



REGIONE TOSCANA

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Relazione 1998
al Consiglio Regionale

Firenze, maggio 1999

Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana

Via dei Pucci, 4 – 50122 Firenze

Tel. 055/2387800 – Fax 055/210230

Numero verde 167018488

e-mail: Difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it

II Difensore civico regionale

*Egregio Presidente,
Egregi Signori Consiglieri,*

come lo scorso anno ho scelto la via forse più lunga, ma la più conforme allo spirito, anche se non alla lettera delle leggi statali e regionali vigenti, di inviare al Consiglio regionale in tempi diversi due Relazioni: una ex legge 127/97 destinata al Parlamento nazionale ed una globale e omnicomprensiva di tutta l'attività dell'Ufficio del Difensore civico regionale ex L.R. 4/94, destinata al Consiglio regionale per la relativa discussione in Commissione ed in aula.

Da ciò il ritardo di questa seconda Relazione che ha un contenuto in larga parte diverso dalla prima. Del ritardo me ne scuso con Voi, ma Vi assicuro che l'impegno dell'Ufficio (occupato anche nella preparazione della Conferenza Europea sulla difesa civica) è stato notevole, e degno di lode da parte mia, soprattutto nei confronti dei miei collaboratori che sono riusciti contemporaneamente a soddisfare le continue e quotidiane esigenze dei cittadini istanti e a predisporre le Relazioni senza sacrificare l'ordinaria attività dell'Ufficio.

Nella introduzione alla mia Relazione dello scorso anno, avevo previsto che nel 1999 la legge quadro nazionale sulla Difesa Civica sarebbe entrata in vigore. Purtroppo dalla fase referente nella Prima Commissione della Camera, ormai da tempo esaurita, non si è ancora arrivati alla fase deliberante per mancanza di copertura finanziaria da parte del Governo.

Del problema ne do conto più ampiamente nella Relazione, ma il fatto non può non essere rilevato in via preliminare come sintomo preoccupante di una non adeguata sensibilità nei confronti di un istituto come la difesa civica

istituzionale in un momento, fra l'altro, in cui l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti dei ritardi e delle omissioni della Pubblica amministrazione va crescendo, come è aumentato il malessere di fronte al generale fenomeno di "denegata giustizia" cui proprio l'istituto del Difensore civico, naturalmente riformato, potrebbe ovviare.

Ciò premesso devo tuttavia rilevare con soddisfazione che l'Ufficio che rappresento ha acquisito sempre più visibilità all'esterno, grazie ad una buona attenzione che i "media" gli hanno riservato e grazie anche ad una rete di Difensori civici locali che copre ormai in modo più che soddisfacente il territorio regionale.

La Conferenza regionale dei Difensori civici, costituita nel 1998 e ben funzionante, e il Coordinamento regionale delle Commissioni miste conciliative operanti nel territorio coprono, secondo un logico principio di sussidiarietà, una parte rilevante della Toscana, rappresentando un momento non secondario di una sana e naturale dialettica tra cittadini e Pubblica amministrazione e accrescendo gli elementi di trasparenza e quindi di democrazia tipici di un ordinamento giuridico europeo.

Devo infine segnalare che l'Ufficio toscano del Difensore civico regionale è divenuto nell'ultimo anno uno dei punti più significativi di riferimento, non solo nazionale, ma anche europeo, per lo sviluppo di una tutela dei cittadini concertata ed unitaria, tanto che la Toscana è stata prescelta come sede della seconda Conferenza Europea dei Difensori civici regionali che si svolgerà a Firenze nel prossimo novembre.

E' un onere organizzativo e culturale notevole, ma anche un riconoscimento, credo meritato, che il nostro Ufficio si è guadagnato sul campo, grazie soprattutto all'impegno qualificato e costante degli operatori addetti che hanno dimostrato la loro notevole preparazione tecnica e la loro attitudine alla tutela e alla difesa dei diritti dei cittadini.

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

a parte il numero delle pratiche formalmente aperte e a cui rinvio all'apposito capitolo della Relazione, circa 4.000 cittadini si sono rivolti nel '98 a l'Ufficio. E' questo soprattutto il maggior successo che nell'ultimo biennio è possibile vantare, anche se era possibile fare di più.

Questa cosiddetta "esplosione" della Difesa civica regionale e anche locale è un sintomo anche di una aspirazione dell'opinione pubblica ad una maggiore correttezza sostanziale della Pubblica amministrazione.

Il nostro Ufficio è un osservatorio particolarmente interessante per valutare che ancora le problematiche della trasparenza e della correttezza amministrativa, nonostante gli sforzi legislativi di questi ultimi anni, non sono risolti in modo compiuto ed esaustivo.

Mi sono accorto infatti in questi due anni di esperienza che esistono ancora, e non potrebbero non esistere, sia negli Uffici dello Stato, della Regione, degli Enti locali e delle Aziende sanitarie locali, esempi ed episodi di burocrazia defaticante, di procedure amministrative lunghe, complesse e difficili e, in alcuni casi, episodi se non di incomunicabilità certo di incomprendimento tra ente pubblico e cittadini.

Lo dimostra il proliferare, a mio avviso anche eccessivo, di organi di tutela privati, di uffici di garanzia pubblici, che hanno tutti lo scopo di dare chiarezza alle più svariate situazioni e quindi di risolvere in termini più rapidi possibili i problemi.

Uno degli scopi che il nostro Ufficio si è prefisso è quello non tanto di dare soluzione a tutti i problemi, il che sarebbe assurdo, ma almeno di chiarire le tematiche più complesse e controverse di un ordinamento giuridico come il nostro regolato da migliaia di leggi, di decreti e di prassi molte volte contraddittorie tra di loro.

I ringraziamenti pervenuti a me ed ai miei collaboratori sono un esempio tangibile dell'utilità dell'Istituto che la Regione Toscana, prima in Italia, volle fin del 1970 e che, solo da pochi anni, è riuscito a decollare.

Ricordo, infine, che questa Relazione, come le precedenti, non è una mera elencazione statistica, ma l'individuazione di tematiche e di casistiche di

carattere generale, più consone ad un organo politico cui la Relazione stessa è destinata.

Concludo questa premessa ringraziando non solo i miei collaboratori, come è ovvio, ma Lei, Signor Presidente, insieme all'Ufficio di Presidenza e al Consiglio tutto, che mi hanno messo nelle condizioni di rendere più agevole e snello il compito che dal 1997 ad oggi ho svolto con la passione necessaria alla funzione affidatami.

Un ringraziamento altresì alle centinaia di dirigenti e funzionari dello Stato, della Regione, degli Enti locali e delle Aziende sanitarie locali che, collaborando con il Difensore civico, hanno reso possibile all'Ufficio di adempiere ai compiti previsti dallo Statuto della Regione e dalle altre normative nazionali ed europee attualmente in vigore.

Firenze, 15 Maggio 1999

*Il Difensore civico
Dr. Romano Fantappiè*

SOMMARIO

1.	LA DIFESA CIVICA COME SERVIZIO ALLA COMUNITA'	12
1.1.	L'EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA TOSCANA	12
1.2.	LE NUOVE DOMANDE DEI CITTADINI	15
1.3.	UN CRESCENTE RUOLO DI "MEDIAZIONE"	16
2.	L'EUROPA DEI CITTADINI.....	20
2.1.	LO SPAZIO SOCIALE EUROPEO	20
2.2.	REGIONALISMO E DIRITTI DEI CITTADINI	21
2.3.	I PRINCIPI DELLA "SUSSIDIARIETA'"	22
2.4.	LA CITTADINANZA EUROPEA.....	23
2.5.	I NUOVI COMPITI DELLA DIFESA CIVICA EUROPEA.....	24
2.6.	LE BASI PER IL COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI.....	25
2.7.	L'AFFERMAZIONE DEI DIRITTI UMANI.....	27
2.8.	LA COOPERAZIONE EUROPEA.....	29
2.8.1.	<i>La collaborazione con il Médiateur dell'Unione Europea</i>	<i>30</i>
2.8.2.	<i>Gli accordi con la difesa civica dell'Andalusia.....</i>	<i>31</i>
3.	I RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE E CITTADINI.....	32
3.1.	IL MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI.....	32
3.2.	I NUOVI EQUILIBRI ISTITUZIONALI	33
3.3.	LA RIFORMA DEL PUBBLICO IMPIEGO	36
4.	IL QUADRO COMPLESSIVO E L'ATTIVITÀ EX LEGGE 4/94.....	37
4.1.	LE PRATICHE APERTE.....	38
4.2.	PRATICHE CONCLUSE NEL 1998.....	45
4.3.	LA SANITÀ	53
4.3.1.	<i>Le Carte dei servizi.....</i>	<i>55</i>
4.3.2.	<i>Cartelle cliniche</i>	<i>55</i>
4.3.3.	<i>Liste di attesa</i>	<i>56</i>
4.3.4.	<i>Trattamento dei dati personali</i>	<i>57</i>
4.3.5.	<i>Scelta del medico di base</i>	<i>58</i>
4.3.6.	<i>Prescrizione farmaceutiche.....</i>	<i>59</i>
4.3.7.	<i>Farmaci non registrati in Italia.....</i>	<i>61</i>
4.3.8.	<i>Infezioni ospedaliere</i>	<i>62</i>
4.3.9.	<i>Iniziative a tutela dei diritti ex lege 210/92</i>	<i>64</i>
4.3.10.	<i>L'emodialisi</i>	<i>65</i>
4.3.11.	<i>I trattamenti di alta specializzazione.....</i>	<i>67</i>
4.3.12.	<i>In materia di farmacie comunali.....</i>	<i>72</i>
4.3.13.	<i>Accreditamento delle strutture sanitarie</i>	<i>79</i>
4.3.14.	<i>Debiti Usl verso Associazioni di volontariato</i>	<i>81</i>
4.3.15.	<i>La responsabilità professionale: casistica nel 1998</i>	<i>82</i>
4.3.16.	<i>Evoluzione della responsabilità professionale: esperienze e riflessi per l'attività dell'Ufficio.....</i>	<i>89</i>

4.3.17.	<i>Piano sanitario regionale e strumenti di tutela</i>	99
4.3.18.	<i>Il nuovo codice di deontologia medica</i>	102
4.3.19.	<i>Codice deontologico degli infermieri professionali</i>	106
4.3.20.	<i>Aspetti etici e giuridici del consenso informato</i>	108
4.3.21.	<i>Donazione di organi e trapianti a scopo terapeutico</i>	112
4.3.22.	<i>La tutela del malato dalla L.R. 36/'83 agli sviluppi attuali</i>	116
4.4.	ASSISTENZA E SICUREZZA SOCIALE.....	123
4.4.1.	<i>Mancato adeguamento degli assegni per le famiglie affidatarie</i>	124
4.4.2.	<i>Anziani non autosufficienti</i>	125
4.4.3.	<i>Residenza sociale assistita</i>	129
4.4.4.	<i>Istanze di detenuti</i>	132
4.5.	AMBIENTE, URBANISTICA E INFRASTRUTTURE	134
4.5.1.	<i>La linea ferroviaria dell'Alta Velocità</i>	135
4.5.2.	<i>Elettrodotti</i>	137
4.5.3.	<i>Rapporti tra sviluppo ed ambiente</i>	139
4.5.4.	<i>Problemi urbanistici e di assetto del territorio</i>	142
4.5.5.	<i>Errata interpretazione della normativa sugli oneri di urbanizzazione</i>	144
4.5.6.	<i>Rischio idraulico e concessioni idriche</i>	145
4.5.7.	<i>Impianti per l'erogazione dell'energia</i>	149
4.5.8.	<i>Edilizia residenziale pubblica</i>	149
4.5.9.	<i>Canoni di depurazione e fognatura</i>	151
4.5.10.	<i>Servizio distribuzione acqua potabile</i>	152
4.6.	CONDONO EDILIZIO E DIRITTI DI SEGRETERIA.....	153
4.7.	TRASPORTI.....	165
4.8.	IL COMMERCIO IN AREE PUBBLICHE.....	173
4.9.	QUESTIONI TRIBUTARIE.....	173
4.10.	DIRITTO ALLO STUDIO	174
4.11.	PUBBLICO IMPIEGO.....	175
4.11.1.	<i>Formazione professionale</i>	179
5.	L'ATTUAZIONE IN TOSCANA DELLA LEGGE 127/97	179
5.1.	L'APPLICAZIONE DELL'ART. 16.....	182
5.2.	ALCUNI ESEMPL.....	187
5.2.1.	<i>Mancato rimborso Invim</i>	187
5.2.2.	<i>Accertamento successorio</i>	187
5.2.3.	<i>Beni di proprietà demaniale</i>	188
5.2.4.	<i>Contributo per pubblica calamità</i>	190
5.2.5.	<i>Assegno di mantenimento per i figli</i>	191
5.2.6.	<i>Cure mediche in Centri di alta specializzazione</i>	192
5.2.7.	<i>Maggiorazione del premio assicurativo</i>	195
5.2.8.	<i>Ricorsi avverso infrazioni al codice della strada</i>	196
5.2.9.	<i>Multe a utenti non più proprietari dell'auto</i>	196
5.2.10.	<i>Autocertificazione dei titoli di studio</i>	198
5.2.11.	<i>Incarichi universitari di supplenza</i>	199
5.2.12.	<i>Borsa di studio sui diritti umani</i>	200
5.2.13.	<i>Associazioni di volontariato nelle attività commerciali</i>	201
5.2.14.	<i>Il valore probatorio delle dichiarazioni</i>	202
5.3.	IL CONTROLLO SOSTITUTIVO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI.....	203

5.3.1.	<i>La legge regionale in materia di controlli</i>	205
5.3.2.	<i>La nomina di commissari ad acta in materia di concessioni</i>	209
5.3.3.	<i>L'esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo</i>	212
5.4.	LE QUESTIONI EMERGENTI CON L'AMMINISTRAZIONE SANITARIA STATALE ...	217
5.4.1.	<i>Alimenti "aproteici" ai nefropatici</i>	220
5.4.2.	<i>Petizione al Parlamento contro danni da trasfusioni</i>	221
5.4.3.	<i>Diffide al Ministero della Sanità per il recupero degli interessi legali</i>	224
5.5.	L'ASSISTENZA A FAVORE DEGLI IMMIGRATI	226
5.5.1.	<i>Le problematiche di maggior rilievo</i>	229
5.6.	UN MONITORAGGIO SULLA SEMPLIFICAZIONE DEGLI ATTI	232
6.	LA PROMOZIONE DELLE GARANZIE	235
6.1.	LE CONVENZIONI CON I COMUNI TOSCANI	237
6.2.	LA GESTIONE DELLE CONVENZIONI	238
6.2.1.	<i>La prima esperienza di "difesa civica integrata"</i>	241
6.3.	RAPPORTI CON I CONSIGLIERI COMUNALI	253
6.3.1.	<i>I lavori di un Consiglio Comunale</i>	257
6.4.	I RAPPORTI CON IL VOLONTARIATO E LA SOCIETÀ CIVILE	259
6.4.1.	<i>Le attività commerciali del volontariato</i>	260
7.	LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA DI DIFESA CIVICA	262
7.1.	UNA CRISI DI EFFICIENZA E DI EQUITÀ	262
7.2.	L'EVOLUZIONE DEI DIRITTI	264
7.3.	I DIRITTI DEI CONSUMATORI E UTENTI	265
7.4.	SUPERARE LA FRAMMENTAZIONE	268
7.5.	LA QUALITÀ DEI SERVIZI	270
8.	LA RIFORMA PER LA DIFESA CIVICA NAZIONALE	273
8.1.	LE NOVITÀ DEL PROGETTO DI RIFORMA	273
8.2.	I LIMITI DELLE PROPOSTE	274
8.3.	IL RUOLO DELLA AUTONOMIA REGIONALE E LOCALE	276
8.4.	L'AUTONOMIA DELLA FUNZIONE CIVICA	277
8.5.	I RITARDI E LE RESISTENZE	279
8.6.	LO SPIRITO DELLE LEGGI BASSANINI	284
9.	LA RETE TELEMATICA PER LA DIFESA CIVICA	285
9.1.	IL RUOLO DELL'INFORMAZIONE	285
9.2.	GLI OBIETTIVI DELLA "RETE TELEMATICA"	289
9.3.	L'ARCHITETTURA TECNOLOGICA	290
9.4.	LE MODALITÀ DI REALIZZAZIONE	291
10.	CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI TOSCANI	292
10.1.	LE FINALITÀ	292
10.2.	I RAPPORTI CON L'ASSEMBLEA REGIONALE TOSCANA	296
10.3.	L'ADEGUAMENTO STRUTTURALE E ORGANIZZATIVO DELL'UFFICIO	298
10.3.1.	<i>Personale</i>	301
11.	IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI REGIONALI	304

11.1.	LE NUOVE PROSPETTIVE	304
12.	LA CONFERENZA EUROPEA DEI DIFENSORI REGIONALI.....	306
12.1.	LA VISITA IN TOSCANA DEL MÉDIATEUR EUROPEO.....	306
12.2.	VERSO LA CONFERENZA EUROPEA	308
12.2.1.	<i>I primi orientamenti programmatici.....</i>	<i>309</i>
12.2.2.	<i>Aspetti organizzativi</i>	<i>315</i>
APPENDICE.....	318
	COSTITUZIONE DELLA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI DELLA TOSCANA	318
	ODG DELLA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI DELLA TOSCANA SULLA RIFORMA PER LA DIFESA CIVICA NAZIONALE.....	322
	ACCORDO DI COOPERAZIONE FRA I DIFENSORI CIVICI REGIONALI DELLA TOSCANA E DELL'ANDALUSIA	324
	DOCUMENTO DEI PRESIDENTI DELLE COMMISSIONI MISTE CONCILIATIVE DELLE AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE TOSCANE (13 APRILE 1999).....	325
	ELENCO DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI E COMUNI CONVENZIONATI CON IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE.....	345

1. LA DIFESA CIVICA COME SERVIZIO ALLA COMUNITA'

1.1. L'evoluzione della difesa civica toscana

Anche nel 1998 il Difensore civico ha dovuto misurarsi con il crescente numero di cittadini che si sono rivolti all'Ufficio. Un ulteriore aumento del 10 per cento ha fatto seguito infatti al raddoppio delle pratiche aperte negli ultimi due anni.

Si può dire che non c'è campo dell'amministrazione – statale, regionale, locale – che non sia stato interessato da una domanda diffusa di tutela: dalla sanità ai trasporti, alla formazione, all'ambiente, al fisco, alla produzione e al commercio, ai lavori pubblici, fino ai tributi locali e alla erogazione dei servizi nelle grandi città come nei centri più piccoli della Toscana.

Oltre 4000 cittadini sono entrati in rapporto con l'ufficio. In generale non rivendicano nuovi diritti, e neppure chiedono l'ampliamento di quelli esistenti, ma più semplicemente che sia reso effettivo il loro esercizio. Domande di equità, di imparzialità, di trasparenza, di efficacia, di solidarietà anche, di fronte alle vicende talvolta perfino drammatiche della vita e delle famiglie.

Anche la seconda "Relazione sull'attuazione in Toscana della legge 127/97", trasmessa di recente al Senato e alla Camera, ha consentito di rimarcare questo considerevole aumento delle richieste, dovuto in parte alle nuove competenze attribuite all'Ufficio dalle *leggi Bassanini*, ma soprattutto all'impossibilità da parte della "giustizia amministrativa" di offrire ai cittadini risposte compatibili con i tempi e le attese di una società moderna.

L'Ufficio del Difensore civico regionale ha tratto impulso anche dalle modifiche apportate dalla legge regionale 4/94 in materia di difesa civica. L'estensione dei compiti alle funzioni proprie degli Enti locali, rispetto a quelle delegate previste inizialmente, ha potuto contare sul nuovo strumento della "concertazione", quale presupposto per il rafforzamento della rete civica toscana.

La maggiore percezione dei diritti individuali e collettivi, la diffusione delle "carte dei servizi" a tutela degli utenti, la semplificazione degli atti e dei procedimenti amministrativi, hanno certo contribuito a condizioni più favorevoli. Ma anche la crescente considerazione dei problemi di efficienza e produttività degli apparati pubblici va conferendo un nuovo rilievo agli strumenti di tutela.

Oggi l'Istituto toscano interviene anche nel funzionamento degli "Uffici per le relazioni con il pubblico", le "Commissioni miste conciliative" delle aziende sanitarie e ospedaliere, la "Commissione regionale di bioetica", i "Comitati Etici locali" presso le unità sanitarie. Non è un caso se la difesa civica toscana è fra quelle che hanno dato piena attuazione alle *leggi Bassanini*. Forse ancora l'unico Ufficio in Italia a fornire l'assistenza legale agli immigrati, a rispondere a questa nuova realtà nel solco di una tradizione che ha portato la Toscana al centro del dialogo per la cooperazione fra i popoli.

Gli equilibri istituzionali che si vanno determinando a livello centrale e periferico coinvolgono anche la difesa civica. Una concezione attiva della "sussidiarietà" valorizza infatti quella logica "a rete" nella quale il cittadino può rivolgersi al Difensore civico più vicino. Questa evoluzione può contare in Toscana su una esperienza importante, lungo una prospettiva che deve vedere nel Comune il centro di tutte le politiche sociali.

In Toscana, 247 Comuni su 287 prevedono nel loro Statuto il Difensore civico. Ad oggi 110 Comuni, compresi quattro dei dieci capoluoghi di provincia, dispongono della difesa civica, ma ben 80 sono i Comuni dove il suo esercizio avviene in forma associata, mediante convenzioni a carattere volontario. Il 38 per cento dei Comuni hanno così il Difensore civico, grazie a questa soluzione che si è andata affermando. Anche nell'area metropolitana fiorentina, che non dispone ancora del proprio Difensore civico, sembra raggiunto l'impegno a favorirne la nomina su base comprensoriale.

Rispondere alle specificità delle situazioni soggettive significa anche stimolare livelli più avanzati di concertazione fra tutte le organizzazioni pubbliche e private che possano offrire una efficace soluzione ai problemi dei cittadini. Ma questa ricerca è anche un contributo al superamento degli squilibri in termini di servizi e di partecipazione, in una regione caratterizzata da una economia diffusa e impegnata a rafforzare la propria competitività.

Qui le comunità locali hanno conosciuto periodi di forte espansione, ma anche gli effetti di mutamenti profondi, nell'organizzazione delle città, nella cultura, nelle stesse tradizioni. Si pensi poi alle Comunità di montagna, a questa vasta componente della realtà toscana alle prese con i problemi dello spopolamento e del disagio sociale, diversamente dalle zone collinari che hanno potuto contare su produzioni di qualità.

Proprio con la Comunità montana del Mugello e Val di Sieve, che raggruppa 16 Comuni, l'Ufficio sta portando a termine una "convenzione" per la difesa civica estesa a tutte le amministrazioni - statali, regionali e locali - che operano sul territorio. Solo a livello comprensoriale è possibile oggi cogliere le relazioni fra settori produttivi

e territorio; fra strutture della società e processi di aggregazione in grado di fronteggiare le nuove domande: il lavoro, i giovani, la famiglia, gli anziani.

1.2. *Le nuove domande dei cittadini*

Questa dimensione "integrata" consente alla difesa civica di tradursi anche in un "osservatorio" privilegiato al servizio delle comunità locali. Non è raro infatti che gli stessi utenti segnalino l'opportunità di nuovi servizi e di modifiche organizzative; l'esigenza di mettere in comune risorse, potenzialità materiali ed umane. Nelle domande dei cittadini si riflette la complessità dei rapporti fra istituzioni e società civile, ma anche la difficoltà del sistema a rispondere alle trasformazioni necessarie.

I problemi del territorio, i rapporti con l'organizzazione e lo sviluppo delle comunità locali, evidenziano anche i nodi critici di cui soffre l'Istituto di difesa civica, sul piano delle funzioni e della autonomia organizzativa. Di fronte ad una società che cambia, anche il ruolo della difesa civica deve cambiare. Non è più possibile immaginare la difesa civica chiusa nei confini delle singole amministrazioni. Se è vero che lo sviluppo deve puntare sulle identità proprie di ogni territorio, è vero anche che i problemi appaiono sempre meno risolvibili a questo livello.

Occorre un quadro più vasto di riferimenti. Da qui le prospettive della riforma per l'istituzione della difesa civica nazionale, di un ruolo costituzionale al servizio del paese, secondo gli indirizzi della *Bicamerale*. Questa battaglia per la riforma continua dunque a

rappresentare un momento fondamentale, in primo luogo attraverso il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali.

Ma le problematiche aperte hanno favorito l'adeguamento alle tradizioni europee, a quello spirito di "conciliazione" nelle controversie che appare decisivo per contribuire ad una amministrazione pubblica più attenta agli obiettivi di crescita civile e di ammodernamento. Non si tratta solo di colmare squilibri e disparità che gravano sui cittadini e le imprese. Sviluppo sociale e integrazione europea vanno determinando una pressione senza precedenti sulle funzioni pubbliche, che richiedono momenti decisionali, procedure, tempi di attuazione e relazioni con i cittadini e le formazioni sociali ben diversi da quelli abituali.

Entrano ormai in campo valori, modalità di comportamento, conoscenze tecniche e organizzative che mettono in discussione le vecchie prassi amministrative. La complessità delle situazioni richiede flessibilità, modelli operativi adeguati ai cambiamenti, processi fortemente innovativi, in grado di fornire risposte sufficienti alla nuova dimensione dei problemi.

1.3. *Un crescente ruolo di "mediazione"*

Sempre più spesso i cittadini chiedono alla difesa civica questo compito di "mediazione" fra l'azione pubblica e la legittima presenza dei valori e degli interessi individuali o collettivi. Un nuovo ruolo, che risponde alle necessità di una democrazia matura, alla molteplicità degli interessi individuali. Questo protagonismo sociale è destinato a produrre anche conflittualità, che devono potersi accompagnare ad un costante adeguamento delle strutture amministrative.

Trasparenza e tempestività sono compatibili con l'efficacia dell'azione amministrativa; equità ed efficienza si possono coniugare, al pari dei diritti e dei doveri. La sfida dell'Europa anche nel campo della tutela dei diritti non è allora una semplice ambizione. Se la solidarietà resta un principio dell'identità europea, si tratta di adeguare anche i sistemi di difesa e di protezione dei cittadini alle nuove forme della cittadinanza.

Si tratta anche di associare esperienze, professionalità, patrimoni conoscitivi e strumenti di ricerca, puntando alla diffusione dei risultati e delle sperimentazioni in grado di favorire una "nuova centralità" del cittadino in tutti i processi di sviluppo. La "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani", istituita nel dicembre scorso, va in questa direzione. Uno strumento orientato a valorizzare ogni autonomo contributo per una avanzata tutela dei diritti umani e di cittadinanza, in questo tormentato passaggio verso una amministrazione imperniata sull'efficienza, l'imparzialità, la speditezza; sul diritto dei cittadini e degli utenti di avanzare reclami e ottenere risposte.

Questo compito riguarda anche la difesa civica, la fiducia che ha saputo conquistarsi, come dimostrano il numero dei cittadini che si rivolgono all'Ufficio. Il tema delle "garanzie" è destinato ad intrecciarsi sempre più con la complessità delle funzioni di governo, ma anche con la dimensione europea dei diritti di cittadinanza, il bisogno di nuove possibilità in ogni campo: nella produzione, nel lavoro, nei servizi, nell'informazione.

Il progetto per una "rete telematica a scala regionale", presentato alla Commissione Europea, è anch'esso finalizzato a realizzare nuove condizioni di dialogo e operatività per l'azione di difesa civica, nella prospettiva di una riforma che non sembra a portata di mano, ma

che punta a rendere la tutela dei diritti un servizio obbligatorio in tutti i Comuni. Una rete telematica destinata ad allargare gli spazi di informazione e di accesso per l'esercizio dei diritti, sia da parte dei cittadini che delle organizzazioni e dei settori che interagiscono ai vari livelli con le pubbliche amministrazioni, perché ognuno possa contribuire alla qualità della vita associata.

Questo progetto ha riscosso anche l'attenzione del *Médiateur* dell'Unione Europea in occasione della sua visita in Toscana nel settembre del '98, nell'obiettivo di reti informative volte ad offrire eguali possibilità nell'affermazione di diritti che derivano dalla cittadinanza europea e promuovere maggiori livelli di coordinamento. La cooperazione fra i Difensori civici degli Stati membri per nuovi parametri di efficienza, equità e trasparenza delle amministrazioni interne e comunitarie, va assumendo infatti un ruolo centrale.

La "Conferenza Europea dei Difensori civici regionali" che si svolgerà a Firenze nel prossimo autunno, dopo il consenso ottenuto dalla candidatura italiana, rappresenta un significativo traguardo. Ma è anche il riconoscimento di una tradizione che ha inserito la difesa civica toscana nei più ampi processi di coesione europea, grazie certo alla lungimiranza di una Regione che per prima volle introdurre il Difensore civico nel proprio Statuto, ma anche al lavoro e all'impegno di una società che, con le sue istituzioni, ha saputo alimentare la tutela di irrinunciabili diritti della persona e di ogni uomo.

Questa tradizione di civiltà è parte integrante dell'azione quotidiana portata avanti dall'Ufficio regionale. Trae impulso dalla storia della Toscana, ma anche dai principi che discendono dalle risoluzioni e dai documenti internazionali che inquadrano il Difensore civico come organismo vocato alla tutela "non giurisdizionale" dei diritti umani. Un

aspetto che sovente non viene colto in tutta la sua importanza, ma che è a fondamento di ogni azione di tutela.

Difesa della cittadinanza è prima di tutto difesa di un diritto umano, anche se non sempre appare evidente nei rapporti fra lo Stato e il cittadino. La globalizzazione e le interdipendenze in ogni dimensione sociale, economica, ambientale e culturale, indicano le grandi domande dell'umanità. La sfida della pace si lega a quella per la libertà e la dignità dei popoli e di ogni uomo. All'azione degli Stati e delle grandi organizzazioni internazionali è necessario che si affianchi a tutti i livelli una rete di tutela e di promozione capace di fare avanzare dal basso una nuova consapevolezza del destino comune, dei nuovi valori della cooperazione.

La difesa dei diritti umani diviene centro e motore per la valorizzazione di ogni identità sociale e di ogni persona. Anche nel 1998 l'Ufficio ha esteso la propria partecipazione alle innumerevoli iniziative e manifestazioni che si sono succedute in Toscana, fra cui quelle il 50° della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, per l'abolizione della pena di morte, le pari opportunità, la tutela dei minori, l'assistenza alle famiglie di immigrati, la difesa dei più deboli.

La difesa civica è anche solidarietà. Attraverso un proprio collaboratore, l'Ufficio ha partecipato alla iniziativa del Ministero degli esteri a sostegno dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea (Osce) per il monitoraggio sulla tutela dei diritti nelle elezioni svoltesi in Bosnia nel 1998. Un contributo che ha visto un ruolo dell'Ufficio anche al Convegno sulle istituzioni nazionali e locali per i diritti umani svoltosi a Varsavia nel '98 con la collaborazione del Consiglio d'Europa, del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Undp) e dell'Osce; e poi al Convegno internazionale di Malta sui diritti

umani, ai Seminari di formazione fra amministratori e funzionari della municipalità di Sisak in Croazia, organizzato dalla Ambasciata di democrazia locale cui aderiscono Comuni e la Regione Veneto, con il sostegno del Consiglio d'Europa.

Mentre le amministrazioni regionali e comunali sono impegnate a interagire con le istituzioni comunitarie, anche la difesa civica va rafforzando le basi per un coordinamento europeo volto a contribuire al processo di integrazione e alla piena assunzione delle responsabilità che ne discendono: per le istituzioni e per i cittadini.

2. L'EUROPA DEI CITTADINI

2.1. Lo spazio sociale europeo

L'Europa vive uno spazio sociale che si riflette sempre più sui diritti di cittadinanza. Ogni cittadino percepisce l'Europa attraverso l'ottica dei benefici e delle opportunità che gli sono offerte. Per questo la coesione economica e sociale può essere perseguita riducendo in primo luogo le forti disuguaglianze e il divario dei livelli di sviluppo al suo interno.

Le disparità variano fra estremi che sembrano incolmabili, investono le aspettative di larghi strati della popolazione e fenomeni anche preoccupanti di emarginazione e di esclusione. Per molte regioni europee questo squilibrio si è accentuato, con pesanti effetti di indebolimento del tessuto sociale. Le regioni più povere sono oggi colpite da livelli di disoccupazione oltre tre volte più elevati di quelle più ricche, mentre il differenziale fra i redditi è rimasto immutato. Tutto

questo contrasta con il modello europeo generatore di diversità ma anche di cooperazione per l'accesso ai vantaggi di una crescita comune.

Se le nuove condizioni di competitività finiscono per privilegiare le aree più pronte a rispondere a logiche selettive, la situazione mostra i limiti delle politiche per la coesione sociale ed economica tra le regioni dell'Unione. E' infatti a livello regionale e locale che l'obiettivo dell'integrazione assume un ruolo primario, perché la crescita possa tradursi in uno sviluppo diffuso e nel miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita, individuali e collettive.

2.2. *Regionalismo e diritti dei cittadini*

Il criterio che tende a massimizzare gli effetti economici complessivi a livello degli Stati membri, lascia in secondo piano le specificità regionali e locali. I parametri tradizionali non sono infatti sufficienti a definire le condizioni dei cittadini. Entrano in gioco ulteriori elementi, la disponibilità di infrastrutture, l'organizzazione dei servizi, l'ambiente, la cultura, le solidarietà.

Alla insufficiente scala quantitativa dei fondi comunitari, si aggiunge il prevalere delle trattative, la macchinosità dei procedimenti particolarmente lunghi, poco leggibili ed onerosi, anche per l'eccesso di sovrapposizioni tra competenze della Commissione Europea, degli Stati membri e delle Regioni. Le dimensioni dell'apparato burocratico rappresentano certo il maggiore impedimento alla semplificazione e alla chiarezza delle diverse responsabilità, traducendosi in definitiva in quella mancanza di trasparenza che è alla base degli ostacoli alla

piena mobilitazione delle risorse, ma anche degli errori e perfino delle violazioni che l'opinione pubblica deve purtroppo registrare.

La coesione economica e sociale avrebbe quindi maggiori probabilità di successo se potesse avvalersi pienamente delle istituzioni in grado di mobilitare il potenziale delle sue straordinarie realtà. Di valorizzare il ruolo e le competenze delle istituzioni più vicine ai cittadini, lungo le prospettive indicate dall'Agenda 2000 per adeguare l'organizzazione interna e per migliorare le condizioni di vita degli europei, a partire dai servizi e dall'ambiente: per "una Europa dei cittadini" in "un'area di libertà, sicurezza e giustizia".

2.3. I principi della "sussidiarietà"

Avvicinare l'Unione ai cittadini e agli organi regionali e locali democraticamente eletti vuol dire considerare lo sviluppo in termini più generali, fino ad inglobare la giustizia sociale, la protezione dell'ambiente, la valorizzazione delle identità storiche e culturali. Significa mobilitare risorse e sinergie capaci di contribuire al radicamento democratico della costruzione europea.

La "sussidiarietà" non è solo un principio funzionale. La spinta al regionalismo, quale condizione per il rafforzamento della coesione economica e sociale e per l'efficace attuazione delle politiche comunitarie, coinvolge perciò anche il ruolo che il Difensore civico regionale va acquistando per il pieno sviluppo della cittadinanza europea. Da qui il bisogno di politiche effettivamente comuni anche nel campo della salvaguardia delle libertà e dei diritti, in sintonia con i progressi della tutela "non giurisdizionale". Paradossalmente abbiamo una "cittadinanza europea" senza che si possa parlare di "democrazia

europea": un effettivo governo europeo, democraticamente controllato da un Parlamento europeo, che risponda a leggi europee. Abbiamo diritti e doveri senza organi comuni che li riconoscano.

Si tratta allora di realizzare nuove condizioni di fiducia e di democrazia, rilanciando i principi che stanno alla base dell'integrazione comunitaria ed evitando che la solidarietà europea entri in conflitto con l'accumulo di problemi vecchi e nuovi, nelle dimensioni che vanno assumendo oggi le questioni della disoccupazione, delle "nuove povertà", dell'emarginazione. Colmare squilibri e disuguaglianze significa raccogliere fino in fondo la sfida della "cittadinanza europea": quella del progresso, del dialogo, della tolleranza, dell'incontro con altre civiltà.

2.4. *La cittadinanza europea*

Le esigenze di innovazione e di sviluppo non sono in disaccordo con i diritti dei cittadini. Anzi, crescita economica e cittadinanza si dimostrano sempre più la condizione per la stabilità e il futuro dell'Europa. Per assicurare agli europei l'uguaglianza delle opportunità, le vecchie "garanzie" nazionali non bastano. C'è bisogno di uno "Statuto dei diritti", che sono umani, politici, economici, sociali e culturali, al passo con le dimensioni europee dello sviluppo e delle solidarietà che occorrono, anche nei confronti del resto del mondo. Nuovi strumenti a disposizione dei cittadini per far valere quei diritti.

L'esercizio dei diritti, e la loro difesa, è sempre un fatto sociale. Se l'Europa è l'impresa più grande dei cittadini europei, anche la difesa civica europea è chiamata a migliorare le istituzioni comunitarie e dei singoli Stati, aiutarle ad affrontare con successo la crescita di un

sistema destinato ad allargarsi ad altri popoli vicini, a diventare il principale fattore di prosperità e di benessere per tutti gli europei.

Solo nella certezza dei diritti gli europei potranno trovare la fiducia e le volontà per qualunque grande progetto. Occorre quindi passare dalle dichiarazioni ufficiali al pieno inserimento dei diritti sociali nella legislazione comunitaria, anche di fronte alle pressioni che il mercato interno va esercitando e che rischiano di acuire disparità regionali e locali.

2.5. *I nuovi compiti della difesa civica europea*

Rafforzare la legittimità dell'Unione significa in sostanza contribuire al funzionamento della pubblica amministrazione e del mercato, alla credibilità dei meccanismi di cooperazione, all'accesso di ogni persona ai mezzi di tutela più efficaci, indipendentemente dallo Stato di appartenenza.

Dopo l'istituzione del Médiateur dell'Unione si fa strada una maggiore consapevolezza dei compiti perfino inediti che si presentano ai vari livelli - europeo, nazionale, regionale e locale - in direzione di un'amministrazione pubblica capace di offrire sufficienti *standard* di efficacia, equità, trasparenza; alimentare il rispetto di irrinunciabili diritti di ogni uomo; contribuire ad uno "spazio giuridico europeo" attraverso il coordinamento delle legislazioni nazionali.

Gli sforzi condotti dal Médiateur Europeo per una maggiore conoscenza sull'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri; le iniziative per la trasparenza ed una moderna definizione del significato di "cattiva amministrazione", riflettono il bisogno di principi e criteri che debbono sostanziare un "codice europeo" di buona

amministrazione e dei servizi che i cittadini hanno il diritto di vedere riconosciuti. Da qui l'impulso alla pubblicità sui mezzi di tutela a disposizione, l'apertura alle tecnologie dell'informazione, la facoltà di rivolgere le petizioni per via elettronica, l'uso di lingue non necessariamente identificabili con quelle ufficiali degli Stati membri. Si va evidenziando un quadro esauriente della realtà e delle basi giuridiche e istituzionali perché l'Europa e tutti gli Stati membri possano aspirare a criteri elevati di buona amministrazione in ogni campo dell'intervento pubblico.

Anche l'istituto della "petizione" sta ricevendo nuovo vigore dalla denuncia dei casi di mancato rispetto o di violazione del diritto comunitario, che ormai riveste carattere di fonte primaria. Ma oggi risponde anche alla necessità di consentire ai cittadini di prendere posizione su determinate materie, segnalando opportunità e richieste di azione. In questo modo si rafforza lo stesso ruolo di controllo del Parlamento Europeo sul funzionamento complessivo della Comunità.

Un richiamo permanente alla stessa Commissione Europea circa l'obbligo di vigilare sull'attuazione del diritto europeo e sui mezzi necessari all'individuazione di abusi e infrazioni, in primo luogo nei campi ove il diritto comunitario presenta crescenti intrecci con il diritto nazionale, fino al ricorso alla Corte di giustizia le cui sentenze devono poter trovare immediati effetti nei confronti degli Stati membri.

2.6. Le basi per il coordinamento dei Difensori civici regionali

I diritti dei cittadini stanno elevando la "Commissione per le petizioni" del Parlamento Europeo e il Médiateur dell'Unione a parti costitutive della "cittadinanza europea". La ricerca di procedure e

strumenti più avanzati per l'accesso dei cittadini ai diritti legati alla cittadinanza europea, al pari della efficace trattazione delle denunce e di una riduzione dei tempi di risposta, passa dunque da nuovi livelli di cooperazione. Da qui il bisogno di rafforzare le relazioni fra i Difensori civici regionali e fra questi e le Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali, chiamate anch'esse ad un decisivo avanzamento delle legislazioni per la difesa dei diritti, anche nella considerazione che molti aspetti del diritto comunitario sono ormai affidati alle amministrazioni locali.

Adeguati livelli di coordinamento e sufficienti reti di comunicazione e di scambio sono perciò destinati a favorire l'estensione degli "spazi" di cittadinanza; la costruzione di un diffuso sistema di "garanzie", anche in direzione dell'Europa centroorientale; la semplificazione e la trasparenza amministrativa; la ricerca di modelli adeguati al crescente coinvolgimento delle comunità locali. Un rapporto più avanzato fra istituzioni e cittadini trova dunque riscontro nella valorizzazione delle forme di tutela "non giurisdizionale" a livello europeo e internazionale, in funzione dell'accertamento di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, nella "conciliazione" delle controversie e nella promozione di riforme per amministrazioni moderne ed efficaci.

Si tratta di dare corpo a quelle risoluzioni e raccomandazioni internazionali che inseriscono il Difensore civico fra le istituzioni per la tutela dei diritti: diritti che non sono esclusivamente rimessi allo Stato o ad ambiti sovranazionali, ma da affermare come *standard* di ogni amministrazione pubblica. In questo quadro si può cogliere il valore dei principi e delle prerogative che attengono alla autonomia e indipendenza della funzione civica, imposti dalla difesa di interessi socialmente rilevanti che sono a fondamento della civiltà europea.

2.7. L'affermazione dei diritti umani

Un rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana appare indissolubilmente legato alla lotta a preoccupanti fenomeni di emarginazione. Il cammino per la piena affermazione dei diritti umani e il valore fondamentale che vanno assumendo nei Trattati dimostrano sempre più la necessità di una politica dei diritti umani "integrata" a livello di Unione, in funzione della stabilità interna e della sicurezza, ma anche quale cardine per l'irradiamento della civiltà europea, per una politica estera di pace e di cooperazione bilanciata da adeguate "garanzie".

Il principio di sussidiarietà deve poter operare nel campo dei diritti umani, informando tutte le politiche comunitarie, anche a livello dei singoli Stati membri. I passi avanti compiuti dal Trattato di Amsterdam mostrano le carenze della presente situazione, tanto più alla luce dell'obbligo per l'Unione di rispettare i diritti garantiti dalla "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (Roma, 1950), quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

E' aperta dunque una fase di adeguamento legislativo che deve trovare anche a livello dei Difensori civici regionali un elemento propulsivo. Una spinta al superamento della frammentarietà e dei ritardi che si registrano in materia di adesione degli Stati membri ai molteplici trattati internazionali. Occorre non solo attribuire concretezza a parametri per molti aspetti ancora vaghi e generici, ma porre al centro della cittadinanza la costruzione di una vera e propria "carta dei diritti" dell'Unione Europea, di una avanzata strumentazione per l'effettivo esercizio dei diritti.

Un obiettivo fondamentale perché l'azione locale dei Difensori civici abbia un costante riferimento nelle Risoluzioni europee e internazionali e nelle decisioni giurisdizionali della Corte di Giustizia. Una produttiva collaborazione fra meccanismi di tutela giurisdizionale e non giurisdizionale potrà favorire l'azione degli *Ombudsman* i principi nell'azione quotidiana delle pubbliche amministrazioni, al di là dei singoli casi sottoposti alla Corte.

La concertazione fra i Difensori civici regionali appare necessaria per un avanzamento sia sul terreno delle obbligazioni che derivano dal diritto internazionale, sia nella promozione di una sostanziale unitarietà fra diritti civili e diritti economici, sociali e culturali, quale impulso alla coerenza interna ed internazionale dell'azione di tutela. Una base più ampia di informazioni e di avanzati strumenti di monitoraggio - da ancorare a principi di sussidiarietà - si presenta essenziale anche in rapporto alla auspicata creazione di un Osservatorio Europeo, di Uffici specializzati a sostegno dei vari organismi, di nuove procedure di intervento e di cooperazione fra le istituzioni comunitarie e nazionali.

