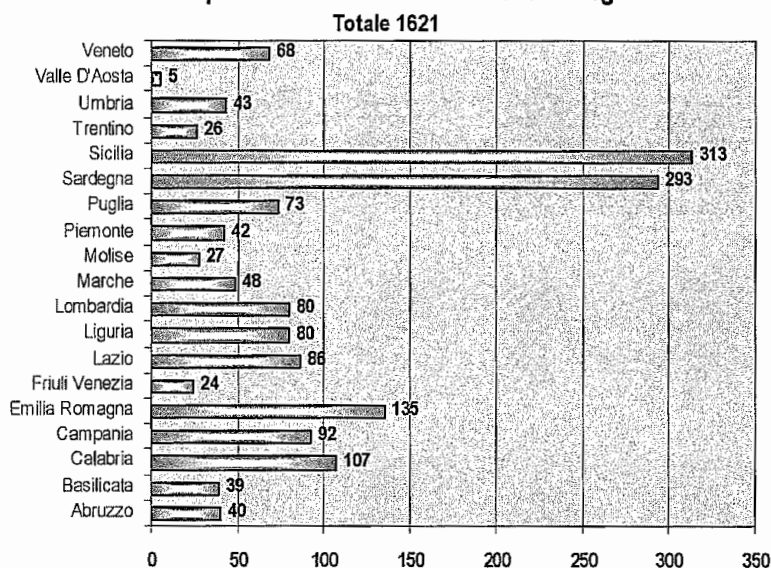
Casi trattati dal 1992 al 31/12/2005 totale 3692 pratiche



emergenti dal grafico sopra riprodotto non si riferiscono ad infezioni contratte negli anni in cui è pervenuta al Difensore civico l'istanza, ma a periodi precedenti. A partire dal 1990 i livelli di sicurezza nei controlli dei donatori sono diventati sempre più elevati; già dall'1999 la Regione Toscana ha adottato metodiche di controllo di ultima generazione per ridurre al minimo i rischi derivanti dal "periodo finestra"² dell'infezione da virus di tipo C e dal 2005 per quello di tipo B, facendo da battistrada a normativa adottata negli anni successivi a livello nazionale.

L'andamento delle istanze risente piuttosto del dibattito intorno alla L. 210/92 e successive modifiche e ai momenti in cui il Difensore civico ha reso nota la propria azione di assistenza ai soggetti danneggiati.

² Ci si riferisce tecnicamente con questa espressione ai casi in cui il donatore ha contratto l'infezione, ma non è possibile diagnosticarla.

Istanze aperte dal 1992 al 31/12/2005 fuori regione

Il grafico sopra mostra l'assistenza fuori regione e evidenzia con chiarezza come il Difensore civico sia divenuto punto di riferimento a livello nazionale. Da ricordare come in Sicilia, in Calabria, in Puglia, in Umbria ed in Molise, manchi del tutto un Difensore civico regionale. La distribuzione delle istanze per regione è dovuta anche alla circostanza che in alcune regioni le patologie della popolazione (emofilie, microcitemie e talassemie) hanno reso necessario più che in altre il sistematico ricorso alle trasfusioni come cura per tali patologie.

La tabella sottostante evidenzia la distribuzione per ASL delle istanze ricevute in Toscana, rispetto alla quale è opportuno ricordare due cose:

Pratiche in Toscana per ASL che svolge l'istruttoria dal 1992 al 31/12/2005

Azienda Sanitaria	numero pratiche
Azienda Sanitaria di Arezzo	208
Azienda Sanitaria di Empoli	76
Azienda Sanitaria di Firenze	871
Azienda Sanitaria di Grosseto	81
Azienda Sanitaria di Livorno	82
Azienda Sanitaria di Lucca	117
Azienda Sanitaria di Massa e Carrara	70
Azienda Sanitaria di Pisa	155
Azienda Sanitaria di Pistoia	134
Azienda Sanitaria di Prato	112
Azienda Sanitaria di Siena	136
Azienda Sanitaria Versilia	29
Totale Regione TOSCANA	2071

1. la Azienda Sanitaria alla quale viene presentata la domanda è quella di residenza al momento della presa coscienza del danno e non necessariamente quella ove è stata contratta l'infezione a causa dei fenomeni migratori.
2. proprio le Aziende che hanno correttamente dato maggiore diffusione alle possibilità offerte dalla L. 210/92 e successive modifiche sono quelle che hanno ricevuto più istanze rispetto ad altre.

Venendo alla distribuzione delle istanze per tipologia di soggetto che si è rivolto all'ufficio, dalla tabella emergono alcuni dati che è opportuno sottolineare:

Il Difensore civico regionale della Toscana è un punto di riferimento qualificato a livello nazionale cui si rivolgono anche studi legali e consulenti tecnici di parte, patronati e consumatori e utenti..

Il ruolo delle Associazioni di malati e delle Associazioni di tutela è strategico nel far pervenire le istanze al Difensore civico (spesso anche quando i cittadini si rivolgono direttamente al Difensore civico su questa materia, lo sono venuti a sapere grazie a queste associazioni)

Si comincia a riscontrare un numero significativo di familiari di malati deceduti e questo deve farci riflettere sulla gravità delle patologie.

Istanze distribuite per tipologia del soggetto assistito al 31/12/2005: totale 3692

Tipologia	numero istanze
Cittadini danneggiati	2978
Familiari di persone decedute	144
Familiari di minori	73
Associazioni di malati (talassemici, emofilici, emodializzati, microcitemici)	94
Associazioni di tutela in ambito sanitario	87
Associazioni di patronato	52
Associazioni di consumatori utenti	18
Ordini Collegi, Associazioni Professionali Sanitarie e OO.SS. in Sanità	74
Studi legali	99
Consulenti Medico Legali di parte	11
Difensori civici regionali e locali	62
Totale	3.692

Nel quadro della rinnovata attenzione ai diritti dei minori il dato relativo alle istanze di assistenza provenienti da familiari di minori non può lasciarci indifferenti.

Istanze aperte per causa del danno dal 1992 al 31/12/2005: totale 3692

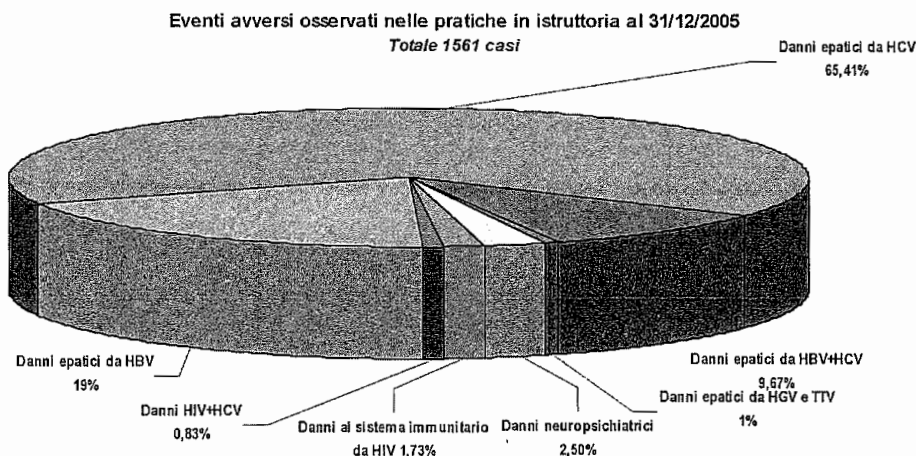
Causa del danno	n. istanze
Danni da vaccinazioni	93
Danni da contagio coniuge	60
Danni da contagio madre in gravidanza	29
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	2.887
Danni causati a operatori sanitari	623
Totale	3.692

La tabella sopra illustra le pratiche per causa del danno. Emerge che la maggior parte delle cause è il contagio da trasfusione, si evidenzia anche l'aumento dovuto alle istanze degli operatori sanitari.

Come si evince la causa presunta del danno nella maggior parte dei casi è dovuta ad emotrasfusione. Una segnalazione a parte merita il dato circa i danni causati ad operatori sanitari, rispetto ai quali la L. 210/92 originariamente ammetteva la possibilità dell'indennizzo

solo se il contagio era da HIV (AIDS); come ricordato nella Relazione 2002 la pronuncia della Corte Costituzionale 476/2002 (che risale al novembre del 2002), ha riconosciuto il diritto di adire alle procedure di indennizzo previste dalla L. 210/92 e successive modifiche, anche per gli operatori che hanno contratto epatiti virali.

Per quanto attiene gli eventi avversi osservati, il grafico che segue evidenzia che la maggior parte delle istanze pervenute al Difensore civico è relativa ad ipotesi di contagio da epatiti di tipo C (HCV)³ e di tipo B (HBV).



Come evidenzia il grafico, recentemente si registrano, se pur in misura molto ridotta, richieste di assistenza per forme di epatite il cui virus è stato scoperto solo recentemente (HGV e TTV).

La tabella sintetizza i casi di ricorso. Il Difensore civico non ha sempre il dato circa l'esito del ricorso amministrativo presentato dall'utente, ma in moltissimi casi è stata fornita al Difensore civico comunicazione che il ricorso amministrativo ha dato esito positivo.

Il quadro delle problematiche riscontrate in sede di ricorso evidenzia altri aspetti per cui vi è l'esigenza di una riforma complessiva della normativa, con particolare riferimento all'abolizione dei termini per la presentazione delle domande per tutte le categorie tutelate dalla L. 210/92 (vaccinati, emotrasfusi, operatori sanitari) ed alla revisione delle tabelle utilizzate per il conferimento di pensioni di guerra per consentire ai cittadini affetti da epatiti di grado lieve/medio di poter beneficiare l'indennizzo oggi negato.