Solo un approccio globale ai diritti umani può consentire una progressiva integrazione con i valori e le tradizioni di paesi portatori di altre identità storiche e giuridiche; favorire la ricerca e la formulazione di nuovi codici e *standards* di cooperazione e di condotta rivolti a tutte le parti, sia pubbliche che private, a partire dagli accordi e dalle politiche di sostegno a carattere interregionale.

L'inserimento della tutela dei diritti fondamentali nella attuazione delle politiche europee e dei singoli Stati passa naturalmente dallo sviluppo di una cultura dei diritti umani che deve trovare nel coordinamento dei Difensori civici regionali una risorsa strategica, affinché l'iniziativa delle istituzioni possa corrispondere alla sfida della

convivenza e del rispetto reciproco, alle attese delle nuove generazioni per una società ed una cultura nuove, senza frontiere.

L'accelerazione impressa alla coesione economica e sociale va mostrando l'insufficienza dei meccanismi di controllo e di garanzia basati esclusivamente sui sistemi giurisdizionali, quindi su garanzie formali, peraltro particolarmente onerose e complesse. La costruzione di una società europea libera e avanzata richiede strumenti di tutela all'altezza di un mercato aperto e competitivo, adeguati alla piena circolazione delle persone, dei beni e delle idee, ai ritmi imposti dalle nuove forme di comunicazione. Anche qui si colloca il ruolo crescente dei Difensori civici regionali, l'importanza di rafforzare i momenti di concertazione per corrispondere alle nuove aspettative di giustizia nell'Europa dei cittadini.

2.8. La cooperazione europea

Questi sviluppi fanno emergere con sempre maggiore chiarezza il ruolo delle regioni e degli Enti locali nel processo di integrazione comunitaria, e quindi il nuovo ruolo della cooperazione anche sul terreno della difesa civica, per offrire servizi migliori e un'amministrazione che a tutti i livelli sia orientata al rispetto dei diritti. Da qui l'importanza di strumenti omogenei di monitoraggio sui risultati delle diverse amministrazioni, per garantire la comparabilità e assicurare ovunque sufficienti *standards* di soddisfacimento alle aspettative di ogni europeo. Gli accordi raggiunti in questo senso tra i governi europei sono destinati a coinvolgere anche le istituzioni di tutela. Perché si affermi l'idea che l'amministrazione ha davanti cittadini e utenti portatori di esigenze e bisogni qualificati, anche a

difesa civica è chiamata alla costruzione di un "sistema europeo di qualità" dei servizi e delle attività amministrative.

2.8.1. La collaborazione con il Médiateur dell'Unione Europea

I rapporti instaurati nel '98 con il Mediatore dell'Unione Europea, hanno attivato intese e collaborazioni importanti, destinate a caratterizzare il futuro della "difesa civica" toscana. Con il Trattato di Maastricht infatti qualunque cittadino dell'Unione può rivolgersi al Difensore civico europeo nei casi di "cattiva amministrazione", dopo il diritto già acquisito di indirizzare petizioni al Parlamento Europeo.

Anche gli incontri con la "Commissione per le petizioni" e la "Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini" del Parlamento Europeo hanno consentito di approfondire la complessa attività portata avanti sull'applicazione del diritto comunitario e di cogliere i fermenti che attraversano tutti i gruppi parlamentari in direzione di un rapporto più ravvicinato fra istituzioni comunitarie e società europee.

Si fa quindi pressante la ricerca di nuovi livelli di cooperazione, in primo luogo fra le stesse istituzioni europee e con le autorità degli Stati membri, soprattutto per le resistenze a rispondere in modo adeguato e tempestivo a richieste e chiarimenti avanzati per il tramite della Commissione Europea. Un numero rilevante di petizioni evidenzia infatti violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati, ad esempio in materia di libera circolazione, di riconoscimento negli studi e diplomi, ecc. Ma si lamenta anche come troppo spesso le sentenze della Corte di Giustizia restino senza effetti, al punto che uno Stato membro può persistere anni in un comportamento di infrazione, come dimostra anche la costante crescita delle petizioni.

I diritti dei cittadini, dall'accesso ai documenti dell'Unione fino alla cooperazione *Schengen* e alla lotta contro ogni forma di discriminazione, sono destinati a produrre effetti tangibili nel lavoro comune fra Mediatore Europeo e Difensori civici degli Stati membri, a partire dal campo dell'informazione pubblica. A questa campagna può essere ricondotto in larga parte l'aumento del 40 per cento dei ricorsi, anche se l'Italia risulta comprensibilmente distanziata rispetto agli altri paesi che possono vantare storiche tradizioni di difesa civica. Lo sviluppo della cooperazione fra il Mediatore e la Commissione Europea riveste naturalmente un ruolo centrale, per l'impatto che hanno sui cittadini le decisioni amministrative. Ma si fa strada il bisogno di rafforzare le relazioni con i Difensori civici nazionali e di estenderle ai Difensori civici regionali, nella considerazione che molti aspetti del diritto comunitario sono ormai affidati alle amministrazioni regionali e locali.

Le prospettive della riforma per l'istituzione della difesa civica nazionale ha consentito di approfondire anche i risultati della esperienza toscana e il ruolo crescente dei Difensori civici locali nei nuovi processi di decentramento. La possibilità offerta nello stesso progetto di riforma di adire direttamente il Mediatore Europeo per i casi di "cattiva amministrazione" imputabili agli organi comunitari, contribuisce naturalmente a dare corpo a quelle risoluzioni e raccomandazioni internazionali che inseriscono il Difensore civico fra le istituzioni per la tutela dei diritti.

2.8.2. *Gli accordi con la difesa civica dell'Andalusia*

La riforma nazionale rappresenta certo un passaggio decisivo. Insieme al Parlamento anche le Regioni hanno oggi la responsabilità di

assicurare al paese una "difesa civica" all'altezza della nuova Europa e della cooperazione che si va intensificando a livello interregionale.

Gli accordi dell'Ufficio con la difesa civica regionale dell'Andalusia realizzati nel febbraio del '98 sono indicativi di questo impulso allo scambio di conoscenze e dei metodi operativi, che si traduce anche nella sperimentazione di servizi innovativi estesi, come nella cooperazione con l'Andalusia, all'assistenza dei rispettivi connazionali che entrano in rapporto con le amministrazioni statali, regionali e locali operanti nei rispettivi territori.

3. I RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE E CITTADINI

3.1. *Il miglioramento dei servizi*

La costruzione europea e l'unione monetaria vanno determinando un impatto crescente sull'amministrazione pubblica, sia essa statale, regionale e locale. Un nuovo principio di responsabilità prende corpo nei rapporti fra amministrazione e cittadini. Al criterio della "legittimità formale" si vanno sostituendo regole di efficienza, equità, economicità.

Un'amministrazione orientata a rispondere alle domande della società civile, e non impegnata unicamente al rispetto delle procedure, significa non soltanto una amministrazione distinta dalla sfera politica, ma orientata a incisive trasformazioni, ai risultati, a nuove relazioni e meccanismi di intervento e di spesa. Ciò significa anche operare a tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi, ridurre il *deficit* di fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Da qui l'impulso

per uscire dalla vecchia contrapposizione fra "interessi" dell'amministrazione e "interessi" del cittadino, fra interessi generali e interessi locali.

Questi antagonismi sono destinati a venir meno con quella trasformazione federale che ormai caratterizza la maggioranza degli ordinamenti europei. Avvicinare ai cittadini le attività pubbliche richiede uno Stato che regola più che gestisce, imperniato sul coordinamento fra i vari livelli istituzionali, ma anche sul costante adeguamento dei compiti alla realtà europea e sul miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Questa prospettiva rappresenta la sfida maggiore: dal nuovo ruolo delle Regioni e degli Enti locali al riordino dell'amministrazione statale; dalla semplificazione delle regole a più efficaci rapporti fra servizi pubblici e utenti.

3.2. *I nuovi equilibri istituzionali*

Una organizzazione che operi secondo criteri di effettiva responsabilità è possibile solo se si accompagna al massimo di autonomia. Senza questa capacità nessuna impresa, pubblica o privata che sia, potrebbe oggi conseguire risultati apprezzabili. Da una parte siamo invece alle prese con modelli organizzativi prevalentemente statici, che resistono nonostante passi anche significativi sulla via della semplificazione e del decentramento; dall'altra assistiamo alla crescente parcellizzazione delle attività e delle articolazioni amministrative, con effetti moltiplicativi sul piano delle interazioni, e quindi della proliferazione di procedure, intese,

regolamentazioni, fino alla creazione di organismi e comitati non necessari.

In entrambi i casi prevalgono processi di "autoamministrazione", anziché la produzione di nuovi servizi. Anche le applicazioni tecnologiche rischiano di essere utilizzate prevalentemente in funzione dei modelli esistenti, piuttosto che riorientare i processi amministrativi e favorire i cambiamenti. In questa situazione non meraviglia il costo eccessivo della amministrazione per far funzionare se stessa; la sopravvivenza dei controlli interni di legittimità, privi di spirito innovativo, che consolidano procedure e prassi divenute ormai superflue; la scarsa qualità dell'informazione, legata a flussi prevalentemente interni; i ritardi nella elaborazione di Testi unici; la lentezza dei procedimenti e delle risposte; la mancata valorizzazione dell'ingente patrimonio conoscitivo della pubblica amministrazione e il depauperamento delle attività di ricerca; l'annualità delle verifiche di risultato, in luogo di una costante opera di analisi e adeguamento.

Anche sul piano dell'integrazione europea le amministrazioni sono tra quelle che meno utilizzano sia i fondi comunitari per infrastrutture informatiche, sia gli scambi informativi con amministrazioni omologhe degli Stati membri. Questi ritardi incidono naturalmente nel dialogo fra amministrazione e cittadini e nei rapporti più generali con l'economia e i processi per lo sviluppo e l'occupazione.

Il nuovo bilanciamento tra responsabilità centrali, regionali e locali deve poter rappresentare una grande occasione di modernizzazione. La "sussidiarietà" vuol dire riagggregazione delle competenze a livello locale, ma anche adeguatezza, efficienza, economicità, cooperazione con le stesse componenti della società civile.

Una piena responsabilità amministrativa comporta la netta configurazione delle funzioni di indirizzo, ma anche di fronteggiare lo squilibrio che si va profilando nell'esercizio dei compiti di direzione politica attraverso adeguati supporti: la crescita qualitativa dell'informazione; il rafforzamento degli strumenti di ricerca, di analisi e programmazione; la determinazione di *standard* essenziali, verifiche di risultato e sondaggi periodici sui livelli di soddisfazione degli utenti.

Anche qui si può cogliere la crescente funzione della difesa civica quale osservatorio privilegiato sui rapporti fra cittadini e centri di amministrazione, per evitare duplicazioni e cogestioni, rendere i servizi più semplici e meno costosi, intervenire sulle inefficienze che possono mettere in pericolo diritti fondamentali. Ma anche perché le diverse amministrazioni comunicino fra loro, attivino funzioni di raccordo e di collaborazione. Una diversa ripartizione dei compiti non è sufficiente. Si tratta di promuovere a tutti i livelli, fra il centro e le varie parti del sistema, la più ampia diffusione delle conoscenze e delle innovazioni. Le amministrazioni periferiche dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali devono poter contare su questa progressiva estensione dei raccordi, che non può non trovare nel ruolo della difesa civica un supporto qualificato.

Ma un nuovo modo di concepire la pubblica amministrazione passa da un diverso rapporto fra pubblico e privato, e quindi anche da una nuova considerazione delle "garanzie" dei cittadini: la chiave di volta per eliminare i carichi burocratici che gravano sugli utenti e le imprese. I cittadini devono poter identificare in modo univoco i responsabili dei servizi o delle attività amministrative. Siamo invece alle prese con una amministrazione che ancora non è adeguata a confrontarsi con i bisogni della società.

Questo processo non può essere sganciato da adeguati strumenti per la difesa dei diritti e degli interessi dei cittadini. Si tratta di superare storiche arretratezze che penalizzano la società nel suo complesso, non solo le componenti più deboli. Se tuttavia i nuovi modelli di organizzazione non scaturiscono da un riordino dell'amministrazione centrale, finiscono per aggiungersi all'esistente, incentivando quella spinta alla frammentazione che pure va avanti e coinvolge anche gli strumenti di tutela.

3.3. La riforma del pubblico impiego

Il quadro delle relazioni cui l'Ufficio è chiamato ogni giorno con i cittadini, le amministrazioni pubbliche, le imprese anche, evidenzia quanto resti da fare affinché si realizzi un assetto all'altezza dei cambiamenti intervenuti nella società e di quelli non minori che si preannunciano nella nuova Europa. Ma una maggiore efficienza appare impensabile senza il coinvolgimento degli apparati ad ogni livello, senza una valorizzazione delle competenze e professionalità diffuse nel pubblico impiego.

Sempre più questo appare un elemento pregiudiziale, a partire dal riordino dei ministeri e dalla riforma dei criteri di valutazione e delle regole di selezione. I nuovi modelli di gestione devono perciò fondarsi su una radicale separazione fra potere di indirizzo politico e responsabilità amministrative, ma anche, con l'attribuzione ai dirigenti dell'intera responsabilità della gestione, sulla chiara determinazione delle rispettive competenze e sulla verifica di come una determinata funzione viene svolta, in analogia a quando accade nel privato.

La soppressione di ogni rapporto di gerarchia fra organi politici e responsabilità amministrative è la strada per superare una visione formale della amministrazione e puntare all'innovazione, alla delegificazione degli atti, alla flessibilità organizzativa. La privatizzazione del rapporto pubblico richiede quindi una nuova progettualità della pubblica amministrazione, possibile attraverso il rilancio della programmazione e la determinazione di obiettivi e priorità.

Il passaggio del rapporto di lavoro alla giurisdizione al giudice ordinario costituisce un aspetto importante della riforma, che si riflette anche sul ruolo del Difensore civico chiamato a contribuire all'efficienza degli apparati amministrativi. Un sistema amministrativo che possa contare sulla fiducia dei cittadini e quindi imperniato su una nuova centralità del cittadino in tutti i processi di sviluppo.

4. IL QUADRO COMPLESSIVO E L'ATTIVITÀ EX LEGGE 4/94

Più di 4.000 cittadini si sono rivolti lo scorso anno all'Ufficio del Difensore civico regionale. Una accresciuta domanda, indicativa certo dell'impegno condotto sul versante della comunicazione, ma anche dell'interesse dei cittadini per i servizi offerti.

Nella maggioranza dei casi si rivolgono all'Ufficio per risolvere questioni urgenti, ottenere chiarimenti, avere consigli, interpretazioni riguardo a provvedimenti o norme contrattuali, oppure per problemi che potremmo definire "fuori competenza" ma che richiedono tuttavia adeguate risposte.

Molti problemi trovano dunque soluzione attraverso un colloquio diretto con gli interessati, secondo criteri ispirati alla ragionevolezza. A

tal fine operano indubbiamente l'esperienza e le professionalità acquisite nei vari settori, gli stessi rapporti di collaborazione con uffici e servizi dell'amministrazione pubblica ai vari livelli, per ottenere rapidi riscontri o verifiche, un interessamento spesso sufficiente a sbloccare una situazione e a rimediare a quelle difficoltà che al cittadino apparivano insuperabili.

Tutti questi casi non rientrano nelle statistiche sull'attività dell'Ufficio, che riportano invece le pratiche per le quali si è proceduto alla formalizzazione di una istruttoria, cui si dà luogo quando le controversie nei confronti delle amministrazioni richiedono la messa in atto di iniziative e interventi specifici del Difensore civico, mediante richieste di informazioni, osservazioni, espressione di pareri talvolta complessi, tesi a rimuovere inerzie e atteggiamenti omissivi oppure ad ottenere modifiche di atti e comportamenti dell'amministrazione.

Un ampio ventaglio di operazioni quindi, che si concretizzano generalmente con la specifica richiesta alle diverse amministrazioni di soluzioni o risposte puntuali.

4.1. Le pratiche aperte

Dopo il sostanziale raddoppio delle pratiche aperte, passate da 535 a 1.050, il 1998 ha registrato un ulteriore aumento del 10 per cento (vedi Tab.1). Il numero delle pratiche si è elevato infatti a 1.162. Anche sul versante degli esiti, i dati evidenziano risultati significativi, con 1.087 pratiche portate a termine.

Tabella 1

NUMERO PRATICHE APERTE NEGLI ANNI:						
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998

980	1.154	1.384	802	535	1.050	1.162
-----	-------	-------	-----	-----	-------	-------

In estrema sintesi, i soggetti pubblici maggiormente coinvolti risultano dal prospetto che segue:

Tabella 2

Pratiche complessivamente aperte nel 1998	
- pratiche ex L.R. 4/94	884
- pratiche ex L. 127/97	278
Totale pratiche aperte nel 1998	1162

di cui:

- Amministrazioni comunali	30%
- Aziende sanitarie	24%
- Amministrazioni statali compresi Uffici centrali ed Enti nazionali	24%
- Uffici regionali	12%
- Altri Enti ed Uffici	3%
- Attività di consulenza ai Difensori civici locali e soggetti pubblici e privati	7%
Pratiche concluse nel 1998	1.087

Queste pratiche di diversa complessità si sono tradotte nell'apertura di singoli fascicoli nominativi, contenenti i ricorsi, le notizie e i documenti acquisiti, gli esiti di ricerche e studi di settore, talvolta anche a carattere specialistico. Problemi talvolta di non facile soluzione, in una fase caratterizzata peraltro da forti misure di "contenimento" nella spesa pubblica, ma anche perché legati spesso ad una più generale qualificazione dei servizi, alla introduzione di

riforme, modalità e criteri più avanzati di partecipazione e di intervento da parte dei cittadini.

Riguardo alla provenienza delle istanze (Tab. 3) per le quali è stata aperta una pratica si può constatare che 796, pari al 68%, provengono dalla Provincia di Firenze. Al di là della particolare concentrazione demografica e del fatto che il capoluogo non abbia ancora il Difensore civico comunale, il dato si spiega anche con la lunga tradizione dell'Istituto regionale di difesa civica che ha reso abituale per i fiorentini l'accesso all'Ufficio, peraltro svincolato da qualsiasi formalità.

Tabella 3:

PRATICHE APERTE NEL 1998 PER PROVINCIA DI PROVENIENZA	
PROVINCIA	n. pratiche
AREZZO	54
FIRENZE	796
GROSSETO	22
LIVORNO	36
LUCCA	75
MASSA	23
PISA	42
PRATO	20
PISTOIA	42
SIENA	28
FUORI REGIONE	24
Totale	1162

La progressiva estensione della rete toscana dei Difensori civici locali, che oggi li vede presenti in oltre 110 amministrazioni, compresi quattro dei dieci capoluoghi di provincia, hanno suggerito di inserire anche una tabella sulla provenienza delle istanze a livello provinciale, seppure i dati non consentano ancora valutazioni diverse da un semplice riferimento quantitativo. Diversi sono i fattori che spingono

un cittadino a rivolgersi al Difensore civico, molte volte dovuti a situazioni contingenti, spesso ad una effettiva informazione sulle competenze, i rimedi e i mezzi che può mettere a disposizione del cittadino.

Se si confrontano le percentuali di incidenza dell'attività nei vari settori dell'amministrazione pubblica, si può notare l'impennata delle pratiche aperte in attuazione della 127/97, la legge *Bassanini bis*, la quale in particolare ha esteso le competenze del Difensore civico nei confronti degli uffici statali, che da una percentuale di poco superiore al 6% del '97 (inizio della sua operatività), assommano oggi a quasi il 24% dell'attività complessiva, comprendendo in questa percentuale anche quelle riguardanti l'eventuale nomina di commissari *ad acta* presso enti locali (2%), quelle che hanno comportato un ricorso agli uffici centrali dello Stato (circa il 6%) e le pratiche con Prefetture e Questure per interventi nel campo dell'Immigrazione (3%).

Il calo registrato nelle pratiche aperte nel campo dell'immigrazione extracomunitaria è da riferire all'avvenuta scadenza, dal gennaio scorso, della convenzione per l'assistenza legale e giurisdizionale a suo tempo decisa dalla Regione Toscana e non rinnovata dalla Giunta regionale, ancorché questa attività avesse conseguito significativi risultati, anche sul piano della comunicazione e dei rapporti con i soggetti interessati nei confronti dei quali si assiste al progressivo riconoscimento di fondamentali diritti nell'ambito della legislazione nazionale.

Tabella 4

STATISTICA PRATICHE APERTE ANNO 1998		
Attività nei confronti della Regione		
Dip.to presidenza e affari legislativi e giuridici	1	0,09

Dip.to organizzazione e delle risorse	18	1,55
Dip.to sviluppo economico	14	1,20
Dip.to politiche territoriali e ambientali	26	2,24
Dip.to diritto alla salute e politiche di solidarietà	27	2,32
Dip.to politiche formative e beni culturali	2	0,17
Uffici del Consiglio regionale	1	0,09
A.T.E.R.	13	1,12
Geni Civili	4	0,34
Enti e Società regionali	12	1,04
Enti delegati nell'esercizio delle funzioni delegate	13	1,12
TOTALE	131	11,27
Aziende Sanitarie		
n. 1 Massa Carrara	4	0,34
n. 2 Lucca	6	0,52
n. 3 Pistoia	11	0,95
n. 4 Prato	4	0,34
n. 5 Pisa	3	0,26
n. 6 Livorno	9	0,77
n. 7 Siena	7	0,60
n. 8 Arezzo	13	1,12
n. 9 Grosseto	4	0,34
n. 10 Firenze	104	8,95
n. 11 Empoli	11	0,95
n. 12 Versilia	8	0,69
Azienda Ospedaliera Careggi	55	4,73
Azienda Ospedaliera Meyer	5	0,43
Azienda Ospedaliera Siena	1	0,09
Azienda Ospedaliera Pisa	7	0,60
Case di Cura private e altre strutture convenzionate	14	1,20
Personale delle Aziende sanitarie	9	0,77
TOTALE	275	23,67
Interventi a favore di extracomunitari		
Extracomunitari	30	2,58
Assistenza legale gratuita extracomunitari	6	0,52
TOTALE	36	3,10

Legge 15/5/97 n. 127 – art. 16		
ANAS	3	0,26
Azienda autonoma Ferrovie dello Stato	2	0,17
INAIL	4	0,34
INPDAP	7	0,60
INPS (Istituto nazionale previdenza sociale)	12	1,03
Istituti Previdenziali (altri)	1	0,09
Ministero dei Beni culturali e ambientali	3	0,26
Ministero dei Trasporti – Capitaneria di Porto	1	0,09
Ministero dei Trasporti – Motorizzazione civile	5	0,43
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	4	0,34

Ministero dell'Interno – Prefettura	12	1,03
Ministero della Pubblica Istruzione – Provv.to agli Studi	18	1,55
Ministero delle Finanze – Dip.to del Territorio – Demanio	4	0,34
Ministero del Tesoro – Direz.ne prov.le del Tesoro	7	0,60
Ministero delle Finanze – Dir. Reg. entrate Toscana	18	1,55
Ministero delle Finanze – Monopoli di Stato	1	0,09
Ministero delle Finanze – Uff. del Registro	12	1,03
Ministero delle Finanze – Uff. Distr. Imposte Dirette	8	0,69
Ministero delle Finanze – Uff. prov.le IVA	1	0,09
Ministero delle Finanze – Uff. Tecnico Erariale	8	0,69
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni – Poste	4	0,34
Organi giudiziari (TAR, Cons. Stato, Corte dei Conti, ecc.)	1	0,09
Provv. Reg. OO.PP. per la Toscana	1	0,09
Università	8	0,69
Altri Uffici Periferici dello Stato e di Enti nazionali	5	0,43
TOTALE	150	12,91
Legge 15/5/97 n. 127 – art. 17 c. 45		
Nomina Commissario ad acta	23	1,98
TOTALE	23	1,98
Uffici centrali dello Stato e di Enti nazionali		
Uffici centrali Stato e di Enti nazionali	68	5,85
TOTALE	68	5,85
Informazioni all'utenza		
Consulenza ai Difensori civici locali	12	1,03
Supporto informativo e assistenza all'utenza	84	7,23
TOTALE	96	8,26
Comuni della Regione		
Comune di Firenze e sue aziende	67	5,77
Altri Comuni Capoluogo della Toscana e loro Aziende	15	1,29
Consorzi di Comuni e relative aziende		
Altri Comuni della Toscana e loro Aziende	75	6,45
TOTALE	157	13,51

Altri Enti ed Uffici		
Province	5	0,43
Personale dei Comuni, Province e Comunità montane	1	0,09
Altri enti (Banche, Case di cura private, strutture non conv.)	14	1,20
Comuni ed enti fuori Regione (polizia municipale, ecc.)	2	0,17
Pratiche trasferite ad altri Difensori civici	16	1,38
TOTALE	38	3,27
Enti convenzionati		
Comune di Borgo San Lorenzo	28	2,41
Comune di Montespertoli	15	1,29
Comune di Pontassieve	26	2,24
Comune di Camaiore	10	0,86

Comunità Montana Mugello – Alto Mugello – Val di Sieve	0	0
Comune di Rufina	12	1,03
Comune di Londa	3	0,26
Comune di Pelago	5	0,43
Comune di Reggello	15	1,29
Comune di Vicchio	9,	0,77
Comune di San Godenzo	2	0,17
Comune di Dicomano	14	1,20
Comune di San Piero a Sieve	4	0,34
Comune di Scarperia	6	0,52
Comune di Vaglia	13	1,12
Comune di Barberino di Mugello	6	0,52
Comune di Firenzuola	9	0,77
Comune di Marradi	5	0,43
Comune di Palazzuolo sul Senio	6	0,52
	TOTALE	188 16,18
	TOTALE GENERALE	1162 100

Il numero delle pratiche aperte nei confronti degli uffici della Regione è rimasto costante, intorno al 12%, con la perdita di un punto percentuale, anche perché gli atti della Regione, per effetto degli stessi processi di decentramento locale, si vanno sempre più configurando quali provvedimenti di alta amministrazione e quindi sempre meno eccipienti sul piano della legittimità da parte dei cittadini.

Le pratiche riguardanti le aziende sanitarie hanno presentato un leggero incremento, con una percentuale intorno al 24%: l'apertura degli Uffici per i rapporti con il pubblico (URP) presso tutte le Aziende ospedaliere e l'entrata in funzione delle Commissioni miste conciliative ha ridotto fisiologicamente il numero delle questioni amministrative ordinarie che pervengono al Difensore civico regionale, mentre sono in leggero incremento le segnalazioni di problemi più complessi, soprattutto legati alla responsabilità professionale.

Un incremento molto accentuato si è avuto per le pratiche riguardanti i Comuni "non convenzionati": le pratiche del Comune di Firenze sono passate da 29 a 67; quelle dei Comuni capoluogo di

provincia da 5 a 15, anche se nel corso del '98 è stato nominato il Difensore civico di Livorno, che si è aggiunto a quelli di Arezzo, Grosseto e Prato; quelle relative agli altri Comuni sono passate da 24 a 75: in totale le pratiche riguardanti questioni con i Comuni non convenzionati sono 157, con un incremento di oltre 100 pratiche e un'incidenza percentuale di circa il 14%.

In considerazione del rilievo che sta assumendo l'attività nei confronti dei Comuni, le tabelle evidenziano quest'anno i dati riguardanti i Comuni, separandoli dalla dizione "Altri Enti ed Uffici". Se infatti sommiamo ai dati precedenti quelli relativi ai Comuni "convenzionati" si può notare che il 30% delle pratiche aperte nel 1998 attengono a questioni con le amministrazioni comunali.

L'Ufficio si è attivamente impegnato per venire incontro alla crescente richiesta di tutela in sede locale. Se il numero dei cittadini che risiedono in Comuni che hanno provveduto a nominare un loro Difensore civico supera ormai il 40% della popolazione, la situazione comporta ancora un impegno rilevante di supplenza che appare necessario per compensare la disparità ancora esistenti sul piano della tutela.

Sotto la voce "Altri enti e uffici" sono raggruppate pratiche eterogenee, che riguardano ordini professionali, istituti di credito, strutture non convenzionate, o pratiche passate ad altri Difensori civici, province, enti di altre regioni, per un totale di 38 pratiche (3%).

4.2. Pratiche concluse nel 1998

Le pratiche portate a termine nel 1998 sono state 1087: il 55% (598) sono state aperte e chiuse nel corso dello stesso anno; oltre il

40% (439) quelle iniziate nel 1997, mentre non superano il 5% quelle che risalgono ad anni precedenti. Per queste ultime si tratta spesso di questioni che presentano notevole complessità, oppure in attesa di eventi o decisioni da parte di altri uffici.

Tabella 5

Pratiche chiuse nel 1998 per anno di apertura				
1994	1995	1996	1997	1998
3	13	34	439	598

La maggior parte di quelle non ancora concluse, risalenti agli anni dal 1994 al '96, riguardano la legge 210/92 sui danni da trasfusione e da vaccino, in fase di completamento a livello della istruttoria e della raccolta della documentazione, in attesa degli adempimenti di uffici statali e connessi a modifiche normative, come diffusamente descritto nell'apposito capitolo.

Tabella 6

STATISTICA PRATICHE CHIUSE ANNO 1998		
Attività nei confronti della Regione		
Dip.to ORUSI	1	0,09
Dip.to organizzazione e delle risorse	16	1,46
Dip.to urbanistica	1	0,09
Dip.to politiche territoriali e ambientali	18	1,65
Dip.to diritto alla salute e politiche di solidarietà	17	1,56
Dip.to politiche formative e beni culturali	3	0,27
Uffici del Consiglio regionale	3	0,27
Altri Dipartimenti del Centro direzionale	1	0,09
Comitato regionale di Controllo	1	0,09
Enti, Società, Organi e commissioni Regionali	7	0,64
Dip.to politiche del territorio, trasporti e infrastrutture	3	0,27
Dip. Politiche sociali e del lavoro	2	0,18
Dip.to sanità e politiche per la salute	1	0,09
Dip.to dello sviluppo economico	14	1,28
A.T.E.R.	10	0,91
Geni Civili	5	0,46
Enti e Società regionali; Enti Parco	6	0,55
Enti delegati limitatamente all'esercizio delle funzioni delegate	13	1,19
TOTALE	122	11,16
Aziende Sanitarie		
n. 1 Massa Carrara	6	0,55
n. 2 Lucca	7	0,64
n. 3 Pistoia	9	0,82
n. 5 Pisa	2	0,18
n. 6 Livorno	9	0,82
n. 7 Siena	8	0,73
n. 8 Arezzo	7	0,64
n. 9 Grosseto	5	0,46
n. 10 Firenze	120	11,25
n. 11 Empoli	8	0,73
n. 12 Versilia	10	0,91
Azienda Ospedaliera Careggi	40	3,66
Azienda Ospedaliera Meyer	3	0,27
Azienda Ospedaliera Pisa	3	0,27
Case di Cura private e altre strutture convenzionate	10	0,91
Personale delle Aziende sanitarie	12	0,91
TOTALE	259	23,97
Interventi a favore di extracomunitari		

Extracomunitari	44	4,03
Assistenza legale gratuita extracomunitari	102	9,52
TOTALE	146	13,54
Legge 15/5/97 n. 127 – art. 16		
ANAS	3	0,27
Azienda autonoma Ferrovie dello Stato	1	0,09
Corpo Forestale dello stato	1	0,09
INAIL	5	0,46
INPDAP	4	0,37
INPS	8	0,73
Istituti Previdenziali (altri)	1	0,09
Ministero dei Beni culturali e ambientali	2	0,18
Ministero dei Trasporti – Motorizzazione civile	4	0,37
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	4	0,37
Ministero del Tesoro – Direz.ne prov.le del Tesoro	5	0,46
Ministero dell'Interno – Prefettura	10	0,91
Min. della Pubblica Istruzione – Provv.to agli Studi	16	1,46
Min. delle Finanze – Dip.to del Territorio – Demanio	3	0,27
Min. delle Finanze – Dir. Reg.le Entrate Toscana	16	1,46
Min. delle Finanze – Uff. del Registro	11	1,01
Min. delle Finanze – Uff. Distrettuale Imposte Dirette	10	0,91
Ministero delle Finanze – Uff. prov.le IVA	1	0,09
Ministero delle Finanze – Uff. Tecnico Erariale	5	0,46
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni – Poste	2	0,18
Organi giudiziari (TAR, Cons. di Stato, Corte Conti, ecc.)	1	0,09
Prov. regionale alle Opere Pubbliche per la Toscana	1	0,09
Università	5	0,46
Altri uffici periferici dello Stato e di Enti nazionali	10	0,91
TOTALE	129	11,80
Legge 15/5/97 n. 127 – art. 17 c. 45		
Nomina Commissario ad acta	15	1,37
TOTALE	15	1,37
Uffici centrali dello Stato e di Enti nazionali		
Uffici centrali Stato e di Enti nazionali	6	0,55
TOTALE	6	0,55
Informazioni all'utenza		
Consulenza ai Difensori civici locali	12	1,10
Supporto informativo e assistenza all'utenza	79	7,23
TOTALE	91	8,33
Comuni della Regione		
Comune di Firenze e sue aziende	41	3,75
Altri Comuni Capoluogo della Toscana e loro Aziende	5	0,46
Consorzi di Comuni e relative aziende		
Altri Comuni della Toscana e loro Aziende	45	4,12
TOTALE	91	8,33
Altri Enti ed Uffici		

Province	2	0,18
Personale dei Comuni, Province e Comunità montane	1	0,09
Altri Enti (Banche, Case di cura private, strutture non convenzionate)	16	1,46
Comuni ed enti fuori Regione	2	0,18
Pratiche trasferite ad altri Difensori civici	8	0,73
TOTALE	29	2,75
Enti convenzionati		
Comune di Borgo San Lorenzo	20	1,83
Comune di Montespertoli	25	2,29
Comune di Pontassieve	31	2,84
Comune di Camaiore	29	2,65
Com.ta Montana Mugello, Alto Mugello, Val di Sieve	2	0,18
Comune di Rufina	11	1,01
Comune di Londa	5	0,46
Comune di Pelago	12	1,10
Comune di Reggello	11	1,01
Comune di Vicchio	9	0,82
Comune di Dicomano	6	0,55
Comune di San Piero a Sieve	2	0,18
Comune di Scarperia	5	0,46
Comune di Vaglia	8	0,73
Comune di Barberino di Mugello	8	0,73
Comune di Firenzuola	7	0,64
Comune di Marradi	3	0,27
Comune di Altopascio	3	0,27
Comune di Palazzuolo sul Senio	3	0,27
TOTALE		
TOTALE GENERALE	1087	100

Nel 1998 è stata modificata la scheda compilata dall'Ufficio alla conclusione di ogni pratica, per ricavare tipologie e comportamenti nei riguardi delle diverse amministrazioni. Una scheda più vicina alle esigenze informative maturate in questi anni, non solo quale strumento di lavoro, ma anche per far conoscere meglio la realtà operativa dell'ufficio, le azioni prevalenti che deve compiere per venire incontro alle richieste dei cittadini o per aiutare le amministrazioni a superare certi comportamenti che provocano difficoltà ai cittadini (vedi pratiche "d'ufficio").

Tabella 7: Esiti delle pratiche concluse nel 1998

Istruttoria

Risposta possibile con informazioni già in possesso dell'Ufficio.....	
.....	109
Assistenza per domanda istanza, ricorso esposto	
.....	155
Espletato approfondimento giuridico.....	
.....	191
Effettuato sopralluogo, incontro, riunione.....	
.....	86
Approfondimento di un problema.....	
.....	202
L'istanza è: a) fondata	
interamente.....	
.....	110
in parte	
.....	132
b) infondata	
.....	115
Valutazione nomina Commissario ad acta.....	
.....	14
Controllo sostitutivo.....	0

Adempimenti o collaborazioni richieste

Richiesta notizie informazioni, atti o documenti	
.....	566
Richiesta modifica atti, comportamenti	
.....	268
Richiesta modifica normativa o moduli.....	
.....	18
Convocazione responsabile	
.....	2
Richiesta nomina di un commissario ad acta (ex art. 6.1 lett. c L.R. 4/94) 0	
Richiesta collaborazione ad uffici diversi	
.....	7
Collaborazione ex L.R. 36/83 per adeguatezza intervento sanitario	44
Collaborazione con altri soggetti	
.....	6

Esito dell'intervento

Notizie o informazioni e/o documenti ottenuti:	
<i>Sì</i>	
.....	524
<i>No</i>	
.....	26
<i>In parte</i>	
.....	20
L'Amm.ne ha accolto le richieste da noi ritenute non infondate:	
<i>interamente</i>	
.....	159
<i>in parte</i>	

	93	
	<i>non le ha accolte</i>	
	41	
L'Amm.ne ha accolto la richiesta modifica normativa o della modulistica		12
Nominato commissario ad acta		
.....	0	
Adeguatezza dell'intervento sanitario:		
<i>si</i>		
	13	
<i>no</i>		
	5	
<i>in parte</i>		
	18	
<i>non ci sono prove</i>		
	7	
<i>consigliata azione legale</i>		
	16	
Aperto fascicolo d'ufficio per trattare la questione a carattere generale		21
Caso risolto senza il nostro intervento		
.....	58	
Richiesta assistenza abbandonata dall'interessato		
.....	91	
Trasmissione ad altri Difensori civici.....		
.....	22	
Trasmissione ad altri uffici		
.....	10	
Richiesta procedimento disciplinare.....		
.....	0	
Rapporto alla magistratura ordinaria o speciale.....		
.....	1	

Alcune pratiche hanno richiesto più tipi di adempimenti. La scheda è divisa infatti in tre parti: *istruttoria*, che riporta le azioni che l'ufficio compie prevalentemente con le risorse proprie e con la documentazione cui ha accesso senza ricorrere ad altri uffici; *adempimenti e collaborazioni* richieste, che mette in evidenza i rapporti necessari per acquisire elementi e chiedere all'ufficio responsabile di modificare il proprio comportamento nella questione presentata o, per estensione, riguardo a comportamenti più generali (cambiamento moduli, normative, ecc.), nonché le forme e gli strumenti più opportuni; *l'esito degli interventi*, cioè il risultato che

l'Ufficio è riuscito ad ottenere o gli ulteriori adempimenti che è necessario compiere perché l'utente possa ottenere soddisfazione.

Una parte rilevante della attività consiste quindi in studi ed approfondimenti per fornire agli utenti le informazioni richieste, per la individuazione di problemi complessi, per l'analisi di questioni giuridiche (complessivamente in quasi 500 pratiche), anche quale supporto ai cittadini per la presentazione di domande, esposti e ricorsi (oltre 150 casi).

La preliminare valutazione riguardo alla fondatezza dell'istanza presentata consente di rivolgersi in modo più motivato agli uffici coinvolti e formulare richieste che, nella maggioranza dei casi, trovano accoglienza.

Infatti, se guardiamo alle 286 richieste avanzate alle amministrazioni di modificare un determinato comportamento, in oltre la metà dei casi l'adeguamento che ha fatto seguito ha consentito la soluzione dei problemi sollevati; in 90 l'adeguamento è stato parziale, solo in 40 casi si è riscontrata una chiusura alle proposte presentate. Un dato che si può considerare senz'altro in sintonia con la media europea degli *Ombudsman*.

In 18 casi le richieste agli uffici hanno riguardato modifiche sostanziali di carattere normativo, o finalizzate al miglioramento di modulistiche o disposizioni organizzative: nei due terzi dei casi tali inviti sono stati accolti, con evidenti ricadute per tanti cittadini.

Dall'apertura dei 21 fascicoli "d'ufficio" si può vedere come da alcuni casi individuali è emersa l'opportunità di risalire ad una visione più ampia, di interesse generale. Altro elemento significativo, i rapporti di positiva collaborazione generalmente instaurati con i vari uffici:

rispetto a 565 richieste di notizie o informazioni rivolte a vari uffici, solo in 26 casi non si è avuta risposta.

E' opportuno precisare che quando si riporta "caso risolto senza l'intervento dell'Ufficio" oppure "richiesta assistenza abbandonata" si intende il più delle volte che l'utente è stato aiutato condurre autonomamente la gestione del proprio caso o valutare la persistenza dell'interesse a portare avanti la questione. Non c'è difficoltà ad ammettere che, in alcuni casi, l'utente si è dichiarato non soddisfatto del modo in cui l'ufficio aveva impostato o condotto la questione, così come risultano agli atti i molti riconoscimenti all'Ufficio per aver risolto casi a volte complessi e difficili.

4.3. La Sanità

Molteplici ragioni hanno spinto i cittadini a ricorrere nel '98 al Difensore civico, per lo più legate a problemi organizzativi: smarrimento di cartelle cliniche e oggetti personali, errate tariffazioni ed esenzioni, erronee procedure nella raccolta del "consenso informato", difficoltà ad accedere a visite specialistiche, analisi domiciliari, prestazioni diagnostico-strumentali, barriere architettoniche, inadeguata assistenza domiciliare ai malati cronici, scelta del medico di famiglia e del pediatra, igiene e sicurezza nelle corsie sottoposte ad opere di manutenzione, consegna tardiva o smarrimento di referti, modalità di prenotazione nelle visite specialistiche, dimissioni precoci, disfunzioni nella gestione degli esami ecografici in gravidanza, ecc.

Nonostante alcuni progressi, una serie di difficoltà persistono in relazione alle liste di attesa per trattamenti radioterapici a pazienti oncologici, e per interventi chirurgici programmati; oppure alla scarsa trasparenza in generale delle liste. Frequenti sono ancora i casi dovuti

a carenze di posti letto, ad incidenti in reparti di cura, fino a comportamenti scorretti di personale sanitario e amministrativo. La conflittualità si è estesa alla cosiddetta *malpractice* (diagnostica o terapeutica), come mostrano i frequenti casi di cui l'Ufficio è investito.

L'adeguamento delle procedure relative al "consenso informato" non mostra ancora di contribuire in modo sostanziale al contenimento dei motivi di contrasto, nonostante l'impegno dei Comitati Etici locali, permane cioè una visione ancora tesa a "scaricare" la struttura e l'operatore di eventuali responsabilità.

E' un fatto comunque, al di là del bisogno di un nuovo rilievo della spesa sociale, che la ricerca scientifica e l'impatto delle tecnologie hanno aperto problematiche di grande importanza, che toccano anche principi e diritti inviolabili della persona umana, con evidenti riflessi per la difesa civica e l'attività della Commissione regionale di "bioetica" che vede la presenza di diritto dello stesso Difensore civico.

Da qui il bisogno di nuovi percorsi normativi a livello regionale tesi a determinare un avanzamento delle complessive condizioni di tutela, armonizzando le stesse competenze fra difesa civica istituzionale, tutela aziendale e impegno delle associazioni di volontariato, anche per eliminare confuse sovrapposizioni e dare certezza ai cittadini sui diversi ruoli della tutela.

Questa prospettiva, nell'ambito dei diversi ruoli e responsabilità di tutti i soggetti interessati, deve costituire un impulso a superare ritardi, resistenze e posizioni che rischiano di tradursi in un freno oggettivo per la piena estensione delle garanzie del cittadino. Oltre tutto i nuovi compiti affidati all'Ufficio del Difensore vanno ampliando gli stessi contenuti della "funzione civica" in rapporto ai più ampi processi di partecipazione e al ruolo delle formazioni sociali, con

particolare riferimento al volontariato per l'importanza che riveste soprattutto in ambito socio-sanitario.

4.3.1. *Le Carte dei servizi*

La diffusione delle Carte dei servizi, di pari passo alla istituzione degli Uffici relazioni con il pubblico presso ogni Azienda sanitaria, ha visto nel '98 l'impegno del Difensore civico toscano nel completamento della rete di Commissioni miste conciliative, ad oggi infatti restano assenti solo presso le Aziende ospedaliere di Pisa e Siena, mentre sono state di recente attivate le procedure per la istituzione della Commissione presso l'Azienda Usl di Livorno

Merita comunque rilevare, a conferma delle relazioni 1998 pervenute dagli "Uffici relazioni con il pubblico" delle Aziende sanitarie toscane, e dai casi trattati dalle Commissioni miste conciliative ed esaminati dall'Ufficio, che l'impianto degli strumenti di tutela, delineato in Toscana fin dal '95 e tradotto nei singoli regolamenti aziendali quale parte integrante delle carte dei servizi sanitari, ha saputo dimostrarsi funzionale, ancorché si rendano oggi necessari quegli adeguamenti che le difficoltà e le esperienze vanno consolidando.

Il fatto che la Toscana possa vantare in questo campo una lungimiranza che non ha riscontro nelle altre regioni, può e deve rappresentare uno stimolo a sperimentare fino in fondo le potenzialità esistenti. Gli stessi risultati ottenuti dal lavoro delle Commissioni miste conciliative spingono in questa direzione.

4.3.2. *Cartelle cliniche*

Non si può non denunciare la persistente disfunzione nella gestione e conservazione delle documentazioni sanitarie (cartelle cliniche,

schede anestesiole, ecc.): i casi di smarrimento non sono rari, così come quelli di "scarti" effettuati perfino senza la competente autorizzazione della sovrintendenza archivistica.

Neppure può essere taciuto il fatto che le cartelle cliniche considerate dalla legge atti pubblici, continuano spesso ad essere compilate in modo approssimativo, e comunque tale da rendere complessa e difficile la ricostruzione della vicenda sanitaria. Non di rado risultano mancanti delle anamnesi patologiche, degli esami ematochimici e indagini diagnostiche, del percorso terapeutico praticato ecc., rendendo difficoltosa la formulazione di motivati pareri anche da parte dei medici legali che operano in collaborazione con il Difensore civico.

Siamo di fronte ad una mancanza di trasparenza che oramai viene sempre più considerata sinonimo di inadeguatezza e inefficienza. Da qui l'invito, che è doveroso rinnovare con spirito di collaborazione, sia alle Aziende sanitarie (in particolare quelle ospedaliere, dove tali disfunzioni appaiono più marcate) sia alla Regione, per opportune direttive tese a rimuovere comportamenti che potrebbero fino a configurare situazioni di responsabilità professionale.

4.3.3. Liste di attesa

Anche nel 1998 in tutte le Aziende sanitarie si è registrato un ulteriore sensibile abbassamento dei tempi di attesa per effettuare la gran parte degli esami diagnostici e strumentali, quale effetto di un orientamento che si va traducendo in normative più cogenti e che trova riscontro anche nel PSR 1999-2001. Restano tuttavia pressoché

immutati i lunghi tempi per accedere a ricoveri programmati (soprattutto in reparti di chirurgia, ortopedia ed oculistica).

I lunghi tempi e la scarsa trasparenza delle liste di attesa sono all'origine di un diffuso malessere, che induce molti cittadini alla ricerca di alternative, offerte soprattutto dal privato, con evidenti ripercussioni di natura economica. Non si riducono pertanto le proteste dei cittadini su un tema quindi prioritario per le Aziende sanitarie, soprattutto quelle ospedaliere, che impone un maggior controllo e una efficace determinazione.

4.3.4. Trattamento dei dati personali

La legge 675/1996 sulla "tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali" ha trovato di recente applicazione in direttive e criteri operativi che hanno determinato migliori condizioni di tutela, anche grazie all'opera portata avanti dal Garante per la privacy.

Sulle informazioni che attengono alla sfera privata del cittadino, la serie di regole e modulistiche varate dalle Aziende sanitarie si presentano purtroppo ancora "difensive", tese cioè a tutelare per lo più l'Azienda e gli operatori, restringendo con gravose procedure il diritto di accesso alla gestione, trasmissione e conservazione dei dati, fino a casi limite come il diniego di informazioni sulla degenza o meno di un cittadino.

Indubbiamente questa importante legge va determinando una crescente consapevolezza riguardo a fondamentali diritti della persona umana, una maggiore attenzione ai principi di naturale riservatezza e dignità del paziente. Le denunce pervenute all'Ufficio confermano comunque l'esigenza di soluzioni organizzative idonee a superare

comportamenti radicati, che appaiono ancora lontani da una moderna tutela del cittadino-utente.

Anche nel '98 sono pervenuti al Difensore civico casi che evidenziano:

- visite praticate in locali non idonei a salvaguardare un essenziale riserbo;
- acquisizione del "consenso informato" e dell'anamnesi fisiologica e sociale del paziente in ambienti inadeguati ad assicurare un aperto e riservato colloquio con i medici;
- informazioni cliniche comunicate dai medici durante la visita nei reparti in presenza di altri pazienti;
- scarsa considerazione del malato nei colloqui agli sportelli amministrativi rispetto al quadro clinico e alle indagini cui è sottoposto;
- poca attenzione anche nei confronti dei familiari, perfino in gravi momenti che precedono e seguono un decesso.
- situazioni di promiscuità indotte da accorpamenti forzosi di sezioni nell'ambito della stessa unità operativa.

Su questi aspetti occorre che le Aziende sanitarie adottino misure in grado di rispondere alla crescente sensibilità dei cittadini, favorendo in ogni ambiente standard qualitativi e livelli di rispetto che appaiono ormai imprescindibili in una società avanzata.

4.3.5. *Scelta del medico di base*

L'Ufficio ha aperto numerose pratiche su istanza di cittadini (soprattutto residenti nei Comuni convenzionati, ma non solo) i quali, pur trovandosi nelle condizioni che, in base alla normativa vigente

(Accordo collettivo per i medici di medicina generale) la consentono, tuttavia si erano visti respingere dalla Asl di appartenenza la richiesta di scelta "in deroga" del medico di famiglia.

In base all'Accordo collettivo, infatti, la scelta del medico di base avviene nell'elenco dei medici iscritti nel proprio Comune di residenza¹; la scelta di un medico in un Comune limitrofo (c.d. scelta "in deroga") può avvenire, previo parere favorevole del Comitato consultivo dell'Azienda sanitaria, solo per motivi di migliore viabilità, o di vicinanza, o comunque in casi eccezionali.

In qualche caso l'Ufficio ha fornito assistenza anche nella redazione di istanze per il riesame del provvedimento di diniego, in altri ha monitorato l'iter promosso direttamente dagli stessi cittadini. In tutti i casi le questioni si sono risolte nel senso desiderato dagli utenti.

4.3.6. *Prescrizione farmaceutiche*

A seguito della revisione (G.U. 13/10/1998) delle disposizioni per la prescrizione di numerosi farmaci, riconosciuti a totale o parziale carico del Servizio sanitario nazionale, solamente in particolari circostanze cliniche o per specifiche patologie il nostro Ufficio ha ricevuto istanze, sia da parte dei medici che lamentavano le difficoltà nella redazione delle ricette (attenta consultazione della scheda tecnica di ciascun farmaco per controllare i vincoli indicati alla voce "regime di dispensazione al pubblico"), sia, ovviamente, da parte dei cittadini, i quali, ancora una volta, sono stati chiamati a pagare per scelte dettate dal contenimento della spesa pubblica.

¹ Merita però segnalare che analoga norma contenuta nel precedente Accordo era stata dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato perché in contrasto con la L. 833/78 e successive modificazioni.

In pratica si sono verificati due regimi di prescrizione. Uno in ambito ospedaliero, che consente di somministrare gratuitamente al malato farmaci ritenuti indispensabili dal medico e l'altro che impone di far pagare all'assistito gli stessi farmaci, se prescritti sul territorio, con la conseguenza che dopo la dimissione dall'ospedale il paziente deve continuare la terapia domiciliare con specialità diverse, oppure, ove scelga la continuità terapeutica, pagarsi per intero le medicine.

La questione è stata, per così dire, risolta dal Ministero della Sanità che ha richiamato l'applicazione di una propria circolare emanata nel 1997, contenente la raccomandazione alle strutture pubbliche affinché al momento della dimissione di un paziente, nell'indicazione terapeutica, si tenga conto, per le cure domiciliari, dei limiti e dei vincoli posti dal prontuario terapeutico nazionale e dalle "note" della Commissione unica per il farmaco.

Per quanto riguarda, infine i medici, le complicate disposizioni avanti menzionate, non rappresentano solo un ulteriore aggravio della procedura prescrittiva dei farmaci, ma in caso di errore, diventano una vera e propria violazione di legge. Infatti, l'art. 1, comma 4 della Legge 425/96 impone al medico di rimborsare al Servizio Sanitario i farmaci prescritti senza osservare le condizioni e le limitazioni previste dal prontuario terapeutico e dai provvedimenti CUF.

Anche in ordine alla pluriprescrizione (massimo 6 specialità) per i malati affetti da patologie croniche la legge vieta di prescrivere un quantitativo di farmaci superiore al fabbisogno di tre mesi di cura, ed anche in questo caso per le irregolarità commesse viene richiesto il rimborso della spesa indebitamente sostenuta dal Servizio Sanitario Nazionale.

Per la soluzione di queste ultime questioni, la Giunta Regionale con deliberazione n. 254 dell'8/3/1999, sulla base di un protocollo d'intesa sottoscritto dalle Aziende Sanitarie e dal Presidente della Consulta degli Ordini dei Medici della Toscana in data 10/2/99 (al quale hanno successivamente aderito anche le organizzazioni sindacali mediche Fimng, Snami, Sumai e Anao-Assomed), ha approvato le linee guida per la prescrizione ed il regolamento delle contestazioni di cui alla citata legge n.425 del 1996.

Ad oggi l'Ufficio non ha potuto valutare gli effetti pratici di questa intesa, ma la lettura del testo fa sperare in una semplificazione delle procedure inerenti le prestazioni dei farmaci, nell'interesse sia della categoria dei medici che dei cittadini.

4.3.7. Farmaci non registrati in Italia

L'Ufficio è stato più volte interessato al reperimento di farmaci non presenti nel prontuario nazionale, per quelle persone che, in mancanza di valide alternative terapeutiche, ne hanno assoluta e continuativa necessità. Una particolare specialità medicinale ha riguardato più richieste, evidenziando le medesime difficoltà di acquisto.

Il problema è stato fatto presente al responsabile per l'assistenza farmaceutica del Dipartimento del diritto alla salute e delle politiche di solidarietà, il quale ha presto comunicato all'Ufficio l'intenzione di farsi carico di un'azione presso gli organi competenti. Una nota del Dipartimento per la valutazione dei medicinali del Ministero della Sanità è quindi pervenuta all'Ufficio, spiegando che il caso sarebbe stato esaminato al fine di individuare soluzioni adeguate.

Il risultato che si spera di ottenere è l'inserimento del farmaco in questione negli elenchi predisposti dalla Commissione Unica del Farmaco, fra quelli cioè erogabili dal Servizio sanitario anche se non autorizzati al commercio in Italia.

Attualmente la procedura prevista dalla normativa per l'acquisto del prodotto è infatti piuttosto macchinosa per chi ha bisogno del farmaco in maniera continuativa. La legge stabilisce infatti che nessuno può importare in Italia specialità medicinali senza l'autorizzazione del Ministero della sanità, tranne per quantitativi destinati ad un trattamento non superiore a trenta giorni, portati personalmente dal viaggiatore o spediti su richiesta del medico curante. In attesa di cambiamenti, questa rappresenta oggi l'unica strada praticabile.

4.3.8. *Infezioni ospedaliere*

Alcuni casi trattati nel 1998 riguardanti presunte negligenze (complicanze post-operatorie dovute a malposizionamento del drenaggio e infezione contratta sul tavolo operatorio per ipotizzata carente sterilizzazione di ferri o biancheria), tuttora all'esame dei nostri consulenti medico legali, unitamente ad alcune segnalazioni riguardanti carenze di pulizia degli ambienti di ricovero, ivi compresi i bagni, e alla mancanza di idonee precauzioni in occasione di procedure assistenziali routinarie (uso dei guanti), offrono l'occasione per un accenno alle infezioni nosocomiali che, oltre a rappresentare un problema, possono causare anche danni assai gravi al cittadino.

Occorre premettere che non tutte le infezioni sono facilmente prevenibili, perché alcune non dipendono da possibili manovre incongrue praticate in occasione dei trattamenti assistenziali, bensì da

fattori non modificabili in quanto legati alle condizioni cliniche del paziente.

Uno dei motivi che negli ultimi anni ha fatto notevolmente abbassare la soglia di attenzione nei confronti dell'osservanza delle basilari procedure di igiene ospedaliera è rappresentato dal crescente successo della terapia antibiotica. In proposito, però, non va dimenticato come il massiccio ricorso, in questi anni, alla terapia antibiotica profilattica ha portato a selezionare ceppi di germi molto aggressivi, come lo "stafilococco aureo", assai resistente al trattamento antibiotico.

Il problema non è stato sottovalutato dal Piano sanitario nazionale 1999/2001 che prevede, per il triennio di vigenza, l'obiettivo della riduzione del 25% delle infezioni ospedaliere, oggi stimate nell'ordine del 5-10% (dato nazionale). Su questo delicato problema avremmo voluto leggere anche nel piano sanitario regionale della Toscana 1999/2001 un identico impegno.

In attuazione anche di questi indirizzi ministeriali auspichiamo che le Aziende Sanitarie e quelle Ospedaliere mettano quanto prima in atto idonee misure igienico-preventive, di sorveglianza epidemiologica, di formazioni degli operatori sanitari e di informazione per gli utenti (causa frequente di infezioni provenienti dall'esterno), al fine di ridurre sensibilmente le infezioni contratte dai pazienti. Non possiamo ammettere che il cittadino entrato in ospedale per curarsi, ne esca con patologie contratte nello stesso ospedale.

Un recente studio ha evidenziato come semplici accorgimenti ed accorte procedure possano abbattere fino al 30-35% il tasso di infezione dovuto all'inquinamento ambientale derivato dalla presenza

umana nei momenti di massima esposizione del paziente (sala operatoria).

Si tratta, nella sostanza, di applicare dei protocolli comportamentali relativi alla gestione delle attività durante gli interventi chirurgici, l'impiego corretto delle misure personali (divise, camici, mascherine, cappello ecc.) ed una attenta organizzazione del lavoro orientata alla corretta gestione del materiale sterile e alla rimozione meccanica della polvere e dello sporco dalle superfici.

Altre fondamentali pratiche di disinfezione alle quali non sempre viene data la dovuta attenzione sono quelle che attengono alla detersione meccanica di pavimenti, mura e lavandini dei reparti di degenza. Riguardo a questo ultimo aspetto auspichiamo anche un maggior controllo sulle attività esercitate dalle ditte aggiudicatrici degli appalti per le pulizie dei presidi ospedalieri.

4.3.9. *Iniziativa a tutela dei diritti ex lege 210/92*

Come descritto nella parte relativa all'attuazione nel '98 della legge 127/97, l'assistenza ai soggetti che hanno subito danni da emotrasfusioni o da vaccinazioni ha costituito un aspetto peculiare dell'attività dell'Ufficio che ha aperto altre 68 pratiche rispetto all'anno precedente. Dall'entrata in vigore della legge 210/92 i casi trattati ammontano così ad oltre 450.

Una dimensione quantitativa che, sotto la pressione dei cittadini, ha finito per caratterizzare il Difensore civico quale punto di riferimento non solo per la presentazione di domande di risarcimento all'Azienda sanitaria territoriale e di ricorsi all'amministrazione sanitaria centrale, ma anche per iniziative più generali che comunque attengono alla salvaguardia di diritti collettivi.

In questo quadro si collocano:

- le petizioni promosse nei confronti dei due rami del Parlamento per la modifica della legge 210/92, attualmente all'esame della Camera che attraverso la Commissione affari sociali sta procedendo alla valutazione degli emendamenti e delle petizioni ricevute;
- le diffide al Ministero della Sanità per il recupero degli interessi legali e la rivalutazione monetaria non erogati in fase di riconoscimento del danno;
- l'azione collettiva tesa a sollevare la questione di legittimità costituzionale della L.210/92 nella parte in cui non riconosce a favore di coloro che presentino danni irreversibili da Aids ed epatiti post-trasfusionali, contratte nel corso di trattamenti sanitari, il diritto ad un equo indennizzo a carico dello Stato per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e l'ottenimento della prestazione prevista dalla citata legge (il mese successivo a quello della presentazione della domanda di indennizzo).

4.3.10. *L'emodialisi*

Al di là del problema degli alimenti iproteici ai nefropatici, il Difensore civico aveva segnalato una serie di problemi organizzativi, anche grazie alla costante collaborazione con la sezione regionale dell'Aned (Associazione Nazionale Emodializzati), che si possono sintetizzare come segue:

- 1) l'inadeguatezza delle strutture destinate alla dialisi nel presidio dell'Azienda Ospedaliera di Careggi e di Livorno. Sembra che a Livorno siano finalmente in corso i lavori di ristrutturazione, mentre a Firenze la problematica è ancora aperta;

- 2) l'individuazione del Centro dialisi più vicino al dializzato. È capitato che residenti a Sesto Fiorentino debbano recarsi a Figline Valdarno, o di Borgo S. Lorenzo a Ponte a Niccheri, di Poggibonsi a Volterra ecc., con conseguenti aumenti dei costi per il trasporto (a carico della Usl) e grave pregiudizio per i dializzati (la dialisi dura già di per sé quattro ore al giorno per tre volte alla settimana, si immagina se a ciò si aggiunge il tempo di recarsi ad un centro lontano da casa);
- 3) la lunghezza dei tempi d'attesa, quando il dializzato è in condizioni di salute particolarmente precarie e si richieda il trasporto in ambulanza. Capita talvolta che il dializzato sia portato con grosso anticipo al centro dialisi o ripreso con grosso ritardo.
- 4) la mobilità dei dializzati, dal momento che i posti di dialisi sono limitati in tutte le aziende Usl e quasi tutti occupati da soggetti presenti sul territorio. Un mese di ferie al mare o in montagna per un dializzato può divenire una vera e propria odissea; senza contare il fatto che la Toscana è zona turistica e per un soggetto proveniente da un'altra regione o da un altro Stato, raramente è possibile trovare un'adeguata sistemazione per dializzare mentre in viaggio.

La segnalazione delle problematiche ha trovato una positiva attenzione da parte della Regione. Il piano sanitario 1999-2001 ha previsto un'azione programmata per i nefropatici cronici (cap. IV lett. "c" punto 1 del Piano Sanitario Regionale). I principi guida dell'azione sono la centralità del paziente nell'organizzazione dei servizi rivolti ai nefropatici cronici e il coordinamento e l'integrazione fra i diversi momenti in cui si articola l'assistenza.

È prevista anche una apposita Commissione regionale che sarà istituita dalla Giunta Regionale. La proposta di Piano presentata al

Consiglio regionale prevedeva l'espressa presenza del Difensore civico regionale in questa Commissione, sulla scorta degli sperimentati rapporti di collaborazione con gli uffici della Giunta competenti e con l'Associazione nazionale emodializzati regionale. Tale previsione è scomparsa nell'ultima stesura del Piano sanitario approvata dal Consiglio Regionale dove – per la composizione della Commissione – si fa riferimento alla “premessa del Capitolo”, dove è prevista espressamente soltanto la presenza delle associazioni di pazienti e degli organismi di tutela e volontariato privati.

Importante è che il Piano prenda finalmente in considerazione “a tutto tondo” le problematiche dei dializzati in modo organico, ma indubbiamente non si può non registrare la prosecuzione di una logica che continua a non volere vedere come uniti il momento della tutela istituzionale e la ricognizione dai singoli casi di disfunzioni organizzative generali da sottoporre ad Aziende Usl e Regione.

4.3.11. I trattamenti di alta specializzazione.

I trattamenti di alta e altissima specializzazione in Italia e all'estero continuano ad essere oggetto di conflitti fra Aziende Usl e cittadini e di segnalazioni da parte del Difensore civico che ha focalizzato l'attenzione su quattro elementi principali:

- 1) informazione dei pazienti, anche attraverso i medici di base (spesso gli unici interlocutori “pubblici” del paziente in procinto di recarsi all'estero), sulle procedure da seguire: in questo settore è stata richiesta la collaborazione della Regione e dell'Ordine dei medici. Il problema dell'informazione investe due settori:
 - a) l'informazione sulle procedure amministrative: si è ottenuta la collaborazione della Regione che ha nuovamente diffuso le

informazioni necessarie. Analogamente il periodico dell'Ordine dei Medici ha interessato direttamente i pazienti. L'accesso ai centri di altissima specializzazione comporta sempre la richiesta di una autorizzazione preventiva, ed anche nei casi di urgenza è necessaria quantomeno la preventiva istruttoria della pratica, a causa della tassatività delle disposizioni ministeriali.

- b) l'informazione sui percorsi assistenziali, che presenta ancora grosse carenze. Il Piano Sanitario Regionale (Parte II, punto I, par. 3) mette al centro della procedura sanitaria il percorso assistenziale, tentando di costruire un servizio sanitario che parta dalla domanda del cittadino e non più dall'offerta delle strutture. Tuttavia è ancora scarsa l'informazione sui centri (anche pubblici) più in grado di fornire assistenza e cure per determinate patologie, con la conseguenza che spesso il cittadino viene a conoscenza dell'esistenza di Centri di altissima specializzazione attraverso una sorta di *tam-tam* fra i malati di una stessa patologia. Manca dunque una indicazione del servizio pubblico sulla serietà e l'affidabilità delle strutture di altissima specializzazione in Italia e all'estero o una concreta indicazione delle alternative che il servizio pubblico o privato accreditato può offrire per determinate patologie. È anche necessario che il sistema pubblico si attivi, attraverso la Regione e il Ministero per definire l'effettiva affidabilità scientifica di determinati centri di altissima specializzazione in Italia o all'estero. Federalismo ed autonomia decisionale della Regione non può significare infatti disparità di trattamento fra cittadini di Regioni diverse e non si può pensare che le cure in un determinato centro di altissima specializzazione siano

sistematicamente autorizzate da determinate regioni e sistematicamente rifiutate dalla Toscana. È necessario fare luce sull'effettiva validità di un determinato Centro estero o italiano secondo parametri e standard concordati in sede di conferenza stato regioni e monitorati da regioni e Ministero della Sanità.

2) Il problema delle risposte dei Centri Regionali di Riferimento, riguardo alla completezza delle indicazioni e della motivazione dei dinieghi, e dei problemi etici e deontologici connessi. Si può osservare infatti che:

a) la motivazione dei dinieghi è spesso insufficiente o vaga. Ci si limita ad affermare che l'intervento o la cura richiesti possono essere effettuati anche presso centri pubblici presenti nel territorio toscano. Neanche a richiesta dell'interessato in sede di ricorso al Direttore Generale si forniscono precise indicazioni in merito al numero di casi effettivamente affrontato dal Centro pubblico richiesto, alle tecniche operatorie o curative utilizzate presso i centri pubblici, la percentuale di successo. Non si può pensare che esistano atti sottratti all'obbligo di motivazione previsto dalla L. 241/90, indipendentemente dal livello di tecnicità e di specializzazione del parere medico richiesto al Centro Regionale di Riferimento. Inoltre fra i vari centri di Riferimento in Toscana (per determinate patologie sono più di uno su tutto il territorio Regionale) e fra quelli italiani dovrebbero essere promossi periodici incontri e dibattiti al fine di definire parametri comuni per valutare le richieste di autorizzazione e l'effettiva affidabilità dei Centri di Altissima specializzazione. La normativa tende infatti a valutare la

richiesta di cura all'estero come richiesta passibile di univoca risposta tecnica, senza alcuna possibile differenza fra i vari medici che danno il parere mentre non è così;

- b) la mancanza di chiare informazioni sulle alternative nel pubblico: come già fatto presente sopra, il paziente spesso si trova di fronte al rifiuto del Centro Regionale di Riferimento per un Centro di altissima specializzazione con cui ha stabilito un rapporto fiduciario. Ha come alternativa solo una indicazione di massima sui presidi ospedalieri a cui rivolgersi per una determinata cura od operazione, senza l'individuazione di alcun interlocutore diretto. È necessario invece, da un lato, che sia inserito all'interno del percorso assistenziale e che gli siano forniti i supporti tecnici e specialistici per avanzare la richiesta di trasferimento; dall'altro – in caso di diniego - che siano offerte concrete indicazioni delle alternative presso i centri pubblici presenti sul territorio regionale e nazionale. In questo senso la Regione e le Aziende Usl si stanno muovendo, anche attraverso i nuovi parametri del piano per quanto riguarda il concetto di "percorso assistenziale";
- c) problemi etici e deontologici. È necessario che si regolino con chiarezza due aspetti. Il primo riguarda il rapporto fra paziente e medico del Centro Regionale di riferimento, di fronte a prassi che vedono il paziente recarsi a visita privata dal medico responsabile del Centro di riferimento cui è stato richiesto il parere. La questione presenta anche risvolti etici e deontologici da approfondire. La seconda perplessità riguarda la circostanza che i medici del Centro Regionale di Riferimento non sono delegati al solo rilascio dei pareri ma fanno capo alle

unità operative ospedaliere delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere. Lascia perplessi la circostanza che essi indichino spesso come Centro alternativo a quello di altissima specializzazione richiesto, la stessa struttura a cui fanno capo. Al di là dell'affidabilità della struttura pubblica, è evidente che il cittadino che si vede opporre il diniego ha legittime perplessità sull'effettiva imparzialità del professionista che indichi il centro da lui stesso diretto come centro pubblico alternativo a quello di altissima specializzazione richiesto.

- 3) Incertezza delle liste di attesa. E' frequente che, a seguito della richiesta di intervento presso un centro di altissima specializzazione a causa della lunghezza delle liste di attesa presso centri pubblici in Italia, i tempi di attesa divengano improvvisamente brevissimi. Il Piano sanitario regionale affronta il problema delle liste di attesa (limitatamente alle prestazioni diagnostiche ed ambulatoriali) e del resto l'obbligo di avere liste di attesa trasparenti e accessibili è stato ribadito da numerose sentenze del Tar. Sul punto non c'è ancora sufficiente chiarezza e trasparenza e sarebbe opportuna una forte presa di posizione da parte della Regione.
- 4) Problema dell'effettività dei ricorsi al Direttore Generale. In sede di ricorso, il Direttore Generale si limita per lo più a confermare il diniego del Centro regionale di riferimento. Il momento del ricorso, che potrebbe divenire uno strumento efficace per valutare il caso sotto punti di vista diversi da quello strettamente medico o per spiegare il punto di vista dell'Azienda, evitando il ricorso al Tar da parte dell'interessato, diventa spesso superfluo, di mera conferma del diniego del Centro Regionale di Riferimento. Su questo argomento il Difensore civico ha sovente espresso le proprie

perplexità, per singoli casi, alle Aziende Usl, e ha più volte chiesto alla Regione di intervenire per affermare parametri più precisi, in modo da obbligare le Aziende Usl ad essere più analitiche e precise in sede di valutazione del ricorso. Resta il problema più volte segnalato: si preferisce non adottare un provvedimento in sede di autotutela, affrontando il rischio di un ricorso al Tar, con maggiori spese ed oneri per l'Azienda in caso di soccombenza, ma con minori rischi di responsabilità contabile e di accuse di "danni erariali". È però necessaria una maggiore attenzione per rendere effettivo questo strumento di tutela non giurisdizionale, che potrebbe essere efficace nel migliorare il dialogo ed i rapporti fra servizio sanitario regionale e cittadini.

Infine va rilevata la necessità di affrontare la problematica per quanto attiene le cure all'interno dell'Unione Europea. Non si può infatti ignorare la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee che ha ribadito l'eccezione alla libertà di circolazione, che i Trattati istitutivi consentano in sanità, solo quando l'autorizzazione a cure presso altri centri dell'Unione Europea possa mettere in pericolo l'organizzazione sanitaria di uno degli stati membri. Le recenti sentenze della Corte di Giustizia hanno ribadito che tale norma non può comunque costituire impedimento alla libertà di fruire di cure sanitarie in altri paesi dell'Unione con costi a carico del proprio servizio sanitario nazionale.

4.3.12. In materia di farmacie comunali

Nel corso del 1998 sono state aperte otto pratiche in materia di farmacie. Nello stesso anno sono state portate a conclusione quelle aperte nel 1997, cui si aggiungono le nuove di questi primi mesi del

'99. Complessivamente nel 1998 l'Ufficio ha esaminato circa venti questioni relative alle farmacie. Quelle di maggiore rilievo possono essere ricondotte a tre argomenti di natura generale: il riconoscimento dell'indennità di residenza alle farmacie rurali sussidiate, la revisione delle piante organiche, le competenze della Commissione tecnica e di vigilanza. Gli interventi hanno riguardato le Aziende Sanitarie di Arezzo, di Siena, di Lucca e di Prato.

1. Riconoscimento dell'indennità di residenza alle farmacie rurali sussidiate. La legge 221/68 disciplina il procedimento per il riconoscimento, alle farmacie rurali, dell'indennità di residenza, distinguendo a seconda che siano ubicate in località con popolazione inferiore o superiore ai tremila abitanti. In base a questo presupposto viene determinato l'importo dell'indennità e, in modo particolare, nei casi di farmacie ubicate in località con meno di 3000 abitanti, al farmacista viene riconosciuto un diritto soggettivo perfetto alla corresponsione dell'indennità, vincolato alla mera verifica dell'esistenza dei presupposti previsti dalla legge, verifica che acquista dunque importanza decisiva per la successiva attività amministrativa.

Il quesito concerneva il metodo adottato per la determinazione della quota di popolazione da riferire alla farmacia e quindi l'inserimento di quest'ultima nell'una o nell'altra fascia. La legge rinvia, per il calcolo della popolazione residente nei Comuni, nelle frazioni e nei centri abitati, ai dati ufficiali pubblicati dall'Istituto Centrale di Statistica o, in mancanza, alle attestazioni della Prefettura, ed una successiva legge di interpretazione autentica precisa che si deve tenere conto della popolazione della località o agglomerato rurale in cui è ubicata la farmacia, prescindendo dalla popolazione della sede farmaceutica prevista dalla pianta organica.

Il contrasto nasceva dall'interpretazione del combinato disposto della legge nazionale e della relativa norma regionale, prevedendo quest'ultima una certificazione del Sindaco che attesti la consistenza della popolazione residente al 31 dicembre dell'anno precedente al biennio di riferimento.

Previsione chiaramente finalizzata a correggere eventuali differenze tra i dati risultanti in via ufficiale e quelli effettivi, eventualmente certificabili dal Sindaco, ma che ha generato contrasti interpretativi. L'individuazione degli ambiti territoriali ha dato luogo a problemi soprattutto per il computo degli abitanti delle cosiddette "case sparse", che possono modificare sostanzialmente la situazione a seconda che vengano riferiti ad una farmacia anziché ad un'altra.

Il principio è che, per la determinazione della popolazione della località o agglomerato, si deve tener conto anche di tutti coloro che, pur residenti nelle zone di campagna limitrofe al centro in cui ha sede la farmacia, fanno presumibilmente riferimento in modo continuativo ed abituale all'insediamento principale.

Non poche difficoltà si incontrano in questo tipo di conteggio e ciò ha spinto l'Azienda Sanitaria a chiedere al Sindaco una certificazione sulla consistenza della popolazione. Considerata l'impossibilità di certificare gli utenti effettivi delle singole farmacie rurali, si è posto il problema di comprendere il significato dell'adempimento richiesto agli ufficiali di anagrafe ed anche di valutarne la legittimità.

La questione, particolarmente complessa nei suoi elementi di dettaglio, è stata risolta grazie alla collaborazione dell'Azienda sanitaria, della Regione e dell'Associazione Titolari delle Farmacie. Tutte le farmacie che avevano presentato la richiesta sono risultate in possesso dei requisiti previsti dalla legge, ed hanno potuto ottenere

l'indennità di residenza. Ma il caso concreto ha offerto la possibilità di affrontare la questione da un punto di vista generale, anche in relazione ad una recente pronuncia della Corte di Cassazione.

2. Revisione della pianta organica. Continuano ad essere segnalati problemi che derivano dai ritardi nelle revisioni delle piante organiche delle farmacie, peraltro accennati nella relazione dello scorso anno e che avevano sollevato perfino polemiche tra i vari soggetti coinvolti nel procedimento di revisione.

La revisione dovrebbe essere fatta, ai sensi della legislazione vigente, ogni due anni sulla base dei dati relativi alla popolazione residente nel Comune e pubblicati dall'Istituto Centrale di Statistica. Di fatto i termini sono molto più lunghi, sino ad arrivare in alcune realtà ad un ritardo di quasi trenta anni (il caso della pianta organica del Comune di Arezzo o di quella del Comune di Lucca), con la conseguenza di mantenere ferma una situazione non più rispondente alle variazioni intervenute nelle zone farmaceutiche, e quindi possibile causa di gravi squilibri nella distribuzione dell'assistenza sul territorio. Non si tratta solo di assicurare condizioni analoghe per chi esercita l'attività farmaceutica, né di tutelare solo l'esercizio di un'attività economica ma anche, e soprattutto, di verificare che il servizio sia svolto in modo efficiente su tutto il territorio.

Gli spostamenti di popolazione all'interno del territorio comunale (in genere dal centro storico verso la periferia), anche in assenza di un complessivo aumento della popolazione, provocano alterazioni nel rapporto tra farmacie ed utenza servita, rendendo necessaria una costante verifica della validità dei confini delle sedi farmaceutiche.

La revisione di una pianta organica richiede però la partecipazione al procedimento di più soggetti (la Regione, il Comune, l'Ordine dei

Farmacisti e l'Azienda Sanitaria territorialmente competente) e proprio la distribuzione delle competenze (deliberative per la Regione e consultive per gli altri) provoca ritardi ed interruzioni del procedimento. Le strutture regionali hanno necessità di far riferimento a chi conosce da vicino le esigenze del territorio, nel caso i Comuni, e sono pertanto legate ai tempi di questi ultimi. La Regione Toscana, proprio nel 1998, e per voce dell'Assessore alla sanità, ha indicato tre fasi distinte e successive per conseguire il riassetto territoriale delle farmacie:

- a) ridelimitazione delle sedi per spostamenti nella distribuzione della popolazione senza aumento demografico complessivo;
- b) eventuali autorizzazioni al trasferimento dei locali delle farmacie all'interno delle sedi farmaceutiche ridelimitate;
- c) eventuale decentramento, qualora le prime due azioni non siano sufficienti a garantire un'adeguata assistenza farmaceutica alla popolazione.

Purtroppo, nonostante le intenzioni, i fatti dimostrano che vi sono ancora situazioni di grave ritardo e che la situazione di stallo può essere superata solo se tutti i soggetti coinvolti cooperano e se ognuno di essi prende consapevolezza delle proprie attribuzioni.

In tutte le occasioni nelle quali sono stati richiesti alla Regione chiarimenti sulle ragioni per le quali la proposta di revisione viene sostanzialmente rimessa alla valutazione di soggetti che per legge dovrebbero esprimere solo pareri, e quindi esercitare una mera funzione consultiva, è stato replicato confermando che l'esercizio del potere rimane in capo alla Giunta Regionale, e che il contributo delle realtà locali è fondamentale per la conoscenza dei bisogni di assistenza farmaceutica nel territorio e per evitare che vi sia una

sostanziale differenza tra quanto elaborato in via astratta negli uffici regionali e quanto necessario in concreto.

Non si può non condividere e apprezzare lo spirito di collaborazione che induce la Regione ad ispirarsi ai principi della concertazione, fatto è che, in concreto, ciò non appare sufficiente a risolvere le disfunzioni che si verificano.

Una proposta di legge per il riordino della disciplina della materia, presentata dalla Giunta Regionale nell'aprile dello scorso anno, risulta ancora all'esame della IV Commissione Consiliare: un'ulteriore testimonianza delle difficoltà che si incontrano nel tentativo di dare un assetto razionale alla materia.

Il procedimento delineato nella originaria formulazione della proposta prevedeva che, per l'approvazione della pianta organica delle farmacie, l'istruttoria fosse svolta dall'Asl territorialmente competente, dopo aver acquisito la proposta del Comune interessato ed il parere dell'Ordine dei Farmacisti. Nonostante il tentativo di sistemazione contenuto nella proposta di legge, molti dubbi sorgono in relazione all'efficacia della procedura indicata (se tale rimarrà nel testo definitivo): è previsto un meccanismo che consente di superare l'inerzia dei Comuni, qualora essi ritardino nel presentare gli atti all'Azienda Sanitaria, ma non è previsto un analogo meccanismo nel caso che il ritardo dipenda dall'Azienda, ovvero nel caso in cui questa non si attivi tempestivamente nei confronti del Comune.

Diviene fondamentale che la Regione, formalmente titolare del potere di approvazione delle piante organiche delle farmacie, eserciti una vigilanza costante e ponga un'attenzione particolare sul rispetto dei tempi da parte dei vari soggetti chiamati a predisporre gli atti di rispettiva competenza, per non rispondere eventualmente di

responsabilità derivanti da un insufficiente controllo dell'attività dell'Azienda Sanitaria.

3. Competenza della Commissione tecnica e di vigilanza. Ad un farmacista viene addebitata una sanzione per errata contabilizzazione di ricette, indicate come esenti per motivi di reddito, ma risultate prive, ad un successivo controllo, della richiesta autocertificazione. I motivi di contestazione avanzati dal farmacista non riguardavano il merito della questione, quanto il procedimento seguito, in particolare il mancato esame del caso da parte della Commissione tecnica e di vigilanza, così come previsto dal vigente Accordo Nazionale.

L'Azienda Sanitaria ha preferito gestire in via diretta gli accertamenti ritenuti opportuni e non ha rimesso la questione all'esame della Commissione tecnica e di vigilanza, ritenendo che la materia oggetto del contenzioso fosse estranea alla competenza dell'organismo collegiale.

L'equivoco – poi eliminato – nasceva anche dall'interpretazione di una risposta che la Commissione aveva dato ad un quesito postole in precedenza in un caso che, solo per alcuni aspetti, poteva essere assimilato a quello della verifica dei casi di errata contabilizzazione delle ricette.

Affermare o negare la competenza della Commissione non si traduceva in una pura questione di forma, ma aveva importanti riflessi soprattutto in tema di garanzia del contraddittorio, sostanzialmente mancante nel procedimento seguito dall'Azienda. Già l'esiguità del termine concesso al titolare della farmacia per la presentazione delle osservazioni era tale da non rendere possibile la predisposizione di una linea difensiva adeguata, sia in considerazione

della mole di documenti che avrebbero dovuto essere visionati per verificare il fondamento degli addebiti, sia per l'incertezza derivante dalla mancata indicazione delle ricette per le quali si affermava l'errata contabilizzazione.

L'Ufficio ha fatto quindi presente l'importanza di rispettare il procedimento dinanzi alla Commissione, che ha tra le proprie finalità quella di consentire alla farmacia di produrre delle controdeduzioni rispetto alle contestazioni mosse, ponendosi quale importante momento di verifica e di confronto. Questa tesi fatta propria dalla Regione Toscana, chiamata ad esprimere un giudizio su un caso analogo, ha avuto il sostegno della stessa Commissione provinciale tecnica e di vigilanza la quale ha affermato la propria competenza in materia.

4.3.13. Accredito delle strutture sanitarie

Si dà conto di un problema, in pieno corso di istruttoria, relativo al sistema di accredito delle strutture sanitarie private per prestazioni ambulatoriali specialistiche, di diagnostica strumentale e di laboratorio.

Il caso nasce quando un'Azienda sanitaria decide di ridurre drasticamente i livelli di assistenza ambulatoriale fornita dalle proprie strutture e da quelle accreditate, e di non rinnovare l'accredito per le branche di diagnostica strumentale e di laboratorio.

La decisione genera le rimostranze di due associazioni di operatori sanitari privati che contestano la legittimità della decisione del direttore generale ritenendola in contrasto con le norme vigenti e con gli accordi tra le formazioni sindacali e l'assessorato regionale al diritto alla salute.

Si tratta di trovare un equilibrio tra due interessi entrati in conflitto: da una parte il diritto dell'utente di scegliere liberamente la struttura sanitaria cui rivolgersi, entro i limiti determinati dalla legge, e dall'altra la razionalizzazione delle prestazioni all'interno delle strutture pubbliche e l'adozione di forme organizzative che consentano di soddisfare le richieste degli utenti, rispettando gli standard di qualità previsti.

Non viene posta in discussione la possibilità astratta di ottenere l'accreditamento, quanto il bisogno per l'Azienda di ricorrere a strutture esterne per prestazioni che ritiene di poter svolgere in modo efficiente con le proprie risorse.

Nei documenti ufficiali che disciplinano l'accreditamento (non ultimo il PSR 1999-2001), l'attenzione viene posta da una parte sulla necessità di dare soddisfazione ai bisogni dell'utenza, e dall'altra sui vincoli derivanti dal rispetto dei tetti di attività stabiliti nell'ambito della programmazione regionale e locale. Per un verso si potrebbe ritenere che, qualora l'Azienda si dimostri in grado di assicurare gli standard di qualità richiesti, venga meno la stessa necessità dell'accreditamento. Per altro verso non si possono dimenticare le finalità dell'accreditamento, quale strumento di qualificazione (miglioramento continuo) dell'offerta, di garanzia di buona organizzazione delle strutture e per l'erogazione delle prestazioni, ma soprattutto di uno "strumento generatore di meccanismi di emulazione tendenti all'eccellenza".

Tali finalità possono credibilmente essere perseguite solo se viene mantenuto vivo il confronto pubblico/privato accreditato e se si favoriscono processi di costruttiva competizione. La spinta all'eccellenza nelle prestazioni viene assicurata solo dall'ambizione di

raggiungere sempre maggiori standard di qualità e di efficienza delle prestazioni fornite.

È stato fatto presente che, se l'Azienda riconosce al suo interno gli unici elementi di confronto, nella migliore delle ipotesi riesce a mantenere gli *standard* di qualità già conseguiti, ma rischia di perdere di vista obiettivi superiori, potenzialmente raggiungibili.

Al momento della stesura della relazione non si conoscono ancora le risposte dell'Azienda Sanitaria e della Regione: la questione viene esposta come caso aperto in considerazione del suo interesse generale, e del dibattito che potrebbe nascere a seguito delle annunciate riforme legislative sul servizio sanitario nazionale.

4.3.14. Debiti Usl verso Associazioni di volontariato

Resta ancora aperto il problema della liquidazione in tempi accettabili delle fatture delle Aziende Usl alle associazioni di volontariato (le procedure per i rimborsi relativi ai ricorsi sanitari assistiti sono molto lunghe e farraginose, oltre che sottoposte a numerosi accertamenti e verifiche) e per i debiti in caso di trattamenti di riabilitazione presso Centri di Accoglienza per tossicodipendenti.

Molte associazioni di volontariato e Centri di solidarietà si sono rivolti al Difensore civico per ottenere rimborsi per trasporto sanitario assistito, numerose soprattutto sono state le richieste da parte di Centri di solidarietà e di Centri di recupero per tossicodipendenti, per rimborso di somme relative a trattamenti di recupero, debiti spesso ancora a carico delle ex-Usl.

Il Difensore civico è intervenuto per garantire il recupero delle somme dovute, sottolineando la necessità di individuare procedure di rimborso più rapide, trattandosi soprattutto di soggetti che non

operano in campo commerciale, e che spesso non hanno neanche la possibilità di accedere agli strumenti giurisdizionali per il recupero dei crediti, invece facilmente accessibili alle aziende commerciali. Senza considerare che le attività di riabilitazione e di trasporto sanitario assistito sono quasi interamente delegate al privato sociale.

4.3.15. *La responsabilità professionale: casistica nel 1998*

Nel paragrafo successivo sono affrontate le questioni più generali relative all'evoluzione della responsabilità professionale. Qui si prende in esame l'andamento nel 1998 delle pratiche relative alla responsabilità professionale, la cosiddetta "malasanità".

Si tratta di uno dei settori di intervento più problematici e delicati, oggetto anche di forte eco da parte della stampa. Lo scopo non è certo quello di alimentare ulteriormente il clima di sfiducia sulla sanità pubblica, che presenta in Toscana anche livelli di elevata professionalità ed eccellenza, ma quello di richiamare l'attenzione sulle "soglie di criticità" del sistema.

Ciò premesso, e ribadita l'importanza di un permanente monitoraggio in materia, è opportuno ricordare che le statistiche regionali relative ai flussi sui ricoveri ospedalieri e sanitari (reperibili sul sito *Internet* della Giunta Regionale) danno un numero complessivo di ricoveri per il 1996 (ultimo anno disponibile) pari a 501.059 nelle strutture pubbliche e a 43.680 nelle strutture private. È su questi grandi numeri che vanno considerate le statistiche sugli interventi inadeguati sotto riportate.

Come ricordato nelle precedenti Relazioni, accade che spesso sull'accusa di responsabilità professionale influiscano tutta una serie di problematiche, dalla semplice scortesia degli operatori ad altri problemi

organizzativi (mancato *comfort* ambientale etc.), che alla fine possono dare all'utente la sensazione di essere stato "curato male".

Scopo dell'intervento del Difensore civico è quello di evitare che la protesta dell'utente segua automaticamente (e talvolta infondatamente) la via della richiesta di risarcimento del danno o addirittura della querela all'operatore. In questo contesto il Difensore civico approfondisce la problematica segnalata, chiedendo prima di tutto chiarimenti agli operatori sanitari e sottoponendo poi il caso ad uno *staff* di consulenti medico legali delle varie Aziende Usl della Toscana (con il limite ovviamente che ciascun medico legale non si pronunci sui casi di competenza della propria Azienda), che valutano l'esistenza di responsabilità professionali e deontologiche, e le eventuali disfunzioni organizzative o amministrative. L'Ufficio del Difensore civico ha rilevato anche carenze nella richiesta di consenso informato, o nell'atteggiamento di sanitari ed operatori.