³ Va ricordato che i test per l'HCV, meglio nota come Epatite "C", sono stati introdotti in commercio solo nel 1989 e perfezionati negli anni successivi, molto più tardi rispetto a quelli per l'epatite B e solo recentemente sono stati introdotti test ematici più avanzati, tesi a ridurre il cd. "effetto finestra" rispetto a quei donatori che hanno contratto la malattia ma non ancora conclamata che rischiano quindi di risultare negativi ai test.

Fattispecie esaminate nei 509 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio (dato al 30/12/2005)	
"assenza di alterazioni biumorali in atto"	153
"domanda non presentata nei termini di legge"	192
"mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"	108
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego	49
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"	61
sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo	27
"assenza di documentazione attestante la prova della somministrazione di sangue od emoderivati", <i>nonostante la presenza in cartella clinica di:</i>	18
<i>etichette adesive sacche sangue</i>	4
<i>unità sangue intero</i>	2
<i>emocomponenti (globuli rossi, piastrine, plasma)</i>	4
<i>plasmaderivati</i>	8
"alterazione delle transaminasi sieriche preesistente alle trasfusioni"	4
notifiche non riferite all'interessato	2
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"	29
"non esiste nesso causale tra l'infezione ed il contagio da sangue proveniente da soggetti affetti da epatite virale (operatori sanitari)"	21
Vizi del procedimento nella fase istruttoria tecnica e/o amministrativa	19
Totale fattispecie⁴	683

⁴ N.B. il dato non coincide con il totale dei ricorsi per la presenza di ricorsi a fattispecie multipla

Alcune considerazioni sulle pratiche in corso

Nella presente appendice statistica, a differenza di quanto avviene nelle relazioni monografiche dedicate alla L. 210/92, e rivolte ad un pubblico più specializzato e si è ritenuto opportuno fornire solo il dato totale delle pratiche aperte.

Le due elaborazioni grafiche che seguono sono frutto di elaborazioni statistiche effettuate solo sulle 1561 pratiche in corso, che si forniscono perché particolarmente significative.

Modalità di conoscenza della tutela esercitata dal Difensore civico nelle pratiche in istruttoria

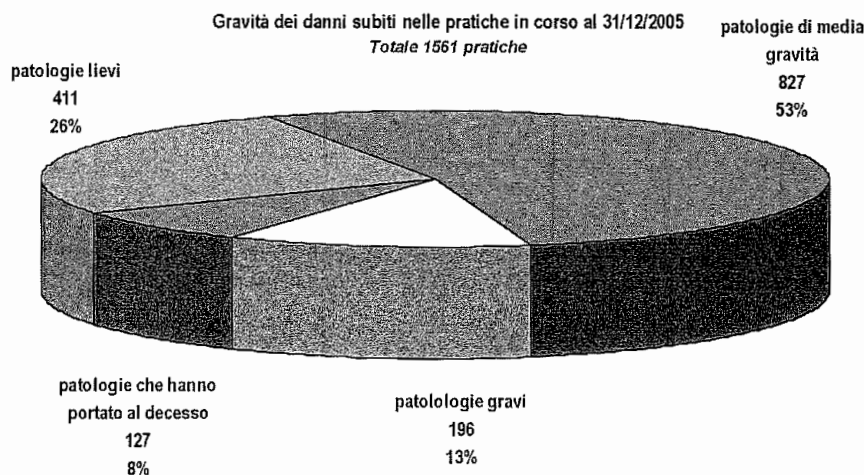
Totale 1561 pratiche

operatori delle ASL incaricati dell'istruttoria delle pratiche L.210/92	12,49%
altri operatori delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere (in particolare	7,75%
operatori e Uffici della Regione Toscana	5,00%
passa parola di cittadini assistiti dall'Ufficio	8,71%
Associazioni di Volontariato, di Tutela, di Consumatori e di Patronato	31,58%
Ordini, Collegi, Associazioni Professionali Sanitarie e OO.SS. in sanità	9,10%
sito del Difensore civico ed altri siti che citano il Difensore civico	3,97%
Difensori civici Regionali e Locali	4,87%
stampa e altri mezzi di informazione	14,73%
Altre fonti	1,79%

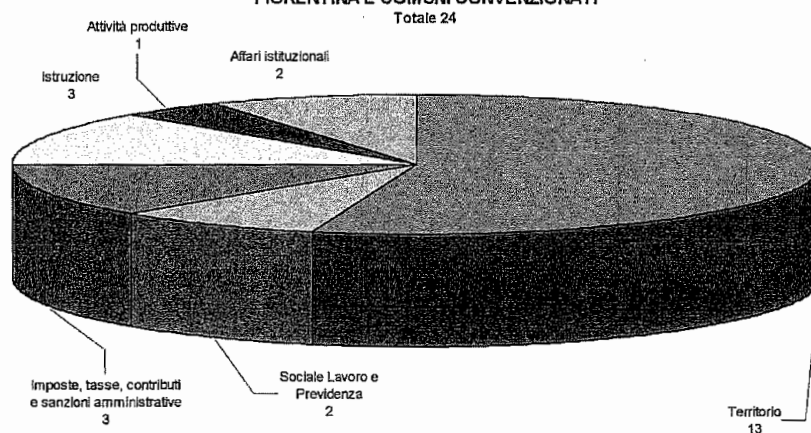
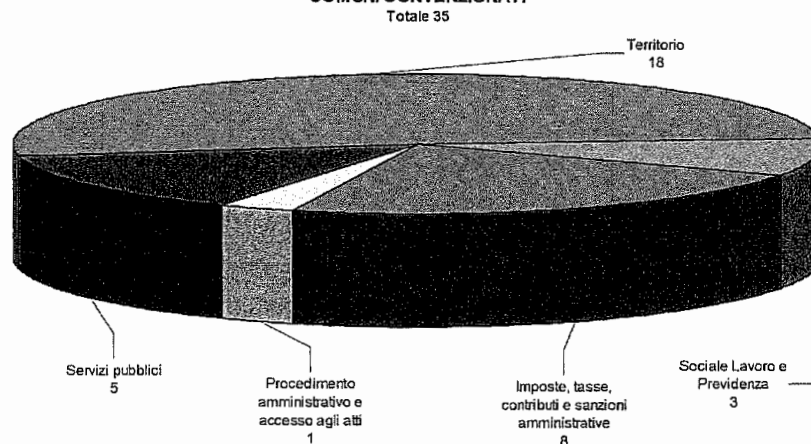
La tabella sopra evidenzia le modalità con le quali si è venuti a conoscenza dell'attività del Difensore civico regionale in questo settore e si richiama l'attenzione sul ruolo delle Associazioni di volontariato, di tutela, dei patronati e dello spazio che la stampa e la televisione hanno dato all'attività del Difensore civico in questo settore, unitamente all'affermarsi della comunicazione via Internet.

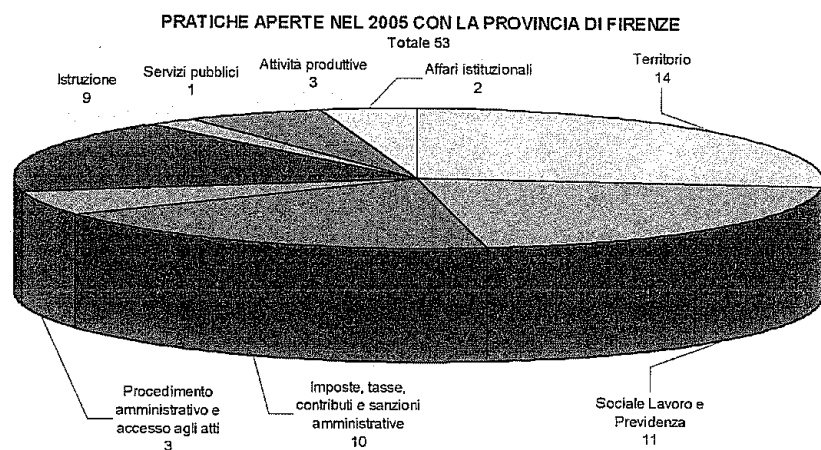
Per quanto attiene le 1561 pratiche in corso al 31 dicembre 2005 si ritiene significativo evidenziare con il grafico sopra la "gravità" della patologia della quale sono portatori i soggetti danneggiati. Si tratta di un dato necessariamente "dinamico" poiché, purtroppo, nella maggioranza dei casi la patologia è destinata ad aggravarsi.

Il grafico evidenzia come sia significativo il dato relativo ai soggetti deceduti (totale 127, pari all' 8% del totale delle pratiche in istruttoria), ed è estremamente significativo ed importante rilevare che la maggior parte delle istanze in corso (828 pratiche, pari al 53%) è relativa a casi



che nell'arco di pochi anni sono, purtroppo, destinati ad un, possibile, aggravamento andando ad aggiungersi a coloro che già oggi sono già portatori di gravi patologie (196 casi pari al 13%).

**PRATICHE APERTE NEL 2005 CON LA COMUNITA' MONTANA MONTAGNA
FIORENTINA E COMUNI CONVENZIONATI****PRATICHE APERTE NEL 2005 CON LA COMUNITA' DEL MUGELLO E
COMUNI CONVENZIONATI**



**NUMERO DIFENSORI CIVICI LOCALI
DELLA REGIONE TOSCANA SUDDIVISI PER PROVINCIA**

NUMERO DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA SUDDIVISI PER PROVINCIA	
Province	Numero difensori civici
Arezzo	3
Massa e Carrara	6
Pistoia	4
Prato	2
Firenze	10
Siena	7
Pisa	9
Grosseto	3
Lucca	6
Livorno	6
Totale	56

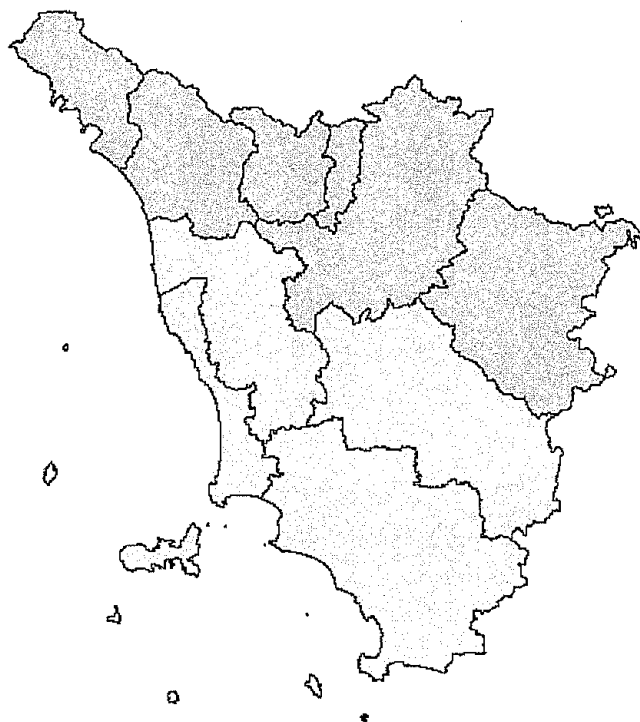
DIFENSORI CIVICI PROVINCIALI

Province coperte da difesa civica con difensori civici locali	Province coperte da difesa civica con convenzione con Difensore civico regionale	Province non coperte da difesa civica
Arezzo	Firenze	Grosseto
Lucca		Livorno
Massa e Carrara		Pisa
Pistoia		Siena
Prato		
Totale n. 6	Totale n. 1	Totale n. 4

DIFESA CIVICA DELLE COMUNITA' MONTANE

Comunità montane coperte da difesa civica con difensori civici locali	Comunità montane coperte da difesa civica con convenzione difensore civico regionale	Comunità montane non coperte da difesa civica
Amiata Grossetana (G.R.)	Montagna Fiorentina (FI)	Alta Val di Cecina (PI)
Amiata Val d'Orcia (SI)	Mugello (FI)	Alta Versilia (LU)
Appennino Pistoiese (PT)		Area Lucchese (LU)
Cetona (SI)		Casentino (AR)
Colline del Fiora (G.R.)		Colline Metallifere (G.R.)
Garfagnana (LU)		Elba Capraia (LI)
Lunigiana (MS)		Media Valle del Serchio (LU)
Val di Bisenzio (PO)		Pratomagno (AR)
Val di Merse (SI)		
Valtiberina (AR)		
Totale n. 10	Totale n. 2	Totale n. 8

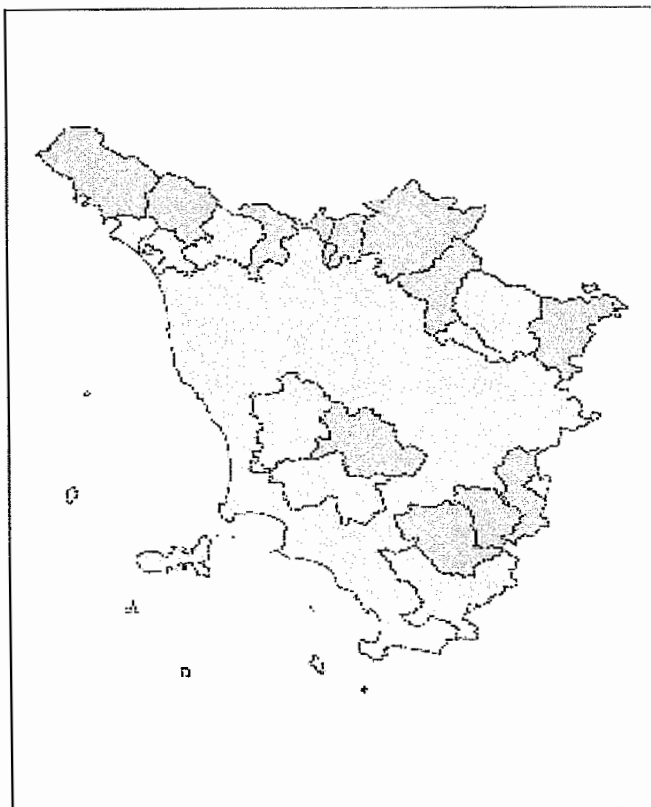
LA DIFESA CIVICA E I COMUNI DELLA REGIONE TOSCANA						
COMUNE	Comuni coperti da difesa civica con difensori civici locali	abitanti	Comuni coperti da Difesa civica con convenzione difensore civico regionale	abitanti	Comuni non coperti da difesa civica	abitanti
AREZZO	19	222.948			20	120.612
FIRENZE	18	711.564	16	114.186	10	108.110
GROSSETO	13	59.650			15	151.436
LIVORNO	8	251.531			12	74.913
LUCCA	19	172.522			16	199.822
MASSA CARRARA	16	130.883			1	66.769
PISA	10	224.334			29	159.626
PISTOIA	19	223.825			3	44.678
PRATO	6	218.835			1	9.051
SIENA	29	180.923			7	71.365
TOTALE	157	2.396.915	16	114.186	114	1.006.382



CARTINA DELLA TOSCANA: il colore arancione indica le province con difensore civico mentre quello grigio indica le province senza difensore civico

■ PROVINCE COPERTE DA DIFESA CIVICA N. 6:

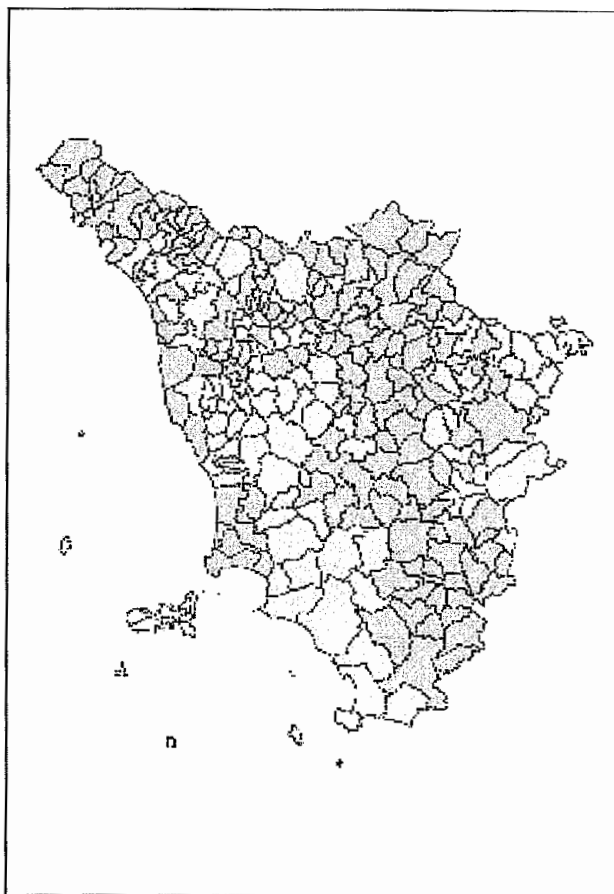
Arezzo
Firenze (convenzione con difensore civico regionale)
Lucca
Massa e Carrara
Pistoia
Prato



CARTINA DELLA TOSCANA
il colore arancione indica le
Comunità montane con difensore
civico mentre quello grigio indica
le Comunità montane senza
difensore civico

▣ **COMUNITA' MONTANE COPERTE DA DIFESA CIVICA N. 12**

- Amiata Grossetana
- Amiata Val d'Orcia
- Appennino Pistoiese
- Cetona
- Colline del Fiora
- Garfagnana
- Lunigiana
- Montagna Fiorentina
- Mugello
- Val di Bisenzio
- Val di Merse
- Valtiberina



CARTINA DELLA TOSCANA:
il colore arancione indica i Comuni con difensore civico mentre
quello grigio indica i Comuni senza difensore civico

POPOLAZIONE COPERTA DA DIFESA CIVICA
TOTALE 2.511.101 (CIRCA IL 70%)

REGIONE TOSCANA

- N. 157 COMUNI COPERTI DA DIFESA CIVICA
- N. 16 COMUNI COPERTI DA DIFESA CIVICA CON
CONVENZIONE DIFENSORE CIVICO REGIONALE
- **TOTALE COMUNI COPERTI DA DIFESA CIVICA N. 173**
- N. 114 COMUNI NON COPERTI DA DIFESA CIVICA

Risoluzione sul diritto di accesso

Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana Riunione del 25 febbraio 2005

Vista la legge n. 15 dell'11 febbraio 2005, "Modifiche e integrazioni alla legge 7 agosto 1990 n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa";