Si segnala ancora, ringraziando i Medici legali che collaborano con l'Ufficio e i Direttori Generali delle Aziende Usl che hanno dato la loro disponibilità, l'eccessiva scarsità di medici legali rispetto al pesante arretrato dell'Ufficio. Se è vero che la responsabilità professionale ha termini di prescrizione di cinque anni e che quindi non ci sono grossi pregiudizi per questo tipo di ritardo sugli utenti, la scarsità dei medici legali spontaneamente disponibili, in assenza di una disciplina normativa o regolamentare che renda il meccanismo obbligatorio per ogni azienda Usl o ospedaliera, rischia, nonostante l'impegno profuso dai medici legali, di creare un arretrato che talvolta sfiducia gli utenti, spingendoli – se intenzionati a proseguire il ricorso giurisdizionale – ad attivarsi subito per altre vie private e non istituzionali, con la conseguenza di un aumento dei costi per le Aziende Usl e per gli

utenti. Sarebbe invece strategico, anche per i riflessi che l'analisi dei casi di responsabilità professionale ha sul versante organizzativo e bioetico, fornire risposte molto celeri agli utenti che si rivolgono al Difensore civico per raffreddare eventuali ed inutili contenziosi.

Va inoltre rammentato che la stessa eventuale responsabilità professionale non è sempre frutto della cd. *malpractice*: sempre più si segnalano problematiche relative alla scarsa qualità dei materiali utilizzati nel corso soprattutto di interventi ortopedici. In questo quadro sarà strategico l'intervento dell'Osservatorio Regionale sulla Carta dei Servizi ed il suo potenziale raccordo con l'attività dell'Area Extradipartimentale Promozione delle Culture di Governo della Comunità della Giunta regionale attraverso il progetto Sitat (Sistema Informativo Telematico Appalti Toscana) realizzato dalla Regione Toscana attraverso l'attività dell'Osservatorio regionale Appalti, Concessioni e Opere Pubbliche, che analizza gli appalti di tutte le opere pubbliche. Infatti il limite dei *budget* aziendali (a causa di trasferimenti da parte dello Stato alla Regione limitati e non più "a piè di lista" come prima della riforma del 1992), unito ad una forse eccessiva burocratizzazione delle procedure e ad un mancato raccordo fra personale sanitario e amministrativo, fa sì che spesso si opti per affidare appalti e forniture sanitarie che guardano più al risparmio che alla qualità. Il problema, anche se non generalizzato, è reale e deve – per doverosa obbiettività – essere segnalato. Va anche sottolineato che è abbastanza complesso definire parametri omogenei per la valutazione della qualità di questo tipo di presidi.

C'è da aggiungere infine che il giudizio medico legale sull'eventuale responsabilità professionale è solo un parere di massima, in positivo o in negativo, in merito all'opportunità di procedere per vie legali in caso

di risarcimento del danno. Qualora emergano gli estremi di possibile responsabilità professionale il Difensore civico ne dà motivata comunicazione all'interessato oltre che all'Azienda Usl. L'Azienda provvede ad attivare la competente Unità Operativa che avvia la procedura di "denuncia del sinistro" presso l'Istituto Assicurativo dell'Azienda e spesso si hanno notizie di questioni risolte in via transattiva.

Ciò che è più rilevante, al di là dell'aspetto della responsabilità, è la possibilità di monitorare possibili disfunzioni organizzative con metodologia deduttiva a partire dalla singola lamentela, che ben si presta ad affiancare l'importante lavoro di analisi dell'Osservatorio Regionale sulla Qualità e più in generale le importanti operazioni di monitoraggio sui dati sanitari ed ospedalieri messe in piedi in questi ultimi anni dalla Regione, fornendo dunque agli amministratori un quadro per eventuali modifiche organizzative o interventi sul sistema sanitario.

La casistica.

Nel 1998 sono state aperte 88 nuove pratiche, distribuite come

Pratiche aperte nel 1998

Tipologia di intervento	numero di pratiche
anestesiologico	2
cardiochirurgico	2
cardiologico	1
chirurgico	14
endocrinologico	1
infermieristico	2
medico	18
medico di base	1
neurochirurgico	2
neurologico	1
oculistico	1
odontoiatrico	2
oncologico	3
ortopedico	22
ostetrico-ginecologico	10
pronto soccorso	3
radiologico	2
urologico	1

segue nella tabella sotto, e la situazione globale delle pratiche è la seguente:

1. Un totale di **47** pratiche chiuse e definite nel 1998 (aperte nel corso dell'anno o in anni precedenti)
2. Un totale di **150** pratiche in corso (comprese 29 pratiche aperte dal 1/1/1999 al 30/4/1999)

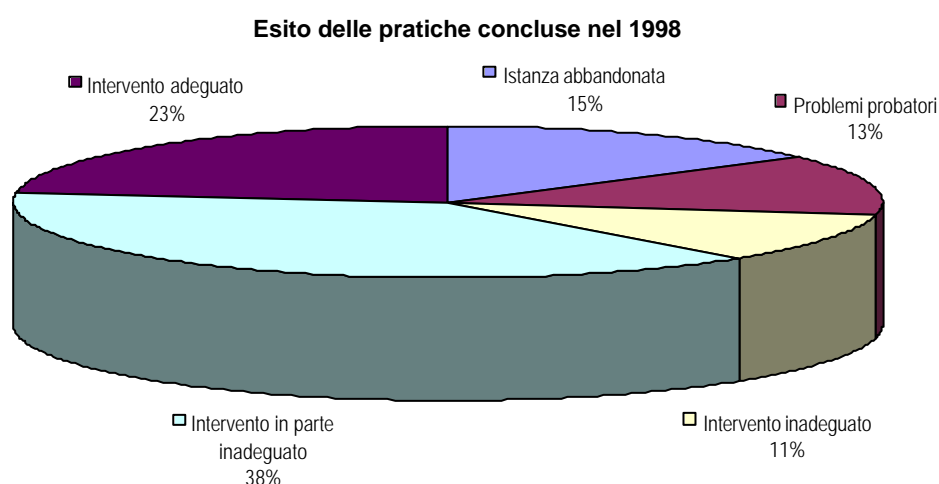
Le due tabelle sottostanti illustrano la distribuzione delle pratiche per tipologia di intervento.

Pratiche chiuse nel 1998		Pratiche da definire al 30/4/1999	
Intervento	nr pratiche	intervento	nr
anestesiologico	2	anestesiologico	1
cardiologico	1	cardiochirurgico	2
chirurgico	8	cardiologico	2
gastroenterologico	1	chirurgico	30
generico (errata diagnosi)	2	endocrinologico	1
infermieristico	1	gastroenterologico	1
medico	4	infermieristico	2
medico di base	2	medico	27
neurochirurgico	1	medico di base	1
neurologico	1	neurochirurgico	1
odontoiatrico	2	neurologico	2
oncologico	1	oculistico	4
ortopedico	9	odontoiatrico	1
ostetrico-ginecologico	8	oncologico	9
pronto soccorso	1	ortopedico	39
radiologico	2	ostetrico-ginecologico	18
urologico	1	pneumologico	1
Totale	47	pronto soccorso	2
		radiologico	4
		radioterapico	1
		urologico	1
		Totale	150

Dal dato balza agli occhi il peso dell'arretrato che, come abbiamo accennato sopra, pesa sull'Ufficio del Difensore civico, considerato che alcune delle pratiche in corso risalgono anche al 1996. Anche se, da un punto di vista di prescrizione di responsabilità, siamo ancora pienamente nei termini di legge, è evidente che un ufficio preposto a

rimuovere ritardi ed inefficienze di altre amministrazioni non può esserne a sua volta fonte. D'altronde per poter definire questo tipo di pratiche, va ribadito che è imprescindibile il parere dei consulenti medico-legali, che si torna a ringraziare per l'impegno profuso, ma che purtroppo non sono così numerosi come la mole di lavoro affrontata richiederebbe (essendo tale collaborazione su base volontaria e non obbligatoria per le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere), tenuto presente che la loro consulenza è utile anche per pratiche che richiedono valutazioni ed informazioni sulle procedure amministrative e sanitarie e non è dunque limitata alle pratiche di responsabilità professionale. Come già osservato è auspicabile che la Regione trovi delle soluzioni a questo problema, per evitare un ingolfamento dell'Ufficio che si traduce nell'impossibilità di rendere agli utenti questo tipo di servizio in tempi accettabili e nella conseguente sfiducia dei cittadini nel tipo di assistenza che il Difensore civico può rendere in questo settore.

Ciò premesso, rispetto alle pratiche chiuse nel corso del 1998, il grafico riporta gli esiti nelle pratiche del 1998:



Si nota che nel corso del 1998, rispetto al 1997, c'è stato un cospicuo aumento di interventi che i consulenti medico legali dell'Ufficio hanno ritenuto in parte inadeguati, mentre è leggermente sceso il numero degli interventi giudicati del tutto inadeguati. Da tenere presente che gli interventi definiti in parte inadeguati non comprendono solo la responsabilità professionale, ma anche ipotesi di mancata o erronea acquisizione del consenso informato.

Conseguentemente agli esiti delle pratiche, in rapporto all'opportunità di esperire azione legale, si può ricavare, dalla tabella sottostante, un aumento dei casi in cui è stata consigliata l'azione legale, anche laddove l'intervento risultasse adeguato da un punto di

Adeguatezza intervento e opportunità azione legale

Adeguatezza intervento	<i>opportunità azione legale</i>		
	<i>no</i>	<i>si</i>	totale
Istanza abbandonata	7	0	7
Problemi probatori	5	1	6
Intervento inadeguato	0	5	5
Intervento in parte inadeguato	11	7	18
Intervento adeguato	9	2	11
Totale	32	15	47

vista di responsabilità professionale. Nei due casi riportati infatti si trattava di interventi professionalmente eseguiti in modo corretto, ma in cui i materiali difettosi utilizzati hanno portato a danni per il paziente. Inoltre l'aumento dei casi in cui è stata suggerita l'azione legale è dovuto anche alla circostanza che, nel corso del 1998, si sono definite una serie di pratiche arretrate che hanno richiesto approfondimenti piuttosto complessi. Dunque si tratta di un dato che non va letto

come un segnale di aumento dei casi di responsabilità professionale nel corso del 1998.

Ad integrazione delle tabelle sopra illustrate riportiamo sinteticamente alcuni casi trattati dall'Ufficio:

- fratture non tempestivamente diagnosticate e interventi ortopedici che hanno prodotto danni iatrogeni (numerosi casi)
- frammenti di tessuto abortivo lasciato all'interno della cavità uterina durante di interruzione volontaria della gravidanza;
- errata lettura di tessuti sottoposti ad esame istopatologico
- errate modalità nell'acquisizione del consenso informato (5 casi);
- cadute da letto di pazienti ospedalizzati, di cui uno deceduto, (2 casi);
- piaghe da decubito non ben trattate;
- danni provati da infezioni ospedaliere contratte "sul tavolo operatorio" (2 casi);
- anestesia praticata in assenza di esami ematochimici e strumentali non attuali.

Si rinvia al paragrafo successivo per una valutazione più compiuta rispetto alle percentuali di interventi nei quali è stata consigliata l'azione legale o si sono ravvisati estremi di responsabilità professionale in tutto o in parte, con riferimento alla casistica complessiva esaminata dall'Ufficio in otto anni di attività a partire dal 1991.

4.3.16. Evoluzione della responsabilità professionale: esperienze e riflessi per l'attività dell'Ufficio

L'attività dell'Ufficio in questo complesso settore, (come potrà meglio osservarsi dalle tabelle di seguito riprodotte), in 8 anni di esperienza ha prodotto una interessante casistica, comprendente

numerose pratiche interessate da procedimenti (penali, civili o di mera transazione) ormai conclusi, il cui attento esame, confrontato con l'evolversi della giurisprudenza e della dottrina, consente di poter trarre utili considerazioni di carattere generale.

Abbiamo potuto osservare, in linea con il dato nazionale, che negli ultimi due/tre anni sono fortemente aumentate le richieste di risarcimento dei danni provocati nell'esercizio dell'attività sanitarie, anche per la maggiore attenzione dei cittadini ed una più spiccata vigilanza svolta recentemente anche dalle associazioni dei consumatori utenti.

Un altro dato è la sensibile diminuzione dei procedimenti penali nei confronti dei singoli medici, a fronte di un aumento delle cause civili volte ad ottenere il risarcimento del danno, principalmente dovuto alla mutata condotta difensiva dei legali i quali utilizzano l'istituto della querela (o l'esposto querela) per i casi meritevoli di tale azione, evitando di farne un uso (come spesso in passato) per così dire "strumentale" al "ritiro" della querela al fine di strappare condizioni di maggior favore in una eventuale transazione. Alla diminuzione delle cause penali ha concorso anche la circostanza che gli eventi lesivi avvengono sempre più in contesto organizzato (ospedale, casa di cura ecc.), ove la responsabilità della lesione può essere congiuntamente attribuita al sanitario ed alla struttura.

Negli anni 1992 e 93 l'attività dell'Ufficio in questa delicata materia, si è spinta (a titolo sperimentale, per lo più riguardante persone meno abbienti) in circa 20 casi, con l'assistenza prestata ai cittadini in occasione di transazioni con le assicurazioni della varie Usl della Toscana, limitatamente ai danni di lieve entità e sempre preventivamente aiutato da qualificati medici legali. Abbiamo potuto

accertare quanto sia stato difficile far ottenere al cittadino, uniformi ed equitativi risarcimenti nella valutazione dei danni biologici, morali e patrimoniali, conseguenti alla invalidità, temporanea o permanente, subita a seguito di un trattamento sanitario non adeguato.

Sulla spinta di una sempre più marcata sensibilità alle esigenze di tutela del malato gli orientamenti giurisprudenziali sulla responsabilità professionale vanno codificando le seguenti (sintetiche) regole.

Allorquando il cittadino abbia potuto dimostrare che il trattamento praticato non eccede la soglia della speciale difficoltà (di facile esecuzione), se il risultato è peggiorativo, si presume l'inadeguata o non diligente esecuzione dello stesso trattamento. Spetta al sanitario e/o alla struttura dimostrare che l'esito insoddisfacente dell'intervento è dipeso dal sopravvenire di eventi imponderabili, dall'emergere di soggettive condizioni patologiche del paziente, non accertabili né preventivabili. Qualora la struttura sanitaria o il medico non siano in grado di offrire tali prove si ha il riconoscimento della responsabilità.

Ovviamente vale sempre il criterio di responsabilità "attenuata" (art. 2236 c.c.) nel caso in cui il trattamento sanitario debba implicare soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà. In questi casi la responsabilità sorge solo in presenza di dolo o colpa grave.

Le più recenti sentenze della Cassazione, nel qualificare la responsabilità del sanitario e della struttura come responsabilità "contrattuale"² hanno voluto favorire la parte più debole del

² **Responsabilità contrattuale**

discende da un contratto esplicito o tacito che il sanitario instaura con il paziente accettando il rapporto di cura. Vi è presunzione di colpa in caso di inadempimento dell'obbligazione legata al contratto (art.1218 c.c.) "il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile". L'obbligo del risarcimento deriva dal disposto dell'art. 1223 c.c.: "il risarcimento del danno per inadempimento deve

procedimento sotto il profilo di un più ampio termine prescrizione, ma soprattutto per l'inversione dell'onere della prova che governa la responsabilità da inadempimento, fino a pervenire al cumulo di responsabilità fra medico e struttura sanitaria, quando il massimale dell'assicurazione obbligatoria non sia sufficiente a coprire il risarcimento.

Come abbiamo accennato in altra parte della relazione i più recenti orientamenti giurisprudenziali stabiliscono che la responsabilità medica sorge in ogni caso se il trattamento è stato praticato senza aver preventivamente acquisito il consenso del paziente, ribadendo che tale prova deve essere accollata al sanitario. In questi casi il medico e la struttura si possono liberare dalla colpa solo se riescono a provare che il paziente ha reso un sostanziale "consenso informato", altrimenti "la struttura sanitaria è comunque responsabile dei danni arrecati anche se nell'operato dei sanitari non sono ravvisabili elementi di imperizia, imprudenza o negligenza".

Inoltre, secondo le ultime pronunce della Cassazione, nelle azioni lesive della salute è anche risarcibile il danno riflesso subito dai congiunti, nel senso che, se detto danno sia ascrivibile al trattamento sanitario subito, il marito, la moglie, i genitori o i figli, sono legittimati a

comprendere la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta".

I termini per la richiesta si estinguono dopo 10 anni (art.2946 c.c.) dal giorno in cui si è verificato l'illecito.

Responsabilità extracontrattuale

Si ha quando la prestazione viene effettuata al di fuori di un vincolo contrattuale e si concretizza nell'obbligo del risarcimento per un fatto illecito, il quale deriva dal disposto dell'art.2043 del c.c.: " qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno". In questo caso spetta al paziente l'onere di provare il verificarsi del comportamento illecito da parte del sanitario, nonché il rapporto di causa con il danno patito e il diritto al risarcimento si estingue dopo 5 anni dal giorno in cui si è verificato l'illecito (art. 2047 c.c.)

richiedere il risarcimento, ammettendo anche in questa occasione la possibilità ad agire nei confronti dell'autore dell'evento dannoso non solo con riferimento al danno patrimoniale ma anche a quello biologico.

In questo già complicato contesto si sono recentemente inserite le Procure Regionali della Corte dei Conti, che hanno iniziato ad intraprendere azioni di responsabilità amministrativa e contabile per il recupero delle somme pagate dalle Aziende Sanitarie a titolo di danni anticipati nei confronti di terzi, per la parte non coperta da polizze di assicurazione dai massimali non capienti. In proposito occorre ricordare che ogni qualvolta l'Azienda Sanitaria è tenuta a risarcire danni provocati dai propri dipendenti, può esercitare nei confronti di questi un'azione di rivalsa al fine di essere reintegrata di quanto versato.

Questi orientamenti che alcuni giuristi e molti medici legali giudicano assai preoccupanti possono anche non piacere, ma occorre tener presente che seguono le linee di tendenza che si stanno affermando all'estero.

Ciò premesso, non possiamo non apprezzare il progetto di riforma recentemente elaborato dall'Isvap (Istituto di vigilanza sul settore Assicurativo) tendente, almeno, ad uniformare i valori monetari degli indennizzi in caso di lesioni alla persona, proprio perché, per lo stesso tipo di danno, da un tribunale all'altro, possono essere riconosciuti risarcimenti che differiscono anche di alcune centinaia di milioni, con conseguenze in qualche caso decisamente inique.

Questo progetto, che in sostanza recepisce alcuni orientamenti giurisprudenziali relativi al danno biologico ed al danno morale subito dal cittadino leso o dai suoi familiari, tende a inserire nel codice civile

una specifica disposizione che definisce il danno biologico come “danno alla salute derivante alla persona dalla menomazione dell’integrità psicofisica di natura temporanea o permanente, suscettibile di accertamento medico legale”.

Questa definizione consente di comprendere ed unificare le diverse voci di danno elaborate dalla più recente giurisprudenza che non hanno contenuto patrimoniale (danno alla vita di relazione, danno estetico, danno alla capacità sessuale ecc.), specificando che l’evento deve aver determinato una effettiva alterazione, permanente o temporanea, dello stato di salute, che deve, comunque, essere risarcito indipendentemente dall’incidenza che la stessa menomazione può avere (o non) sulla capacità del danneggiato di produrre reddito.

Per quanto attiene la valutazione del danno morale (sempre conseguente alla menomazione della integrità psico-fisica) il progetto prevede quattro livelli di gravità dell’offesa (lieve, medio, grave, molto grave) ai quali dovranno corrispondere risarcimenti stabiliti in misura percentuale, oscillanti, con valutazione equitativa del giudice, tra un minimo e un massimo, comunque non superiore alla metà dell’importo liquidato a titolo di danno biologico.

Dello stesso progetto apprezziamo la previsione di meccanismi di “monitoraggio dell’andamento delle liquidazioni del danno biologico e dei danni morali da affidarsi a un organismo o istituzione pubblica”.

Al termine di queste brevi considerazioni, non possiamo non rilevare con preoccupazione che il quadro generale di riferimento che attiene ai soggetti interessati alla materia (aziende sanitarie, compagnie di assicurazioni, ordini professionali, associazioni mediche, associazioni di consumatori-utenti, patronati, associazioni di volontariato e di tutela, ecc.), appare, ad oggi, non del tutto

preparato a cogliere appieno le potenzialità offerte dal nuovo che avanza.

Per quanto riguarda l'apporto dell'Ufficio, l'augurio è di poter essere messi al più presto nelle condizioni (possibilità di un numero di consulenti medico legali superiore a quello oggi volontariamente a disposizione dell'Ufficio) di continuare proficuamente il lavoro svolto in questi anni, sempre, ovviamente, con la professionalità e l'equilibrio che la trattazione di queste complesse e delicate problematiche richiede.

Tanto per rimarcare l'attenzione che occorre nella trattazione di queste delicate questioni, riportiamo alcuni brani di una lettera aperta di un primario relativa a dei casi che il mese scorso hanno avuto un ampio risalto sulla stampa cittadina, unitamente alle dichiarazioni rilasciate sempre sugli stessi casi (uno dei quali tuttora all'esame di questo ufficio) dal dr. Paolo Micheletti, Direttore Generale dell'Azienda Usl n. 10 di Firenze: "Sono pervenute agli organi di stampa notizie inesatte, distorte e false su fatti coperti dalla riservatezza del segreto istruttorio e dalla tutela della privacy, ma fino a quando la colposità del danno non sia stata comprovata nelle sedi opportune, dare credito e risonanza ad esternazioni di parte significa esprimere condanne ante litteram. La disinformazione promossa con superficialità da alcuni mass media crea nel paziente l'attesa per l'automatismo del risultato positivo".

Al Direttore Generale sono state attribuite dalla stampa, infine, le seguenti dichiarazioni: "E' finita l'epoca dell'intoccabilità; ogni professionista deve assumersi le proprie responsabilità, ma questo terreno ha bisogno di un clima disteso, non servono clamori, né ricerche di capri espiatori; siamo fortemente preoccupati del clima di

sfiducia che si è creato fra i cittadini utenti. Sono 22.196 i casi trattati chirurgicamente dall'Azienda , di cui 7.341 gli interventi di chirurgia generale".

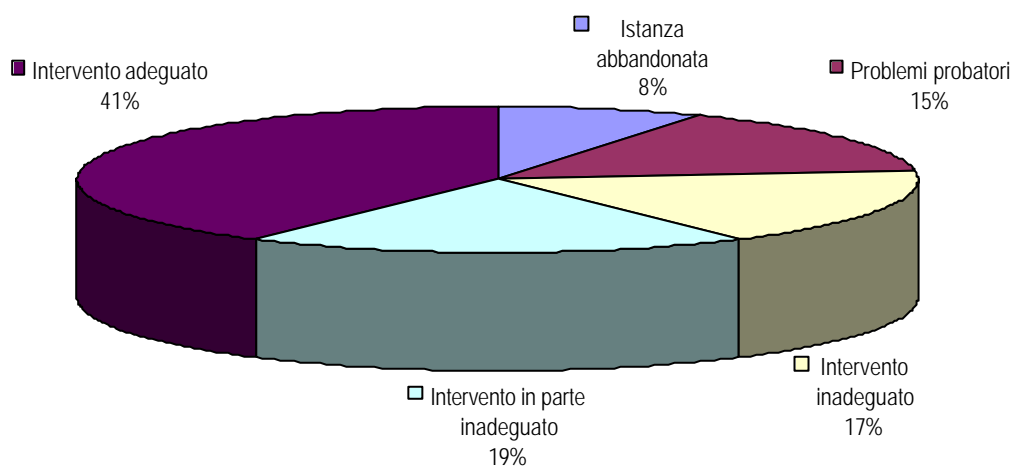
Come avanti accennato riproduciamo le tabelle dei casi trattati, riferiti a tutte le strutture pubbliche e private della Toscana, divisi per anni, per Unità Operativa interessata dagli accertamenti e per adeguatezza, o meno, dei trattamenti sanitari, così come sono emersi dopo l'istruttoria amministrativa e la successiva consulenza medico legale. Occorre precisare che prima del 1991 l'Ufficio, non disponendo di consulenti medico-legali, non aveva potuto impegnarsi su queste problematiche.

Unità Operative interessate da accertamenti attinenti la responsabilità professionale	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Tot.
Anatomia Patologica			1	1	1				3
Anestesia e Rianimazione		2	3	2	2		1	2	12
Cardiologia	1	2		2	1		1	2	9
Cardiologia	1	1	2	2	3		2	1	12
Chirurgia generale	4	16	13	21	14	6	9	14	97
Chirurgia maxillo facciale		1		1		1	1		4
Chirurgia Vascolare	1	2	1	3	1		1		9
Dermatologia				3	1	1			5
Ematologia		1					1		2
Endocrinologia		1		1				1	3
Fisiochiroterapia		1	1	2		1	1		6
Gastroenterologia		1		3	1		2		7
Malattie Infettive		1					1		2
Medicina Generale	3	10	7	15	6	10	8	18	77
Medicina di Base	1	2	2	3	1	2	3	1	15
Neurochirurgia			1	2	1		1	2	7
Neurologia							1	1	2
Oculistica	2		3	2	1	1	3	1	13
Odontostomatologia	2	3	3		2		3	2	15
Oncologia	2			1	3	1	6	3	16
Otorinolaringoiatria		1	3	1		1	1		7
Ostetricia e Ginecologia	3	8	17	14	7	5	13	10	77
Ortopedia	7	12	11	27	18	11	16	22	124
Neonatologia		1					1		2
Pneumologia		1	2	1	1				5
Pronto Soccorso	4	8	10	14	16	3	2	3	60
Psichiatria				1					1
Radiagnostica	2	3	1	3	4	1	4	2	20
Radioterapia			1				1		2
Urologia		2	1	2	4			1	10
Altro	1	1						2	4
TOTALI	34	81	83	127	88	44	83	88	628

Adeguatezza trattamento sanitario (pratiche definite dal 1991 al 1998)	Opportunità dell'azione legale		
	No	Si	Totale
Istanza abbandonata	39	0	39
Problemi probatori	64	7	71
Intervento inadeguato	6	76	82
Intervento parzialmente inadeguato	77	16	93
Intervento adeguato	184	9	193
TOTALE	370	108	478

La situazione è sintetizzabile da un punto di vista generale, con riferimento a tutte le 478 pratiche trattate e concluse dal 1991 al 1998 con il grafico sotto riportato.

Esito delle pratiche: totale casistica 1991-1998



4.3.17. *Piano sanitario regionale e strumenti di tutela*

Il Piano sanitario regionale attua appieno la riforma delle Aziende Usl e Ospedaliere partita nel 1992 e porta a compimento la legge regionale 72/98 che riforma il Servizio sanitario regionale, conferendo maggiore autonomia e responsabilità alle Aziende Usl e cercando di istituire un coordinamento verticale con i servizi che interessano tutto il territorio, quali l'Emergenza Urgenza e il Dipartimento Prevenzione.

L'integrazione fra servizi sanitari territoriali e servizi ospedalieri e la creazione di progetti integrati fra Aziende Usl e fra queste e servizi ospedalieri divengono così sono aspetti essenziali del Piano. La legge regionale 71/98 crea poi l'Agenzia sanitaria regionale e il Consiglio dei Sanitari, nell'obiettivo di costituire a livello regionale un momento di raccordo e di coordinamento.

Inoltre lo stesso concetto di percorsi assistenziali in cui si rovescia il rapporto fra struttura e cittadino e si ridisegna l'assistenza a partire dall'utente e non dalla struttura, anch'essa ridefinita a partire dalla Unità Funzionale, che come dice il nome è una funzione dove è maggiore l'attenzione al Servizio che l'Azienda deve erogare, andando al di là del ruolo e della disciplina delle singole figure professionali che svolgono compiti sanitari o organizzativi all'interno dell'Azienda Usl.

Il Piano sanitario regionale non risolve tuttavia il problema già accennato nella Relazione 1997, quello cioè dell'armonizzazione delle forme di tutela, e relega in secondo piano il ruolo del Difensore civico, come istituto di tutela non giurisdizionale in grado di fornire utili elementi per passare dall'analisi del singolo conflitto all'individuazione dei problemi organizzativi che hanno generato la disfunzione o il conflitto.

Si è persa un'occasione per ricordare anche il lavoro del Difensore civico a livello regionale, quale coordinatore delle stesse Commissioni Miste Conciliative (i cui Presidenti sono nominati dal Direttore Regionale su proposta del Difensore civico), con l'azione degli Uffici rapporti con il pubblico, le associazioni di volontariato e il monitoraggio da parte dell'Osservatorio regionale per la Qualità e l'Agenzia regionale sanitaria. Un monitoraggio a partire dai contenuti della Carta dei servizi sanitari e non sui problemi riscontrati attraverso le lamentele ricevute dagli Uffici rapporti con il pubblico e dal Difensore civico.

Questo ruolo del Difensore civico è recuperato dal Piano Sanitario solo in momenti marginali, laddove si individua il Difensore civico come uno dei componenti della Commissione tecnica che sarà istituita presso l'Agenzia regionale sanitaria al fine di concludere la ricognizione dei procedimenti amministrativi vigenti presso le Aziende Usl.

Resta irrisolto il rapporto fra "tutela istituzionale" da parte del Difensore civico e degli Uffici rapporti con il pubblico e tutela "non istituzionale" svolta dalle varie associazioni di volontariato, dalle associazioni di tutela e dalle associazioni dei malati per le varie patologie. L'apporto del mondo del volontariato è fondamentale per supportare e rendere effettiva la tutela istituzionale e i diritti fondamentali come garantiti dalle Carte dei Servizi, ma non si tratta di qualcosa che può sostituire la tutela istituzionale, considerate anche le garanzie di imparzialità e di indipendenza che la normativa riconosce al Difensore civico il quale, lungi da essere un organo interno all'amministrazione, è invece un organo terzo di garanzia e di monitoraggio.

Risultato di questa impostazione che tende a riservare un ruolo "marginale" al Difensore civico (se non sarà recuperato dalla Giunta Regionale in sede di attuazione del Piano) è la composizione delle Commissioni regionali chiamate dal Piano a sostenere le Azioni Programmate (cap. IV.3 del Piano), che non prevedono espressamente la presenza del Difensore civico in settori dove è stato attivo con segnalazioni e casistiche, quali la Prevenzione Collettiva, i Progetti obiettivo e di integrazione socio Sanitario (tutela della Salute mentale, tutela della salute della donna, tossicodipendenze, handicap), azioni programmate (assistenza ai nefropatici cronici, donazione degli organi e trapianti, etc.), piano sangue e plasma (con l'esperienza nell'assistenza ai cittadini ex L. 210/92).

Questa mancata previsione appare naturalmente in contrasto con il crescente ruolo istituzionale del Difensore civico, quale si va affermando in rapporto agli orientamenti maturati anche in sede di riforma nazionale della difesa civica e con la prospettiva più generale di un riconoscimento costituzionale. Una previsione comunque in controtendenza rispetto alle funzioni già acquisite, di fatto e di diritto.

4.3.18. *Il nuovo codice di deontologia medica*

Per ben 35 anni (dal 1954 al 1989) il codice deontologico dei medici era rimasto immutato per la resistenza degli Ordini dei Medici a prendere atto delle profonde innovazioni provenienti dalla società, soprattutto nell'emergere dei diritti del malato e degli orientamenti della bioetica.

Nel 1995, sotto la spinta anche della intervenuta conflittualità giudiziaria nel rapporto medico paziente e per l'impulso di Ordini professionali più aperti al nuovo, come quello fiorentino, il Codice venne rivisitato e aggiornato ma, appena varato si dimostrò subito non al passo con i tempi.

Finalmente, nell'ottobre 1998, la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri ha approvato un nuovo Codice di deontologia medica, che sancisce principi e regole fortemente innovative che bene si inseriscono nell'attuale processo di trasformazione del sistema sanitario, teso al conseguimento dell'efficienza, dell'economicità e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali.

Nelle nuove norme deontologiche si coglie non solo un lodevole sforzo a misurarsi con le istanze provenienti dal mondo esterno, ma anche un forte segnale di risveglio della sensibilità alla dimensione deontologica, nell'evidente convincimento che essa debba recuperare un ruolo centrale nella professione medica.

Il codice è composto di 79 articoli; si apre con il "giuramento professionale" che il medico dovrà prestare al momento dell'iscrizione all'Albo e le principali novità attengono essenzialmente:

- ◆ al riconoscimento dell'autonomia e della libertà decisionale della persona assistita. La sostituzione, per esempio, della parola "paziente" con espressioni "cittadino", "persona assistita" o "malato" non costituiscono semplici novità terminologiche, ma rappresentano un rigoroso aggancio al nuovo rapporto medico malato.

Viene non solo ribadito il diritto del malato ad esprimere il proprio consenso alla cura proposta sulla base di una completa informazione "sulla diagnosi, sulla prognosi, sulle prospettive e le eventuali alternative diagnostico-terapeutiche e sulle prevedibili conseguenze delle scelte operate", ma anche sancito il principio per cui " il medico deve attenersi, nel rispetto della dignità, della libertà e dell'indipendenza professionale, alla volontà di curarsi, liberamente espressa dalla persona";

- ◆ alla responsabilizzazione del medico in ordine all'uso appropriato delle risorse che gli impone, pur nella riconosciuta libertà terapeutica, di tener conto anche della economicità della prestazione, allorquando effettua prescrizioni o indica trattamenti sanitari;
- ◆ ad una più rigorosa salvaguardia della riservatezza dei dati personali dell'assistito;
- ◆ ad un più rigoroso aggancio ai nuovi doveri che derivano dall'evoluzione del costume e delle conoscenze scientifiche, laddove si prevede la possibilità di prescrivere "trattamenti non convenzionali", nell'ambito della diretta e non delegabile responsabilità professionale", senza mai sottrarre il malato a specifici "trattamenti di comprovata efficacia";

- ◆ alla distinzione introdotta tra pubblicità sanitaria ed informazione ai cittadini allo scopo di poter sanzionare comportamenti illeciti in questa delicata materia;
- ◆ al divieto del medico di "accedere a richieste dell'assistito in contrasto con i principi di scienza e coscienza";
- ◆ a più stringenti doveri di collaborazione del medico con il proprio Ordine;
- ◆ all'obbligo dei medici che svolgono funzioni di Direttore Sanitario in strutture pubbliche e private, di "far rispettare le norme deontologiche all'interno della struttura e di vigilare sulla correttezza del materiale informativo e delle prestazioni professionali nell'interesse dei cittadini";
- ◆ a far rispettare, a tutela del cittadino, la tariffa massima (prima vigeva l'obbligo di rispettare i minimi tariffari) stabilita da ciascun Ordine Provinciale, unitamente all'obbligo di far conoscere all'assistito l'onorario richiesto, di "concordarlo preventivamente" e se possibile "sottoscriverlo da entrambi".

Abbiamo voluto riportare in Relazione questa importante novità che investe appieno l'attività dell'Ufficio, in quanto nella trattazione delle pratiche che riguardano la sanità, e in particolare quelle che attengono alla cosiddetta "*malpractice*", spesso i nostri consulenti medico legali evidenziano dei profili di responsabilità deontologica che corre l'obbligo di comunicare al competente Ordine per l'eventuale apertura dell'indagine ordinistica.

Nell'esprimere, infine, l'apprezzamento per la dimostrazione di responsabilità che la classe medica ha fornito nell'avvertire la necessità di darsi nuove e moderne regole, auspichiamo che queste possano contribuire alla formazione di una generale (in ciascun

medico) ed effettiva (in ogni Ordine Professionale) cultura deontologica, che possa anche liberare gli Ordini da quei compiti di tutela che sono propri di un sindacato di categoria.

Nei vari convegni di questi ultimi mesi viene sempre più spesso citato il libro *"Camici e pigiami – le colpe dei medici nel disastro della sanità italiana"*, scritto da Cornaglia Ferraris, specialista in endocrinologia e pediatria all'ospedale Gaslini di Genova che, pubblicato nel febbraio 1999 è già un *best-seller*.

Senza alcun commento si riportano le posizioni tuttora oggetto di dibattito:

- la Commissione dell'Ordine dei Medici di Genova lo accusa (con minacce di radiazione) di avere suffragato l'immagine di un Ordine omertoso e ipergarantista agli occhi dell'opinione pubblica, quando ci sono casi di "malasanità";
- il sanitario si difende ribadendo che "la nostra categoria deve denunciare i guasti dal proprio interno, e non far pensare all'opinione pubblica che i medici godano di impunità. C'è una maggioranza silenziosa rispettabilissima che va tutelata ad ogni costo";
- alcune interrogazioni presentate al Ministro della Sanità chiedono di conoscere "se il comportamento del Consiglio dell'Ordine dei medici genovesi possa essere definito intimidatorio a ridurre il dr. Cornaglia ad un silenzio sulla "malasanità", soprattutto quando è documentata e ben argomentata".

Non spetta all'Ufficio dare un giudizio, ma non si può non rilevare che, se questa pubblicazione ha avuto in due mesi un così grande successo, una ragione dovrà pur esservi; occorrerà interrogarci tutti, se nonostante, le regole scritte, abbiamo fino in fondo compreso il

profondo disagio dei malati per la frequente "freddezza" con cui vengono praticate le cure e per la mancanza di comunicazione con gli stessi. Occorre non dimenticare che la vicenda "Di Bella", di cui l'Ufficio si è interessato nella Relazione dello scorso anno, si è sviluppata su questo terreno.

4.3.19. *Codice deontologico degli infermieri professionali*

Nel febbraio scorso il Comitato Centrale dei Collegi Ipasvi (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici di Infanzia) ha approvato il proprio codice deontologico. E' opinione diffusa che non sia una mera coincidenza il fatto che sia stato approvato a soli quattro mesi di distanza da quello medico.

E' bene chiarire che, mentre il codice di deontologia medica si apre con un giuramento professionale, quello degli infermieri professionali si caratterizza più come "patto", un documento cioè orizzontale, contenente una serie di impegni nei confronti del cittadino, dei colleghi, degli altri operatori sanitari e delle istituzioni.

E' composto di 49 punti e si apre con: "il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e dei principi etici della professione è condizione essenziale della responsabilità delle cure infermieristiche".

L'Ufficio anche quest'anno si è dovuto occupare (invero in misura minore degli anni passati) di istanze pervenute dai cittadini riferite soprattutto a comportamenti giudicati scorretti.

Sono stati pure denunciati casi ove si sono registrati danni provocati in occasione di manovre assistenziali proprie della funzione infermieristica (inserimento flebo, prelievo sangue, posizionamento strumentazione diagnostica), ovvero in presunte corresponsabilità con i medici in occasione di due cadute da letto di pazienti, in una delle

quali, purtroppo, sono in corso accertamenti per valutare se esista, o meno, un nesso causale con il sopraggiunto decesso.

Preme soprattutto evidenziare il capitolo del codice, che si caratterizza per un forte impegno nei confronti del cittadino e per l'attenzione riservata alla umanizzazione del rapporto con il malato, di cui, in sintesi, si ritiene utile riportare le prescrizioni per l'infermiere, il quale:

- riconosce che tutte le persone hanno diritto ad uguale considerazione e le assiste indipendentemente dall'età, dalla condizione sociale ed economica, dalle cause di malattia;
- agisce tenendo conto dei valori religiosi, ideologici ed etici, nonché della cultura, etnia e sesso dell'individuo;
- ascolta, informa, coinvolge la persona e valuta con la stessa i bisogni assistenziali;
- assicura e tutela la riservatezza delle informazioni relative alla persona;
- garantisce la continuità assistenziale anche attraverso la gestione degli strumenti informativi;
- promuove le migliori condizioni possibili di sicurezza psicofisica dell'assistito e dei familiari;
- si adopera affinché il ricorso alla contenzione fisica e farmacologica sia evento straordinario e motivato e non metodica abituale di accudimento;
- si impegna a promuovere la tutela delle persone in condizioni che ne limitano lo sviluppo o l'espressione di sé, quando la famiglia e il contesto non siano adeguati ai loro bisogni;
- si attiva per alleviare i sintomi, in particolare quelli prevenibili;

- assiste la persona qualunque sia la sua condizione clinica e fino al termine della vita, riconoscendo l'importanza del conforto ambientale, fisico, psicologico, relazionale, spirituale;
- sostiene i familiari dell'assistito, in particolare nel momento della perdita e nella elaborazione del lutto;
- non partecipa a trattamenti finalizzati a provocare la morte dell'assistito, sia che la richiesta provenga dall'interessato, dai familiari o da altri.

Nell'apprezzare i contenuti di questo "patto", non si può non esprimere alcune perplessità in ordine a due punti: quello che, nella sostanza, tende a comprimere il diritto a ricoprire "cariche politiche o pubbliche" e "vieta di svolgere forme di volontariato non occasionale"; l'altro che fornisce una precisa indicazione di comportamento in tema di donazione di sangue, tessuti e organi ("l'infermiere considera la donazione un'espressione di solidarietà e si adopera per favorire informazione e sostegno alle persone coinvolte nel donare e nel ricevere"), che, condivisibile come principio, si ritiene non possa essere generalmente imposto a tutta la categoria.

4.3.20. *Aspetti etici e giuridici del consenso informato*

Le nuove conquiste nella medicina hanno ridotto i margini di insuccesso terapeutici, ma non li hanno completamente eliminati. Questa realtà contrasta con la fiducia ottimistica nella scienza alimentata dal mito del progresso scientifico che, però in tema di scelte terapeutiche lascia sempre meno spazio ai tempi da dedicare all'informazione del paziente.

Ovviamente consenso informato non significa solo assenso, ma vuole dire incontro di volontà, partecipazione alla decisione, nel senso

che il paziente esige di avere una chiara rappresentazione del trattamento medico proposto e non solo una mera trasmissione di dati e notizie, indicando altresì eventuali alternative terapeutiche, in modo che lo stesso possa essere messo nelle migliori condizioni di scegliere.

Purtroppo nella pratica clinica quotidiana la raccolta del consenso è troppo spesso ridotta ad un mero formalismo burocratico-legale, e la frettolosa compilazione dei moduli (spesse volte più di uno per ciascun ricovero) viene percepita dal cittadino come una insensata formalità se non addirittura un tentativo da parte del medico di scaricare le responsabilità di un possibile insuccesso del trattamento sanitario.

Le ragioni del malcontento più volte rappresentate dai cittadini all'Ufficio, sono spesso riconducibili alla insoddisfazione per la scarsa qualità del rapporto umano e professionale che i sanitari hanno con i malati. Anche se non generalizzabile, ma neppure statisticamente irrilevante, la cattiva qualità della relazione fra medico e paziente rappresenta purtroppo un fertile terreno su cui germinano incomprensioni, imputazioni di scorrettezza ed a volte di errori. Da un osservatorio privilegiato, qual è quello della difesa civica, si può così sintetizzare le istanze dei cittadini:

- non essere stati adeguatamente informati sulla diagnosi, sulla reale gravità della malattia e sulle possibili complicanze;
- non essere stati ascoltati dal medico, situazione che fa sentire i malati estranei dalla propria identità, non solo clinica, ma anche personale e familiare, circostanze queste che fanno percepire la vicenda sanitaria in modo passivo;
- non essere trattati come persone, ma come oggetto di procedure di solito condotte da persone che, praticando ognuna funzioni fin

troppo specialistiche, danno alla malattia una risposta fortemente influenzata da tecnologie sempre più sofisticate; anche questi comportamenti contribuiscono non poco alla spersonalizzazione del rapporto umano ed al conseguente disorientamento;

- la mancanza talvolta di comportamenti omogenei nella condotta assistenziale dei curanti e dei consulenti, con la conseguente carenza di un piano di assistenza unitario, vengono percepiti dal cittadino e dai suoi familiari come atteggiamenti contraddittori che ingenerano ansie e timori.

Di fronte a questi atteggiamenti, per così dire, difensivi dei sanitari, non poteva mancare una forte risposta giurisprudenziale che negli ultimi tempi ha consolidato degli orientamenti che di seguito merita, accennare anche perché sono stati oggetto di approfondite valutazioni medico legali da parte dei nostri consulenti i quali, nel 1998, in tre casi, hanno motivatamente indicato al cittadino la opportunità di adire le vie legali.

Gli obblighi di informazione nell'esecuzione della prestazione medica sono stati, negli ultimi anni, al centro di riflessioni giurisprudenziali e dottrinali dibattute, per lo più concentrate sulla natura e sul contenuto del cosiddetto consenso informato.

E' stato, infatti, più volte affermato che la responsabilità medica sorge in ogni caso, se il trattamento è stato praticato senza avere preventivamente acquisito il consenso del paziente, specificando che non basta la prova di un generico consenso per escludere la responsabilità del sanitario, il quale si libera solo provando che il paziente ha reso un "consenso informato", dimostrando cioè che allo stesso sono state fornite informazioni chiare, precise e complete, tali

da consentirgli di apprezzare realisticamente costi, *chances* di successo, e rischi di insuccesso del trattamento ipotizzato.

I più attuali orientamenti giurisprudenziali delineatisi, a seguito di diverse pronunce, configurano anche in tema di consenso informato una vera e propria responsabilità della struttura sanitaria la quale, tramite la propria organizzazione, assume su di sé l'obbligo di fornire all'utente le più adeguate prestazioni sanitarie.