Tenuto conto che dalla lettura complessiva della nuova disciplina sul diritto di accesso ai documenti amministrativi emerge un dato inequivocabile; che, seppur riconosciuto espressamente come diritto, gli ambiti di esercizio del diritto di accesso, sia sotto il profilo della legittimazione attiva, sia sotto il profilo dei requisiti dell'interesse ad agire, sia sotto il profilo degli atti accessibili, risultano notevolmente ridotti;

Ritenuto altresì che ciò, oltre a restringere gli spazi oggettivi di tutela del cittadino, contrasta con il dettato del nuovo Statuto della Regione Toscana che, all'art.54, nel disciplinare l'accesso in ambito regionale innova in favore dei cittadini la disciplina dell'istituto sino a consentire che si prescinda dall'obbligo di motivazione;

Considerato che tale scelta risulta peraltro legittimata anche dal dettato della nuova legge di riforma della L. 241/90, che prevede che "resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire ulteriori livelli di tutela";

Ricordato altresì che all'art. 56 del nuovo statuto regionale il diritto di accesso viene espressamente citato tra i compiti essenziali del difensore civico regionale;

Rilevato che appare pertanto urgente, anche alla luce della nuova qualificazione del diritto di accesso quale livello essenziale delle prestazioni civili e sociali riconosciute al cittadino, pervenire alla formulazione di una nuova legge regionale che recepisca le disposizioni statutarie

INVITA

Il Consiglio regionale a dare attuazione alla disposizione statutaria toscana restituendo al cittadino le facoltà e i diritti connessi al diritto di accesso che la giurisprudenza consolidata ha oramai riconosciuto quale contenuto essenziale della tutela;

Il Consiglio delle autonomie locali a proseguire i già proficui contatti con la Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana, finalizzati a sensibilizzare gli enti locali a garantire nelle loro disposizioni statutarie e regolamentari ulteriori livelli di difesa ai cittadini secondo le previsioni della L.15/2005.

Regolamento della difesa civica

REGOLAMENTO TIPO PER LE FUNZIONI E I COMPITI DEL DIFENSORE CIVICO
COMUNALE E/O PROVINCIALE

Approvato dalla Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana in data 22.9.2005

CAPO I ISTITUZIONE E INTERVENTO

ART. 1 ISTITUZIONE

ART. 2 FUNZIONI

ART. 3 AMBITO DI INTERVENTO

ART. 4 POTERI

ART. 5 OBBLIGHI DI SEGNALEZIONE

Art. 6 MODALITA' DI INTERVENTO

Art. 7 RAPPORTI CON IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

CAPO II REQUISITI E MODALITA' PER LA ELEZIONE

Art. 8 REQUISITI PER LA NOMINA-INELEGGIBILITA' INCOMPATIBILITA'

Art. 9 DOVERI DEL DIFENSORE CIVICO

Art. 10 ELEZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

Art. 11 DURATA DEL MANDATO RINUNCIA; DECADENZA ; REVOCA

CAPO III SEDE, ORGANIZZAZIONE, PERSONALE, FINANZIAMENTO, RELAZIONE

Art. 12 SEDE, ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

Art. 13 FINANZIAMENTO

Art. 14 INDENNITA' E RIMBORSO SPESE

Art. 15 RELAZIONE ANNUALE E RAPPORTI CON IL CONSIGLIO

CAPO I ISTITUZIONE E INTERVENTO

ARTICOLO 1 ISTITUZIONE

1. E' istituito l'ufficio del Difensore civico, organo di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, di promozione e di tutela non giurisdizionale dei diritti, degli interessi legittimi collettivi e diffusi di soggetti singoli e associati.

2. I cittadini, ai sensi dell'art. ... dello Statuto e secondo le modalità ivi richiamate, in conformità alle disposizioni del T.U. degli Enti Locali, possono presentare apposita petizione al fine di promuovere e sollecitare l'istituzione del difensore civico. Tale richiesta deve essere discussa ed esaminata dal Consiglio Comunale nella prima seduta utile.

3. Il Difensore civico, in conformità ai principi definiti dalle leggi, dallo Statuto e dalla Carta per la Difesa Civica Locale, approvata dalla Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana e dal Consiglio delle Autonomie Locali, e dei principi enunciati dai documenti delle Organizzazioni Internazionali in materia, esercita la propria attività in piena autonomia e indipendenza e non è soggetto ad alcun controllo gerarchico o funzionale.

4. Il Difensore civico è organo dotato di autonomia amministrativa e contabile.

5. Il Comune può procedere all'istituzione del difensore civico in forma associata o stipulare con altri enti (Regione, Provincia, Comunità montane, Comuni limitrofi) apposite convenzioni in modo da assicurare la copertura di tutto il territorio da parte della rete della Difesa civica locale. Nella convenzione dovranno essere disciplinate la durata, le modalità d'intervento del difensore civico presso le amministrazioni convenzionate, il finanziamento delle spese da sostenere, la dotazione di personale e strumentale.

ARTICOLO 2 FUNZIONI

1. Il Difensore civico interviene, d'ufficio o su istanza di parte, nei casi di cattiva amministrazione e concorre con gli altri organi della amministrazione al perseguimento di obiettivi di buon andamento, imparzialità, trasparenza ed equità.

Il Difensore civico promuove la ricerca di forme di mediazione tra i cittadini e la pubblica amministrazione al fine di garantire il rispetto della legalità degli atti e l'applicazione del principio di equità.

2. Il Difensore civico esercita funzioni di tutela non giurisdizionale con particolare attenzione nei confronti delle categorie sociali più deboli.

3. Nella propria attività il Difensore civico si ispira a principi di speditezza, informalità e collaborazione con le amministrazioni interessate

4. Il difensore civico, al fine di favorire il potenziamento della rete della difesa civica e di assicurarne il miglior esercizio, attiva rapporti di collaborazione con il difensore civico della Regione e degli altri enti locali e partecipa agli organismi di coordinamento appositamente costituiti.

Collabora altresì con il Mediatore europeo e con i difensori civici locali di altri paesi per lo scambio di esperienze, segnalazioni, informazioni e la discussione di problematiche che possono trovare soluzioni comuni.

5. Qualora la questione non sia di competenza del Difensore civico egli comunque può dare consigli e indicazioni alla parte offesa affinché la stessa possa tutelare i propri diritti e interessi nelle forme di legge.

ARTICOLO 3 AMBITO DI INTERVENTO

1. Il Difensore civico esercita le sue funzioni nei confronti del Comune (o della Provincia), degli organismi ed enti dipendenti e dei soggetti pubblici e privati gestori di servizi pubblici (comunali e/o provinciali), delle società controllate o partecipate dal comune e/o dalla provincia

ARTICOLO 4 POTERI

1. Il Difensore civico può chiedere, verbalmente o per iscritto, informazioni e notizie sullo stato delle pratiche relativamente a qualsiasi procedimento di competenza di uno dei soggetti indicati nell'art. 3

2. Al difensore civico, senza il limite del segreto d'ufficio e senza spesa, è riconosciuto il diritto di prendere visione e conoscenza di tutti gli atti e documenti amministrativi, di chiederne e ottenerne il rilascio di copie.

3. Al difensore civico è riconosciuta la facoltà di convocare il responsabile del procedimento al fine di acquisire le informazioni sullo stato della pratica, sulle procedure, sugli atti e sui documenti. Può disporre l'esame congiunto della questione sottoposta alla sua attenzione, in modo da ricercare i correttivi e le soluzioni che contemperino gli opposti interessi.

4. Il difensore civico può effettuare sopralluoghi e accertamenti anche alla presenza dei soggetti interessati al fine di verificare lo stato dei fatti.

5. Il difensore civico può esperire tentativi di conciliazione, anche promuovendo incontri fra il soggetto interessato e i soggetti di cui all'art. 3 e suggerendo le soluzioni più idonee al raggiungimento di un accordo.

**ARTICOLO 5
OBBLIGHI DI SEGNALEZIONE**

1. Il Difensore civico è tenuto a segnalare alla Procura della Repubblica le fattispecie che possono costituire reato di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni.

**ARTICOLO 6
MODALITA' DI INTERVENTO**

1. Il Difensore civico interviene d'ufficio o su istanza di parte. La presentazione della istanza non è soggetta a formalità e se non è presentata per iscritto, viene verbalizzata a cura del funzionario che la riceve. Al ricevimento della richiesta il difensore civico inizia tempestivamente il procedimento.

2. Effettuata una prima valutazione del fondamento dell'istanza, il difensore civico chiede al funzionario responsabile ogni informazione utile alla completa ed esauriente valutazione della questione.

3. Il Difensore civico informa entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza il soggetto interessato sullo stato della questione.

4. Il Difensore civico esercita le proprie funzioni nel rispetto della riservatezza dei soggetti interessati.

5. La proposizione di ricorsi giurisdizionale o amministrativi non esclude né limita la facoltà di presentare istanza al difensore civico.

**ARTICOLO 7
RAPPORTI CON IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO**

1. Il Difensore civico invita il responsabile del procedimento a fornire tutta la documentazione e i chiarimenti necessari.

2. Ove il responsabile del procedimento non sia stato nominato, il Difensore civico invita l'amministrazione destinataria dell'intervento a designare la persona responsabile della istruttoria sulla pratica oggetto di segnalazione.

3. Il responsabile del procedimento o chi per esso è tenuto ad assicurare tutta la collaborazione richiesta e fornisce entro dieci giorni dalla richiesta - o entro il diverso termine stabilito dal difensore civico - tutte le informazioni e la documentazione utile al Difensore civico.

4. Qualora il responsabile del procedimento non presti spontaneamente la propria collaborazione, il Difensore civico può convocarlo per chiedere chiarimenti ed eventualmente proporre l'apertura di un procedimento disciplinare a carico di questi. La mancata collaborazione con il Difensore civico può costituire elemento di giudizio per la valutazione dei dirigenti e per il riconoscimento del premio di produttività degli altri dipendenti.

**CAPO II
REQUISITI E MODALITA' PER LA ELEZIONE****ARTICOLO 8
REQUISITI PER LA NOMINA, INELEGGIBILITA', INCOMPATIBILITA'**

1. Il Difensore civico è eletto fra coloro che sono in possesso dei requisiti per l'elezione a consigliere comunale/provinciale, del diploma di laurea e che abbiano maturato una documentata competenza ed esperienza giuridica e amministrativa, con particolare riferimento agli Enti locali e alla promozione e tutela dei diritti.

2. Non sono eleggibili:

- a) coloro per i quali sussiste una delle cause di incandidabilità, ineleggibilità o incompatibilità previste per i consiglieri comunali/provinciali;
- b) i parlamentari, gli assessori, i consiglieri regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali, nonché i membri delle comunità montane;
- c) coloro che ricoprono cariche elettive o incarichi di partito o sindacali;

d) coloro che sono amministratori o revisori dei conti o dipendenti di società a partecipazione comunale, enti dipendenti dal comune o ai quali esso partecipa, concessionari di pubblici servizi.

3. Il Difensore civico non può svolgere attività né avere impieghi o incarichi che siano incompatibili con la sua posizione di autonomia e di indipendenza.

ARTICOLO 9 DOVERI DEL DIFENSORE CIVICO

1. Nell'assumere l'incarico il Difensore civico si impegna ad esercitare le proprie funzioni nella massima indipendenza e con totale imparzialità e a rispettare, per tutta la durata del mandato, gli obblighi derivanti dalla sua carica.

2. Il Difensore civico concorda con l'Amministrazione orari e periodicità della propria presenza sul territorio rapportata alla necessità dell'esercizio della funzione anche con riferimento al territorio e alla popolazione.

ARTICOLO 10 ELEZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

1. Il difensore civico è eletto dal consiglio comunale/provinciale con voto segreto e a maggioranza dei 2/3 dei componenti il consiglio comunale/provinciale. Se nessun candidato raggiunge la maggioranza richiesta si procede nella seduta successiva ad una ulteriore votazione con le stesse modalità previste per la prima.⁵ Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in distinta e successiva seduta, risultando eletto il candidato che raggiunga la maggioranza assoluta dei componenti il consiglio comunale/provinciale.⁶

2. Il Consiglio comunale/provinciale potrà anche procedere alla scelta previa selezione delle candidature tramite procedura concorsuale di cui sarà data idonea pubblicità

3. L'amministrazione comunale provvede a rendere pubblica la nomina del Difensore civico e a promuoverne la conoscenza presso i cittadini attraverso gli idonei mezzi di informazione.

ARTICOLO 11 DURATA DEL MANDATO RINUNCIA, DECADENZA, REVOCA

1. Il Difensore civico dura in carica anni ed è rieleggibile una sola volta.

2. L'incarico cessa prima della scadenza per dimissioni, morte, impedimento permanente, decadenza o revoca.

3. Qualora venga accertata l'esistenza di cause di ineleggibilità o nel caso in cui il Difensore civico non provveda spontaneamente a rimuovere accertate cause, originarie o sopravvenute, di incompatibilità, il Presidente del Consiglio comunale /provinciale convoca il Consiglio per la pronuncia sulla decadenza del Difensore civico nei medesimi termini e con le stesse modalità previste per la contestazione ai consiglieri comunali /provinciali.

4. Il difensore civico è revocato dal Consiglio Comunale, quando riporti taluna delle condanne previste dal comma 1 dell'art. 58 del D. Lgs. n. 267 del 2000.

5. Il Difensore civico può essere revocato solo per gravi ed accertati motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni sulla base di una mozione firmata da almeno 1/3 dei Consiglieri

⁵ Nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti la disposizione potrebbe essere sostituita dalla seguente: "Il difensore civico è eletto dal Consiglio comunale/provinciale con voto segreto e a maggioranza dei ¾ dei componenti il consiglio comunale/provinciale). Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in distinta e successiva seduta, risultando eletto il candidato che raggiunga la maggioranza assoluta dei componenti il consiglio comunale/provinciale".

⁶ Nei Comuni dove è prevista l'elezione diretta del difensore civico locale, le modalità di nomina sono disciplinate dai rispettivi Regolamenti.

comunali e a seguito di una votazione che ottenga la maggioranza dei 2/3 dei componenti il Consiglio comunale/provinciale.

6. Le dimissioni, redatte in forma scritta e presentate al Presidente del Consiglio Comunale, sono irrevocabili ed immediatamente efficaci, senza necessità di presa d'atto da parte del Consiglio

7. Al verificarsi dei casi di cui ai commi 2, 3, 4, 5 e 6 l'elezione del Difensore civico è posta all'ordine del giorno del Consiglio comunale/provinciale della prima seduta successiva.

8. Il Difensore civico resta in carica fino alla nomina del successore, assicurando l'ordinario funzionamento dell'istituto, esercitando le sue funzioni, e percependo la relativa indennità.

CAPO III

SEDE, ORGANIZZAZIONE, PERSONALE, FINANZIAMENTO, RELAZIONE

ARTICOLO 12

SEDE ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

1. Il Difensore civico ha sede presso il Consiglio comunale/provinciale o comunque in locali adeguati al prestigio delle funzioni ed idonei per ampiezza e facilità di accesso.

2. Al difensore civico deve essere assicurata una dotazione organica, finanziaria e strutturale idonea all'esercizio delle funzioni. All'assegnazione del personale, dei locali e dei mezzi finanziari provvede l'amministrazione comunale/provinciale, sentito il Difensore civico.

3. In caso di assenza per maternità o per altro impedimento di natura sanitaria del Difensore civico comunale l'amministrazione garantisce la funzionalità dell'ufficio, anche avvalendosi del difensore civico provinciale, ove presente, o del difensore civico regionale. In caso di assenza per maternità o per altro impedimento di natura sanitaria del Difensore civico provinciale l'amministrazione garantisce la funzionalità dell'ufficio avvalendosi del difensore civico regionale.

4. Il Difensore civico può avvalersi dell'assistenza degli uffici comunali e/o provinciali e, nei limiti del capitolo di bilancio relativo alle spese di funzionamento assegnate e nei casi di comprovata necessità⁷, di consulenti esterni dotati di professionalità idonea alla trattazione della questione per cui ricevono l'incarico.

ARTICOLO 13

FINANZIAMENTO

1. Allo scopo di assicurare al Difensore civico autonomia finanziaria, le spese per il funzionamento sono previste annualmente nel bilancio del comune e/o della provincia anche sulla base del programma di attività che il Difensore civico presenta ogni anno con la indicazione del fabbisogno finanziario

2. Tutte le spese inerenti l'attività dell'ufficio sono a carico dell'amministrazione.

3. Le spese sono impegnate e liquidate secondo le procedure e le norme previste per l'amministrazione e la contabilità del comune e/o della provincia, sulla base delle decisioni assunte dal Difensore civico.

ARTICOLO 14

INDENNITA' E RIMBORSO SPESE

1. Al Difensore civico spetta una indennità di funzione almeno pari al 70% di quella percepita dagli assessori del Comune o della Provincia dove presta le sue funzioni e, in caso di gestione associata, un'indennità spettante ad un assessore di un Comune con un numero di abitanti pari alla somma degli abitanti dei Comuni associati.

2. Al Difensore civico sono inoltre riconosciuti i rimborsi spese e le indennità di missione per lo svolgimento della propria attività nella misura e con le modalità stabilite per gli assessori

⁷ Tali casi sono individuati dalla normativa nella assenza o indisponibilità di personale interno in possesso dei requisiti di professionalità necessari allo svolgimento di incarichi specifici.

comunali e/o provinciali Spetta inoltre il rimborso delle spese per l'uso di mezzi di trasporto di linea o di mezzi propri, nel territorio del Comune e/o nella provincia per accertamenti e verifiche necessari per l'attività del suo ufficio.

ARTICOLO 15
RELAZIONE ANNUALE E RAPPORTI CON IL CONSIGLIO

1. Il Difensore civico entro il 31 marzo di ogni anno, invia al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale/provinciale, la relazione sull'attività svolta nell'anno precedente corredandola da eventuali osservazioni e suggerimenti idonei a prevenire casi di cattiva amministrazione.

2. La relazione viene discussa in Consiglio comunale/provinciale nella prima seduta utile dopo la sua trasmissione da parte del Difensore civico.

3. La relazione annuale del Difensore civico è soggetta a pubblicità anche attraverso tutti gli strumenti previsti per la comunicazione istituzionale.

4. Il difensore civico ha diritto di essere ascoltato dalla commissione consiliare competente per gli affari istituzionali per riferire su aspetti generali della propria attività, nonché dalle altre commissioni consiliari in ordine ad aspetti particolari.

5. Il Difensore civico può, in ogni tempo, formulare relazioni su questioni di particolare interesse ed attualità da sottoporre al Consiglio per la discussione. Può chiedere di essere ascoltato dal Consiglio.