Anche in dottrina si è maturato un ampio consenso nel ritenere che il cittadino che si rivolge ad una struttura pubblica entri in diretto rapporto con l'amministrazione sanitaria, la quale stipula un contratto (atipico) ogni qualvolta debba fornire una qualsiasi prestazione diagnostico-terapeutica.

A titolo indicativo ricordiamo che *"in ipotesi di indagine radiologica invasiva, eseguita in assenza di consenso del paziente e senza una adeguata informazione sui rischi statisticamente prevedibili ad essa connessi, la struttura sanitaria, dove si è svolto tale esame, è responsabile dei danni conseguenti al decesso del paziente, anche se nell'operato dei sanitari non siano ravvisabili imperizia, imprudenza o negligenza"*.

Alla luce di questi orientamenti e indipendentemente dai rilievi critici che gli stessi possono sollevare, a questo Ufficio preme sottolineare l'importanza riconosciuta all'autodeterminazione del paziente, con l'augurio che questo dibattito possa sollecitare sempre più qualificate relazioni fra medico e malato.

Proprio per evitare che le sedi privilegiate del dibattito sul consenso informato siano sempre più i tribunali, preme infine richiamare la massima attenzione delle Aziende Sanitarie ad operare maggiori investimenti su una specifica formazione degli operatori sanitari e ad

utilizzare al meglio tutte le potenzialità offerte dai propri Comitati Etici Locali e dalla Commissione Regionale di Bioetica.

Nella sostanza è in gioco non solo il consenso da ottenere per i singoli trattamenti, ma ancor più il consenso alla cura, o meglio, come piace riaffermare alla Associazione Bioetica e Antropologia Medica (Beam) "al prendersi cura " del paziente nella sua globalità, in riferimento cioè al vero bene della persona che vive, soffre e muore.

4.3.21. Donazione di organi e trapianti a scopo terapeutico

Il Difensore civico è componente del Comitato Regionale Donazione e Trapianto di Organi, Tessuti e Cellule istituito dalla Regione Toscana con deliberazione del Consiglio Regionale n. 369 del 1997.

In questo periodo, grazie anche all'inserimento di un suo funzionario nei gruppi di studio per la elaborazione dei vari percorsi assistenziali, l'Ufficio ha potuto acquisire una preparazione ed una competenza dimostratesi assai utili quando ha dovuto soddisfare la richiesta di specifiche informazioni da parte di cittadini interessati a questa delicata problematica.

Ha potuto altresì sviluppare proficui rapporti sia con le associazioni di donatori nominate nel Comitato (Associazione Italiana Donatori di Organi, Associazioni Donatori Midollo Osseo, Associazioni Donatrici Sangue da Cordone Ombelicale), che le associazioni dei malati riunite in un sottocomitato (Associazione Nazionale Emo Derivati, Associazione Cardio Trapiantati Italiani, Associazione Italiana Trapiantati di Fegato), avendo così modo di apprezzare quanto questo volontariato sia preparato a trasmettere le speranze e i bisogni raccolti sia tra i propri associati che tra la gente.

Non si è verificato fino ad oggi nessun caso concreto attinente ad inefficienze in occasione di trapianti e/o espiananti (l'Ufficio si è interessato di due delicatissimi casi di espianto posti all'attenzione negli anni precedenti alla entrata in vigore dell'Azione Programmata Donazione e trapianto d'organi, tessuti e cellule), in quanto la preparazione e l'attenta vigilanza degli operatori del Dipartimento del diritto alla salute e delle politiche di solidarietà della Regione Toscana, unitamente alla preziosa opera svolta dai professionisti presenti all'interno del Comitato, hanno sempre prontamente ovviato agli inconvenienti che man mano si sono verificati.

Vi è stata però più di una occasione (assegnazione locali ad una associazione per svolgere attività di assistenza ai propri soci, problemi relativi a farmaci e *ticket*, situazioni di *handicap* e invalidità civile) dove l'Ufficio ha avuto modo di assistere le associazioni di volontariato e loro soci.

Di recente la Giunta Regionale ha approvato il consuntivo dell'attività trapiantologica effettuata in Toscana nel 1998 e il programma di donazione di organi e tessuti per l'anno 1999, finalizzato a raggiungere i seguenti risultati:

- | | | |
|---------------------|----------------------|------------------|
| - Cornee | - n. 1.500 donazioni | - (1998, n.783); |
| - Valvole cardiache | - n. 128 donazioni | - (1998, n. 47); |
| - Organi | - n. 97 donazioni | - (1998, n. 46) |

Con lo stesso atto è stato altresì approvato di attivare entro il corrente anno i programmi di reperimento di Tessuto osseo, tessuti vascolari e cute. E' un programma che alcuni ritengono troppo ambizioso ma che in realtà può essere pienamente realizzato, anche utilizzando tutte le potenzialità offerte dalla nuova legge statale sui

trapianti, in merito alla quale questo Ufficio è stato interessato da richieste di informazioni, soprattutto riferite al meccanismo previsto per esprimere l'assenso o il dissenso alla donazione.

Per dovere di informazione si ritiene utile riportare di seguito alcune brevi osservazioni, unitamente ai punti più qualificanti della nuova legge che detta "disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti" (L. 1 aprile 1999. n. 91), che pur tenendo conto delle preoccupazioni e delle riserve che si stanno manifestando nel paese, può essere considerata una soddisfacente riforma del settore.

A questo proposito occorre dire che non si condividono pienamente le forti preoccupazioni espresse dall'Aido e da altre associazioni di donatori, secondo le quali l'eccessiva burocratizzazione delle procedure "paralizzerà l'attività dei trapianti in Italia".

Si può, invece, ragionevolmente ritenere che, se le Associazioni e le Istituzioni svolgeranno un forte ruolo di sensibilizzazione e di informazione, la burocrazia ministeriale e quella presente anche nelle Aziende Sanitarie dovrà per forza adottare tempestivi provvedimenti e corretti procedimenti in grado di portare l'Italia (oggi fanalino di coda dell'Europa – preceduta solo dalla Grecia - per il numero di donatori per milione di abitanti) ad aumentare il numero delle donazioni fino all'auspicata autosufficienza. Quando si parla di numeri, occorre tener sempre presenti le circa 12 mila persone oggi in lista di attesa per ricevere un organo.

Questo auspicio è avvalorato anche dalla circostanza che a fianco delle Regioni del centro-nord, organizzate in Nitp (Nord Italia Trasplant) e all'Associazione Interregionale Trapianti (Airt) alla quale la Toscana aderisce fin dal 1994, si sono recentemente aggiunte le Regioni del centro-sud (Umbria, Abruzzo, Basilicata, Lazio, Campania,

Molise e Sardegna) associatesi in OCST (Organizzazione Centro Sud Trapianti).

Occorre comunque ribadire che, come tutte le riforme, anche quella dei trapianti, indubbiamente contenente dei punti critici, non va letta come un mutamento improvviso imposto a livello normativo, bensì come un processo dinamico di superamento dei problemi via via incontrati.

Venendo ad esaminare questa riforma, varata dopo ben 20 anni di discussioni, attese, rinvii e polemiche, vale ricordare che ogni cittadino, dai 18 ai 60 anni di età, sarà interpellato con un modulo dalla propria Azienda Sanitaria, sulla disponibilità a donare gli organi dopo la morte. Naturalmente ognuno sarà libero di rispondere sì o no, a seconda della propria coscienza, ma l'importanza della questione verrà valorizzata proprio dalla inammissibilità del "ni".

Infatti, dopo aver accertato che il cittadino è stato debitamente informato, l'Azienda Sanitaria competente per territorio, passati tre mesi, provvederà di ufficio ad inserire nella lista del "si" chi non avrà effettuato nessuna scelta.

Ovviamente tali procedure saranno anticipata da una massiccia campagna di informazione che coinvolgerà Aziende Sanitarie, scuole, Enti locali, volontariato, *mass media* ecc., proprio perché lo spirito della legge esige che la scelta sia libera e consapevole.

Il successo di questa riforma si gioca tutto su di una informazione seria ed equilibrata, anche nel fornire all'opinione pubblica quelle necessarie notizie scientifiche indispensabili a far vincere qualche pregiudizio sul concetto universalmente accettato della cosiddetta "morte cerebrale".

A questo proposito si ricorda che il prelievo degli organi è possibile solo dopo che è stata accertata da una commissione medica la cessazione di tutte le attività dell'encefalo, in modo irreversibile, e dopo che i sanitari abbiano debitamente verificato che la persona abbia dato il proprio assenso alla donazione.

Il Ministero indicherà le modalità per modificare la precedente decisione. Comunque basterà sempre una dichiarazione autografa che chiunque (non solo il familiare) potrà presentare ai medici prima dell'espianto.

Prima dell'espianto i medici sono tenuti a fornire ai familiari tutte le informazioni sulle opportunità terapeutiche che gli organi possono offrire alle persone in attesa di trapianto e sulla natura e circostanza del trapianto.

L'assenso o il dissenso alla donazione dei propri organi dovrà essere inserito nella carta sanitaria che già fra pochi mesi alcune regioni (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Sicilia e la Provincia di Bolzano) dovranno sperimentare con il cosiddetto "sanitometro". Per i minorenni, il "si" o il "no" sarà deciso dai genitori e se uno non è d'accordo l'espianto non potrà essere effettuato.

4.3.22. La tutela del malato dalla L.R. 36/83 agli sviluppi attuali

Nel fare il quadro sulla problematica della tutela dei diritti del malato è opportuno ricordare che l'esperienza del Difensore civico regionale della Toscana è pionieristica a livello italiano e trae origine dalla legge regionale 36/83 che già aveva cercato di offrire una qualche tutela agli utenti dei servizi sanitari, in un periodo in cui le competenze

regionali in materia non erano quelle attuali ma pressoché incentrate sullo Stato e i Comuni.

Nonostante gli esigui spazi lasciati allora alla competenza del Difensore civico regionale, l'Ufficio vanta un'esperienza ormai più che decennale in un settore che presenta problematiche indubbiamente complesse. A questo deve aggiungersi sia la disponibilità degli amministratori, dei medici e degli operatori sanitari, che fin da allora compresero l'importanza del ruolo svolto dal Difensore civico, sia la fiducia di moltissime associazioni di volontariato, che hanno sempre coadiuvato il Difensore civico nell'opera di monitoraggio sul rispetto dei diritti degli utenti.

La successiva legge regionale 4/94 che ampliava i poteri del Difensore civico divenne applicabile anche alle Usl, trasformate dalla riforma sanitaria nazionale (D.Lgs. 502/94) in Aziende sanitarie regionali, dando pieno titolo al Difensore civico di intervenire con tutti i poteri istruttori conferiti anche nei confronti delle Aziende Usl.

Quasi parallelamente, nel quadro di una riforma amministrativa iniziata con il D. Lgs. 29/93 e portata avanti con le esperienze culminate nell'adozione, da parte dei vari Ministeri, compreso quello della Sanità, degli schemi tipo di "Carta dei Servizi", anche le Aziende Usl hanno provveduto a dotarsi di una propria "Carta dei Servizi" e ad istituire gli "Uffici rapporti con il pubblico" per gestire anche direttamente le segnalazioni degli utenti.

Inoltre, in questo settore, ha avuto corso l'istituzione delle Commissioni miste conciliative - che hanno all'origine l'esperienza di movimenti associativi e di tutela - presiedute da soggetti estranei sia all'Azienda che alle associazioni di volontariato e tutela, nel cui ambito i rappresentanti dell'Azienda si possono confrontare per risolvere in via

stragiudiziale eventuali conflitti che non trovano adeguata composizione attraverso gli Uffici rapporti con il pubblico.

Il Difensore civico regionale si è inserito in questo contesto, ricercando un costante coordinamento con gli stessi Uffici rapporti con il pubblico, anche per gestire le segnalazioni su disfunzioni e disservizi pervenute all'Ufficio, consolidando in questo modo rapporti di sinergia e collaborazione.

La Giunta regionale con delibera 4189/95 approvò una razionalizzazione dei rapporti fra Regione, Aziende sanitarie, Difensore civico e volontariato. La delibera conteneva uno schema tipo di regolamento per l'esercizio della tutela degli utenti e le modalità di istituzione della Commissione mista conciliativa, fatto proprio, con gli opportuni adattamenti, da tutte le Aziende sanitarie e ospedaliere della Toscana.

Si rendeva tuttavia necessario uno strumento normativo diverso dalla delibera che, partendo dagli sviluppi operati dal legislatore nazionale e regionale, riordinasse la materia e ridefinisse in modo più netto i ruoli istituzionali e gli spazi di collaborazione del volontariato, considerata anche la problematica della responsabilità professionale degli operatori sanitari, che Uffici Rapporti con il Pubblico e Commissioni miste conciliative gestiscono con estrema difficoltà. E' molto difficile infatti per l'Azienda chiedere ai propri medici legali un parere su professionisti interni all'Azienda³ stessa.

Una esperienza in tal senso si è sviluppata dal 1991 presso il Difensore civico regionale, grazie alla collaborazione prima dell'Istituto di medicina legale dell'Università di Firenze e poi con un pool di medici

³ Senza contare che, al di là dell'oggettiva problematica per i medici stessi, diversa è l'impressione per l'utente di fronte al giudizio di un medico legale estraneo all'Azienda o interno alla stessa.

legali delle varie Aziende sanitarie. In questo senso presso il Consiglio regionale ha operato un gruppo di studio con la partecipazione di funzionari del Consiglio, della Giunta regionale e del Difensore civico, pervenendo ad un progetto di legge di iniziativa del Presidente del Consiglio e di altri Consiglieri dell'Ufficio di presidenza che definiva e razionalizzava le procedure e i rapporti tra i vari Uffici.

Il progetto attribuiva inoltre al Difensore civico regionale la complessa materia della responsabilità professionale e il coordinamento fra le varie Commissioni miste conciliative, per evitare disparità di trattamento fra utenti delle varie Aziende, lasciando allo stesso Difensore civico i compiti generali di monitoraggio sui problemi organizzativi già attribuiti dalla legge regionale 4/94.

In questo contesto si inseriscono poi le ultime riforme in campo organizzativo operate dalla Regione: la L.R. 72/97 sulla riforma dei servizi sociali, la L.R. 71/98 che ha istituito l'Agenzia Sanitaria Regionale e il Consiglio dei Sanitari, nonché la L.R. 72/98, dove si dà compiuta attuazione alla riforma nazionale ampliando alla luce del principio di sussidiarietà i margini di autonomia delle zone anche attraverso l'integrazione fra servizi territoriali ed ospedalieri e fra questi e i Presidi ospedalieri e la necessità di gestire invece determinati servizi (prevenzione, emergenza urgenza) a livello centrale attraverso l'Azienda Usl e addirittura attraverso la cooperazione fra Aziende Usl e Aziende Ospedaliere in progetti più vasti.

A questo complesso disegno organizzativo che cerca di integrare esigenze di autonomia sul territorio ed esigenze di sinergia ha cercato di dare attuazione il Piano Sanitario Regionale 1999-2001, anche attraverso numerosi progetti obiettivi, con le importanti innovazioni e le problematiche che abbiamo visto sopra.

L'opera del Difensore civico regionale, in questo ambito, dovrebbe affiancare gli sforzi posti in essere dalle Aziende Sanitarie e Ospedaliere da un lato e dalla Giunta dall'altro, con la possibilità di analizzare le problematiche da una prospettiva diversa da quella di chi organizza e gestisce i servizi. La prospettiva cioè di un organismo indipendente di tutela non giurisdizionale, che ha il privilegio di potere osservare i problemi della sanità dall'esterno e attraverso le lamentele degli utenti, spesso preziosi indicatori per potere rilevare più ampie disfunzioni organizzative.

Quanto sopra non solo con riguardo al caso tipico dei sospetti di interventi medici o chirurgici inadeguati, ma nel più ampio contesto dell'organizzazione sanitaria ed amministrativa dei servizi, delle procedure amministrative seguite dalle Aziende Sanitarie ed ospedaliere, del ruolo di indirizzo e di coordinamento necessario da parte della Giunta Regionale, del raccordo con altri organismi preposti al monitoraggio e alla riflessione su aspetti organizzativi, quali la costituenda Agenzia Sanitaria Regionale e il Consiglio dei Sanitari, dell'approfondimento di problematiche che coinvolgono aspetti bioetici, con il raccordo garantito dalla presenza di diritto del Difensore civico nella Commissione Regionale di Bioetica.

In questo senso è preziosa anche la collaborazione dei consulenti medico-legali dell'ufficio⁴, non solo nel settore della responsabilità professionale, ma anche nel più ampio contesto delle problematiche connesse all'organizzazione sanitaria e delle procedure amministrative.

⁴ Dr.ssa Maria Pia Fiori (ASL 8 di Arezzo), Dr.ssa Mariella Immacolato (ASL 1 di Massa e Carrara), Dr. Vittorio Fineschi (Azienda Ospedaliera Siena), Dr. Massimo Martelloni (ASL 10 di Firenze), Dr. Giorgio Puntoni (ASL 3 di Pistoia), Dr. Antonio Russo (ASL 2 di Lucca).

Da ricordare infine il ruolo di raccordo e coordinamento esercitato dal Difensore civico regionale con le Commissioni Miste Conciliative, finalmente costituite presso quasi la totalità delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere toscane. Per quanto riguarda i dati delle Commissioni Miste Conciliative e degli Uffici Rapporti con il Pubblico, la casistica del 1998 si evidenzia come segue:

Azienda Sanitaria o Ospedaliera	Istanze trattate dagli URP	Casi Trattati dalle CMC
ASL 1 – Massa e Carrara	164	14
ASL 2 – Lucca	154	0
ASL 3 – Pistoia	134	11
ASL 4 – Prato	245	9
ASL 5 – Pisa	461	6
ASL 6 – Livorno	94	-
ASL 7 – Siena	133	6
ASL 8 – Arezzo	355	25
ASL 9 – Grosseto	283	1
ASL 10 – Firenze	535	18
ASL 11 – Empoli	206	1
ASL 12 – Viareggio	99	11
Azienda Osp. Careggi	172	3
Azienda Osp. Meyer	21	1
Azienda Osp. Pisana	150	-
Azienda Osp. Senese	69	-
Totali	3275	106

I dati riportati in tabella evidenziano che l'attività delle Commissioni Miste Conciliative (non attivate nelle tre Aziende per le quali non risultano casi trattati) è ancora da svilupparsi in modo pieno e spesso deve fare i conti con un forte arretrato. In questo contesto si esplica l'attività di coordinamento del Difensore civico regionale attraverso i periodici incontri con i Presidenti e i Vicepresidenti, in una prospettiva in cui - come detto - è necessario trovare indirizzi comuni per garantire, pur nel rispetto dell'impostazione e dell'autonomia organizzativa di ogni singola Azienda, criteri uniformi per trattare le proteste dei cittadini.

Da tale esperienza è emersa, per richiesta unanime dei Presidenti e dei Vicepresidenti, la necessità di un'azione di coordinamento più incisiva da parte del Difensore civico regionale, anche al fine di concordare comportamenti omogenei nei casi sottoposti alle varie Commissioni Miste Conciliative, in particolar modo⁵ nel delicato campo della responsabilità professionale degli operatori sanitari, anche per quanto riguarda i rapporti fra Commissione Mista Conciliativa e Ordini e Collegi Professionali degli operatori.

All'interno del sistema di tutela dei cittadini appare strategico definire adeguati rapporti di collaborazione, sia proseguendo la riflessione sul progetto di legge all'attenzione del Consiglio, sia nell'ambito del gruppo di lavoro che è previsto dal Piano Sanitario Regionale e già convocato per il 19 maggio prossimo, al quale parteciperà anche il Difensore civico regionale, in modo da praticare percorsi di tutela e monitoraggio sulla qualità dei servizi fra i diversi organismi non in sovrapposizione ed in modo da garantire la effettiva possibilità di contare su un numero di consulenti medico-legali congruo, attraverso un meccanismo che preveda l'obbligatorietà di tale forma di consulenza al Difensore civico da parte di ciascuna Azienda Sanitaria ed Ospedaliera, anziché su base volontaristica, com'è attualmente.

È importante infatti armonizzare le varie forme di tutela e le analisi sulla qualità portate avanti dalla Giunta Regionale, raccordandosi con le istanze bioetiche e con le direttive nazionali che regolamentano la materia dei servizi pubblici. La sanità in questo ambito è infatti un settore strategico e particolarmente delicato, stretto da un lato dai problemi di budget sempre più forti, anche a fronte di investimenti e

⁵ In Appendice il verbale dell'ultima delle due riunioni di coordinamento.

di spese potenzialmente illimitate visti i continui progressi della scienza medica, dall'altro dalla necessità di assicurare standard elevati delle prestazioni sanitarie nel rispetto del diritto fondamentale alla tutela della vita e della salute, non solo in relazione a situazioni drammatiche, ma più in generale in rapporto a livelli di qualità, di vita e di benessere.

4.4. Assistenza e sicurezza sociale

L'Ufficio è chiamato si può dire ogni giorno a confrontarsi con una diffusa domanda da parte dei cittadini nei più diversi settori, dall'assistenza domiciliare all'accesso alla casa, a contributi economici, a situazioni di disagio e di bisogno più varie, talvolta momentanee ed urgenti, dovute alle vicende familiari ma anche all'organizzazione delle città e dei servizi.

I mutamenti intervenuti, le disuguaglianze nel lavoro, gli stessi processi di contenimento della spesa pubblica, rischiano di alimentare marginalità e processi di esclusione che sembrano non trovare più risposta nei tradizionali sistemi di protezione. Domande che spesso richiedono solo una maggiore flessibilità e tempestività dell'intervento, un rapporto meno rigido e burocratizzato con le strutture amministrative, un coordinamento fra le stesse per valutare situazioni che presentano anche il bisogno di iniziativa congiunte, come nel caso degli sfratti o in altri campi come quello dell'assistenza alle associazioni delle famiglie dei disabili psichici per le quali è in corso l'apertura di una pratica certamente lunga e complessa.

Non è un caso comunque se molte situazioni sono spesso risolte attraverso rapidi contatti con le diverse amministrazioni interessate, le Prefetture, i Comuni, le Usl, senza necessità di aprire formalmente

una pratica e quindi senza che questi interventi trovino un rilievo statistico.

Le componenti più deboli si trovano generalmente esposte a situazioni di sofferenza che mettono in discussione fondamentali diritti. La legge regionale 72/97 sui servizi socio-sanitari ha anticipato linee ed orientamenti di una riforma nazionale che appare ineludibile e urgente, nel segno di una nuova solidarietà, in grado di farsi carico di esigenze individuali e sociali non più suscettibili di prestazioni uniformi, e quindi basata sul decentramento di tutti i processi a livello comunale, dove è possibile l'integrazione dei servizi e un effettivo coordinamento delle risorse sociali e individuali.

Povertà vecchie e nuove finiscono per alterare termini fondamentali di civiltà. Se oggi occorre un sostanziale riequilibrio nel rapporto fra spesa sociale e reddito nazionale, è evidente che il rinnovamento del Welfare passa da nuovi principi di giustizia redistributiva, in grado di rispondere ai nuovi obiettivi della sicurezza. L'amministrazione pubblica, a tutti i livelli, è chiamata alle nuove e mutate domande sociali, al passaggio da una logica assistenziale ad una logica promozionale che punti alla qualificazione della spesa e degli interventi, nell'ottica di salvaguardare tutti gli elementi che concorrono alla qualità della vita.

4.4.1. Mancato adeguamento degli assegni per le famiglie affidatarie

Una famiglia con due minori in affidamento si è rivolta al Difensore civico per chiedere un controllo circa la regolarità del sostegno economico da parte dell'azienda sanitaria competente, così come previsto dalla normativa regionale. Ad un attento esame, è stato

riscontrato un errore nell'erogazione dell'assegno e il mancato adeguamento annuale previsto dalle norme.

L'Ufficio ha fatto presente all'Azienda sanitaria la necessità di dare attuazione alle disposizioni regionali e il diritto delle famiglie a ricevere quanto dovuto. L'Azienda avanzava difficoltà di ordine economico ad attuare nell'immediato quanto richiesto dall'ufficio, ma assicurava che l'adeguamento degli assegni sarebbe stato operativo a partire dal primo gennaio 1999. Allo scadere del termine l'azienda ha confermato l'impegno assunto, per cui il caso può considerarsi risolto.

4.4.2. Anziani non autosufficienti

Già nella Relazione 1997 al Consiglio regionale le problematiche relative agli anziani non autosufficienti avevano trovato un rilievo significativo. Proprio in questo settore sono frequenti le segnalazioni critiche a risposte carenti o improprie nei riguardi della popolazione anziana affetta da eventi morbosi invalidanti.

I rilievi attengono spesso alle dimissioni ospedaliere "premature" ed ai raccordi spesso insufficienti tra ospedale e servizi di assistenza sociale. I cittadini coinvolti manifestano una crescente inquietudine in rapporto alla entità della "quota sociale" delle rette delle Residenze Sanitarie Assistenziali (Rsa), che vengono considerate eccessive.

Si succedono studi sui vari indicatori di efficienza ed efficacia delle attività di assistenza e riabilitazione degli anziani a livello territoriale, anche a fronte della stima di ben 38 mila anziani non autosufficienti nella nostra Regione (vedi allegati al PSR 1999-2001).

La riproposizione in Toscana di una Rete di Servizi Distrettuali per gli anziani, con momenti di controllo sulle relative strutture di ospitalità, con ribaditi compiti delle U.O. di Comunità e nuove competenze delle

Amministrazioni comunali, deve confrontarsi con situazioni strutturali sempre più pesanti.

Il collasso demografico registrato in Italia è particolarmente netto in Toscana e nelle nostre Aree metropolitane. La denatalità, con le conseguenze socio-economiche che ne derivano, è unanimemente riconosciuta come il frutto della ancora scarsa attenzione ai bisogni delle famiglie e quindi alla emancipazione dei giovani, in carenza di lavoro stabile, disponibilità abitative, istruzione elevata a costi contenuti, asili nido. Solo nell'ultimo anno è stato rilevato un primo tentativo di invertire le tendenze in atto sia a livello legislativo che amministrativo.

La sempre più frequente presenza di anziani ultraottantenni soli (specialmente donne), spesso "fragili", con rischio di eventi morbosi acuti e con disabilità grave associata, anticipa un prossimo rischio di rarefazione della rete parentale di assistenza a domicilio, barriera finora fondamentale contro la loro "istituzionalizzazione". Secondo autorevoli esperti, una inversione di tendenza in tempi medio lunghi, favorita dai flussi migratori non sarebbe prevedibile.

Rispetto ai questi due fenomeni sociali: disabilità, inevitabile in percentuali elevate tra gli ultraottantenni, e composizione delle famiglie sempre più "mononucleari", alcuni interventi legislativi hanno reso la situazione della gestione della "cronicità" spesso drammatica.

La logica intrinseca al sistema di tariffazione dei ricoveri ospedalieri a DRG, in sé positivo, ha privilegiato la fase acuta della malattia e le malattie c.d. "remunerative", spingendo generalmente a dimissioni accelerate dei pazienti anziani ricoverati, malgrado tutte le recenti valutazioni dimostrino un netto calo dei ricoveri impropri o incongrui che interessano i molto anziani.

In Toscana, sotto la spinta di una decisa razionalizzazione dell'offerta ospedaliera (chiusura dei piccoli ospedali in particolare), l'offerta di posti letto si è notevolmente ridotta in questi anni, senza finora un visibile trasferimento di risparmi alle attività distrettuali.

I vari Progetti di Dimissioni Ospedaliere Programmate, ricordiamo fra l'altro quello della Azienda 10, hanno accelerato queste precoci dimissioni, con il trasferimento del paziente anziano "disabile" in temporanei ricoveri riabilitativi di lungodegenza in una rete di ospitalità privata accreditata che, nelle recenti valutazioni delle U.O. competenti, spinge in casi non rari a valutazioni critiche.

La inadeguatezza della Assistenza Domiciliare Integrata, a fronte dei crescenti oneri assistenziali per le famiglie, rende difficili le dimissioni da tale Rete ancora sanitaria e quindi gratuita.

In recenti convegni, dalle Aziende Sanitarie e dalle Amministrazioni comunali è stato valutato il costo del progetto delle "dimissioni programmate" ed è stata subito avanzata la proposta di "tagliare" il numero di posti letto di tale Rete. Forse per tali considerazioni, nel recente PSR 1999-2001, i posti letto ospedalieri ordinari di riabilitazione attivati in Toscana (tra pubblici e privati) passerebbero a regime da 775 letti a 508 e nella Azienda 10 addirittura da 367 a 117.

Inevitabilmente si pone così sempre più frequente per molti anziani la prospettiva di una istituzionalizzazione nelle Rsa. Ma il ricovero in tali strutture ha gratuita solo la quota "sanitaria", che copre neppure la metà della retta giornaliera. Su tale problema numerose, quasi giornaliere, sono le istanze a volte drammatiche di decine e decine di cittadini all'Ufficio del Difensore civico.

La definizione della quota "sociale" (alberghiera) non avviene molte volte secondo valutazioni obiettive, legate alla personalizzazione del

costo assistenziale e riabilitativo dell'anziano ricoverato, ma secondo atti deliberativi delle amministrazioni Comunali. In pratica, gli anziani non autosufficienti diventano tutti uguali come carico assistenziale (quota sanitaria) e quindi, ovviamente, la parte residuale della retta è sociale (alberghiera). Ciò è in contrasto persino con i criteri seguiti negli USA per le "Nursing Home" ove cruciale è la ricaduta assistenziale del singolo in termini di costi del personale.

Le conseguenze portano a decisioni riscontrabili in quasi tutto il territorio nazionale, che tendono a scaricare sull'utente la parte fondamentale dei costi del ricovero, con Regolamenti specifici ove "i nuclei familiari convenzionali" dovrebbero, a norma di una certa interpretazione dell' art. 433 e seguenti del Codice civile, essere tenuti a specifica compartecipazione della retta "sociale".

In questo quadro, si va attuando a livello politico la concessione di un intervento economico integrativo all'anziano - privo di altri membri familiari - a condizione di "specifiche modalità di cessione o di comodato gratuito (...) degli immobili in sua proprietà a favore dell'Amministrazione comunale" (vedi Deliberazione n°652/144 del 3/5/1999 del Consiglio Comunale di Firenze). Il risentimento dei cittadini di fronte a queste scelte si va diffondendo e l'Ufficio ne è purtroppo testimone.

Infine in tutte le fasi critiche dei percorsi dell'anziano non autosufficiente, le stesse procedure del "consenso informato" appaiono a volte poco rispettate nella forma, quasi mai nella sostanza.

In assenza di un tutore, la tendenza che sembra consolidarsi da parte delle Amministrazioni comunali è di sostituire la volontà dell'anziano, spesso incapace di intendere e di volere, con atti

dell'assistente sociale che lo ha in carico (anche nelle richieste di fruizione dell'intervento economico integrativo alla quota sociale della retta). Una tendenza molto discutibile, sia dal punto di vista giuridico che dal punto di vista dell'equità sociale. Non sembra comunque una prassi praticabile, quando comporta l'assunzione di "obbligazioni" economiche da parte dell' "incapace".

L'importanza delle problematiche fa emergere anche il ruolo della informazione e della partecipazione dei cittadini. Troppo spesso decisioni gravide di conseguenze per la vita quotidiana delle famiglie avvengono senza un ampio dibattito, anche da parte degli interlocutori istituzionali, spesso sottratti a preliminari adeguati confronti con i cittadini che debbono rappresentare.

Siamo davanti a uno dei problemi più rilevanti della riforma del *Welfare*, forse "il problema dei problemi", la questione più tipica che caratterizza questo fine secolo. Decenni di sottovalutazione del problema hanno portato ad una criticità finanziaria e di strutture che deve essere recuperata, se vogliamo che lo Stato sociale, riformato, sia mantenuto e potenziato come dato costante della nostra democrazia.

4.4.3. *Residenza sociale assistita*

Una problematica che presenta pure aspetti di carattere generale, a metà fra le questioni dell'assistenza sociale e la sanità, è stata rivolta dall'Associazione dei familiari dei degenti di un istituto della Provincia di Arezzo, affetti da handicap psicofisici, che lamentavano un atteggiamento persecutorio da parte di alcuni enti Pubblici che minacciavano la chiusura del centro in cui erano ospitati i loro parenti, atteggiamento che si protraeva ormai da molti anni e che non aveva

portato a nessuna positiva soluzione, creando solo tensione nei ricoverati e nelle famiglie.

In sostanza, di fronte al ventilato trasferimento, ancorché graduale, di alcuni ospiti della struttura in altri istituti, veniva richiesto al nostro Ufficio di occuparsi della questione facendo chiarezza sul futuro dell'istituto con gli enti pubblici interessati, al fine di garantire una esistenza dignitosa ai ricoverati e tranquillità alle famiglie, consentendo nel contempo al centro di accoglienza di trasformarsi strutturalmente e qualitativamente.

La legge 72/97 che riordina i servizi sociali e in servizi sanitari affida ad una pluralità di soggetti le competenze in materia e nella vicenda in questione si intrecciano gli interventi dei diversi enti interessati che, nel tempo, hanno cercato di risolvere un problema di estrema delicatezza.

L'istituto, i cui ospiti sono disabili che non hanno trovato collocazione nel proprio territorio, funziona sulla base di un'autorizzazione provvisoria del Comune come residenza sociale assistita, tipologia riconosciuta per l'assistenza di persone autosufficienti e quindi non potrebbe ricoverare handicappati psicofisici che invece vi sono ospitati da molti anni.

Il Comune, per quanto abbia concesso un'autorizzazione provvisoria, non ha mai stipulato con l'istituto una convenzione, mentre l'Usl competente per territorio lo ritiene inidoneo e gli interventi svolti non consoni ai bisogni degli utenti che, essendo adulti con problematiche di tipo psichiatrico, avrebbero bisogno di interventi differenziati e personalizzati e, a questo proposito, si è adoperata nei confronti delle altre Usl di appartenenza dei degenti, affinché vengano collocati diversamente e in modo più adeguato sul proprio territorio. I

familiari, dal canto loro, rifiutano una collocazione diversa per i loro congiunti e ogni provvedimento che determini la cessazione dell'attività e l'allontanamento dei ricoverati, convinti che quella attuale sia la soluzione più idonea.

A questo proposito hanno impugnato già nell'89 e nel '91 le decisioni di revoca del rapporto decise prima dalla Regione e poi successivamente dal Comune. Il Tar ha in effetti annullato i provvedimenti di revoca in quanto la gravità delle situazioni avrebbe dovuta essere sostenuta da precisi percorsi istruttori.

La questione è stata portata allora davanti al Consiglio di Stato. Comunque, in attesa delle decisioni di quest'ultimo rimane una situazione estremamente complicata, nella quale, da una parte, è difficile per l'Usl ed il Comune giustificare lo stato di fatto; dall'altra vanno salvaguardati anche, a nostro parere i diritti dei degenti e dei loro familiari, nel rispetto comunque delle normative in materia.

A questo scopo sono stati fatti numerosi incontri con gli enti interessati, su iniziativa del Difensore civico, stimolando riunioni a livello locale e regionale in cui sono state esaminate ipotesi di soluzione meditate, quali ad esempio dell'adeguamento della struttura per consentirne l'utilizzo per patologie come quelle ricordate, nel rispetto, tuttavia, delle prescrizioni della Giunta Regionale, o quella di una più adeguata sistemazione degli utenti nei luoghi di provenienza, da definire d'intesa con le famiglie attraverso piani individuali, a cura dei Comuni e delle Usi.

La vicenda è emblematica di una situazione generale nella quale si trovano in contrasto l'esigenza del rispetto di una legislazione nuova e sicuramente efficace sul piano teorico, con una situazione di fatto che, sia pure *praeter legem*, incontra il favore degli utenti. L'opera del

Difensore civico, in situazioni come questa, è sicuramente utile in quanto devono essere conciliati due aspetti del problema ugualmente validi.

4.4.4. *Istanze di detenuti*

Al Difensore civico si sono rivolti anche alcuni detenuti. Le istanze hanno interessato per lo più l'area dei servizi sociali. In qualche caso si è trattato delle difficoltà di inserimento nell'ambito di programmi terapeutici per tossicodipendenti, che rappresentano come è noto una altissima percentuale della popolazione detenuta; in altri casi, di contattare l'assistente sociale e ottenere un colloquio.

L'istruttoria ha messo in luce problemi di ordine generale, a causa del forte stacco tra le possibilità delle strutture disponibili e la domanda di assistenza. I rapporti con la struttura penitenziaria, in particolare gli educatori e gli assistenti sociali, hanno comunque mostrato una positiva volontà di collaborazione, anche quando l'intervento del Difensore civico superava l'ambito di competenza.

In particolare è stato risolto il caso di un tossicodipendente rimasto privo di assistenza per un problema di competenze insorto tra Sert. Avendo il detenuto stabilito la residenza presso il carcere, non era chiaro quale Sert dovesse provvedere. L'interessato aveva così chiesto anche l'aiuto del Difensore civico, lamentando di essere rimbalzato "come una pallina da ping pong" tra i vari Sert che a turno escludevano la propria competenza ad intervenire.

L'Ufficio del Difensore civico, a seguito di contatti con l'educatore, ha sottoposto la questione al responsabile dell'Area dipartimentale delle dipendenze, sollecitando un intervento che ha permesso di arrivare alla soluzione del caso.

Fra i vari progetti di legge per creare Difensori civici nazionali di settore è stato presentato di recente anche quello carcerario che prevede possa avvalersi con convenzione dei Difensori civici regionali e delle province autonome. Una proposta di legge che dimentica come negli altri paesi l'*Ombudsman* abbia competenza a ricevere anche i ricorsi dei carcerati, facendo emergere fra l'altro la contraddittorietà dell'attuale progetto di riforma della difesa civica nazionale che esclude interamente dalla competenza del Difensore proprio l'amministrazione della giustizia.

La tutela del soggetto privato dalla libertà personale viene ancora vista come limitata all'ambiente di reclusione (dove peraltro dovrebbe agire con maggiori strumenti la magistratura di sorveglianza), quando ormai sono necessari ampi collegamenti con tutti i settori di competenza degli Enti locali e della Regione, quali i servizi sanitari e sociali, la formazione professionale, l'orientamento e l'inserimento del soggetto detenuto che ha scontato la pena nel mondo del lavoro, completando quel processo di rieducazione che deve trovare un valido supporto nei servizi locali anche in tutte le ipotesi di pene alternative al carcere.

Anche questo progetto di legge nasce quindi sotto la spinta dell'emergenza. Anziché mettere mano alla creazione di un effettivo sistema nazionale di difesa civica, che dia corpo ad una tutela dei diritti umani perseguibile solo in una visione unitaria degli strumenti e delle necessarie forme di specializzazione, si alimenta una frammentazione che sembra non avere limiti e che trova fautori anche nel settore pubblico. Al di là di intenzioni lodevoli, questa tendenza alla moltiplicazione dei Difensori civici di settore rischia comunque di diluire le già precarie competenze e, fuori da una

corretta valutazione delle compatibilità, di generare incertezze e ambiguità che non giovano all'efficacia e alla credibilità della funzione civica.

4.5. *Ambiente, urbanistica e infrastrutture*

Continuano ad essere numerose le richieste di intervento per problemi di inquinamento atmosferico e acustico, più in generale relative alla tutela dell'ambiente e del territorio. La casistica è quanto mai varia: si passa dalla segnalazione del rumore proveniente dalla vicina attività produttiva o dal traffico veicolare, alle proteste per la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, alle preoccupazioni per la vicinanza di impianti potenzialmente pericolosi per la salute (il riferimento è agli elettrodotti), ai disagi provocati dai lavori per la realizzazione della linea ferroviaria dell'Alta Velocità, al conflitto di interessi tra produzione e tutela dell'ambiente ai margini della definizione dello sviluppo sostenibile.

Un dato in controtendenza è l'aumento delle richieste di assistenza provenienti non dal singolo cittadino o da comitati appositamente formati, ma dal "soggetto inquinante" che, al pari degli altri, si sente "danneggiato" da un eccesso di tutela rivolto all'ambiente, e chiede al Difensore civico di intervenire per controllare la legittimità di provvedimenti autoritativi.

La possibilità di agire in via sostitutiva, con la nomina di un commissario "ad acta", ha valorizzato anche le modalità dell'intervento del Difensore civico in materia di ambiente. Esiste una corposa, anche se incompleta, normativa di settore che impone comportamenti a vari livelli: agli Enti locali, alle Aziende sanitarie, alla Regione. Il controllo sul rispetto delle leggi evidenzia talvolta proprio

quelle omissioni di atti obbligatori per legge cui si richiama l'art. 17/45 della legge Bassanini, in particolar modo per gli Enti locali. In questi casi è risultata efficace la "minaccia" dell'intervento sostitutivo, anche se utilizzato con grande prudenza data la natura spesso meramente tecnica delle valutazioni che portano a ritenere giustificato o meno un determinato comportamento. Accanto a dati oggettivi, ad esempio una rilevazione dei valori dell'inquinamento acustico prodotto da una attività produttiva posta in zone residenziali, ci sono altri dati, condizionati da valutazioni più o meno soggettive (es., la riferibilità del rumore ambientale ad una sorgente piuttosto che ad un'altra), che alimentano un conflitto tra "accusato" ed "accusatore" e sulle quali il Difensore civico non può che far conto su quanto viene certificato dagli uffici competenti.

Fra le questioni di maggiore rilevanza affrontate nel corso del '98, si evidenziano di seguito tre temi di interesse generale.

4.5.1. La linea ferroviaria dell'Alta Velocità

In maniera più consistente che in passato sono giunte segnalazioni relative a problemi causati dai lavori per la linea ferroviaria dell'Alta Velocità, qui esaminate in riferimento all'impatto sull'ambiente e sul territorio, e non anche sotto i profili urbanistico-pianificatori dei quali ugualmente l'Ufficio si è interessato.

Grazie alla collaborazione del Dipartimento delle politiche territoriali ed ambientali e dell'Arpat è stato possibile raccogliere dati e notizie sullo stato dei lavori e sul monitoraggio della situazione. La Regione Toscana partecipa con un proprio rappresentante all'Osservatorio ambientale costituito in sede ministeriale, e l'Arpat svolge sia un'azione di controllo diretto, ossia di verifica del rispetto delle normative, sia

un'attività di supporto al rappresentante regionale presso l'Osservatorio, raccogliendo informazioni di carattere tecnico-scientifico per le valutazioni di impatto ambientale.

I disagi per la popolazione sono stati provocati soprattutto dall'inquinamento acustico (ad esempio, esplosioni nelle cave) ed ambientale (polveri prodotte dai cantieri e dal passaggio dei mezzi pesanti), nonché dalla pericolosità delle strade usate anche per il traffico dei mezzi pesanti, soprattutto in condizioni climatiche sfavorevoli. I mezzi impiegati per il trasporto dei materiali all'interno dei cantieri si immettono sulla viabilità ordinaria e trascinano fango che, seccando, determina polverosità diffusa.

A fronte dei problemi sono state studiate delle soluzioni che, anche se non in tempi brevissimi, hanno ridotto i disagi dei cittadini: sono state realizzate strade di servizio per il passaggio dei mezzi pesanti, attivati sistemi lavar ruote per ridurre la presenza di fango e di polvere, e i cantieri sono stati organizzati in modo da individuare percorsi "sporchi" e "puliti". Sono stati predisposti anche sistemi di lavaggio delle strade, ma non sono risultati particolarmente efficaci, determinando anzi fenomeni collaterali quali ad esempio l'immissione nei corsi d'acqua di solidi sedimentabili.

In merito al problema dell'inquinamento atmosferico conseguente all'essiccazione del fango, l'Arpat ha chiarito che non è stato possibile adottare azioni preventive non essendo previste specifiche autorizzazioni. I campionamenti effettuati hanno però confermato, in alcune zone, il superamento dei valori di attenzione, per cui sono intervenute le amministrazioni comunali competenti. L'avanzamento dei lavori ha, nel corso dei mesi, attenuato la portata dei problemi, che possono considerarsi in gran parte ormai risolti.

4.5.2. *Elettrodotti*

Il passaggio di una linea elettrica e ancora di più la costruzione di nuovi tralicci e di nuove cabine di trasformazione rappresenta spesso un problema, sia sotto il profilo dell'impatto sull'ambiente, sia in quanto potenziale fonte di pericolo per la salute delle persone. Nonostante i numerosi contributi della letteratura scientifica circa gli effetti dei campi elettromagnetici sulla salute umana ed in particolare sull'incidenza dell'esposizione continuativa nei casi di leucemia infantile, non è ancora possibile stimare in un rapporto preciso di causa ad effetto l'esposizione ai campi elettromagnetici e i casi di malattie insorte in soggetti "a rischio". Le stime vengono inevitabilmente condizionate da elementi di arbitrarietà oltre che dalla variabilità dei fenomeni, ed hanno pertanto carattere meramente indicativo.