Ordine del giorno della Conferenza nazionale di Difensori civici regionali e delle Province autonome approvato in data 14/2/2005 sulla legge quadro in materia di difesa civica

La Conferenza nazionale dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome ritiene che sia indispensabile un radicamento dell'istituto della difesa civica nell'ordinamento della Repubblica mediante una legge quadro che ne favorisca il rafforzamento fissando principi e norme fondamentali, fatta salva l'autonomia statutaria e legislativa delle Regioni e delle Province autonome.

Tra i contenuti della legge quadro si indicano, tra l'altro:

- il riconoscimento dei principi enunciati nei documenti internazionali sull'autonomia e sull'indipendenza del Difensore civico;

- l'istituzione di un difensore civico nazionale che esercita le sue funzioni nei confronti delle amministrazioni statali, ad esclusione di quelle periferiche che continuano ad essere sottoposte al potere di intervento del difensore civico regionale;

- l'obbligo per i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti di istituire il Difensore Civico Locale, anche tramite convenzioni tra Comuni, con la Provincia o con la Regione; nei Comuni con popolazione al di sotto dei 50.000 abitanti, qualora il difensore civico locale non sia stato istituito, la competenza ad intervenire a tutela dei cittadini è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore;

- il potere del Difensore civico di svolgere interventi relativi al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nei confronti delle pubbliche amministrazioni;

- la facoltà del Difensore Civico di richiedere all'Autorità Giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale relativamente a questioni dal medesimo segnalate e della eventuale archiviazione del procedimento stesso;

- l'obbligo per le Procure della Repubblica di segnalare al Difensore civico i casi in cui all'art. 36 comma 2 della L. 104/92 (facoltà del Difensore civico di costituirsi parte civile nei processi in cui la parte offesa è portatore di handicap); l'obbligo dei rispettivi enti di riferimento dei vari Difensori civici di mettere a disposizione la propria Avvocatura, con possibilità per i Comuni di convenzionarsi a tal fine con l'Avvocatura delle Province o delle Regioni;

- il potere del Difensore Civico di tutelare i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni mediante l'azione di mediazione fra le parti con definizione di eventuali accordi e soluzioni; la pubblica amministrazione deve fornire adeguata motivazione in caso di non accoglimento della proposta di accordo;

- il potere del Difensore civico di segnalare agli organismi competenti i casi di mancata collaborazione da parte dei dirigenti e funzionari interpellati al fine dell'adozione di eventuali provvedimenti disciplinari - informando in ogni caso il Difensore Civico dell'eventuale dell'archiviazione motivata del procedimento disciplinare - ovvero al fine della valutazione del personale;

- l'obbligo di risposta della Pubblica Amministrazione interpellata dal Difensore civico entro un termine congruo;

- in via eccezionale, il difensore civico, qualora risulti che una determinazione amministrativa dia luogo ad iniquità, può proporre e/o raccomandare all'Autorità amministrativa responsabile una soluzione equitativa del caso, senza efficacia di precedente condizionante le future determinazioni della Pubblica Amministrazione;

- la previsione di momenti di raccordo tra Difensore civico e Autorità Amministrative indipendenti (almeno con il Garante per la Tutela dei dati personali, il Garante per le telecomunicazioni e quelli che più hanno a che fare con la tutela del cittadino);

- la previsione espressa del principio di collaborazione, anche internazionale, fra i Difensori civici e del loro diritto di far parte di Associazioni Internazionali del Difensore civico e di raccordarsi con il Mediatore Europeo e con il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa;

l'applicazione anche al Difensore civico delle norme legislative che disciplinano aspettative e permessi rispettivamente per gli Assessori degli Enti Locali e per i Consiglieri Regionali.

La conferenza nazionale si riserva di prendere contatto con gli organi parlamentari competenti per illustrare e sostenere quanto sopra indicato.

Elenco Difensori civici regionali e Province autonome**Provincia Autonoma di Bolzano**

<i>Difensore civico</i>	Burgi Volgger
<i>via</i>	Via Portici, 22
<i>città</i>	39100 - Bolzano
<i>telefono</i>	0471/301155
<i>fax</i>	0471/981229
<i>e-mail</i>	difensora.civica@consiglio-bz.org
<i>sito Internet</i>	www.consiglio-bz.org/difesacivica/

Provincia Autonoma di Trento

<i>Difensore civico</i>	Donata Borgonovo Re
<i>via</i>	Galleria Garbari, 9
<i>città</i>	38100 - Trento
<i>telefono</i>	0461/213190 - 0461/213203 – n. verde 800851026
<i>fax</i>	0461/238989
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.provincia.tn.it

Regione Abruzzo

<i>Difensore civico</i>	Nicola Sisti
<i>via</i>	Via Bazzano, 2
<i>città</i>	67100 - L'Aquila
<i>telefono</i>	0862/644802- n. verde 800238180
<i>fax</i>	0862/23194
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.abruzzo.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.abruzzo.it

Regione Basilicata

<i>Difensore civico</i>	Silvano Micele
<i>via</i>	Piazza Vittorio Emanuele II, 14
<i>città</i>	85100 - Potenza
<i>telefono</i>	0971/668076 - 0971/274564
<i>fax</i>	0971/330960
<i>e-mail</i>	difensorecivico@regione.basilicata.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.basilicata.it/consiglio/difensorecivico

Regione Campania

<i>Difensore civico</i>	Vincenzo Lucariello
<i>via</i>	Via Giovanni Porzio, 4
<i>città</i>	80143 - Napoli
<i>telefono</i>	081/7783800 – 081/7783801
<i>fax</i>	081/7783837
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.campania.it

Regione Emilia Romagna

<i>Difensore civico</i>	Antonio Martino
<i>via</i>	Viale Aldo Moro, 44
<i>città</i>	40100 - Bologna
<i>telefono</i>	051/284903 – n. verde 800515505
<i>fax</i>	051/284902
<i>e-mail</i>	difciv1@regione.emilia-romagna.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.emilia-romagna.it

Regione Friuli - Venezia Giulia

<i>Difensore civico</i>	Caterina Dolcher
<i>via</i>	Via del Coroneo, 8
<i>città</i>	34100 - Trieste
<i>telefono</i>	040/364130 – 040/3772220
<i>fax</i>	040/3772289
<i>e-mail</i>	difensore.civico.ud@regione.fvg.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.fvg.it

Regione Lazio

<i>Difensore civico</i>	Felice Maria Filocamo
<i>via</i>	Via del Giorgione, 18
<i>città</i>	00147 - Roma
<i>telefono</i>	06/59606656 – 06/65932024
<i>fax</i>	06/59606646
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.lazio.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.lazio.it

Regione Liguria

<i>Difensore civico</i>	Annamaria Faganelli
<i>via</i>	Viale Brigade Partigiane, 2
<i>città</i>	16129 - Genova
<i>telefono</i>	010/565384 – n. verde 800807067
<i>fax</i>	010/540877
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.liguria.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.liguria.it

Regione Lombardia

<i>Difensore civico</i>	Donato Giordano
<i>via</i>	Piazza Fidia, 1
<i>città</i>	20159 - Milano
<i>telefono</i>	02/67482467 - 02/67482651
<i>fax</i>	02/67482487
<i>e-mail</i>	luisella.tasca@consiglio.regione.lombardia.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

Difensore civico **Samuele Animalì**
via Corso Stamira, 49
città 60122 - Ancona
telefono 071/2298483 – 071/2298475
fax 071/2298264
e-mail difensore.civico@regione.marche.it
sito Internet www.regione.marche.it

Regione Piemonte

Difensore civico **Francesco Incandela**
via Piazza Solferino, 22
città 10121- Torino
telefono 011/5757387 – 011/5757389
fax 011/5757386
e-mail difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
sito Internet www.consiglioregionale.piemonte.it

Regione Sardegna

Difensore civico **Francesco Serra**
via Via Roma, 7
città 09125 - Cagliari
telefono 070/660434 – 070/660435 – n. verde 800060160
fax 070/673003

Regione Toscana

Difensore civico **Giorgio Morales**
via Via dei Pucci, 4
città 50122 Firenze
telefono 055/2387800 – n. verde 800018488
fax 055/210230
e-mail difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it
sito Internet www.consiglio.regione.toscana.it

Regione Valle d'Aosta

Difensore civico **Maria Grazia Vacchina**
via Via Festaz, 52
città 11100 - Aosta
telefono 0165/262214 – 0165/238868
fax 0165/32690
e-mail difensore.civico@consiglio.regione.vda.it
sito Internet www.consiglio.regione.vda.it

Regione Veneto*Difensore civico***Vittorio Bottoli***Via*

Via Brenta Vecchia, 8

Città

30175 - Mestre - Venezia

telefono

041/2383411 – 041/2383401 – n. verde 800294000

fax

041/5042372

e-mail

difciv@consiglio.regione.veneto.it

sito Internet

www.consiglio.regione.veneto.it

Elenco Difensori civici locali*Rete territoriale della difesa civica locale***AREZZO**

Ente	Comune di Arezzo		
Difensore civico	Anna Maria Nuti		
sede	Comune	indirizzo	Via Cesalpino, 49 52100 - Arezzo
Telefono	0575/295692, n. verde 800234340	fax	0575/295692
e-mail	difcivico@comune.arezzo.it – www.comune.arezzo.it		