L'analisi dei fattori di rischio induce a chiedere la massima tutela possibile ma, nello stesso tempo, impedisce di stabilire valori certi di riferimento. Il punto di crisi emerge dal confronto tra i limiti di tollerabilità dell'esposizione ai campi ed il fattore di rischio comunque legato alla mancanza di certezze. Questo fa sì che, da un punto di vista tecnico-scientifico (indipendentemente dagli aspetti urbanistico-autorizzatori), gli impianti progettati corrispondano in linea di massima ai parametri determinati sulla base dei più autorevoli studi in materia.

Ciò non elimina né i dubbi né le proteste dei cittadini, che rivendicano il proprio diritto a non essere considerati oggetto di statistiche da elaborare nel lungo o lunghissimo periodo. Una nota positiva proviene da ricerche effettuate presso l'Istituto Superiore di Sanità che tra l'altro considera prioritario – indirettamente confermando le preoccupazioni di quanti non ripongono cieca fiducia nei valori limite presi a riferimento dalle strutture deputate al controllo

– il contenimento delle esposizioni per gli asili, le scuole e tutti gli altri ambienti dedicati all'infanzia.

Gli effetti cancerogeni dei campi magnetici vengono generalmente esclusi sulla base di parametri che i soggetti "a rischio", proprio per la loro situazione, non percepiscono come affidabili e ciò genera sempre maggiori opposizioni.

A titolo esemplificativo sono interessanti le conclusioni di una relazione dell'Arpat proprio in merito ad uno dei casi affrontati durante lo scorso anno (l'elettrodotto Impruneta-Scandicci), che esprimono in qualche modo il disagio di chi è chiamato a giudicare ed il margine di incertezza che residua anche di fronte ad una relazione redatta con scrupolo ed attenzione: "...benché non sussistano gravi problemi di salute pubblica riteniamo che le circostanze richiedano all'amministrazione comunale di valutare nuovamente, prima che l'opera sia portata a compimento, se la scelta del nuovo tracciato è stata condotta col rigore necessario, nel pieno rispetto delle procedure formali, e verificare se siano ancora praticabili scelte alternative più rispettose dell'ambiente e delle legittime aspettative dei residenti in quella zona". Da una parte si conferma la regolarità tecnica dell'elettrodotto, dall'altra si consiglia comunque prudenza (tanto che è stato presentato un progetto di variante).

Altro aspetto del problema è quello legato all'ambiente, inevitabilmente deturpato dai tralicci che costituiscono l'elettrodotto. Si deve tenere presente che le linee a bassa tensione non sono sottoposte a Valutazione di Impatto Ambientale, e che dunque sfuggono ad un primo importante controllo di compatibilità, anche se per l'attraversamento di aree sottoposte a vincolo è previsto il rilascio dei nullaosta da parte delle autorità e degli enti interessati.

Neppure l'interramento delle linee, spesso indicato come soluzione da parte dei comitati, è stato considerato, da parte dell'Enel, rimedio efficace, non solo per i costi che comporta, ma anche perché, si sostiene, che non risolverebbe né il problema dell'esposizione ai campi elettromagnetici, né tanto meno quello dell'impatto ambientale. Le trasformazioni del territorio necessarie per consentire l'interramento della linea comporterebbero modifiche del paesaggio ben più consistenti di quelle provocate dall'elevazione dei tralicci.

4.5.3. Rapporti tra sviluppo ed ambiente

Dopo diversi anni è stata definita nel 1998 una questione della quale si era fatto cenno nelle precedenti relazioni e che si ripropone sia per dare conto dei risultati conseguiti sia per esprimere delle considerazioni di natura generale sul controverso rapporto tra sviluppo ed ambiente.

Il titolare di un'azienda ittica, importante centro di piscicoltura e centro di ricerca ufficialmente riconosciuto, ha iniziato ad avere difficili rapporti con la Provincia e la Regione a seguito dell'inserimento del territorio, sul quale l'azienda opera da quasi trenta anni, all'interno di una Riserva naturale e della dichiarazione di zona umida di importanza internazionale.

I vincoli ambientali hanno costituito un ostacolo alla normale funzionalità dell'Azienda, improvvisamente privata della possibilità di sfruttare al meglio le risorse a disposizione nonché della possibilità di nuovi investimenti.

Ferma restando la legittimità delle scelte di pianificazione territoriale e dunque anche della conseguente normativa vincolistica, veniva in discussione il delicato rapporto tra ambiente e sviluppo, soprattutto

alla luce di quella "sostenibilità" che costituisce una delle opzioni strategiche del Programma regionale di sviluppo 1998-2000. Si legge infatti nel Prs che lo sforzo deve essere quello di "...integrare i due paradigmi (esigenze ecologiche ed economiche) in una prospettiva suscettibile di creare nuove opportunità per gli attori istituzionali, economici e sociali". E si aggiunge che, proprio la sostenibilità dello sviluppo, mentre presuppone un uso eco-compatibile delle risorse, crea nuove opportunità per le imprese e favorisce la valorizzazione della risorsa lavoro.

Nel caso di specie questo è avvenuto solo in parte e per trovare un accordo soddisfacente tra le parti sono stati necessari incontri, riunioni e scambi di corrispondenza per quasi quattro anni. Nel corso del tempo, con ogni probabilità, le difficoltà erano state ingigantite anche da un certo irrigidimento, di entrambe le parti, su posizioni precostituite, e questo rendeva molto difficile il dialogo.

Ne risultavano comportamenti contraddittori e scarso coordinamento tra le amministrazioni. Ad esempio, il titolare dell'azienda si era trovato nella necessità – a seguito di verbale dell'Azienda sanitaria – di effettuare lavori di ampliamento della cabina elettrica posta a servizio delle vasche di coltura e delle altre strutture tecniche, ma si era visto respingere la relativa richiesta di concessione edilizia perché l'intervento non era stato considerato paesaggisticamente compatibile (l'alternativa proposta era quella di localizzare altrove la nuova cabina, con problemi questa volta derivanti dalla normativa sulla sicurezza degli impianti).

Da una parte veniva negata una concessione sul presupposto dell'esistenza di vincoli di natura paesaggistica; dall'altra la Usl continuava ad imporre di fare ciò che era stato impedito dalla Regione

e dal Comune, con l'avvertimento che, trattandosi di inosservanza di norme in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro l'inerzia poteva dar corpo a fattispecie di reato.

In sostanza si era creato una sorta di circolo vizioso: si riconosceva e confermava il diritto dell'azienda ad esistere e al tempo stesso si impediva di porre in essere le azioni necessarie per il corretto funzionamento delle strutture. L'equivoco è di fondo: l'azienda non viene considerata come elemento di valorizzazione della zona palustre, ma viene anzi percepita come una minaccia per la stessa. Il rischio è di confondere la protezione dell'ambiente e la valorizzazione del paesaggio con il puro mantenimento dell'esistente, ossia con il totale immobilismo e senza la valutazione di eventuali interventi conservativi e al tempo stesso migliorativi.

Il territorio in questo modo diventa qualcosa di meramente contemplativo, una sorta di "dorata prigione" per tutti coloro che ricadono all'interno di una zona protetta. Al contrario, la protezione dell'ambiente non deve prescindere dalla sua valorizzazione, rendendo compatibili gli impianti produttivi con il territorio per diventare veri e propri motori di uno "sviluppo sostenibile". Queste valutazioni dell'Ufficio non sempre hanno trovato pieno riscontro delle strutture tecniche, anche se condivise da posizioni e organi autorevoli, quali il presidente della Giunta Regionale, l'assessore regionale all'agricoltura e il prefetto di Grosseto.

Un secondo versante di analisi, ancora più controverso, è quello relativo alle condizioni di "sopravvivenza" dell'azienda, suggerite dal caso specifico ma che investono una riflessione più generale. Anzi, nella fattispecie i risultati conseguiti sono stati possibili anche grazie alla disponibilità degli enti interessati. Piuttosto la vicenda, proprio perché

oggetto di approfondimento, diversamente da molte altre, ha fatto suonare un campanello d'allarme.

La valorizzazione della risorsa lavoro e le nuove opportunità da offrire alle imprese, come enunciato nell'ultimo Prs, rischiano di rimanere sulla carta, se l'impegno per la tutela dell'ambiente non si coniuga sistematicamente con quello per la sua valorizzazione, cui le stesse aziende possono e debbono contribuire, in termini produttivi e rimanendo competitive sul mercato nazionale ed internazionale.

Qualora sussista una vera e propria incompatibilità con la prosecuzione dell'attività economica, pare consigliabile procedere ad una formale espropriazione, con riconoscimento di indennizzo all'azienda, anziché frapporre ostacoli e rendere improduttiva l'attività, considerando anche le conseguenze occupazionali che ne derivano.

Si tratta in sostanza di assicurare quella "tutela integrata" del territorio capace di far interagire competenze, conoscenze, risorse in un'ottica di valorizzazione. Da qui anche l'importante collaborazione che si è andata sviluppando con l'Arpat e le sue articolazioni periferiche.

4.5.4. Problemi urbanistici e di assetto del territorio

Rispetto ai problemi urbanistici si rilevano in primo luogo i buoni rapporti di collaborazione fra l'Ufficio del Difensore civico il e Dipartimento politiche territoriali ed ambientali che ha portato alla soluzione di numerosi casi: spesso il Dipartimento ha fornito la propria consulenza per pratiche relative alle richieste di nomina di commissari "ad acta", relativamente ad atti obbligatori per legge, nei confronti di enti locali ex art. 17.45 L. 127/97, o per problemi di interpretazione di

normative statali e regionali relativamente a lamentele di cittadini nei confronti degli enti locali.

Una collaborazione preziosa per legittimare ed argomentare interventi del Difensore civico regionale in molte realtà dove non c'è ancora un servizio di difesa locale. Preziosa anche la collaborazione del Gruppo interdipartimentale per le cave, relativamente a problemi sollevati da parte di associazioni e cittadini contro l'apertura di cave o che comunque segnalavano problematiche rispetto all'interpretazione del Piano regionale delle cave.

Un grosso problema tuttora non risolto, in quanto l'Assessorato non ha ancora fornito risposta alla necessità di avere un'interpretazione autentica del parere della Crta, fa riferimento al Piano Regolatore di Castiglion della Pescaia riguardante la zona di Punta Ala. L'interpretazione autentica avrebbe potuto risolvere un problema particolarmente complesso, evitando un lungo contenzioso giurisdizionale e consentendo peraltro alla ditta interessata di iniziare la realizzazione dell'intervento urbanistico, con effetti positivi per un rilevante numero di lavoratori in una zona a forte disoccupazione, oggetto di interventi comunitari.

Ove fosse stata confermata l'interpretazione della ditta che si era rivolta al Difensore civico, avrebbe consentito all'Ufficio la possibilità di valutare la nomina di un commissario "ad acta", evitando i costi di un lungo e complesso contenzioso di fronte al Tar.

4.5.5. *Errata interpretazione della normativa sugli oneri di urbanizzazione*

L'istanza di una parrocchia lamentava il rigetto da parte del Comune della richiesta presentata per il contributo del 7% degli oneri di urbanizzazione secondaria previsti dall'art. 4 della delibera del C. R. 28/2/89 n. 84, legge regionale n. 41/84, per la trasformazione di un magazzino della parrocchia in un ambulatorio medico.

Il Comune interessato rispondeva spiegando la ragione del mancato accoglimento della richiesta con la non legittimazione della chiesa cattolica ad avanzare tale richiesta ai sensi della delibera citata, essendo dalla stessa limitata alla richiesta dei contributi dell'8%.

Rilevato l'errore di interpretazione, l'Ufficio spiega come la legge regionale, alla tabella A/5, includa le categorie "chiese e gli altri edifici per servizi religiosi", nonché i centri civici e sociali, le attrezzature culturali e sanitarie" tra le opere da realizzare e non tra i soggetti legittimati a chiedere il contributo. Quanto ai soggetti sia la legge regionale che la delibera non limitano la facoltà della Chiesa Cattolica a richiedere i contributi suddetti. Si fa quindi presente l'erronea interpretazione della normativa, e che il rifiuto non appare accettabile.

Questa interpretazione è stata pienamente condivisa anche dal Dipartimento delle Politiche territoriali e ambientali cui era stato richiesto un parere. L'Ufficio ha quindi invitato l'amministrazione comunale a rivedere la motivazione addotta per il mancato accoglimento della richiesta presentata dalla Chiesa. Attualmente il Comune mostra di non accettare l'interpretazione fornita e supportata dallo stesso Dipartimento regionale. Tuttavia l'Ufficio ha ritenuto di dover proseguire nel suo ruolo di garante di un corretto recepimento della normativa regionale da parte delle amministrazioni comunali

chiamate ad applicarla ed insiste nell'assunto di concerto con i servizi competenti della Regione.

4.5.6. *Rischio idraulico e concessioni idriche*

Una questione di particolare complessità è stata presentata da una cittadina della Provincia di Lucca che da diversi anni si rivolge alla Regione per chiedere interventi a tutela della sua abitazione posta in prossimità della sponda di un corso d'acqua gravemente dissestato e a rischio, fra l'altro, di pericolose esondazioni.

Su tale corso d'acqua ci sono derivazioni fruite da vari soggetti e che hanno origine in contesti socio-economici che non trovano più riscontro nella realtà attuale, ma che influiscono pesantemente sui rischi idraulici a cui è soggetta la proprietà della richiedente.

L'interessata ha una concessione, valevole fino al 2007, di 100 litri, originariamente per forza motrice da applicare ad un frantoio ora non più in uso; tale portata passa per canalizzazioni in precarie condizioni di sicurezza e viene utilizzata per un Consorzio irriguo obbligatorio e un lavatoio per il quale viene dimostrato notevole interesse dai residenti nella vicina frazione.

L'istante, in considerazione della pericolosità costituita dal passaggio di tale massa d'acqua in strutture non idonee, ha presentato richiesta di ulteriore riduzione a 16 litri per consentire non più l'uso industriale, ma solo la possibilità di mantenere occasionalmente in funzione l'antico, pregevole macchinario del frantoio per evitarne il deterioramento e per mantenere l'equilibrio idro-geologico di alcune parti della proprietà.

A tale riduzione si contrappongono sia il Consorzio che l'Amministrazione comunale in quanto sostenitrice degli interessi locali.

Si è creata nel tempo una situazione di forte conflittualità che ha coinvolto anche uffici regionali e ha finora impedito di affrontare i problemi effettivi, liberandoli dalle tensioni e dalle incrostazioni emotive. Il Difensore civico ha lavorato per districare una parte della complessa questione, sollecitando anche alcuni uffici pubblici a portare a termine adempimenti ad essi spettanti.

Dalla questione emergevano man mano aspetti e problematiche di natura tecnica che hanno reso necessario il ricorso al contributo di un esperto, secondo quanto previsto dalla L.R. 4/94. L'ing. Pier Luigi Giovannini, quale esperto messo a disposizione dal Dipartimento delle politiche territoriali e ambientali, ha redatto una relazione d'alto livello, che ha consentito una ricostruzione della vicenda, inserendo i vari fatti nel loro contesto socio-economico, rendendo confrontabili i vari interessi contrastanti e riportandoli all'attualità, separando i problemi legati al rischio idraulico, precisando le azioni spettanti agli uffici regionali, e che ha fornito una serie di indicazioni sulle priorità e sugli aspetti da approfondire per operare scelte rispettose della tutela ambientale, della sicurezza dei luoghi, di una destinazione delle risorse idriche economicamente compatibile e rispondente ad utilizzi funzionali alle esigenze presenti.

La pratica è tuttora in corso, al momento si stanno avviando rapporti con gli uffici regionali cui spettano le decisioni operative per fissare le priorità ed i tempi necessari a risolvere la questione di particolare rilevanza per la sicurezza idraulica e per una corretta gestione delle risorse idriche di un'importante area della Versilia. In

nota si riportano le conclusioni della relazione redatta dall'Ing. Pier Luigi Giovannini.⁶

⁶ Conclusioni dalla Relazione dell'Ing. Pier Luigi Giovannini: "Da questa lunga vicenda è difficile trarre conclusioni logicamente conseguenti, se non assumendo in premessa che l'intera questione è largamente determinata da fattori estranei alle norme che regolano il diritto in materia di acque e attengono, piuttosto, ad un intreccio di situazioni che si sono cementate nel tempo fino a divenire, contro ogni logica e contro l'interesse di tutti, inconciliabili.

D'altronde questa è una caratteristica, da sempre, di ogni vertenza attorno all'uso delle acque, che in passato ha dato vita a specifiche magistrature e che oggi rende essenziale un'opera di saggio impegno e di conciliazione da parte dell'amministrazione pubblica.

Non a caso fino dal 1991 la Regione, percependo la presenza di difficoltà difficilmente governabili percorrendo la strada ordinaria del rinnovo della concessione, ha cercato di individuare, attraverso i pareri della CRTA e le diverse relazioni sull'argomento, percorsi operativi idonei a soddisfare esigenze che apparvero oggettivamente difficili da conciliare.

In questo senso la CRTA e la Giunta Regionale chiesero al Genio Civile di Lucca di approfondire l'ipotesi di una diversa organizzazione della derivazione, che portasse a separare le esigenze produttive del Consorzio irriguo da quelle di diversa natura, e conflittuali nei fatti, rendendo indipendente il Consorzio dall'uso del canale Lavatelli. Questa ipotesi, alla quale hanno poi successivamente aderito il Consorzio irriguo ed il Comune e per la quale è stato predisposto un progetto, è stata abbandonata per motivi non chiariti, preferendo mantenere la vicenda nell'alveo di una soluzione che, pur corretta sotto il profilo formale, ha dimostrato la sua inadeguatezza a conciliare situazioni di profonda conflittualità.

Non è difficile prevedere che una tale situazione riproponga a breve scadenza, fino dalla prossima stagione irrigua, una situazione di ingestibilità, a danno di tutti gli interessati e con aspetti di preoccupazione per la Regione che sarà chiamata nuovamente in causa, nonostante la conclusione formale degli atti.

Ritenendo assolutamente prioritario l'obiettivo di garantire, da un lato, la disponibilità delle acque a favore degli utenti che effettivamente abbisognano di tale risorsa, e dall'altro, quello di garantire la urgente rimozione di ogni situazione di rischio, sembra necessario che siano assunte alcune iniziative idonee a guidare la vicenda verso una soluzione accettabile dalle parti interessate.

In primo luogo si deve chiarire la questione del progetto alternativo ed i motivi per cui esso è scomparso – non solo per l'immediato, ma addirittura in una prospettiva decennale, tanta è la durata della concessione assentita – quando esso appariva l'unico effettivamente idoneo a risolvere la situazione e il più conveniente in termini di costi per il Consorzio.

Quella infatti resta tuttora la soluzione da ricercare nel più breve tempo possibile, tenuto conto del fatto che, in pendenza della sua realizzazione, il Consorzio avrebbe potuto affrontare la prossima stagione, con le dovute cautele, utilizzando il regime di *prorogatio* in pendenza di rinnovo, come ha fatto per circa 30 anni, anche se

dall'agosto scorso, data di disponibilità del progetto, esso poteva essere stato già realizzato.

Qualora questa strada appaia recuperabile, è evidente che si dovranno portare correttivi al complesso delle concessioni, decidendo sulla ulteriore richiesta Lavatelli, eventualmente dichiarando decaduta la concessione in atto per mancato utilizzo per forza motrice, se ciò concorresse ad accelerare ed a chiarire la soluzione, risolvendo gli usi da essa proposti, così come quelli del Comune – chiamato impropriamente in causa dal disciplinare – con provvedimenti coordinati alla soluzione principale. Per quanto riguarda la concessione così come assentita, sembra del tutto necessario assumere alcuni accorgimenti gestionali idonei a conferire le dovute certezze ai soggetti interessati ed evitare eventuali problemi alla stessa Regione. In particolare sembra opportuno:

- controllare, alla scadenza dei tre mesi dalla notifica del provvedimento di concessione, se i lavori sono stati effettivamente avviati da parte del Consorzio, avendo preventivamente chiarito cosa si intende laddove il disciplinare richiede che tali lavori di ristrutturazione e di adeguamento siano intrapresi con una “adatta organizzazione”. In ipotesi, sembra che per la scadenza prevista, il Consorzio, che peraltro conosce i contenuti del disciplinare da oltre un anno, avendolo sottoscritto nel novembre 1997, debba avere elaborato un dettagliato progetto, dimostrare di aver assunto impegni contrattuali con imprese esecutrici o di possedere una propria, idonea, dotazione di personale e mezzi per eseguirlo;
- verificare se il progetto sia in effetti idoneo a conseguire gli obblighi di sicurezza e funzionalità richiesti dal disciplinare, individuando quali parti debbano essere prioritariamente eseguite perché determinanti per assicurare la dovuta sicurezza di funzionamento;
- definire, coerentemente con i contenuti del progetto e con le priorità determinate, la progressiva attivazione della derivazione, essendo evidentemente improponibile il transito non solo della portata massima di concessione, ma anche di una portata consistente – da determinarsi con la dovuta cautela ed in relazione al progredire dei lavori – in pendenza degli interventi legati alla sicurezza.

Per quanto sopra sembra necessario prevedere immediatamente l'attivazione dei seguenti interventi:

- risanamento definitivo del sifone sulla traversa “Bardelle”, provvedendo a realizzarlo con una tubazione, essendo dimostrato che la sua copertura con lastre è facilmente asportabile dal fiume a quindi fonte potenziale di consistente pericolo per il tratto di valle;
- risanamento sia del gorile Lavatelli, sia di un congruo tratto del gorile “Mazzinghi” a partire dalla restituzione Lavatelli, provvedendo alla loro impermeabilizzazione e rialibatura;
- ridefinire le disposizioni di rilascio date all'Enel coerentemente con la progressione di portate che potrà transitare nel sistema in relazione al progresso dei lavori.

Poiché appare del tutto evidente che la realizzazione di gran parte di questi interventi sarebbe resa inutile nel caso si decidesse un recupero del progetto alternativo, sembra necessario che, in attesa di un definitivo chiarimento si procedesse, ove

4.5.7. *Impianti per l'erogazione dell'energia*

Nel Comune di Reggello è stata aperta una pratica nei confronti della Fiorentina Gas s.p.a.: l'intervento dell'Ufficio era volto a verificare il rispetto delle distanze previste dalla normativa vigente per la posa in opera di tubature in prossimità di un centro abitato. Verificato questo, è sorto un ulteriore problema: cercare un accordo allo scopo di spostare comunque le tubature, viste le particolari condizioni del terreno. Si è cercato così di addivenire ad un accordo fra i cittadini interessati e la Fiorentina Gas s.p.a., la quale ha dimostrato la propria disponibilità, impegnandosi a modificare il progetto originario in modo tale da soddisfare le esigenze manifestate.

4.5.8. *Edilizia residenziale pubblica*

I numerosi problemi con i vari Ater della Toscana hanno trovato positiva soluzione grazie anche alla collaborazione con l'Area ERP della Regione Toscana, che ha fornito preziose indicazioni interpretative ed è intervenuta per la soluzione di problemi generali, talvolta provvedendo direttamente a sollecitare gli Ater sul territorio che non avevano risposto al Difensore civico. Fra i problemi più rilevanti con l'Ater si segnala:

occorra, alla attivazione di una portata di derivazione tale da minimizzare i rischi in atto ed i costi di intervento per scongiurarli, riservando il massimo di risorse al progetto alternativo stesso alla cui effettiva realizzazione non dovrebbero occorrere più di alcune settimane.

Infine si richiamano di seguito le conclusioni già anticipate per quanto riguarda gli aspetti del rischio idraulico relative alla necessità che:

- si dia rapidamente seguito agli atti ingiuntivi della pubblica amministrazione, eseguendo in danno i lavori di ripristino spettanti ai privati;
- si definisca con urgenza un progetto di riordino idraulico, provvedendo alla risistemazione del tratto di fiume ove i lavori intrapresi dal Comune furono sospesi.”

1. Disparità di trattamento fra inquilini di residenti in alloggi costituiti da blocchi identici a Grosseto, per una diversa valutazione catastale dei due blocchi da parte del competente Ufficio del Territorio che aveva valutato diversamente alcuni locali (una volta come locali adibiti a cantine, un'altra come ripostigli). Il sollecito del Difensore civico ha fatto sì che l'Ater chiedesse una nuova valutazione all'Ufficio del Territorio, ottenendo una correzione della stima ed una conseguente nuova valutazione che tenesse conto delle identiche caratteristiche dei due blocchi di edifici;
2. Mancata erogazione di contributi a Carrara, anche a causa di disguidi interni all'autogestione, alla quale dovrebbe essere finalmente stata data una soluzione.
3. Mancata attivazione di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria a Firenze. Qui più che altro l'intervento del Difensore civico ha potuto permettere ai condomini di ottenere notizie sull'esecuzione di lavori di ordinaria e straordinaria manutenzione da tempo richiesti in alcuni condomini gestiti dall'Ater di Firenze. Particolarmente lungo e complesso si presenta un intervento di manutenzione straordinaria a San Godenzo, per la necessità di ottenere finanziamenti ministeriali e la procedura per ottenere i finanziamenti necessari, sulla quale l'Ater fornisce periodicamente notizie al Difensore civico; la questione sta purtroppo protraendosi da qualche anno, senza responsabilità dell'ente, ma per l'oggettiva lentezza della procedura a livello ministeriale.

4.5.9. *Canoni di depurazione e fognatura*

Parecchie istanze sono state presentate per lamentare l'illegittimità delle richieste da parte di amministrazioni comunali del pagamento dei canoni di depurazione e fognatura, anche quando l'abitazione non è collegata alla rete fognaria o addirittura in assenza della fognatura stessa.

Questi cittadini chiedono di essere esentati dal pagamento dei suddetti canoni e il rimborso delle somme pagate. Il problema è stato fatto presente ai Comuni interessati spiegando che il pagamento richiesto non dovuto data la mancanza di quello che la circolare del Ministero delle Finanze n. 263/E al punto V "Tariffa per il Servizio di depurazione", definisce il "presupposto impositivo", e cioè l'esistenza della fognatura pubblica. In alcuni casi l'intervento dell'ufficio ha portato ad una soluzione immediata e soddisfacente: i Comuni hanno riconosciuto la legittimità della richiesta, disponendo sia per l'esenzione che per il rimborso. In altri casi è stato riconosciuto il diritto ad essere esentati dal pagamento del canone di fognatura, ma non da quello di depurazione. E' stato infatti sostenuto che il pagamento del canone di depurazione è comunque dovuto ai sensi della legge vigente. L'Ufficio ha quindi fatto presente che la legge 36/94 ha disposto, innovando, che il canone di depurazione sia dovuto indipendentemente dall'esistenza di un impianto centralizzato di depurazione e che i fondi raccolti siano utilizzati per la sua costruzione, ma sempre a condizione che le acque di rifiuto confluiscano nella rete fognaria. In risposta le amministrazioni interessate hanno comunicato di aver sottoposto la questione ai rispettivi uffici legali.

4.5.10. *Servizio distribuzione acqua potabile*

Due utenti hanno richiesto l'intervento dell'Ufficio per ottenere un'equa soluzione ad una situazione nel contenzioso con il Comune di residenza (direzione distribuzione acqua) riguardo al pagamento di alcune bollette molto onerose. In pratica essi contestavano all'ente pubblico la mancata segnalazione di una grossa dispersione d'acqua avvenuta nel '97 e l'emissione delle relative fatture, chiedendo un'equa soluzione in cui venissero riconosciute anche le responsabilità degli uffici competenti e la conseguente riduzione delle cifre da pagare. Sottolineavano fra l'altro che il risparmio di un bene essenziale come l'acqua fosse un problema di interesse sia degli utenti che della pubblica amministrazione.

Gli utenti avevano già pagato le prime due bollette, ma pensavano di poter pervenire ad una mediazione sull'ultima. Pur essendo convinti che, a quel punto del procedimento, fosse possibile pervenire solo ad una rateizzazione della bolletta, esaminato il regolamento comunale che prevedeva, in caso di perdite occulte, come quella in questione, il ricalcolo a tariffa base del consumo, abbiamo contattato il Responsabile dell'ufficio per capire se esistessero responsabilità dell'ente pubblico o eventuali omissioni e se si potesse intervenire nell'interesse dell'utente.

E' stato risposto che l'ufficio stesso, di fronte ad un consumo anomalo di acqua, si era preoccupato di inviarne comunicazione all'intestatario della concessione attraverso raccomandata di cui era conservata copia, respingendo in tal modo ogni responsabilità circa il presunto disinteressamento per il buon utilizzo dell'acqua, il cui controllo, in mancanza di una verifica da parte degli utenti, non può essere effettuato dal personale dell'acquedotto.

Dietro sollecitazione degli istanti, che avevano presentato una fattura di riparazione, si era anche provveduto al ricalcolo di due delle bollette, fatturando i metri cubi andati in dispersione alla tariffa di costo dell'acqua. Dopo un incontro presso l'ufficio acquedotto in cui si è potuto verificare, con la visione della pratica, la correttezza del procedimento, abbiamo concordato una rateizzazione adeguata della cifra da pagare da parte degli utenti.

4.6. *Condono edilizio e diritti di segreteria*

Si è registrato nel '98 un forte aumento del contenzioso in materia di concessioni edilizie. Il fenomeno ha assunto dimensioni rilevanti soprattutto nel Comune di Firenze, in conseguenza della riapertura di tutte le pratiche di condono per procedere all'applicazione dell'indennità risarcitoria ai sensi dell'art. 15 della legge 1497/39.

Sin dalle prime segnalazioni ricevute l'Ufficio aveva deciso di intervenire in coerenza con quella politica di "supplenza" portata avanti nei confronti delle amministrazioni attualmente prive del Difensore civico, e per assicurare comunque a tutti la possibilità di veder riconosciute le proprie istanze senza dover ricorrere per via giurisdizionale.

Nei mesi successivi l'Ufficio è diventato un vero e proprio punto di riferimento per molte di quelle persone – sono migliaia – che avevano ricevuto dal Comune di Firenze la notifica della nuova sanzione. Numerosissime sono state le segnalazioni, al punto che si è evitato di aprire una pratica per ognuna di esse, preferendo trattare la questione in via generale, salvo riprenderle in modo specifico dopo aver definito, con il Comune, i criteri di riferimento.

La questione ha confermato una volta di più quanto possa rivelarsi importante la nomina di un Difensore civico a livello comunale che, interagendo con quello regionale, possa garantire una tutela nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche.

Sono stati affrontati due problemi:

- 1) l'indennità risarcitoria per danno ambientale
- 2) i criteri di determinazione dei diritti di segreteria

Sono stati presi contatti con il Comune di Firenze (il contenzioso infatti si è concentrato tutto sul capoluogo, in quanto gli altri Comuni hanno assunto un atteggiamento prudente, in attesa di capire quali sviluppi avrebbe avuto la questione, anche a seguito di alcuni ricorsi pilota presentati attraverso le principali Associazioni di consumatori presenti in Toscana).

Dopo un quadro delle problematiche che hanno generato il contenzioso e delle argomentazioni addotte dall'Ufficio a sostegno delle proprie tesi, la parte che segue da conto dei risultati raggiunti e delle prospettive in corso di esame.

1) *L'indennità risarcitoria*

La Finanziaria del 1997 ha "ripescato" una norma del 1939 rimasta per molti anni dimenticata e che prevede, nei casi di opere abusivamente eseguite in zone soggette a vincolo paesaggistico, ed in alternativa alla demolizione, il pagamento di un'indennità risarcitoria pari alla "...maggior somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione". Il pagamento dell'indennità è dovuto per il solo fatto della mancata richiesta di preventiva autorizzazione all'ente preposto alla tutela del vincolo,

anche in assenza di un concreto danno all'ambiente provocato dall'intervento abusivo.

Con decreto ministeriale 26 settembre 1997, ed ai soli fini del condono edilizio, sono stati determinati i parametri e le modalità per la qualificazione dell'indennità risarcitoria per le opere abusive nelle aree sottoposte a vincolo. L'applicazione della sanzione (o meglio dell'indennità risarcitoria) è stata ritenuta doverosa in quanto totalmente autonoma rispetto alla procedura (anche se già definita) per il condono edilizio, e quindi non coperta in alcun modo, ad avviso del Comune, dal pagamento dell'oblazione.

È stato fatto notare come in realtà la norma si limiti a dire che per le opere realizzate in aree sottoposte a vincolo "...il versamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria..." prevista dall'art. 15 della L. 1497/1939, e che affermare che le sanzioni sono differenti può eventualmente giustificare il cumulo delle stesse, ma non anche la riapertura di un procedimento già concluso, perché ciò equivarrebbe a sostenere che anche i relativi accertamenti debbano considerarsi del tutto autonomi e separati, in contrasto non solo con la logica ma soprattutto con i principi di economicità, snellezza e tempestività che governano l'azione amministrativa.

Nei casi oggetto di contenzioso, il Comune, cui è attribuita la competenza sia per quanto concerne la valutazione circa la possibilità di condonare le opere abusive, sia l'applicazione della sanzione per violazione del vincolo ambientale, aveva esaminato le pratiche (anche con l'esame della Commissione Edilizia Integrata) ed aveva ritenuto, in molti casi, le opere stesse o non soggette a valutazione ex art. 7 della legge 1497/1939, oppure compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente. Vi sono addirittura sanatorie rilasciate con espressa

menzione della ricevuta autorizzazione ex art. 7 e poi egualmente sanzionate, probabile conseguenza di un "ripescaggio automatico" di tutte le pratiche di condono, senza verifica della fondatezza della richiesta.

La sensazione è che il Comune si sia preoccupato soprattutto di non dimenticare nulla, anche a rischio di avanzare richieste palesemente prive di fondamento, lasciando quindi al cittadino l'onere di avanzare le proprie eventuali contestazioni. Metodo discutibile anche in considerazione dei tempi e dei costi imposti dal ricorso alla giustizia amministrativa. Prima ancora che a specifiche norme di legge, negli incontri con il Comune si è fatto richiamo ai principi che governano l'ordinamento giuridico, in termini di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento nel comportamento dell'amministrazione.

In molti casi l'indennità risarcitoria è stata chiesta dopo molti anni dalla chiusura del procedimento di sanatoria, considerato valido ai soli fini urbanistici e non anche di valutazione paesaggistica. Non è l'applicazione della sanzione a destare dubbi di legittimità, quanto invece il fatto che il Comune non abbia determinato ed addebitato l'indennità risarcitoria nel momento stesso in cui esaminava la domanda e rilasciava il condono edilizio.

Da questo assunto, per altro, deriva una delle conclusioni prospettate dal Difensore civico al Comune, vale a dire di considerare la sanzione applicabile alle sole domande non ancora definite, essendosi formato, per tutte le altre, un legittimo affidamento in capo al richiedente, se non addirittura dovendosi considerare decorso l'ordinario termine di prescrizione.

La legge 1497/1939 non pone un divieto assoluto di edificare, ma si limita a richiedere una preventiva autorizzazione. Viene punito, prima ancora che il danno all'ambiente, il fatto di non aver richiesto l'autorizzazione. Allorché le norme prevedono che la sanzione debba essere applicata anche con danno pari a zero (art. 4 D.M. 26/09/1997), evidentemente chiariscono che deve essere colpito non un pregiudizio per l'ambiente (che in molti casi, di fatto, non c'è), quanto invece la mera violazione della norma che richiede la preventiva autorizzazione.

Si potrebbe addirittura arrivare a sostenere, in applicazione dei principi che regolano la successione delle leggi nel tempo, la tesi che la sanzione debba comunque essere unica, nonostante la legge dica che il pagamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria. La norma potrebbe riferirsi a fattispecie diverse da quelle del rilascio della sanatoria e dunque non comportare sempre il pagamento di una doppia sanzione.

Chi ha edificato abusivamente viene sanzionato proprio perché ha ommesso di chiedere in via preventiva le autorizzazioni necessarie: l'omissione è unica, anche se i destinatari sono molteplici. Unica, per lo stesso motivo, potrebbe essere considerata la sanzione. L'art. 2/46 della L. 23 dicembre 1996, n. 662 non esclude questo tipo di interpretazione, ma si limita a dire che il pagamento dell'oblazione, per le opere eseguite in aree sottoposte a vincolo, non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria ai sensi dell'art. 15 della legge 1497/1939. Non è chiaro se si riferisce ad ipotesi in cui al pagamento dell'oblazione abbia fatto seguito il rilascio della concessione in sanatoria, e pertanto nulla impedisce di considerare il richiamo limitato alle sole ipotesi nelle quali l'amministrazione comunale non ha ritenuto

– proprio per ragioni riconducibili a valutazioni di compatibilità ambientale – di poter rilasciare la concessione in sanatoria.

L'art. 32 della L. 47/85 prevede che la concessione in sanatoria possa essere rilasciata solo previo parere favorevole dell'autorità preposta al controllo. Se ciò non è avvenuto si possono ipotizzare due situazioni:

- il Comune non ha ritenuto di chiedere il parere in quanto abuso non soggetto a questo tipo di valutazione;
- oppure il parere avrebbe dovuto essere richiesto ma così non è stato.

Come si vede, in entrambi i casi, la responsabilità è dell'amministrazione comunale, e non può, talvolta a distanza di oltre dieci anni, essere fatta ricadere sui cittadini.

Anche il Consiglio di Stato (Sez. II. 7/3/1990, n. 189) indirettamente conferma la validità della tesi la dove afferma che legittimamente il provvedimento di sanatoria di una concessione abusiva realizzata su un'area sottoposta a vincolo paesaggistico viene condizionato al pagamento dell'indennità risarcitoria.

In sostanza si potrebbe sostenere che la norma della Finanziaria debba trovare applicazione solo nel caso previsto dall'art. 39 della L.47/85, ossia nel caso di diniego di sanatoria, anche perché la stessa nasce proprio per esigenze di interpretazione dell'art. 39, e pertanto con lo scopo di chiarire che, in caso di diniego di sanatoria, il trasgressore è tenuto a pagare non solo la sanzione prevista dal capo I della L. 47/85, ma anche la sanzione ex art. 15 L. 1497/39.

La disposizione della Finanziaria troverebbe applicazione alle sole ipotesi di abusi non condonabili, con obbligo per il contravventore di:

- pagare l'oblazione (per estinguere il reato)

- pagare la sanzione ex capo I della L. 47/85, pari al doppio del maggior valore realizzato
- pagare la sanzione ai sensi dell'art. 15 della L.1497/1939.

Si possono così sintetizzare le ragioni che dovrebbero portare ad escludere l'applicabilità della sanzione a tutti i casi di sanatoria già avvenuta:

1. Il procedimento per il rilascio della concessione in sanatoria relativa ad immobili siti in zone vincolate, prevede, oltre al parere della CEI, la trasmissione degli atti al Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali per consentire a questi l'eventuale esercizio del potere di annullamento (art. 82/9 dpr 616/77). Il Ministero compie una verifica della legittimità dell'atto, che può quindi essere annullato solo in caso di incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge. È stato chiesto pertanto al Comune di verificare se il procedimento si è svolto in modo conforme alle prescrizioni legislative ed in particolare se il Comune si è preoccupato di trasmettere la domanda di concessione edilizia al Ministero competente. Ne deriva che:
 - b) se l'autorizzazione è stata chiesta e regolarmente rilasciata è venuto meno il presupposto per l'applicazione della sanzione;
 - c) se l'autorizzazione è stata chiesta al Ministero e non rilasciata, il Comune non avrebbe potuto concludere il procedimento con la sanatoria. Se ciò fosse avvenuto potrebbe prospettarsi una responsabilità dei funzionari che hanno posto in essere i relativi atti, e si porrebbe l'alternativa tra:

- i) la revoca della concessione in sanatoria con restituzione delle somme pagate dai richiedenti a titolo di oblazione (salvo il diritto al risarcimento del danno)
 - ii) la conservazione dell'atto per mancanza di interesse pubblico al suo annullamento. In tal caso, evidentemente, non potrebbe essere richiesta alcuna indennità ai sensi dell'art. 15 della legge 1497/39
- d) se l'autorizzazione non è stata chiesta, si ricade nelle ipotesi di cui al punto precedente
- 2) è necessario determinare se quella prevista dall'art. 15 della legge 1497/39 è una sanzione oppure un'indennità risarcitoria.
- a) se è una sanzione, ad essa si applica il termine di prescrizione di 5 anni previsto dalla legge sulla depenalizzazione
 - b) se si ritiene che si tratti di un'indennità risarcitoria dovrà trovare applicazione l'ordinario termine di prescrizione

In entrambi i casi non dovrebbero esistere dubbi circa l'operatività di un termine di prescrizione a carico della P.A., termine che decorre dal momento del rilascio della concessione in sanatoria

A prescindere dalle considerazioni sopra espresse, è stato fatto presente che il pagamento della sanzione di cui all'art. 15 non dovrebbe essere richiesto nei seguenti casi:

- quando sulla concessione in sanatoria sia stato scritto "opere non soggette ad autorizzazione ai sensi dell'art. 7": le opere escluse dall'autorizzazione sono, automaticamente, anche escluse dall'applicazione della sanzione.
- quando sulla concessione edilizia non è stata fatta salva l'applicazione della sanzione di cui all'art. 15: in questo caso, oltre al decorso del termine di prescrizione, come sopra determinato, si

deve far riferimento anche al principio del legittimo affidamento del richiedente la concessione in sanatoria. In questo caso, in effetti, il procedimento deve considerarsi concluso con il pagamento dell'oblazione ed il rilascio della sanatoria. Il principio del legittimo affidamento, che discende direttamente dal principio della certezza del diritto, fa parte dell'ordinamento comunitario e come tale deve essere applicato anche negli Stati membri. Tale principio impone che le norme siano formulate in modo non equivoco in modo da consentire agli interessati di conoscere i propri diritti ed obblighi in modo chiaro e preciso, e che le procedure avvengano nel rispetto di questa esigenza.

- tutti i provvedimenti relativi ad interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo, che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici. Per questo tipo di interventi l'art. 1/8 L. 431/85 ha stabilito che non è richiesta l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 1497/1939.

B) Diritti di Segreteria

Uno dei problemi connessi alle pratiche di condono edilizio non ancora definite, al di là dei casi in cui si applica la sanzione per danno ambientale nelle zone sottoposte a vincolo, è quello relativo all'aumento dei diritti di segreteria per la procedura di rilascio dell'autorizzazione a sanatoria.

Il dl. 18.1.1993 n.8 (convertito in legge 19.3.1993 n. 68) prevede all'art. 10.3 che, per il rilascio delle concessioni edilizie, il Comune possa fissare un costo da trentamila lire ad un milione, peraltro senza

fissare alcun parametro diretto a regolare la discrezionalità dell'ente (es, densità abitativa del Comune, posizione geografica ecc.). Questa scelta del legislatore meriterebbe una riflessione a parte, rispetto ai principi della certezza del diritto e dell'uguaglianza fra i cittadini. IL Comune di Firenze, ha dato adeguamento alla normativa statale con delibera 796 del 16 febbraio 1993. Rispetto ai margini di discrezionalità offerti dalla normativa, bisogna rilevare che il Comune di Firenze si è tenuto assai basso rispetto al margine massimo, determinando i costi relativi ai diritti di segreteria e ponendo margini interpretativi ben precisi rispetto alla fascia minima e massima dei costi consentiti dalla legge.

La delibera risolve però il problema dei procedimenti in corso, resta la problematica delle pratiche di condono aperte oltre dieci anni fa e definite solo adesso. Infatti la delibera si limita a stabilire che, per le autorizzazioni, i diritti sono dovuti al momento della richiesta e per le concessioni al momento del rilascio. Tuttavia questo inciso sembra dettare una regola generale che non pare possa essere interpretata come una norma da riferirsi anche ai procedimenti in corso prima della delibera stessa.

Se è vero che dal 1993 la normativa sui diritti di segreteria relativa alle concessioni edilizie è cambiata, è pur vero che molti dei cittadini che si stanno lamentando avevano presentato domanda di concessione in sanatoria, subordinatamente al condono prima del 1993. La legge e la delibera tacciono sul punto e sembra più legittima una applicazione "ex nunc", limitatamente ai soli procedimenti iniziati dopo l'adozione della normativa.

Ciò anche in ossequio al principio esplicitato nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 relativa ai principi

sull'erogazione dei servizi pubblici (la cui portata ha un rilievo più generale, connesso al principio di buona amministrazione), la quale stabilisce come le amministrazioni che erogano servizi pubblici rendano note in anticipo le modalità e i costi del servizio stesso (punto 3, parte I della direttiva). Gli utenti, quando hanno fatto domanda di condono, non sapevano i costi dei diritti di segreteria che sarebbero stati successivamente sostenuti. Inoltre se l'esame delle domande di condono non ha seguito un ordine rigorosamente cronologico, si profila una disparità di trattamento fra i cittadini che, avendo presentato la domanda di condono anteriormente al 1993, hanno ricevuto la concessione prima del nuovo regolamento concernente i diritti di segreteria e quelli che, pur avendo presentato domanda nella stessa data dei primi, ricevono adesso la concessione.

La maggiore perplessità è la seguente: tutta la normativa vigente, soprattutto con gli ultimi provvedimenti, tende a prevedere tempi certi per il procedimento amministrativo e a sanzionare l'amministrazione, talvolta il funzionario stesso se i termini non vengono rispettati. Qui siamo di fronte all'assurdo che un ritardo (giustificato dall'enorme mole di lavoro che il condono ha reso necessaria) dell'amministrazione nel definire le procedure di condono (la normativa non imponeva all'amministrazione termini, ma i tempi per l'espletamento delle pratiche, sia pur giustificabili dalle carenze di personale sono stati di oltre dieci anni), fa sì che non solo l'amministrazione non paghi alcun danno al cittadino, ma addirittura che il ritardo si traduca in un maggior guadagno per l'amministrazione stessa.

Si può obiettare infine che, tutto sommato, chi ha chiesto il condono è qualcuno che ha commesso un abuso rispetto alla normativa edilizia e dunque è giustificabile che si aggravino questi

soggetti con sanzioni o con tributi di altro genere, rispetto alla generalità dei cittadini. A questo proposito sono tuttavia opportune alcune osservazioni.

Indipendentemente dalle opinioni che si possono avere sul condono, è noto comunque che la scelta di consentire ai cittadini di evitare le sanzioni attraverso questo procedimento è stata operata dallo Stato, con lo scopo fra l'altro, neppure tanto nascosto, di ridurre il deficit pubblico con gli introiti di sanzioni che altrimenti non sarebbe stato in grado di rilevare ed accertare.

Prima della normativa sul condono, erano del resto molto più complesse e farraginose le procedure relative alla richiesta di autorizzazioni e concessioni edilizie, e quindi molto più facile che il cittadino violasse la legge preoccupato dalle lungaggini per il rilascio di una semplice concessione di modifiche interne (adesso ottenibile tramite semplice lettera raccomandata al Comune e con procedura di silenzio-assenso).

Molti cittadini hanno proceduto a richiedere il condono edilizio anche per infrazioni che, in realtà non erano state di fatto consumate in quanto semplici difformità in corso d'opera fra quanto realizzato dal costruttore e quanto previsto dal progetto (es. terrazze di edifici ERP spostate rispetto al "disegno" depositato dal progettista, opere realizzate in modo difforme dal progetto) e per le quali non era necessaria la procedura di condono in senso stretto, dal momento che sarebbe bastata la mera richiesta di correzione di errori materiali nel progetto presentato.

Tuttavia si è spesso preferito la strada del condono perché la procedura sembrava meno problematica e più chiara. Le violazioni commesse nel Comune di Firenze sono di scarsissimo rilievo rispetto a

quelle registrate in altre zone. Non si tratta di cittadini che hanno realizzato abusivamente edifici interi o volumi in più, ma di opere per lo più banali, come l'ampliamento di pochi centimetri del terrazzino, lo spostamento del muro di cucina, la copertura del posto macchina con una tettoia, ecc., in un periodo nel quale peraltro, a fronte di una procedura per ottenere la concessione molto più complicata di adesso, si assisteva ad una certa tolleranza nella repressione degli abusi edilizi, nonché una certa facilità a passare la proprietà di immobili non conformi al progetto originario depositato in Comune ed in Catasto, rispetto ai quali i notai dichiaravano la conformità senza controlli troppo accurati, come avvenuto invece successivamente al condono.

4.7. Trasporti

Restano aperte molte questioni relative ai trasporti, settore nel quale, nei rapporti con il Dipartimento Politiche territoriali ed Ambientali, non si riscontra la stessa attenzione alle istanze di chiarimenti avanzate dall'Ufficio, come nel campo delle problematiche urbanistiche e di assetto del territorio, facenti capo allo stesso Dipartimento. Ciò premesso, si evidenziano le problematiche più rilevanti.

Servizi di collegamento a livello locale

Le problematiche relative ai trasporti dovranno essere oggetto di accurata riflessione, perché le deleghe delle "leggi Bassanini" alle Regioni e agli Enti locali tendono a creare, nel rispetto del principio di sussidiarietà, un quadro dei trasporti organico, che tenga presente le esigenze di spostamento di lavoratori pendolari e studenti sul

territorio, ancora oggi molto problematico in molte zone della Toscana, soprattutto dove (Provincia di Siena, Grosseto) i collegamenti ferroviari sono difficili.

Restano aperte tutte le questioni di disagio segnalate nella Relazione 1997 dal momento che non si è avuta alcuna risposta in merito, fatta salva la situazione del Mugello, dove il completamento e l'attivazione della linea ferroviaria della Faentina ha portato qualche miglioramento. In particolare si segnala il caso degli studenti che frequentano le scuole nel Valdarno, con grossi disagi all'uscita della scuola per mancanza di treni locali o collegamenti alternativi.

La questione è stata anche oggetto di un'interrogazione in Consiglio Regionale. La Regione ha preso l'iniziativa di chiedere alla Provincia di Arezzo l'adozione di soluzioni alternative (le Ferrovie hanno risposto che l'istituzione di un convoglio locale sarebbe diseconomica). Non si hanno ancora risposte, nonostante numerosi solleciti circa i risultati dell'analisi condotta da parte della Provincia di Arezzo in merito alla possibilità di attuare nel Valdarno forme di trasporto su gomma per collegare le scuole di San Giovanni ai Comuni del Valdarno verso Arezzo.

Rapporti con le Aziende di trasporto e con le municipalizzate.

La legge sulla difesa civica in Toscana non fornisce all'Ufficio un potere di intervento sulle concessionarie di pubblici servizi (come invece previsto dalla riforma nazionale). Ciò nonostante si sono stabiliti buoni rapporti di collaborazione in merito a problematiche insorte a causa della carenza di servizi in alcune zone o a problemi sorti nei rapporti con gli utenti (multe per mancato pagamento di biglietti contestate, etc.).

Le richieste di chiarimenti alle Concessionarie di linee provinciali e regionali, come la Sita-(Sogin-FS), hanno sempre trovato non solo pronta risposta da parte della Direzione Generale dell'Azienda, ottenendo spesso l'accoglimento dei ricorsi presentati dagli interessati anche per il tramite del Difensore civico, ma anche disponibilità in caso di disservizi di natura diversa lamentati dagli utenti (orari delle corse, frequenza etc.), anche se, in quest'ultimo caso sono necessari un confronto ed una riflessione anche con le Province o con la Regione concessionarie della linea, dal momento che il numero e l'intensità delle corse è subordinato alla disponibilità dei contributi regionali e provinciali.

Riguardo alle Aziende municipalizzate prosegue il rapporto di collaborazione con l'Azienda Ataf nel comprensorio di Firenze, dove l'ufficio rapporti con il pubblico è sensibile alle problematiche organizzative sollevate dagli utenti e collabora con il Difensore civico, fornendo utili elementi per dare risposte ai cittadini sui problemi degli spostamenti nell'area cittadina e dei Comuni limitrofi. Positivi rapporti di collaborazione si sono stabiliti anche con municipalizzate operanti in altre zone della Toscana, come la Atm di Livorno.

Servizio Taxi e carenze di indirizzi di programmazione Regionali.

Sono ancora irrisolte le problematiche relative al servizio di *taxi*. Qui sembra mancare un valido indirizzo di programmazione soprattutto con riferimento all'area comprensoriale fiorentina: la legge regionale non fornisce alla Provincia un reale potere di programmazione e controllo negli accordi comprensoriali, quanto piuttosto ruoli di promozione e di coordinamento in accordi interamente lasciati alla volontà dei singoli Comuni, con fortissimi squilibri in una situazione

come quella fiorentina in cui ben diverso è il peso contrattuale dei tassisti fiorentini e delle loro cooperative da un lato, e dei pochi tassisti dei Comuni limitrofi dall'altro.

Inoltre, si è rilevata la volontà della Regione di non regolamentare il settore, neanche in altri aspetti, come quello del limite di età dei conducenti, secondo il suggerimento del Dipartimento Affari Legislativi e Giuridici. Nel fare il punto sui due problemi, sui quali ancora non è pervenuta risposta da parte del Dipartimento, si rileva l'opportunità di un intervento legislativo che – nel rispetto del principio di sussidiarietà e prendendo in considerazione le istanze degli operatori e dei loro organi rappresentativi – tenda a restituire alla Provincia o alla Regione, poteri di programmazione più forti, laddove ci sono in gioco non solo gli interessi degli operatori più deboli, ma anche e soprattutto dei cittadini.

Accordo Comprensoriale dei Taxi nell'Area Fiorentina

Non è stato ancora possibile ottenere una risposta esauriente in merito alle disparità di trattamento fra tassisti fiorentini e i tassisti dei Comuni limitrofi, che si ripercuotono automaticamente sugli utenti. L'accordo comprensoriale si presenta difforme da tutti gli altri accordi di grandi città italiane e toscane (Bologna, Milano, Livorno). Infatti in altre città si è provveduto ad un accordo che consentiva a tutti i tassisti del comprensorio di operare sull'intero territorio, con maggiorazioni di tariffa nei casi di allontanamento dal capoluogo, segnalate da cartelli ai confini del comprensorio stesso.

Per quanto riguarda il comprensorio di Firenze si è avuta invece, da un lato, una forte pressione dei tassisti fiorentini (che temevano che i tassisti dei Comuni limitrofi di fatto stazionassero in città, anche considerata la carenza dei taxi e la costante opposizione della

categoria all'aumento del numero delle licenze); dall'altro la resistenza di molti Comuni limitrofi che temevano che una tale possibilità di fatto sguarnisse il servizio nei Comuni limitrofi stessi ove erano state rilasciate le licenze.

Si è arrivati così ad una soluzione di compromesso che per un verso vieta ai tassisti fiorentini di raccogliere a seguito di chiamata a vista i passeggeri fuori dal territorio comunale, e dall'altro vieta ai tassisti dei Comuni limitrofi di raccogliere passeggeri sul territorio comunale di Firenze (e lo consente invece su tutto il territorio dei Comuni limitrofi). Tali limiti sono derogabili solo se il taxi riceve una chiamata dalla centrale operativa.

Va sottolineato però che a Firenze le Cooperative sono due e i tassisti dei Comuni limitrofi aderiscono solo ad una di esse ed è improbabile quindi che ricevano, in mancanza di una sorveglianza pubblica, chiamate dalla cooperativa alla quale non aderiscono, pur se presenti e disponibili nella zona dove c'è necessità del servizio.

La situazione è assurda (anche per i risvolti che ha sul piano dell'inquinamento ambientale) perché un taxi che viene alla Stazione di S. Maria Novella o all'aeroporto da Fiesole, Bagno A Ripoli, Campi, Sesto e Scandicci deve poi tornare "a vuoto" verso il proprio Comune o gli altri Comuni del comprensorio, anche se la Stazione o l'Aeroporto si trovano scoperti da taxi (con utenti che magari vogliono recarsi nei Comuni limitrofi per motivi turistici o di lavoro: si pensi alle attività commerciali ed industriali delle zone di Calenzano e Osmannoro o ai numerosi turisti e residenti a Fiesole e a Bagno a Ripoli); al contrario il tassista di Firenze che si reca fuori Comune rientra nel territorio comunale dopo pochi chilometri (al di là della possibilità molto più concreta di ricevere una chiamata via radio per la

zona in cui si trova) e può così nuovamente raccogliere utenti. Per il servizio in uscita dal Comune, a seconda della fascia e della distanza l'utente paga un sovrapprezzo. Il costo di tale sovrapprezzo (che varia fino a novemilalire) è insufficiente a coprire i mancati guadagni di un tassista che si debba allontanare nelle ore di punta dal proprio territorio comunale e risulta invece un inutile balzello per gli utenti quando il tassista è appartenente al Comune di Firenze e sia uscito dal proprio Comune per poche centinaia di metri. Da rilevare anche che in alcune zone della periferia di Firenze i numeri pari di una strada sono ad esempio Comune di Firenze e quelli dispari Comune di Scandicci e che una zona come quella di Sorgane, al confine con Bagno a Ripoli, con molti insediamenti abitativi, commerciali e scolastici, è sguarnita da taxi fiorentini perché periferica e non può essere servita da quelli di Bagno a Ripoli (salvo la chiamata via radio) perché fuori Comune.

Ma la cosa più assurda del progetto di convenzione comprensoriale è che, a differenza di quanto avvenuto in altre città, non si crea un meccanismo di controllo comprensoriale sulle irregolarità, né strumenti di sanzioni e di sorveglianza. Tutti i poteri di sanzione restano ai rispettivi Comuni, e ci si limita a creare un osservatorio provinciale, con meri poteri di relazionare, senza alcuna possibilità di intervento.

Della questione si è interessato il Difensore civico, su istanza dei tassisti dei Comuni limitrofi, ma anche sollevando d'ufficio le proprie perplessità che un servizio comprensoriale così concepito crea agli utenti. In assenza di chiarimenti (nonostante le promesse dell'Assessore Regionale di prendere in considerazione la problematica fatte direttamente ai tassisti dei Comuni limitrofi che l'anno scorso avevano dato vita a forme di protesta spettacolari), ai tassisti non è

rimasta che la via del ricorso al Tar, anche se l'Ufficio del Difensore civico tornerà a sollecitare risposte esaurienti sul tema.

Limite di età per la concessione delle licenze di taxi

Il nuovo codice della strada ha previsto, per condurre veicoli di soccorso e veicoli di servizio pubblico (taxi, autobus, etc.), particolari accertamenti sanitari e particolari tipi di patente. Ragionevolmente si poteva pensare che tale norma avesse implicitamente abrogato il potere discrezionale dei Comuni di imporre limiti di età per il rilascio delle licenze taxi, che alcuni Comuni avevano fissato nei propri regolamenti, considerato anche il silenzio della legge regionale, successiva al nuovo codice della strada, nella convinzione che dettando norme valide per l'accertamento dei requisiti di idoneità e salute, la normativa statale stabilisse in maniera univoca a livello nazionale i criteri per la sicurezza della circolazione su tutto il territorio.

Di diverso avviso è stato il TAR della Toscana, che ha accolto il ricorso di alcuni tassisti di Siena che lamentavano la mancata applicazione del limite di età ad un concorso per l'assegnazione licenze taxi bandito dal Comune senza osservare il limite di età previsto dal regolamento del Comune, anteriore al nuovo codice della strada.

Paradossale la situazione che si è creata a seguito della sentenza: il Comune di Siena infatti da un lato ha resistito presso il Consiglio di Stato (ad avviso dell'Ufficio del Difensore civico legittimamente, facendo valere le tesi sopra esposte), dall'altro si è uniformato alla sentenza, applicando il limite di età ad uno dei concorrenti della graduatoria.

Nel frattempo peraltro i concorrenti che avevano ottenuto la licenza nonostante il limite di età hanno ceduto la licenza, facendo sì

che la situazione delle licenze sia conforme al regolamento comunale, peraltro in fase di revisione. Resta la disparità di trattamento subita dal concorrente escluso nello scorrimento della graduatoria successiva alla sentenza del TAR, per la quale il Difensore civico ha suggerito all'Assessorato ai trasporti di valutare soluzioni equitative. Sul punto L'Ufficio resta in attesa di una risposta. L'Assessorato si è anche dichiarato disponibile ad inviare il progetto del nuovo regolamento al Difensore civico per eventuali osservazioni che saranno prese in considerazione.

Sull'altro versante regionale resta l'atteggiamento di inerzia della Regione. Giustamente il Dipartimento, a seguito delle osservazioni del Difensore civico sull'assenza di limiti di età nella legge regionale e condividendo la tesi difensiva del Comune di Siena per cui i limiti dovevano ritenersi implicitamente abrogati, ha provveduto a richiedere un parere sulla questione al Dipartimento Affari Generali e della Presidenza. Il parere era di diverso avviso e condivideva invece la linea del TAR (il TAR aveva sostenuto che i nuovi limiti imposti dal codice della strada non vanificavano il potere discrezionale dell'Ente locale di regolamentare la materia), suggerendo però la possibilità di una normativa regionale che provvedesse a regolamentare la materia in modo da uniformare le scelte dei singoli Comuni sul territorio regionale, dettando parametri che evitassero ingiustificate disparità di trattamento fra i diversi enti locali.

L'Area Trasporti ha comunicato al Difensore civico la propria intenzione di non formulare proposte di legge in tal senso al Consiglio regionale, perché una simile situazione sembra assurda e foriera di potenziali disparità di trattamento e discriminazioni sulla base dei regolamenti (eventuali) dei singoli Comuni.

4.8. *Il commercio in aree pubbliche*

La maggior parte delle pratiche è stata aperta su istanza di commercianti titolari di licenza di commercio su aree pubbliche in forma itinerante. I reclami nei confronti di vari Comuni della regione si sono essenzialmente diretti alle modalità di conteggio delle presenze, ai fini della compilazione delle graduatorie per l'assegnazione dei posteggi non occupati dai titolari, in occasione dei mercati settimanali.

Nei confronti di un Comune si è intervenuti perché gli operatori avevano lamentato addirittura la mancanza di delimitazione dei posteggi (senza strisce, né tantomeno numero), circostanza che obbligava gli interessati a recarsi nell'area di mercato addirittura durante la notte precedente per occupare materialmente un posto.

Le nuove disposizioni legislative regionali, emanate in esecuzione della c.d. "Bassanini ter" in materia di commercio, ridisegnano completamente la materia, oltre ad abrogare la disciplina previgente e prevedere disposizioni transitorie per consentire la conversione delle autorizzazioni rilasciate ai sensi della vecchia normativa.

4.9. *Questioni tributarie*

La funzione di raccordo svolta dall'Ufficio del Difensore civico fra le amministrazioni statali e quella regionale va stimolando l'auspicata cooperazione fra i due apparati. Significativo a questo proposito il caso di una richiesta di rimborso della tassa speciale *autocaravan* per gli anni 1996 e 1997. Il Servizio finanze e tributi della Regione, per procedere al rimborso, necessita della trasmissione del fascicolo istruito dalla Direzione regionale delle Entrate comprensivo del parere

Aci: nel caso di specie, oltre ad essersi verificato un disguido in merito alla richiesta di parere inoltrata all'Acì di Roma, la Direzione delle Entrate non aveva provveduto ad inviare il fascicolo al Servizio competente della Regione, impedendo a quest'ultimo di provvedere al rimborso.

L'iniziativa del Difensore civico è stata di verificare la natura del disguido, di trasmettere parte della documentazione mancante alla Direzione delle Entrate e, di conseguenza, invitare quest'ultima a trasmettere al più presto l'intero fascicolo al Servizio finanze e tributi della Regione.

Altra questione in materia tributaria, ugualmente legata a fronteggiare i frequenti disguidi che si verificano, aveva per oggetto il mancato rimborso del contributo per il Servizio sanitario nazionale versato erroneamente, nonostante la richiesta fosse stata avanzata da oltre quattro anni. Anche in questo caso l'intervento dell'Ufficio è servito ad ottenere un celere riscontro.

4.10. *Diritto allo Studio*

La situazione del diritto allo studio universitario è notevolmente migliorata grazie anche ai positivi rapporti fra Difensore civico e uffici regionali preposti alla programmazione e all'attuazione degli indirizzi. Non si riscontrano problemi di rilievo nelle Aziende per il diritto allo studio della Toscana.

L'unica Azienda nei confronti della quale l'Ufficio riceve reclami è quella di Firenze. Va tuttavia riconosciuto che è l'Azienda probabilmente più grande della Toscana, di conseguenza con maggiori problemi organizzativi, che questa Azienda pubblicizza con grande rilievo la possibilità di rivolgersi al Difensore civico regionale in

caso di insoddisfazione, sia sul proprio sito Internet che sui propri opuscoli informativi e che è l'Azienda territorialmente più vicina alla sede dell'ufficio.

L'Azienda ha sempre risposto molto celermente alle richieste di chiarimenti da parte del Difensore civico, anche se non in tutte le occasioni ne ha condiviso i rimedi suggeriti. In sintesi si rileva che le problematiche investono:

- a) problemi di rapporti fra Azienda e studenti. Spesso decisioni legittime non sono comunicate agli studenti in modo corretto, il che crea la sensazione di ingiustizie o disparità di trattamento.
- b) problemi nella compilazione del "redditometro", i cui parametri di compilazione non sono chiarissimi per gli studenti, anche perché diversi dai presupposti previsti per la dichiarazione dei redditi. D'altronde in questo caso l'Azienda non può che applicare i precisi parametri normativi previsti dalla normativa statale.
- c) problemi nei rapporti fra Azienda Regionale e Università. Molte Facoltà non si preoccupano delle modifiche del proprio ordinamento nella carriera degli studenti. Ad esempio, la riforma dell'ordinamento di architettura, in assenza dell'individuazione di criteri univoci per la riparametrazione degli esami, ha causato la perdita del diritto di assegnazione alla borsa di studio da parte di molti studenti (la riforma dell'ordinamento ha trasformato in semestrali esami annuali).

4.11. Pubblico impiego

Il ruolo e le competenze dell'Ufficio del Difensore civico regionale in materia di pubblico impiego trovano la loro fonte normativa nella legge

regionale 4/94 e nella legge 127/97, che ha esteso l'azione dell'Ufficio all'operato dell'amministrazione periferica dello Stato.

Le istanze hanno riguardato soprattutto questioni "contemporanee" allo svolgimento del rapporto di lavoro (richiesta di congedi, ferie, agevolazioni ex L. 104/92) e questioni successive alla conclusione di esso (soprattutto i tempi per ottenere l'erogazione del trattamento di quiescenza), problemi che, in linea di massima, si sono risolti positivamente, poiché generati da ritardi della pubblica amministrazione che è bastato segnalare o da carenti spiegazioni da parte degli uffici competenti che è stato sufficiente integrare per consentire al cittadino di avvalersi del diritto (o dell'opportunità) garantita dalla norma.

Preme far rilevare che questo primo raggruppamento di pratiche dimostra l'utilità e l'importanza della funzione di mediazione – di magistratura di persuasione- svolta dall'ufficio, utilità ed importanza non tenute abbastanza in conto da quelle posizioni dottrinali che propongono l'eliminazione di questo tipo di competenza, in nome della considerazione per la quale la difesa civica controlla l'operato dei pubblici dipendenti e non la loro posizione lavorativa. È facile, comunque, obiettare che i disguidi segnalati dipendono, a loro volta, dall'operato di altri uffici della pubblica amministrazione che, *contra legem*, vedrebbero il proprio operato immune da controlli che non siano quelli giurisdizionali.

Tuttavia, è ancora in corso, l'esame di una questione che sembra evidenziare tutti i limiti di un Ufficio che svolge soltanto una funzione di persuasione e che nulla può quando l'interlocutore non si lascia persuadere.

È stato indetto, infatti, dalla Regione Toscana, un concorso per il rilascio dell'abilitazione ad una professione. Durante una sessione di quel concorso (cioè durante la prima parte di una giornata di esame) il comportamento della commissione esaminatrice ha dato luogo a varie irregolarità (segnalate da uno dei concorrenti e da uno dei membri della commissione) dal punto di vista quanto meno amministrativo e di correttezza procedurale: in particolare è stata segnalata l'assenza del presidente della commissione ad alcune delle interrogazioni svoltesi e che il presidente, prima di assentarsi, aveva lasciato firmati in bianco alcuni dei verbali relativi a quella sessione di esame.

L'Ufficio ha chiesto chiarimenti al medesimo presidente ed al coordinatore del dipartimento interessato, facendo rilevare la normativa statale e regionale violata e chiedendo, in via di autotutela, l'annullamento della sessione di esame relativa a quella giornata, nonché la modifica del decreto dirigenziale ad essa relativo, impugnato, peraltro, dinanzi al Tar da alcuni degli interessati.

Il coordinatore ha risposto non smentendo le irregolarità amministrative e procedurali denunciate ma affermando che, proprio perché è pendente il giudizio dinanzi al Tar è necessario ed opportuno non procedere ad alcun atto di autotutela anche parziale (che darebbe luogo, a propria volta, a contenzioso) ma attendere il giudizio del tribunale.

Da questo punto di vista il buon andamento e l'economicità della azione della pubblica amministrazione (poiché l'ente è costretto a costituirsi in giudizio, con tutte le spese e le attese del caso) ricevono un duro colpo. Questo è un esempio tipico di come l'amministrazione preferisca resistere ad un'azione giurisdizionale piuttosto che

adeguarsi alla richiesta del cittadino ed al suggerimento di agire in autotutela.

Il problema è che il settore dell'amministrazione del personale si presta per ragioni, per così dire, intrinseche a questo tipo di difesa acritica del proprio operato mentre, anche per ragioni di economicità sarebbe preferibile un'opera di mediazione secondo i principi europei sulla difesa civica.

Il caso sopra ricordato non è l'unico: anche un'azienda Usl. della Toscana, dopo 18 anni, di fronte all'annullamento di un atto del Co.Re.Co. (annullamento che rendeva efficace una delibera di inquadramento alla dirigenza di vari dipendenti) ha preferito, questa volta sì, fare un atto di autotutela sulla delibera originaria, rendendo nullo, tutto il contenzioso che si era instaurato tra i dipendenti e l'amministrazione, con le conseguenze connesse a questo fatto.

Ciò conferma la considerazione iniziale per la quale la pubblica amministrazione aderisce (in materia di personale) alle richieste di questo Ufficio solo quando esse concernono questioni, per così dire, "bagatellari", mentre si irrigidisce sulle proprie posizioni quando si tratta di questioni di maggiore rilevanza e respiro.

Nell'ambito, quindi, della auspicata riforma dei poteri (riforma che dovrebbe dare al Difensore civico maggiore incisività sull'operato degli uffici) appare quanto mai necessario ed opportuno il mantenimento delle competenze in materia di pubblico impiego, pena una possibilità di tutela soltanto giurisdizionale (quindi, con i costi ed i tempi del caso) in questo settore.

4.11.1. Formazione professionale

Un partecipante ad una selezione (in seguito alla quale era risultato non ammesso) per l'ammissione ad un corso di formazione professionale per maestro di sci organizzato da una Provincia, ha presentato istanza a questo Ufficio adducendo gravi irregolarità non solo nell'attribuzione del punteggio ai candidati, ma anche nei criteri di valutazione prescelti dalla commissione esaminatrice.

L'interessato chiedeva di poter ripetere da solo la selezione, adducendo di non aver fatto ricorso al TAR per non recare nocumento, con l'eventuale l'annullamento della selezione, ai candidati meritevoli che l'avevano superata.

A seguito della raccolta degli elementi sui quali si basava la denuncia di irregolarità, e di un intenso scambio di lettere tra questo Ufficio e la Provincia coinvolta, la giunta provinciale ha annullato d'ufficio l'intera selezione, che è stata ripetuta.

5. L'ATTUAZIONE IN TOSCANA DELLA LEGGE 127/97

Gli indirizzi seguiti per l'esercizio delle competenze ex L.R. 4/94 hanno sostenuto anche l'attuazione della legge 127/97, in un'ottica integrata che ha comportato sensibili modifiche organizzative e che alimenta sempre più l'esigenza di quadri di riferimento più generali, verificabili ai vari livelli, contrastando inevitabili tendenze alla "istituzionalizzazione" che potrebbero sospingere lo stesso ruolo del Difensore civico entro garantismi di impronta esclusivamente formale.

Complessivamente nel 1998 sono state aperte 487 pratiche ai sensi della legge 127/97, di cui 278 trattate dal Difensore civico

regionale e 209 quelle che hanno visto impegnati i Difensori civici locali. Una incidenza significativa, che ha rafforzato l'azione del Difensore civico regionale e della difesa civica nel suo complesso e che ha consentito di consolidare in Toscana una tradizione di rapporti sostanzialmente corretti nei più diversi settori e campi di intervento. Al giudizio positivo dell'Ufficio e dei Difensori locali si accompagna la più generale impressione che i funzionari dell'amministrazione periferica statale abbiano accolto in modo sostanzialmente favorevole le novità della legge, consentendo in molti casi intese e collaborazioni destinate a riflettersi nei rapporti con i cittadini.

Le tabelle che seguono sull'attuazione della legge 127/97 evidenziano anche gli uffici statali interessati e consentono di cogliere la dimensione dei rapporti e le prospettive di questa collaborazione. Spesso le questioni comportano il coinvolgimento di più uffici statali e collegamenti con amministrazioni regionali e locali. Sia nell'attività svolta a livello regionale che a livello locale, il coordinamento ha consentito comunque la definizione di idonee modalità organizzative tese ad evitare inutili sovrapposizioni, assicurando comprensibili vantaggi per i cittadini che hanno la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico operante nella regione.

Mentre la legge 127/97 si avvia al secondo anno di sperimentazione, si può senz'altro affermare che un importante tessuto di operatività è stato avviato, esteso pressoché in tutti i campi dell'amministrazione statale periferica e che ha potuto contare su una rete di servizi e di rapporti che è parte integrante degli ampi processi di "delega" regionale a livello del territorio. Spesso l'accoglimento di una istanza si traduce a vantaggio di una platea

assai ampia di utenti, sempre comunque contribuisce ad un miglior rapporto tra amministrazione e cittadini.

Il nuovo rilievo dato dalla *legge Bassanini* alla difesa civica sta naturalmente ampliando il campo di azione, a fronte di una domanda che investe anche il sistema delle autonomie. Non è un caso quindi se questa evoluzione ha concorso ad una situazione di "emergenza" strutturale, che va condizionando l'intera organizzazione e mette duramente alla prova impegni e professionalità di tutti gli operatori.

Uno dei settori che coinvolge più direttamente l'Ufficio del Difensore civico regionale è quello dell'immigrazione extracomunitaria, peraltro con risultati di rilievo. Nella grande maggioranza dei casi si è trattato infatti di interagire con uffici dello Stato competenti in materia (Prefetture, Questure, Uffici del lavoro, amministrazioni centrali). Questo impegno si è andato qualificando attraverso una collaborazione esemplare, indicativa delle potenzialità e dei contributi necessari alla costruzione di una società multietnica e al ruolo internazionale del paese.

Anche alcune centinaia di casi trattati negli ultimi anni per indennizzi riconducibili a danni da emotrasfusioni o vaccinazioni evidenziano il rilevante impegno nei rapporti con l'amministrazione sanitaria centrale. Ma occorre richiamare anche gli interventi nel settore scolastico, in risposta ad esigenze ai vari livelli; quelli in direzione della amministrazione finanziaria, delle poste e telecomunicazioni, dell'Anas, della motorizzazione civile, della previdenza sociale.

La collaborazione dei Difensori civici locali si è inserita in un sistema che ha valorizzato l'intera rete. Nel 1998 molti centri grandi e piccoli della Toscana hanno proceduto per la prima volta alla elezione del proprio Difensore civico: Camaiore, Carrara, Comano, Fiesole,

Livorno, Podenzana, i Comuni della Val Tiberina. Una conferma questa che anche le "convenzioni" con il Difensore civico regionale non possono sostituirsi alla difesa civica più vicina ai cittadini, se non in via transitoria o di sperimentazione. L'obiettivo è quello di puntare ad un contesto regionale di difesa civica che stimoli a qualificare l'offerta pubblica, facendo leva su tutte le risorse pubbliche e private disponibili alla soluzione dei problemi.

5.1. L'applicazione dell'art. 16

Con l'entrata a regime della *legge Bassanini* le richieste dei cittadini nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, pur presentando un'ampia eterogeneità, sono progressivamente aumentate. Come si è detto, le tabelle relative alle pratiche aperte non possono dar conto compiutamente del fenomeno. L'esperienza che ormai si va consolidando attorno all'applicazione dell'art. 16 della 127/97 consente comunque di trarre alcune indicazioni senz'altro attendibili.

Nei confronti di quelle amministrazioni statali con le quali è stato possibile instaurare rapporti di fattiva collaborazione, le questioni evidenziate riescono a trovare la giusta considerazione, con positivi riflessi per i cittadini interessati, indipendentemente dall'esito del lamentele o rimostranze.

Con alcuni Uffici periferici dello Stato i rapporti hanno raggiunto un livello tale di collaborazione che, non di rado, gli stessi Uffici invitano le persone interessate a rivolgersi direttamente al Difensore civico, investendolo di un vero e proprio ruolo di "mediatore" tra le parti, riconoscendo in questo modo la necessità di un istituto che assolva le funzioni previste all'art. 13 del progetto di riforma per la difesa civica nazionale.

Solitamente questi apparati amministrativi possono contare su "Uffici per le relazioni con il pubblico" che, nonostante la mole di lavoro, rispondono in maniera sollecita agli utenti e al Difensore civico, grazie a funzionari competenti, in grado di fornire chiarimenti, pareri e aiuti in tempi apprezzabili. Quando sussistono queste condizioni di reciproca fiducia, accade che le controversie trovino soluzione ricorrendo primariamente a contatti in via informale, ad esempio laddove l'incombenza di termini impone interventi assolutamente tempestivi. Ovviamente questo modo di procedere può trovare spazio soltanto in presenza di una amministrazione disponibile a comprendere situazioni e necessità talvolta complesse, senza trincerarsi dietro rigidi formalismi.

Nei confronti di altri Uffici statali permane invece una reale difficoltà ad instaurare soddisfacenti rapporti di collaborazione. Prevale ancora la diffidenza verso l'istituto del Difensore civico, per cui, a fronte delle motivazioni addotte, si registra la volontà di non prendere posizione, con il conseguente rinvio di una eventuale azione di tutela in sede giurisdizionale. In questi casi, anche i contatti instaurati con gli Uffici per le relazioni con il pubblico non servono a molto. Di fronte alle posizioni assunte dalle singole unità operative, viene preclusa generalmente ogni possibilità di intervento.

Quando sussistono rapporti di collaborazione, oltre alla soluzione dei singoli casi, emerge per certi aspetti anche la funzione di raccordo svolta dall'Ufficio fra l'amministrazione statale e quella locale, una vera e propria operazione di avvicinamento della pubblica amministrazione agli utenti. I cittadini infatti non mancano di esprimere la sensazione di essere considerati come persone titolari di diritti ben precisi, e non soggetti anonimi o semplici numeri.

Una valutazione complessiva rileva che le più frequenti lamentele, soprattutto nei confronti delle amministrazioni finanziarie, riguardano ancora la scarsa intelligibilità degli atti e i lunghi tempi di attesa dei procedimenti. Questi aspetti vanno richiedendo un crescente impegno

dell'Ufficio. Una adeguata opera di sensibilizzazione appare comunque possibile attraverso la qualificazione dei rapporti sia con le amministrazioni periferiche dello Stato che con gli Uffici dipendenti dalle amministrazioni autonome.

Pratiche trattate dal Difensore civico regionale ex Legge 15/5/97 n. 127 – art. 16 – nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato	
ANAS	3
Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato	2
Corpo Forestale dello Stato	1
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	12
Istituti Previdenziali (altri)	1
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro – INAIL	4
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica – INPDAP	7
Ministero dei Beni Culturali e Ambientali	3
Ministero dei Trasporti – Capitanerie di Porto	1
Ministero dei Trasporti – Motorizzazione Civile	5
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	4
Ministero dell'Interno – Prefetture	12
Ministero della Pubblica Istruzione – Provveditorati agli Studi	17
Ministero delle Finanze – Dipartimento del Territorio - Demanio	4
Ministero delle Finanze – Direzione regionale delle Entrate	16
Ministero delle Finanze – Direzioni provinciali del Tesoro	7
Ministero delle Finanze – Intendenza di Finanza	2
Ministero delle Finanze – Monopoli di Stato	1
Ministero delle Finanze – Uffici del Registro	12
Ministero delle Finanze – Uffici distrettuali Imposte Dirette	8
Ministero delle Finanze – Uffici provinciali I.V.A.	1
Ministero delle Finanze – Uffici Tecnici Erariali	8
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni – Poste	4
Organi Giudiziari (T.A.R., Consiglio di Stato, Corte dei Conti, ecc.)	1
Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana	1
Altri Uffici periferici dello Stato e di Enti nazionali	5
Università	8
Totale pratiche trattate	150
ex Legge 15/5/97 n. 127 – art. 17 c. 45 Istanze di nomina commissari ad acta	
Totale pratiche trattate	30
ex L.R. 22/90 – Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana	
Ministero degli Esteri	5
Ministero degli Interni – Prefetture	8
Ministero degli Interni – Questure	14
Ministero degli Interni – Uffici centrali	-
Ministero del Tesoro	-
Ministero dei Trasporti	2
Ministero delle Poste	1
Totale pratiche trattate	30
ex L. 210/92 – Interventi per indennizzi danno biologico da trasfusioni e vaccinazioni	
Ministero della sanità	68
Totale pratiche trattate	68
Totale generale	278

Pratiche trattate dai Difensori civici locali ex Legge 15/5/97 n. 127 – art. 16 – nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato	
ANAS	8
Azienda Autonoma Ferrovie dello Stato	
Corpo Forestale dello Stato	4
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	25
Istituti Previdenziali (altri)	-
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro – INAIL	2
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica – INPDAP	8
Ministero dei Beni Culturali e Ambientali	-
Ministero dei Trasporti – Capitanerie di Porto	-
Ministero dei Trasporti – Motorizzazione Civile	17
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	7
Ministero dell'Interno – Prefetture	31
Ministero della Pubblica Istruzione – Provveditorati agli Studi	7
Ministero delle Finanze – Dipartimento del Territorio - Demanio	5
Ministero delle Finanze – Direzione regionale delle Entrate	8
Ministero delle Finanze – Direzioni provinciali del Tesoro	24
Ministero delle Finanze – Intendenza di Finanza	-
Ministero delle Finanze – Monopoli di Stato	-
Ministero delle Finanze – Uffici del Registro	4
Ministero delle Finanze – Uffici distrettuali Imposte Dirette	15
Ministero delle Finanze – Uffici provinciali I.V.A.	3
Ministero delle Finanze – Uffici Tecnici Erariali	6
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni – Poste	3
Organi Giudiziari (T.A.R., Consiglio di Stato, Corte dei Conti, ecc.)	-
Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana	-
Altri Uffici periferici dello Stato e di Enti nazionali	23
Università	3
Totale pratiche trattate	
203	
ex L.R. 22/90 – Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana	
Ministero degli Esteri	-
Ministero degli Interni – Prefetture	-
Ministero degli Interni – Questure	5
Ministero degli Interni – Uffici centrali	-
Ministero del Tesoro	-
Ministero dei Trasporti	-
Ministero delle Poste	-
Totale pratiche trattate	
5	
ex L. 210/92 - Interventi per indennizzi danno biologico da trasfusioni e vaccinazioni	
Ministero della sanità	1
Totale pratiche trattate	
1	
Totale generale	
209	

5.2. Alcuni esempi

5.2.1. Mancato rimborso Invim

Il rimborso Invim ad un contribuente non poteva aver luogo a causa di una carente autorizzazione da parte dell'Ufficio del Registro al Comune perché procedesse alla reintegrazione materiale. Dal 1° gennaio 1998 gli Uffici del Registro infatti non hanno più la disponibilità di cassa, mentre il Comune autorizzato al rimborso, risultando ancora vigente il Dm 9 Gennaio 1996, secondo il quale quando l'Ufficio del Registro non può procedere al rimborso Invim trasmette al Comune l'autorizzazione con annessa "motivazione" a provvedere direttamente, esigeva ancora dette precisazioni. E' stato quindi concordato con gli Uffici competenti di inserire nel provvedimento di autorizzazione una formula tale da superare l'impasse e consentire ai contribuenti di vedere soddisfatte le legittime pretese in un brevissimo lasso di tempo.

5.2.2. Accertamento successorio

A seguito di successione *mortis causa*, l'erede di un immobile, pur avendo presentato l'istanza di attribuzione della rendita catastale presso l'Ufficio del Territorio, aveva ommesso il deposito della medesima presso l'Ufficio Successioni, contrariamente a quanto richiesto per legge, a causa di un errore del professionista che aveva curato la pratica.

Questo legittimava l'Ufficio Successioni ad un accertamento sul valore venale dell'immobile, ai fini dell'applicazione dell'imposta sulle successioni. Per evitare l'instaurazione di un contenzioso tributario, l'Ufficio ha favorito il raggiungimento di un accordo con

l'Amministrazione finanziaria, in modo che il provvedimento di accertamento fosse determinato per una somma stabilita forfettariamente, senza l'applicazione di sanzioni o interessi moratori.

5.2.3. *Beni di proprietà demaniale*

La vicenda ha inizio negli anni '50, quando il Comune di Firenze edificò un nuovo argine del fiume Arno nella zona del Lungarno dei Pioppi alla periferia nord est della città. Il terreno liberato dal mutato corso del fiume fu utilizzato per la realizzazione di numerosi interventi edilizi e di urbanizzazione, fra cui alcuni palazzi di edilizia residenziale popolare, parte di strade ed opere pubbliche, la piazza dell'Isolotto.

Nella zona era compresa anche la striscia di territorio relativa al vecchio argine, né lo Stato né il Comune avevano provveduto a ridestinare come suolo pubblico comunale, essendo venuta meno, con il rifacimento del nuovo argine, la sua "funzione di demanio necessario e indisponibile". Al momento di riscattare gli alloggi però, il notaio incaricato dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia residenziale di Firenze (Ater), si rese conto che una porzione di terreno su cui erano stati edificati gli stabili era di proprietà demaniale, per cui non si poteva formalmente "vendere" gli alloggi.

Per gli assegnatari degli alloggi situati ai piani superiori il problema è stato risolto con una clausola relativa all'impossibilità di cedere parte delle aree comuni. Gli alloggi quindi furono riscattati. I problemi maggiori erano invece sorti per più di 40 alloggi situati ai piani terreni, che risultavano avere intere parti costruite su terreno demaniale. Da allora per gli assegnatari è iniziata una "odissea" fra i vari uffici pubblici coinvolti (Intendenza di finanza, Ater, Comune).

La questione sembrò ad una svolta nel 1992, quando era sembrata possibile una permuta dei terreni fra Stato e Comune, rispettivamente il vecchio e il nuovo argine, permuta però bloccata dagli uffici centrali del Ministero per una differenza di pochi milioni. Fu prospettata allora una soluzione di compravendita, ma necessitava di una autorizzazione del Ministero che, nonostante il tempo trascorso, non ha ancora rilasciato.

Il Difensore civico regionale ha perciò convocato nel maggio del 1998 una conferenza dei servizi fra tutte le amministrazioni interessate. In precedenza, non essendo il Difensore civico regionale competente nei confronti degli uffici periferici dello Stato, l'ufficio si era limitato a sollecitare ripetutamente l'Ater, che tuttavia non poteva da sola risolvere il problema.

Nel 1998 è stato possibile coinvolgere anche il Dipartimento del Territorio per la Toscana, al quale ha partecipato anche il Comune di Firenze. Tutte le amministrazioni hanno espresso la volontà di collaborare per risolvere celermente il problema, ma il Dipartimento del Territorio per la Toscana e l'Umbria non può esprimersi autonomamente sulle soluzioni prospettate: è necessario il parere della Direzione Generale di Roma. E' curioso che, mentre si decentrano funzioni alle Regioni e si impone a queste di trasferirle a loro volta agli Enti locali per ragioni di adeguatezza e funzionalità, il principio di sussidiarietà non debba valere anche per gli uffici periferici dello Stato che continuano invece a dipendere esclusivamente dal centro, anche per problemi banali.

Nonostante i reiterati solleciti, anche da parte del Difensore civico regionale, e dopo che gli interessati avevano aperto un procedimento giurisdizionale, la risposta degli uffici centrali è giunta solo a distanza di

un anno circa, e solo dopo che il Difensore civico, rivoltosi direttamente al Ministro delle finanze, otteneva il suo rapido interessamento alla vicenda.

Vicenda che non è ancora conclusa, nonostante lo "sblocco" da parte degli uffici centrali del Ministero, che hanno proposto una soluzione assai più complessa: nuova stima del terreno, parere di "congruità" dell'Avvocatura dello Stato, proposta di prezzo al Comune di Firenze, delibera comunale di acquisto, trasferimento. Tutto, ... per una striscia di terreno, di fatto già di proprietà del Comune e che – non essendo più argine dell'Arno – non ha più ragione di appartenere allo Stato. Oltre ai disagi per i cittadini, è certo che i costi di una simile procedura sono di gran lunga superiori al beneficio di un introito derivante dalla vendita del terreno, senza contare che l'acquirente non è un privato, ma un altro ente pubblico, il Comune.

5.2.4. *Contributo per pubblica calamità*

In un caso, la Direzione Regionale delle Entrate aveva sospeso l'erogazione del contributo previsto a favore delle imprese commerciali e artigiane colpite da pubbliche calamità poiché, nonostante l'adozione del decreto prefettizio, prima del materiale pagamento era cessata l'attività commerciale.

Il Difensore civico si è rivolto alla Direzione Generale delle Entrate, alla Direzione Generale del Tesoro e all'Avvocatura Generale dello Stato, evidenziando come fossero stati assolti tutti gli adempimenti richiesti per legge, per cui la cessazione dell'attività in epoca successiva all'avvenuto riconoscimento del diritto al contributo, ancorché prima del materiale pagamento, non può determinare l'estinzione del diritto posto che, per la legge 50/1952 e successive

modifiche, non è richiesta la protrazione dell'attività dopo che questa sia stata riattivata.