Ente	Comunità montana Valtiberina Toscana		
Difensore civico	Daniele Boschi		
Sede	Comunità Montana	indirizzo	Via S. Giuseppe, 32 52037 – Sansepolcro
Telefono	0575/730207, 0575/7301	fax	0575/730201
e-mail	difensorecivico@cm-valtiberina.toscana.it		

Ente	Provincia di Arezzo		
Difensore civico	Federica Bartolini		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza Libertà, 3 52100 – Arezzo
telefono	0575/392298 - 0575/392416, n. verde 800296613	fax	0575/392327
e-mail	difensorecivico@provincia.arezzo.it		

Comuni convenzionati: Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Castelfranco di Sopra, Cavriglia, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Lucignano, Marciano della Chiana, Montemignaio, Monterchi, Montevarchi, Ortignano Raggiolo, S. Giovanni Valdarno, Stia, Subbiano, Terranuova Bracciolini

FIRENZE

Ente	Comune di Calenzano		
Difensore civico	Adriano Scarmuzzino		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Vittorio Veneto, 12 50041 - Calenzano
telefono	055/8833269, 055/88331	fax	055/8833232
e-mail	difensorecivico@comune.calenzano.fi.it		

Ente	Comune di Campi Bisenzio		
Difensore civico	Maria Cristina Mangieri		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Dante, 36 50013 - Campi Bisenzio
telefono	055/8959575-576-577, centr. 055/89591	fax	055/8966234
e-mail	dif.civ@comune.campi-bisenzio.fi.it		
Ente	Comune di Empoli (anche del Comune di Fucecchio)		
Difensore civico	Antonino Bondi		
sede	Comune	indirizzo	Via G. del Papa, 43 50053 - Empoli
telefono	0571/757939, 0571/757908	fax	0571/757910
e-mail	m.pantaleo@comune.empoli.fi.it		
Ente	Comune di Fiesole		
Difensore civico	Luigi Sbolci		
sede	Comune	indirizzo	Via Portigiani, 3 50014 - Fiesole
telefono	055/5961257, 055/596111	fax	055/5961287
e-mail	difensore.civico@comune.fiesole.fi.it		
Ente	Comune di Firenze		
Difensore civico	Francesco Lococcio		
sede	Comune	indirizzo	Piazza di Parte Guelfa, 3 50123 - Firenze
telefono	055/2616043 055/2769108	fax	055/2616044
e-mail	dif.civico@comune.fi.it		
Ente	Comune di Fucecchio (anche del Comune di Empoli)		
Difensore civico	Antonino Bondi		
sede	Comune	indirizzo	Via A. Lamarmora, 34 50054 - Fucecchio
telefono	0571/406276 0571/4061	fax	0571/406298
e-mail	urp@comune.fucecchio.fi.it		

Ente	Comune di Sesto Fiorentino		
Difensore civico	Brunella Tarli		
sede	Comune	indirizzo	Via Dante Alighieri, 8/r 50010 - Sesto Fiorentino
telefono	055/4496445, 055/44961	fax	055/4496369
e-mail	difensore.civico@comune.sesto-fiorentino.fi.it		
Ente	Comuni associati del Chianti Fiorentino		
Difensore civico	Giorgio Scarselli		
sede	Comune Bagno a Ripoli	indirizzo	Piazza della Vittoria, 1 50012 - Bagno a Ripoli
telefono	055/6390317, 055/63901	fax	055/6390267
Comuni convenzionati: Bagno a Ripoli, Barberino Val d'Elsa, Greve in Chianti, Impruneta, San Casciano, Tavarnelle Val di Pesa			
e-mail	urp@comune.bagno-a-ripoli.fi.it		
Ente	Comuni associati di Figline Valdarno, Incisa e Rignano sull'Arno		
Difensore civico	Vittorio Gasparrini		
sede	Comune	indirizzo	Piazza IV Novembre, 3 50063 - Figline Valdarno
telefono	055/9125255, 055/91251	fax	055/953654
Comuni convenzionati: Figline Valdarno, Incisa in Val d'Arno, Rignano sull'Arno			
e-mail	difensorecivico@comune.figline-valdarno.fi.it		
Ente	Comuni associati di Scandicci e Lastra a Signa		
Difensore civico	Giuseppe De Lisi		
sede	Comune	indirizzo	Piazzale della Resistenza, 1 50018 - Scandicci
telefono	055/7591444, 055/7591480	fax	055/7591320
Comuni convenzionati: Scandicci, Lastra a Signa			
e-mail	difensorecivico@comune.scandicci.fi.it		

Ente	Comunità montana Montagna Fiorentina
Difensore civico	Giorgio Morales <i>(il servizio è in convenzione con l'Ufficio regionale)</i>
Comuni convenzionati: Dicomano, Londa, Pelago, Pontassieve, Reggello, Rufina, San Godenzo	

Ente	Comunità montana Mugello
Difensore civico	Giorgio Morales <i>(il servizio è in convenzione con l'Ufficio regionale)</i>
Comuni convenzionati: Barberino di Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio	

Ente	Provincia di Firenze
Difensore civico	Giorgio Morales <i>(il servizio è in convenzione con l'Ufficio regionale)</i>

GROSSETO

Ente	Comune di Follonica		
Difensore civico	Massimiliano Quercetani		
sede	Comune	indirizzo	Largo Felice Cavallotti, 1 58022 – Follonica
telefono	0566/59203 - 0566/59202	fax	0566/592682
e-mail	difcivico@comune.follonica.gr.it		

Ente	Comunità montana Colline del Fiora		
Difensore civico	Enrico Santinelli		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via Ugolini, 10 58017 – Pitigliano
telefono	0564/616039	fax	0564/615599
Comuni convenzionati: Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano			
e-mail	segreteria@cm-collinedelfiora.it		

Ente	Comunità montana Amiata Grossetana		
Difensore civico	Michele Nannetti		
sede	Comunità montana	indirizzo	Loc. Colonia 58031 – Arcidosso
telefono	0564/969617, 0564/969611	fax	0564/967093
Comuni convenzionati: Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano			
e-mail	e.gatti@cm-amiata.gr.it		

LIVORNO

Ente	Comune di Castagneto Carducci		
Difensore civico	Luisa Fonzo		
sede	Comune	indirizzo	Via della Repubblica, 1 57024 – Donoratico Castagneto Carducci
telefono	0565/778409 0565/778111	fax	0565/763845
e-mail	difensorecivico@comune.castagneto-carducci.li.it		

Ente	Comune di Livorno		
Difensore civico	Gisella Seghettini		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Municipio, 1 57121 – Livorno
telefono	0586/820111 0586/820116	fax	0586/820444
e-mail	difensorecivico@comune.livorno.it		

Ente	Comune di Piombino		
Difensore civico	Graziano Salvatici		
sede	Comune	indirizzo	Via Ferruccio, 4 57025 - Piombino
telefono	0565/63216, 0565/63111	fax	0565/63290
e-mail	difensorecivico@comune.piombino.li.it		

Ente	Comune di Rosignano Marittimo		
Difensore civico	Bruno Neri		
sede	Comune	indirizzo	Via dei Lavoratori, 21 57016 – Rosignano M.mo
telefono	0586/724351, 0586/724111	fax	0586/724276
e-mail	difesacivica@comune.rosignano.livorno.it		

Ente	Comune di San Vincenzo		
Difensore civico	Massimiliano Mannucci		
sede	Palazzo Cultura	indirizzo	Vicolo Serristori 57027 - San Vincenzo
telefono	0565/707269, 0565/707111	fax	0565/707299
e-mail	d.civico@comune.sanvincenzo.li.it		

Ente	Comuni associati Val di Cornia		
Difensore civico	Luciano Dué		
sede	Comune	indirizzo	Via Roma, 5 57021 - Campiglia M.ma
telefono	0565/839210, 0565/83911	fax	0565/839323
Comuni convenzionati: Campiglia Marittima, Monteverdi Marittimo, Sassetta, Suvereto			
e-mail	campiglia.giuridico@etruscan.li.it		

LUCCA

Ente	Comune di Barga		
Difensore civico	Stefano Torriani		
sede	Comune	indirizzo	Via di Mezzo, 45 55051 - Barga
telefono	0583/72471 0583/724739	fax	0583/723745
e-mail	urp@comunedibarga.it		

Ente	Comune di Camaione		
Difensore civico	Laura Liberatore		
sede	Comune	indirizzo	Piazza San Bernardino, 1 55041 - Camaione
telefono	0584/9861 0584/986201	fax	0584/980558
e-mail	urp@comune.camaione.lu.it		
Ente	Comune di Capannori		
Difensore civico	Felice Birra		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Aldo Moro, 1 55012 - Capannori
telefono	0583/428218, 0583/4281	fax	0583/428399
e-mail	difensorecivico@comune.capannori.lu.it		
Ente	Comune di Viareggio		
Difensore civico	Paola Papoff		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Neri e Paolini 55049 - Viareggio
telefono	0584/9661 0584/966794	Fax	0584/966813
e-mail	urp@comune.viareggio.lu.it		
Ente	Comunità montana Garfagnana e Comuni associati		
Difensore civico	Luigi Aloisi		
sede	Comunità montana	Indirizzo	Via V. Emanuele, 7 55032 - Castelnuovo Garfagnana
telefono	0583/644911, 0583/644918	fax	0583/644901
Comuni convenzionati: Camporgiano, Careggine, Castelnuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Sillano, Vergemoli, Villa Collemandina.			
e-mail	difensorecivico@cm-garfagnana.lu.it		

Ente	Provincia di Lucca		
Difensore civico	Gabriella Moruzzi		
sede	Provincia	Indirizzo	Palazzo Ducale, Cortile degli Svizzeri, 2 55100 - Lucca
telefono	0583/417911	Fax	0583/417913
e-mail	comunicazione@provincia.lucca.it		

MASSA CARRARA

Ente	Comune di Aulla		
Difensore civico	Giulivo Ricci		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Gramsci 54011 - Aulla
telefono	0187/400243, 0187/4001	fax	0187/400243
e-mail	au.bibli@libero.it		

Ente	Comune di Carrara		
Difensore civico	Fernando Bertoli		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza 2 Giugno 54036 - Carrara
telefono	0585/641344, 0585/6411	fax	0585/641206
e-mail	urp@comune.carrara.ms.it		

Ente	Comune di Montignoso		
Difensore civico	Salvatore Sajeve		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Paolini, 3 54038 - Montignoso
telefono	0585/82711	fax	0585/821197
e-mail	giovanni.poggi@comune.montignoso.ms.it		

Ente	Comune di Villafranca		
Difensore civico	Giuliano Adorni		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Aeronautica, 1 54028 - Villafranca
telefono	0187/4988206 0187/49881	fax	0187/493526
e-mail	sindaco@comunevillafrancainlunigiana.it		

Ente	Comunità Montana della Lunigiana (anche del Comune di Calcinaia)		
Difensore civico	Michele Mamone		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Piazza A. De Gasperi, 17 54013 – Fivizzano
telefono	0585/942024	fax	0585/948080
Comuni convenzionati: Bagnone, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fossdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana			
e-mail	o.bertoncini@fivizzano.lunigiana.ms.it		

Ente	Provincia di Massa Carrara		
Difensore civico	Roberto Valettini		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza degli Aranci Palazzo Ducale 54100 - Massa
telefono	0585/816111 0585/816244	fax	0585/816505
e-mail	difensorecivico@provincia.ms.it		

PISA

Ente	Comune di Calci		
Difensore civico	Sandra Munno		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Garibaldi, 1 56011 - Calci
telefono	050/939523	fax	050/938202
e-mail	protocollo@comune.calci.pi.it		
Ente	Comune di Calcinaia (anche della Comunità Montana della Lunigiana)		
Difensore civico	Michele Mamone		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Indipendenza, 7 56030 – Calcinaia (PI)
telefono	0587/265407 0587/26541	fax	0587/265450
e-mail	info@comune.calcinaia.pi.it		

Ente	Comune di Cascina		
Difensore civico	Chiara Federici		
sede	Comune	indirizzo	Corso Matteotti, 90 56021 - Cascina
telefono	050/719111 050/719329	fax	050/703800
e-mail	difensorecivico@comune.cascina.pi.it		

Ente	Comune di Pisa		
Difensore civico	Alvaro Lucaferro		
sede	Comune	indirizzo	Piazza XX Settembre 56100 - Pisa
telefono	050/910583, 050/910111	fax	050/910523
e-mail	a.lucaferro@comune.pisa.it		

Ente	Comune di Pontedera		
Difensore civico	Marielena Cristiani		
sede	Comune	indirizzo	Via XX Settembre 56025 - Pontedera
telefono	0587/299257, 0587/299111	fax	0587/53292
e-mail	difensorecivico@comune.pontedera.pi.it		

Ente	Comune di San Miniato		
Difensore civico	Bruno Bellucci		
sede	Comune	indirizzo	Via Vittime del Duomo, 8 56027 - San Miniato
telefono	0571/406276, 0571/4061	fax	0571/406298
e-mail	urp@comune.san-miniato.pi.it		

Ente	Comune di Santa Maria a Monte		
Difensore civico	Paola Cellai		
sede	Comune	indirizzo	P.zza della Vittoria, 47 56020 - Santa Maria a Monte (PI)
telefono	0587/261624, 0587/261611	fax	0587/705117
e-mail	urp@comune.santamariaamonte.pi.it		

Ente	Comune di Vecchiano		
Difensore civico	Renata Ridondelli		
sede	Comune	indirizzo	Via Barsuglia, 182 56019 - Vecchiano
telefono	050/859635, 050/859611		fax 050/868778
e-mail	difensorecivico@comune.vecchiano.pisa.it		

Ente	Comune di Vicopisano		
Difensore civico	Marco Testi		
sede	Comune	indirizzo	Via Pretorio, 1 56010 - Vicopisano
telefono	050/796511, 050/796504		fax 050/796540
e-mail	difensorecivico@comune.vicopisano.pi.it		

PISTOIA

Ente	Comune di Quarrata		
Difensore civico	Beatrice Chelli		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Vittoria, 1 51039 - Quarrata
telefono	0573/771213, 0573/771220		fax 0573/775053
e-mail	difensore.civico@comune.quarrata.pt.it		

Ente	Comuni associati della Val di Nievole		
Difensore civico	Manuele Bellonzi		
sede	Comune di Monsummano Terme	Indirizzo	51015 - Monsummano Terme
telefono	0572/959265, 0572/9590	fax	0583/710294
Comuni convenzionati: Buggiano, Chiesina Uzzanese, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Pieve a Nievole, Ponte Buggianese, Uzzano			
e-mail	valdinievole@difesacivica.it		

Ente	Comunità montana Appennino Pistoiese		
Difensore civico	Sonnj Paccagnini		
sede	Comunità montana	indirizzo	Via Villa Vittoria, 129/b 51028 - San Marcello P.se
telefono	0573/6213247 0573/6213216	fax	0573/630116

Comuni convenzionati: Abetone, Cutigliano, Marliana, Montale, Pescia, Piteglio, Sambuca P.se, San Marcello P.se

e-mail difensore@cm-appenninopistoiese.pt.it

Ente	Provincia di Pistoia		
Difensore civico	Giampiero Ballotti		
sede	Provincia	indirizzo	Via Cavour, 2 51100 Pistoia
telefono	0573/374332, 0573/3741	fax	0573/374333
e-mail	difensore.civico@provincia.pistoia.it		

PRATO

Ente	Comune di Prato		
Difensore civico	Romano Cocchi		
sede	Comune	indirizzo	Via Roma, 99 59100 - Prato
telefono	0574/401718, 0574/6161	fax	0574/25666
e-mail	difensorecivico@comune.prato.it		

Ente	Provincia di Prato		
Difensore civico	Giancarlo Gentileschi		
sede	Provincia	indirizzo	Via Ricasoli, 25 59100 - Prato
telefono	0574/534513 0574/5341	fax	0574/534281

Comuni e Comunità montana convenzionati: Cantagallo, Carmignano, Comunità montana Val di Bisenzio, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vernio

e-mail difensorecivico@provincia.prato.it

SIENA

Ente	Comune di Colle Val d'Elsa		
Difensore civico	Luca Trapani		
sede	Comune Palazzo Renieri di Sotto	indirizzo	Via Francesco Campana, 18 53034 – Colle Val d'Elsa
telefono	0577/912232, 0577/912111	fax	0577/912279
e-mail	difensore.civico@comune.collevaldelsa.it		

Ente	Comune di Siena		
Difensore civico	Paola Rosignoli		
sede	Comune	indirizzo	Piazza del Campo, 8 53100 - Siena
telefono	0577/292340, 0577/292111	fax	0577/292409
e-mail	difciv@comune.siena.it		

Ente	Comuni associati Chianti Senese		
Difensore civico	Simona Ghionzoli		
Sede	Comune di Castelnuovo Berardenga	indirizzo	Via Garibaldi, 4 53033 – Castelnuovo Berardenga
Telefono	0577/351316	fax	0577/355273
Comuni convenzionati: Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti, Radda in Chianti			
e-mail	ragioneria@comune.castelnuovo-berardenga.si.it		

Ente	Comuni associati delle Crete Senesi		
Difensore civico	Federica Borghi		
Sede	Comune di Asciano	indirizzo	53041 - Asciano
Telefono	0577/714505, 0577/71441	fax	0577/719517
Comuni convenzionati: Asciano, Buonconvento, Monteroni d'Arbia, Rapolano Terme, San Giovanni d'Asso			
e-mail	dami@comune.asciano.si.it		

Ente	Comunità Montana Amiata - -Val d'Orcia		
Difensore civico	Elena Pesenti		
sede	Comunità montana	indirizzo	Via Grossetana, 1 53025 – Piancastagnaio
telefono	0577/787168, 0577/776107	fax	0577/779622
Comuni e Comunità montana convenzionati: Abbadia San Salvatore, Castiglione d'Orcia, Montalcino, Piancastagnaio, Pienza, Radicofani, San Quirico			
e-mail	difensorecivico@cm-amiata.siena.it		
Ente	Comunità Montana del Cetona		
Difensore civico	Elisa Apicella		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Corso Garibaldi, 10 53047 - Sarteano
telefono	0578/267759, 0578/268081	fax	0578/268082
Comuni convenzionati: Cetona, Chianciano Terme, Montepulciano, San Casciano dei Bagni, Sarteano			
e-mail	info@cm-cetona.siena.it		
Ente	Comunità Montana Val di Merse		
Difensore civico	Leonardo Brogi		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via Tiberio Gazzei, 89 53030 - Radicondoli
telefono	0577/790610	fax	0577/41023
Comuni convenzionati: Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano, Murlo, Radicondoli, Sovicille			
e-mail	a.gaggioli@cm-valdimerse.siena.it		