Purtroppo l'Ufficio non è riuscito ad ottenere alcun riscontro a questa iniziativa a favore del beneficiario che, comunque, ha potuto ottenere un esito positivo in sede giudiziaria. Uno "sbocco" che spesso diviene inevitabile, quando manca un rapporto di fattiva collaborazione con l'Amministrazione interessata.

5.2.5. *Assegno di mantenimento per i figli*

Il caso è stato sottoposto sia alla Direzione Provinciale del Tesoro che alla Direzione Generale dei Servizi Periferici dello stesso Ministero. Secondo le indicazioni impartite da quest'ultima, l'assegno corrisposto dal coniuge separato per il mantenimento dei minori concorrerebbe alla formazione del reddito complessivo ai fini dell'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare, contrariamente all'indirizzo seguito da altri enti.

Difatti, in base alle indicazioni contenute nell'art. 2, IX co. della legge n. 153 del 13 maggio 1988 secondo le quali «il reddito del nucleo familiare è costituito dall'ammontare dei redditi complessivi assoggettabile all'Irpef (omissis). Alla formazione del reddito concorrono altresì i redditi di qualsiasi natura, ivi compresi quelli esenti da imposte e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva se superiori a lire due milioni", e a quelle contenute nell'art. 3, III co. del T. U. delle imposte sui redditi in forza del quale «Sono in ogni caso esclusi dalla base imponibile: a) i redditi esenti dall'imposta e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva; b) gli assegni periodici destinati al mantenimento di figli spettanti al coniuge in conseguenza di

separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio nella misura in cui risultano da provvedimenti dell'autorità giudiziaria», i redditi esenti dall'imposta e quelli soggetti a ritenuta alla fonte devono essere tenuti nettamente distinti dagli assegni corrisposti per il mantenimento dei figli. Ovvero i secondi costituiscono degli introiti per il coniuge che li riceve, ma non possono essere considerati dei redditi, e quindi sono da annoverare nella categoria dei "non redditi" sulla base di quanto confermato nelle indicazioni del Ministero delle finanze che ha peraltro evidenziato come le somme corrisposte dal coniuge separato, quali assegni per il mantenimento dei figli, sono già calcolate come redditi in capo allo stesso per cui nei confronti del coniuge che le riceve non possono essere considerate come redditi altrimenti verrebbe applicata una doppia imposizione fiscale.

Nonostante ciò la Direzione Generale dei Servizi Periferici ha fornito una risposta formale, trincerandosi dietro il fatto che l'interpretazione seguita era ormai consolidata e poggiava su un parere reso dalla Ragioneria Generale dello Stato, senza tuttavia porsi minimamente il problema della correttezza di siffatta interpretazione, ovvero della rispondenza alla chiara lettera della normativa vigente, e della disparità di trattamento che si viene a creare all'interno del sistema.

5.2.6. *Cure mediche in Centri di alta specializzazione*

Il problema delle cure presso i centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero e quello presso i centri di altri Stati dell'Unione Europea è stato anche quest'anno oggetto di numerose pratiche. Non è infrequente la situazione in cui una persona si è recata a proprie spese in un centro di altissima specializzazione, talvolta in un

vero e proprio “viaggio della speranza”, impegnando somme molto ingenti, e si è trovata il vicino di letto proveniente da un'altra regione, con spese completamente a carico della propria Usl di provenienza.

L'Italia aveva a suo tempo optato per un regime autorizzatorio, che non consentiva l'accesso automatico a questi centri europei, salvi i casi di urgenza. Gli stessi Trattati ammettevano la deroga al principio di libera circolazione, qualora la piena liberalizzazione avesse messo a rischio l'organizzazione sanitaria dello Stato membro. Tuttavia la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha stabilito che tale deroga non può comunque entrare in conflitto con il principio di libera circolazione.

Si evidenziano perciò grosse problematiche. Riguardo alle concrete possibilità di cura presso centri pubblici italiani o all'estero, spesso è difficile determinare se la qualità di un centro è effettivamente tale o in realtà non dissimile da quella offerta dai centri pubblici nazionali, che magari garantiscono uguali o migliori prestazioni qualitative, sia pur con minore comfort alberghiero. Per superare la sfiducia dei cittadini nel servizio sanitario nazionale, si è proposto la creazione di percorsi assistenziali mirati, che indichino al paziente le concrete alternative offerte dal servizio sanitario a livello pubblico o privato accreditato.

Riguardo all'informazione sulle procedure amministrative, è iniziato un buon rapporto di collaborazione dell'Ufficio con la Regione e con l'Ordine dei medici, anche per evitare che determinati pazienti, recatisi all'estero per cure urgenti, scoprano poi che le tassative disposizioni ministeriali impediscono il rimborso senza una preventiva richiesta amministrativa.

Uno dei presupposti per l'accesso è la certificazione del centro pubblico della impossibilità di eseguire un determinato intervento o di non poterlo eseguire nei tempi massimi previsti dalla normativa

ministeriale e regionale. Tuttavia anche un presidio ospedaliero attrezzato solo per le prime cure di emergenza difficilmente dichiarerà di non potere eseguire un determinato intervento. Si assiste quindi, da un lato, a sanitari che consigliano in via confidenziale l'opportunità di recarsi in un Centro di altissima specializzazione, dall'altro ad un Centro regionale di riferimento che nega l'autorizzazione e magari indica al paziente proprio quel centro pubblico dove all'utente è stato consigliato di recarsi altrove.

Su un altro versante, nonostante le numerosissime disposizioni relative alla trasparenza delle liste di attesa, è frequente che un paziente si veda dichiarare dei tempi di attesa estremamente elevati, tempi che si abbreviano enormemente allorché formalizzi la richiesta all'intervento presso un Centro di altissima specializzazione. Qui è indispensabile la massima trasparenza delle liste di attesa, ma anche la determinatezza dei tempi. È impensabile che una persona in lista di attesa non sia in grado di conoscere la data dell'intervento e si veda costretta a non potere pianificare la propria vita professionale e di relazioni, dopo mesi di attese e incertezze.

E' un fatto comunque che una esclusiva valutazione tecnica non tiene conto di una relevantissima serie di parametri che pur devono rientrare in una valutazione fra diritto di scelta e risorse disponibili. Sono necessari quindi meccanismi in grado di riequilibrare tale analisi, sulla base di valutazioni di carattere bioetico. Ma anche riguardo ai pareri rilasciati dai centri regionali di riferimento sono necessari precisi protocolli, anche da un punto di vista deontologico ed etico, nelle modalità di redazione e di rapporto con l'interessato, per evitare situazioni non cristalline.

E' problematico ammettere diverse valutazioni di merito fra regione e regione quando sono in gioco i diritti fondamentali. Ma non sembra proponibile che per una determinata Regione la cura in un centro di altissima specializzazione sia considerata non autorizzabile e che in altra sia possibile. La Regione Toscana, a differenza di altre, ha giustamente scelto di impegnare le risorse della sanità per migliorare i propri servizi di assistenza sul territorio. È necessario però che si trovino criteri di valutazione concertati fra Stato e Regioni a livello centrale tali da impedire insostenibili disparità di trattamento. Determinate scelte sono possibili solo in un quadro nazionale di assoluta trasparenza, in grado di bilanciare le legittime diversità nell'organizzazione sanitaria a livello aziendale e regionale con il diritto alla salute e all'uguaglianza di tutti i cittadini indipendentemente dalla residenza.

5.2.7. *Maggiorazione del premio assicurativo*

Il caso ha fatto sollevare la questione nei confronti di un'Autorità amministrativa indipendente, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazione (Isvap). A fronte di una polizza assicurativa, una persona aveva dovuto corrispondere quale premio annuo un importo maggiorato rispetto a quello concordato, per cui aveva chiesto all'Isvap una verifica sul comportamento della rispettiva Società di assicurazioni.

A seguito dei rapporti allacciati con la Divisione Responsabilità civile auto, Reclami e Tutela del consumatore, era stato promesso un intervento per far luce sulla questione: l'esito è stato che l'istante ha ricevuto il rimborso della maggiorazione corrisposta, anche se la

Società di assicurazioni non ha voluto riconoscere il proprio errore. L'iniziativa dell'Ufficio, ripresa anche in altri analoghi casi da parte di associazioni dei consumatori, ha consentito di fare trasparenza su una situazione che è fonte di diffusi disagi per molti cittadini.

5.2.8. *Ricorsi avverso infrazioni al codice della strada*

Dopo gli accordi raggiunti con la Prefettura di Firenze per "motivare" il rigetto dei ricorsi contro infrazioni stradali, rendendo gli atti accessibili agli interessati, l'Ufficio del Difensore civico, di fronte a lamentele generiche di cittadini, è intervenuto questa volta a difesa della Prefettura. Dal momento che era stato coinvolto anche l'autorevole mensile specializzato *Quattroruote*, l'Ufficio ha operato perché fosse resa nota ai lettori l'importante modifica.

Nonostante le positive innovazioni, il mancato annullamento di una multa elevata ad un veicolo in Zona Traffico Limitato del Comune di Firenze che esponeva regolarmente il contrassegno, l'analogo caso segnalato dall'Ufficio di un autista di autobus autorizzato ad utilizzare radiotelefoni cellulari non a viva voce anche durante la guida, se hanno trovato nella Prefettura immediata disponibilità al riesame e alla revoca dei provvedimenti, sono indicativi di una problematicità nell'esame dei ricorsi amministrativi, comprensibilmente dovuta alla ingente mole di pratiche, e a risorse di personale probabilmente insufficienti, che comunque merita una costante attenzione dato il notevole impatto della materia sugli utenti.

5.2.9. *Multe a utenti non più proprietari dell'auto*

Moltissimi utenti si vedono recapitare a domicilio multe per violazioni al codice della strada relative a veicoli già venduti, con regolare

trascrizione della vendita al Pra. Le multe provengono spesso da piccoli Comuni, prevalentemente del Sud, ma sono stati registrati anche casi di grandi capoluoghi, ad esempio Napoli e Roma.

A mezzo raccomandata o più semplicemente per telefono, gli utenti comunicano l'avvenuta vendita del veicolo alla Polizia municipale presso Comune che ha emesso la sanzione, sicuri che l'errore sarà corretto, spesso sulla base di assicurazioni fornite in tal senso dai funzionari interpellati.

Nella maggior parte dei casi questo non si verifica e, a distanza di anni, perviene all'interessato la cartella esattoriale della multa, con mora e procedimenti esecutivi in corso. Gli interessati si rivolgono quindi al Difensore civico regionale, trovandosi nell'alternativa di pagare una multa non dovuta oppure di avanzare opposizione al Pretore ove la sanzione è stata emessa, con costi spesso superiori a quelli della multa stessa.

La normativa prevede che solo il Comune che ha emesso la sanzione possa annullarla, mentre la Direzione Regionale delle Entrate, titolare di ruolo passivo, non può emettere alcun provvedimento di revoca, neanche di fronte ad un provvedimento palesemente infondato.

A fronte delle innumerevoli lamentele, l'Ufficio ha disposto un modulo in cui si richiede alla Direzione Regionale delle Entrate la sospensione dei procedimenti esecutivi per un congruo termine, mentre si richiede al Comune che ha emesso la sanzione amministrativa il suo annullamento ai sensi dell'arte. 390 del regolamento di attuazione del codice della strada, che dispone appunto l'obbligo di cancellazione delle iscrizioni a ruolo erroneamente emesse.

Mentre si registra la disponibilità di molti Comuni italiani, altri Comuni si appigliano al "cavillo" che l'interessato non avrebbe a suo tempo proposto ricorso al Prefetto (non necessario perché non è contestata l'illegittimità della sanzione, ma solo la titolarità della stessa al vecchio proprietario), insistendo nel pretendere l'esecuzione del credito. Naturalmente il Pretore annullerebbe immediatamente la sanzione, ma gli uffici giudiziari non accettano i ricorsi notificati per posta, per cui l'interessato dovrebbe recarsi di persona magari in una sperduta località, oppure proporre ricorso tramite uno studio legale del luogo di residenza che si avvalsesse poi di un collega domiciliato presso la Pretura competente, con spese legali di gran lunga superiori all'ammontare della multa, come si può facilmente immaginare.

Il problema è senz'altro determinato da arretratezze e inefficienze del sistema. Non c'è dubbio però sull'urgenza di disposizioni che consentano forme di tutela più incisive, di fronte a cittadini che vengono a trovarsi, sostanzialmente indifesi, in situazioni a dir poco paradossali.

5.2.10. *Autocertificazione dei titoli di studio*

Un gruppo di laureati lamentava che, nonostante la legge 127/97 sulla semplificazione amministrativa, l'Università di Firenze continuava a richiedere copia del titolo di studio o dichiarazione sostitutiva autenticata per l'ammissione ai concorsi per ricercatore.

Evidenti i gravissimi disagi, soprattutto per i laureati in atenei europei costretti a tornare presso le università o a rivolgersi al più vicino consolato. Molti uffici comunali si rifiutavano inoltre di autenticare le copie del diploma sostenendo che non era più necessario dopo le intervenute modifiche. Il Difensore civico

sottolineava fra l'altro che era comunque onere dell'Università dare applicazione all'art. 18 della legge 241/90 che dispone espressamente per il responsabile del procedimento di acquisire d'ufficio la documentazione amministrativa relativa a fatti, stati e qualità che l'interessato dichiara risultare da documenti in possesso di amministrazioni.

L'Ufficio si è attivato naturalmente anche nei confronti del Ministro per la Funzione pubblica e gli affari regionali, interessandolo ad esplicitare con chiarezza la normativa in vigore per non vanificare la portata delle innovazioni. L'Università peraltro faceva presente che, al di là delle disposizioni del bando, i propri uffici accettavano l'autocertificazione dei titoli di studio. E' evidente tuttavia che, senza una modifica dei bandi, non è possibile evitare che i cittadini si affannino nella ricerca della documentazione prescritta. Il nuovo Dpr 403/98 in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative" ha previsto espressamente la possibilità di autocertificare i titoli di studio, i diplomi universitari e di specializzazione e tutta una serie di altri stati e qualità personali.

5.2.11. Incarichi universitari di supplenza

La legge 382/80 prevede all'art. 114 che, nelle domande di supplenza, debba essere data la precedenza alle richieste dei professori universitari e che, solo successivamente, possano prendersi in considerazione le domande dei ricercatori. Nonostante la inequivocabilità della norma, la Facoltà di lettere della sede decentrata di Arezzo dell'Università di Siena ha optato a favore di un ricercatore, argomentando il maggiore merito e ritenendo "superate" le disposizioni di legge. Un Professore penalizzato da queste decisioni,

oltre a rivolgersi al Difensore civico, è anche ricorso al Tar, ottenendo naturalmente la "sospensiva" in attesa del giudizio di merito.

Con successiva legge n. 4 del 14 gennaio 1999 è stata abrogata tale disposizione che obbligava a dare la preferenza ai ricercatori e quindi il Consiglio di Facoltà ha ritenuto di adottare una delibera con la quale, a posteriori, in forza dell'intervenuta modifica normativa, conferma l'attribuzione dell'incarico, sottolineando peraltro in questo modo l'avvenuta violazione di legge e continuando a resistere su una posizione indifendibile.

5.2.12. *Borsa di studio sui diritti umani*

Di solito il Difensore civico preferisce utilizzare finché possibile i mezzi persuasivi e non utilizzare che in casi estremi i propri poteri inquisitori. In questo caso tuttavia non è stato possibile esimersi dall'obbligo di rapporto alla Corte dei Conti. Il Comune di Stazzema aveva infatti bandito una borsa di studio per tesi di laurea sui diritti umani. Il Comune, dopo avere corrisposto la prima rata della borsa di studio, si è rifiutato di liquidare il resto, senza peraltro fornire alcuna plausibile spiegazione, né all'interessato, né al Difensore civico nonostante i continui solleciti e l'inopportunità di un simile comportamento.

Il Comune ha finito così per costringere l'interessato al ricorso giurisdizionale. Una volta ottenuto il decreto ingiuntivo, il Comune ha ommesso perfino di ottemperare alla decisione del giudice, costringendo l'interessato alla registrazione del decreto con conseguente aggravio di spese legali, naturalmente a carico dell'ente stesso. Il Difensore civico ha segnalato il caso alla Corte dei Conti.

5.2.13. *Associazioni di volontariato nelle attività commerciali*

Resta aperto il problema delle attività commerciali non marginali delle associazioni di volontariato nel settore delle onoranze funebri e delle attività ambulatoriali, senza sostenere i costi delle imprese private che per questo motivo hanno fatto ricorso al Garante per la concorrenza. Il Difensore civico è tornato a segnalare la questione alla stessa Autorità per quanto attiene agli aspetti fiscali. L'Ufficio delle imposte dirette ha sottoposto la questione all'attenzione del Ministro, ma non ha fornito finora chiarimenti né risposte concrete.

Resta aperta sia la questione generale circa la legittimità da parte delle associazioni di svolgere attività commerciali non marginali, in presenza di una normativa che sembrerebbe escluderlo in modo tassativo (in tal senso si è espresso anche il Tar della Toscana), sia quella sulla compatibilità con le attività svolte in regime di convenzione con le Aziende Usl.

L'Ufficio infatti riceve di frequente segnalazioni dalle quali emerge che, a seguito dell'intervento di emergenza in ambulanza, in caso di decesso, i volontari abbiano offerto i servizi funebri dell'associazione di appartenenza. Il problema tocca anche aspetti etici, oggetto di approfondimento con l'Assessore regionale alla sanità. In molte Aziende Usl la situazione è oggetto di continui dissidi, polemiche giornalistiche e querele fra imprenditori privati ed associazioni di volontariato.

Alla base della problematica c'è il crescente rilievo del "terzo settore", anche a supplenza degli interventi sociali dello Stato, cui in generale non viene corrisposto un adeguato rimborso a copertura dei costi effettivamente sostenuti. Questo induce un atteggiamento di tolleranza verso altre forme di attività che, oltre a mettere in

contrasto le associazioni con imprenditori privati, i quali hanno costi ed oneri ben diversi, rischia di snaturare la funzione stessa del volontariato, con la possibilità di contrasti anche interni tra la base e i vertici dell'associazione.

5.2.14. Il valore probatorio delle dichiarazioni

Questo caso è indicativo di una logica dell'amministrazione pubblica ancora tesa a respingere soluzioni equitative, preferendo la probabilità di una condanna a spese legali ingentissime, piuttosto che scegliere la via della mediazione non giurisdizionale.

Un coltivatore diretto si è rivolto al Difensore civico regionale per una vicenda paradossale. Nel 1996 il postino che gli consegnava la posta, e che lamentava continuamente i disagi di giungere al casolare isolato, con vari disservizi e irregolarità nella consegna, accusò il coltivatore che uno dei suoi cani lo aveva morso, mentre lo stesso coltivatore gli mostrava la cassetta della posta.

Senza neanche prendere in considerazione la versione del coltivatore, che dichiarava in quel periodo di trovarsi al lavoro nei campi e non presso la propria abitazione, e quindi sulla sola base della dichiarazione del postino, effettivamente morso da un cane, come comprova il referto di pronto soccorso, ma senza alcuna prova che fosse quello del coltivatore in questione, l'Amministrazione postale - senza avere risposto per sei mesi ai chiarimenti richiesti dal Difensore civico - hanno inoltrato all'agricoltore la richiesta di risarcimento danni per l'infortunio del postino.

L'ente poste italiane s.p.a. minaccia adesso l'azione legale, senza nessun riscontro probatorio e comunque senza avvertire il bisogno di

un minimo confronto con l'azione del Difensore civico investito da un cittadino che si dichiara estraneo ai fatti.

Nessuna risposta infatti è finora pervenuta, né alcuna indagine è stata aperta sulle prove documentali presentate dal coltivatore sul servizio postale (agli atti un sollecito per morosità di una bolletta Enel mai consegnata e una comunicazione alla madre per una visita Usi pervenuta in ritardo)

Diversamente dalle poste che dispongono di grossi uffici, il coltivatore sarà costretto a nominarsi un proprio legale. Nessuno chiederà conto alle Poste di un processo intentato senza prove, mentre magari qualcuno potrebbe chiedere conto del mancato recupero delle somme pagate per l'infortunio occorso al postino.

5.3. *Il controllo sostitutivo sugli atti degli Enti locali*

In sede di prima applicazione dell'art. 17/45 della legge 127/97 non si mancò di rilevare la novità dell'attribuzione al Difensore civico regionale di un controllo tale da configurare la possibilità di intervenire nei confronti degli Enti locali anche in via sostitutiva. attraverso la nomina di un "commissario ad acta", in rapporto ad atti obbligatori per legge. Si auspicava quindi un intervento chiarificatore del legislatore regionale sulle competenze dei diversi organi titolari di un potere di sostituzione, anche per una adeguata disciplina della stessa azione del Difensore civico regionale.

Con legge 13 agosto 1998 n. 66 la Regione Toscana ha modificato la normativa sul controllo degli atti degli Enti Locali, inserendo in questo contesto alcune disposizioni di richiamo all'attività del Difensore civico

regionale, allo scopo di coordinarla con quella del Co.re.co e con quella del Presidente della Giunta regionale.

Trattandosi di una "sperimentazione operativa", il tema dei controlli sostitutivi e della nomina dei commissari ad acta è stato trattato più volte più anche in sede di coordinamento nazionale e locale dei Difensori civici. Un dato interessante emerge nell'esperienza toscana: se nel '98 il numero delle richieste per la nomina del commissario ad acta non ha subito rilevanti variazioni, sostanzialmente diversa ne è stata l'origine. Nel 1997 molte richieste provenivano infatti da soggetti pubblici, in primo luogo dal Co.re.co, nel 1998 sono aumentate in modo considerevole le richieste avanzate da privati cittadini e singoli operatori, anche se non pare possa ancora affermarsi che la nuova competenza del Difensore civico sia stata pienamente recepita, come dimostra la casistica (una parte considerevole riguarda la materia delle concessioni edilizie) e la circostanza che in molti casi le istanze non contenevano un esplicito riferimento alla possibilità del controllo sostitutivo.

Si deve peraltro segnalare come le statistiche relative agli interventi effettuati dall'Ufficio non tengono in conto dei casi - classificati in un primo momento con criteri differenti - nei quali l'eventualità della nomina del commissario ad acta si è manifestata solo in un secondo momento, quando un'approfondita analisi ha potuto accertare che ricorrevano i presupposti per la nomina.

Merita qui indicare alcuni casi che possono offrire spunto ad una riflessione sullo stesso ruolo del Difensore civico e sulla funzione che dovrà assumere nell'ottica della legge nazionale di riforma dell'istituto. L'attenzione si è rivolta soprattutto alla materia delle concessioni edilizie, con le difficoltà di determinare con certezza la competenza

per la nomina del commissario ad acta; alla mancata emanazione dei regolamenti, con i dubbi sorti in ordine ad un intervento che va pesantemente ad incidere sull'autonomia dell'Ente locale; infine, alla esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo. Quest'ultimo argomento è parso opportuno sia per il rilievo più generale che la questione riveste sia alla luce di un caso concreto e della iniziativa di studio e approfondimento promossa dal Difensore civico della Regione Abruzzo in occasione di una seduta del coordinamento nazionale.

5.3.1. La legge regionale in materia di controlli

Con legge regionale 66/98 è stata quindi modificata la disciplina del controllo sugli atti degli Enti Locali e, all'art. 43, è stato precisato il rapporto tra il Comitato Regionale di Controllo e il Difensore civico regionale. Al primo, conformemente a quanto previsto dalla legge 127/97, resta affidato l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata adozione del bilancio preventivo, dei regolamenti sul diritto di accesso e delle modificazioni al conto consuntivo (richieste dallo stesso organo di controllo). In tutti gli altri casi rimane ferma la competenza del Difensore civico regionale, salvo che il ritardo o l'omissione abbiano ad oggetto atti per i quali la legge regionale prevede l'intervento sostitutivo della Regione.

Questa eccezione introduce un elemento di incertezza che forse si sarebbe potuto evitare con una diversa formulazione della norma e con una indicazione tassativa dei casi nei quali opera l'intervento sostitutivo della Regione. Qualcosa di analogo in sostanza a quello che era stato fatto per il Co.re.co: un'occasione utile non solo per fare il punto sulle competenze della Regione in materia di nomina di commissario ad acta, ma anche quale momento di verifica sul

mantenimento di certe competenze in capo al Presidente della Giunta regionale.

È vero che la nuova norma offre riferimenti precisi per determinare la competenza dell'uno o dell'altro organo, ma rimangono comunque dei casi dubbi, in primo luogo quello relativo alla nomina del commissario in caso di mancato rilascio di una concessione edilizia. Da condividere è la scelta di mantenere circoscritto l'obbligo di iniziare d'ufficio il procedimento per l'esercizio dei poteri sostitutivi alle sole ipotesi di atti che devono esser compiuti dalla generalità degli enti entro un termine stabilito dalla legge. Da una parte, ad esempio, si permette al Difensore civico di verificare l'adempimento di obblighi a portata generale e di grande rilievo, quale l'adozione del conto consuntivo da parte dei Comuni; dall'altra, si evita di costringerlo ad intervenire d'ufficio in tutti i casi potenzialmente suscettibili di configurare una omissione di atto obbligatorio per legge.

La legge regionale precisa anche i requisiti del commissario ad acta: deve essere scelto tra professionisti privati o funzionari pubblici, anche in quiescenza, in possesso dei necessari requisiti professionali, e non deve essere un membro degli organi ovvero un dipendente dell'ente interessato o degli enti, aziende, istituti, organismi diversi ma ad esso giuridicamente collegati.

Rimane indeterminato il concetto dei "necessari requisiti professionali" richiesti per la scelta del soggetto cui affidare l'incarico. Si tratta certamente di requisiti collegati alla materia per la quale avviene la sostituzione, e pertanto non individuabili a priori, ma forse si sarebbero potute dare maggiori indicazioni al fine di rendere più agevole la scelta da parte dell'Ufficio.

Neppure è stato definito il rapporto che deve intercorrere tra il Difensore civico ed il commissario nominato. Si stabilisce solo che, dalla data di nomina, cessa il potere dell'ente di adottare l'atto (anche su questo si potrebbe discutere soprattutto nel caso in cui l'atto sia adottato dopo la nomina ma prima che il commissario abbia dato inizio alla sua azione), e che il commissario ad acta è tenuto ad osservare le procedure previste dalla normativa vigente e dall'ordinamento interno dell'ente.

Se ne dovrebbe dedurre che i compiti del Difensore civico si esauriscono nel momento stesso della nomina, non disponendo di alcun potere di controllo, revoca o sostituzione nel caso in cui il soggetto nominato si mostri inadeguato rispetto alla missione affidata.

Nonostante la validità del parere formulato lo scorso anno dal "Comitato di consulenza tecnico-giuridica" del Consiglio Regionale Toscano, e nonostante l'esperienza del Co.re.co, altre questioni non risolte dalla modifica riguardano i casi in cui il potere di sostituzione venga esercitato in settori fortemente caratterizzati dalla discrezionalità dei Comuni e delle Province, non tanto riguardo alla adozione dell'atto (nel qual caso non sarebbe neppure proponibile l'intervento sostitutivo), quanto invece al suo contenuto.

Qui un intervento di natura sostitutiva finirebbe per sottrarre agli Enti locali la facoltà di decidere l'assetto da dare a determinati interessi giuridici. È vero che siamo di fronte ad un inadempimento da parte del Comune o della Provincia, ma è altresì vero che la dottrina e la giurisprudenza in materia di nomina del commissario ad acta hanno spesso sottolineato la necessità che l'intervento di natura sostitutiva sia effettuato nel maggior rispetto possibile dell'autonomia dell'Ente locale.

Il problema si è posto in materia di regolamenti: anche ammettendo – e questo era uno dei quesiti ancora senza risposta – la proponibilità dell'intervento di natura sostitutiva, non si deve trascurare la portata che ad una funzione di questo tipo si andrebbe a riconoscere. La questione è più teorica che pratica in quanto, nella maggioranza dei casi, la norma che impone l'adozione di un regolamento non stabilisce contestualmente il termine ultimo entro il quale provvedere, facendo così mancare uno degli elementi indispensabili per configurare l'omissione di un atto obbligatorio per legge. Molto spesso c'è una responsabilità dell'Ente locale, ma si tratta generalmente di una responsabilità di natura politica, sulla quale non è dato al Difensore civico di intervenire.

Così è avvenuto, ad esempio, per un Comune il cui Statuto prevedeva – senza indicazione alcuna di termini – l'adozione di un regolamento volto a rendere operativi gli strumenti di partecipazione popolare. Il Comune, pur impegnandosi ad emanare quanto prima il regolamento, ha rivendicato la propria autonomia in materia, non sentendosi vincolato dall'intervento del Difensore civico. Questa conclusione, d'altra parte, pare rispettare la volontà del legislatore il quale, quando ha voluto, ha regolato diversamente la fattispecie. Il riferimento naturalmente riguarda l'attribuzione al Comitato regionale di controllo del compito di intervenire in via sostitutiva nei confronti di tutti i Comuni che, entro un termine determinato, non avessero provveduto ad adottare i regolamenti ex legge 241/90. Senza considerare che, in questo caso, un termine esisteva, ancorché ampiamente disatteso.

5.3.2. *La nomina di commissari ad acta in materia di concessioni*

Al di là del numero considerevole di richieste pervenute all'Ufficio, la materia, almeno nella realtà toscana, ha richiesto approfondite riflessioni sulla definizione delle competenze in caso di comportamento omissivo da parte del Comune. Con l'entrata in vigore della legge 127/97 si è posto il problema di individuare l'autorità competente ad intervenire in via sostitutiva, in considerazione della normativa nazionale e regionale già in vigore.

Le alternative possibili infatti sono due, come precisato: o compete al Presidente della Giunta regionale oppure al Difensore civico. La situazione è ulteriormente complicata dall'esistenza di una legge regionale che disciplina proprio il mancato rilascio della concessione edilizia, prevedendo una soluzione diversa, presumibilmente non più valida.

La disciplina del silenzio dell'amministrazione in materia di concessioni edilizie è contenuta nella legge 493/93, così come modificata dall'art. 2 della legge 662/1996 (legge collegata alla finanziaria 1997). Il termine previsto per la conclusione del procedimento è di sessanta giorni dalla presentazione della domanda: tale termine può essere interrotto una sola volta, qualora il responsabile del procedimento ritenga di chiedere all'interessato "...entro quindici giorni dalla presentazione della domanda," integrazioni documentali.

Decorso inutilmente il termine fissato dalla legge, è riconosciuta all'interessato la possibilità di "mettere in mora" l'amministrazione, chiedendo ad essa di adempiere entro 15 giorni dalla nuova richiesta. Qualora il Comune non risponda "...l'interessato può inoltrare istanza

al Presidente della Giunta regionale competente, il quale nell'esercizio dei suoi poteri sostitutivi, nomina entro i quindici giorni successivi, un commissario ad acta che, nel termine di trenta giorni, adotta il provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia".

È lecito chiedersi se con la *legge Bassanini* la competenza debba considerarsi trasferita dal Presidente della Giunta regionale al Difensore civico, oppure se resti inalterata in funzione del rapporto di specialità tra norme. L'orientamento dell'Ufficio è stato di ritenere valida la prima soluzione, considerandola maggiormente rispettosa dello spirito della riforma. Ma non solo. A complicare ulteriormente la situazione interviene infatti, nella realtà toscana, la normativa regionale che configura per la materia un assetto del tutto diverso: l'art.13 della legge regionale 41/84, così come modificato dall'art. 4 della legge regionale 88/88, attribuisce al Presidente della Provincia, anziché al Presidente della Regione, il compito di ricevere la segnalazione da parte dell'interessato, e prevede, in caso di ulteriore mancanza di risposta, non un meccanismo di nomina del commissario ad acta, ma un'ipotesi di silenzio rigetto.

Un primo elemento da rilevare riguarda la conformità del procedimento previsto dalla legge 41/84 nel confronto con i principi della normativa statale di riferimento. Ferma restando, infatti, la possibilità della Regione di delegare o attribuire competenze proprie agli Enti locali, lascia qualche perplessità la validità, oggi, della scelta compiuta dalla Regione Toscana di rinunciare alla nomina del commissario ad acta per affidarsi al vecchio sistema del silenzio rifiuto, soprattutto alla luce della più recente legislazione.

La scelta appare non solo in contrasto con l'orientamento ormai consolidato ad ampliare le ipotesi di "silenzio-devolutivo", ma non

sembra tenere conto del fatto che, ancora recentemente (finanziaria '97), la legge statale è stata modificata ed è stata confermata la volontà di vincere l'inerzia dell'amministrazione attraverso un intervento di natura sostitutiva, e non attraverso un provvedimento "implicito". Le modifiche intervenute rispetto al sistema originariamente delineato dalla legge 493/93 (silenzio-assenso) sono una testimonianza chiara della volontà del legislatore nazionale, favorevole ad un intervento di natura sostitutiva. Da questo i dubbi sulla validità di una norma regionale che non solo non prevede la nomina del commissario ad acta, ma che introduce una ipotesi di silenzio-rifiuto al posto dell'unica alternativa "sostenibile" e desumibile dalla legislazione nazionale, e cioè quella del silenzio-assenso.

Considerando non più valida l'attribuzione delle competenze al Presidente della Provincia, la soluzione è stata piuttosto automatica, dettata dalla lettura combinata della normativa statale e regionale. Se dubbi potevano esserci, alla luce della normativa statale, nel devolvere *ex lege Bassanini* la competenza dal Presidente della Giunta Regionale al Difensore civico, la questione sembra ora chiarita con la modifica alla legge regionale 31/92. Tale modifica esclude infatti, al terzo comma dell'art. 43, la competenza del Difensore civico nel solo caso in cui l'omissione o il ritardo abbiano ad oggetto atti per i quali la legge regionale prevede l'intervento sostitutivo della Regione. E questo presupposto non ricorre: è la legge statale, e non quella regionale, a prevedere un intervento sostitutivo della Regione.

Questo Ufficio, in conclusione, ha ritenuto la propria competenza (peraltro non rivendicata affatto dalla Regione), ed è intervenuto di conseguenza. L'azione ha sempre conseguito l'effetto desiderato, vale a dire la conclusione del procedimento, anche se ciò non è

equivalso, nella maggioranza dei casi, ad una decisione favorevole per il richiedente. I Comuni (uno, in particolare) di fronte alla “minaccia” di nomina del commissario ad acta hanno definito il procedimento con un diniego della concessione richiesta.

Venendo a mancare il presupposto primo dell'intervento sostitutivo – l'omissione dell'atto obbligatorio per legge – l'azione del Difensore civico ha dovuto assumere diversa natura, e si è svolta non più attraverso l'esercizio dei poteri ex art. 17/45, ma secondo i canoni tradizionali ed ormai consolidati. Questa attività ha verificato la legittimità del diniego opposto dai Comuni, ma è stata possibile solo grazie alla collaborazione ed alla disponibilità di questi ultimi.

È emerso anche un altro problema, forse anche più grave di quello appena detto. Il Comune, chiamato a concludere il procedimento di rilascio della concessione edilizia nel termine stabilito dal Difensore civico, tende inevitabilmente ad alterare il naturale ordine di esame delle pratiche. Molti Comuni lavorano in situazioni di pesante ritardo nell'esame delle domande di concessioni edilizie e spesso ciò deriva non da inefficienza, ma altri fattori quali la scarsità di personale, di strumenti, o di altro ancora. In questo contesto l'intervento del Difensore civico finisce, nel migliore dei casi, per rimuovere l'inefficienza, ma non la causa della stessa, ed il risultato è che il Comune inefficiente continuerà ad essere tale.

5.3.3. L'esecuzione delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo

E' stata esaminata la possibilità di utilizzare lo strumento di cui all'art. 17/45 della legge 127/97 anche per l'esecuzione delle sentenze di primo grado (immediatamente esecutive ai sensi dell'art. 33 della

legge 6 dicembre 1971, n. 1034) non ancora passate in autorità di cosa giudicata. In mancanza del giudicato, l'esecutività della sentenza rischia di rimanere solo teorica, qualora al ricorrente vittorioso sia opposto il rifiuto della pubblica amministrazione di conformarsi alla decisione del giudice, soprattutto nei casi in cui l'esecuzione alla sentenza si renda necessaria una successiva attività da parte della pubblica amministrazione (ed in sostanza ne sono esclusi i soli casi di sentenze autoesecutive).

Un problema rilevante, se si considerano i tempi della giustizia: spesso è necessario attendere quattro o cinque anni per ottenere una sentenza di primo grado e, in caso di appello, il ricorrente rischia di doverne attendere altri per vedere eseguita una sentenza immediatamente esecutiva che riconosce valide le sue ragioni. Se a ciò si aggiunge che l'inadempimento dell'obbligo nascente dal giudicato si verifica anche in caso di esecuzione parziale, apparente, o comunque elusiva della decisione del giudice, si comprende il rischio che si corre in termine di garanzia dell'effettività della tutela.

L'orientamento prevalente in giurisprudenza nega la possibilità di un'esecuzione coattiva delle sentenze esecutive di primo grado, per mancanza di strumenti ad hoc. Il giudizio di ottemperanza si fonda sul presupposto del passaggio in giudicato della sentenza da portare ad esecuzione, e non è pertanto utilizzabile come rimedio di natura generale per assicurare efficacia alle sentenze di primo grado immediatamente esecutive.

Ma che l'esecuzione delle sentenze emesse in primo grado dal giudice amministrativo, e non ancora passate in autorità di cosa giudicata, sia un problema reale, lo dimostra anche una recente pronuncia della Corte Costituzionale (n. 406/1998), sollecitata

dall'ordinanza del Tar Piemonte che prospettava l'illegittimità costituzionale delle norme che non consentono di estendere il giudizio di ottemperanza anche alle sentenze di primo grado, esecutive e non sospese dal giudice di appello, ma non passate in giudicato.

L'art. 37 della legge 1034/71 era stato censurato perché potenzialmente lesivo del principio di parità di trattamento: solo gli interessi che non necessitano di misure attuative concrete sono immediatamente garantiti dall'annullamento degli atti impugnati, rimanendo la soddisfazione degli altri interessi rimessi alla buona volontà della pubblica amministrazione. La Corte ha respinto la censura di legittimità, escludendo ancora una volta la proponibilità del giudizio di ottemperanza sul presupposto che, in ogni caso, la mancata adozione da parte della amministrazione di provvedimenti che rimuovano o interrompano gli effetti giuridici degli atti dichiarati illegittimi può comportare responsabilità dell'amministrazione inadempiente e del funzionario responsabile.

Al Difensore civico potrebbe essere attribuito, anche in questo caso, un ruolo importante per assicurare l'adempimento, da parte della pubblica amministrazione, degli obblighi nascenti dalla sentenza del giudice amministrativo. Non in concorrenza con il giudice dell'ottemperanza, ma in alternativa ad esso. Potrebbe rappresentare, come avviene in generale per tutta l'attività del Difensore civico, una soluzione non contenziosa di una controversia in atto.

I due strumenti potrebbero mantenere la loro autonomia proprio in ragione della diversa natura dei relativi procedimenti, ancorché entrambi destinati a concludersi – in caso di persistente inerzia da parte dell'amministrazione – con la nomina di un commissario ad acta,

e si eviterebbe al ricorrente vittorioso in primo grado di rivolgersi nuovamente ad un giudice per vedere soddisfatta una pretesa già riconosciuta legittima. In realtà, a voler considerare attendibili i dati relativi all'esperienza sino ad oggi maturata dall'ufficio, si potrebbe addirittura pensare che la forza deterrente della sola minaccia di nomina del commissario ad acta eliminerebbe sul nascere parte del contenzioso.

Quella descritta è solo un'ipotesi, naturalmente, ed in merito ad essa saranno necessarie delle verifiche per accertare se i due strumenti (giudizio di ottemperanza e ricorso al Difensore civico) possano convivere senza contaminare il rapporto tra attività amministrativa ed attività giurisdizionale.

L'obiezione più forte è senza dubbio legata al fatto che, esistendo un rimedio ad hoc, non dovrebbe esservi spazio per il Difensore civico. Ma in realtà tale obiezione perde di considerazione ove si pensi che il Difensore civico agisce sempre in settori nei quali è anche prevista la possibilità di ricorso al Tar per reagire a comportamenti dell'amministrazione considerati lesivi di diritti od interessi, e la sua funzione è anche quella di ridurre, nei limiti del possibile, i casi in cui il contenzioso finisca per arrivare davanti ad un giudice.

La forza di intermediazione del Difensore civico può, in questo come in altri casi, agire efficacemente per depotenziare una situazione di conflitto. D'altra parte, la riconduzione delle decisioni giurisdizionali al campo di applicazione dell'art. 17/45 della legge 127/97 si ottiene attraverso il richiamo al comando contenuto nella pronuncia del giudice. L'atto obbligatorio per legge da portare ad esecuzione non sarà quindi la sentenza (che per definizione non è atto amministrativo e non rientra dunque nella previsione della norma)

ma piuttosto le prescrizioni in essa contenute, che si traducono in altrettanti obblighi per l'amministrazione.

Il Difensore civico dovrebbe intervenire riguardo:

- a) *alle sentenze pronunciate contro Comuni e Province. Rimane dubbia, ancorché probabile, la competenza nei confronti delle Comunità Montane;*
- b) *alle sentenze passate in giudicato. Non tanto per rispetto della pronuncia della Corte sopra citata – che si riferisce al giudice dell'ottemperanza e non al Difensore civico – quanto per ragioni di ragionevolezza, si deve escludere un intervento prima che sia decorso il termine per l'impugnazione. Tale termine, in effetti, verrebbe a coincidere con quello eventualmente stabilito dal Difensore civico per l'esecuzione della sentenza. Si potrebbe semmai riflettere sulla possibilità che il Difensore civico intervenga, nelle more del procedimento di appello, qualora il giudice dinanzi al quale il provvedimento è stato impugnato abbia disposto in via cautelare i provvedimenti idonei ad assicurare gli effetti della sentenza immediatamente esecutiva ma non ancora passata in giudicato.*

Per ragioni di interpretazione sistematica, ed in attesa di un chiarimento in via legislativa, l'intervento del Difensore civico dovrebbe essere precluso dalla proposizione del ricorso dinanzi al giudice dell'ottemperanza (ferma restando la proponibilità di quest'ultimo anche nel caso di preventivo ricorso al Difensore civico).

Rispetto al giudizio di ottemperanza, l'azione del Difensore civico potrebbe acquisire nuovi spazi. Così, ad esempio, si potrebbe

ammetterne l'intervento nei casi in cui il giudice amministrativo abbia adottato direttamente il provvedimento richiesto dall'interessato, ma poi la pubblica amministrazione non abbia dato esecuzione ad esso. In questi casi, in effetti, all'interessato è riconosciuta solo la possibilità di agire contro il funzionario che omette di eseguire, ovvero di proporre azione giudiziaria nei confronti della pubblica amministrazione per il risarcimento del danno.

5.4. *Le questioni emergenti con l'amministrazione sanitaria statale*

Nonostante l'accresciuto volume degli interventi in tutti i settori, le pratiche in campo sanitario continuano a coprire una parte rilevante dell'impegno, pari al 25 per cento circa di tutta l'attività, compresa quella nei confronti della amministrazione statale. La sanità è infatti uno dei settori dove il cittadino si trova più frequentemente a contatto con la pubblica amministrazione e le sue potenziali disfunzioni. L'impatto delle nuove tecnologie va aprendo poi problematiche di grande rilievo, che mettono in discussione principi e diritti inviolabili della persona umana. In questo senso i nuovi impegni sia in direzione della Commissione regionale di "bioetica", sia nei confronti dei Comitati Etici locali istituiti presso ogni unità sanitaria toscana.

A questi rilevanti temi si aggiungono quelli introdotti dalle "carte dei servizi" e dalle annesso regolamentazioni, e quelli che vanno impegnando il Difensore civico nel delicato funzionamento degli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp) e delle "Commissioni miste conciliative" a livello di singole Aziende sanitarie ed ospedaliere. Quale soggetto istituzionale *super partes*, fin dal 1995 il Difensore civico regionale, laddove manchi il Difensore civico del Comune, designa i

presidenti e i vicepresidenti delle Commissioni miste conciliative, nominati poi dai Direttori generali delle Aziende, garantendo una "prassi" uniforme, anche attraverso riunioni periodiche degli stessi presidenti, quali soggetti terzi rispetto alle Aziende e alle associazioni di volontariato e di tutela.

In attesa di definire con maggior chiarezza i rapporti che debbono intercorrere fra Difensore civico, Uffici per relazioni con il pubblico e Commissioni miste conciliative, organismi tutti competenti in materia, sono oggetto di verifica una serie di possibili soluzioni normative dei punti critici del sistema. D'altro canto i nuovi compiti affidati al Difensore civico, che integrano ormai funzioni statali e regionali, vanno ampliando gli stessi contenuti della "rappresentanza", non solo nell'ambito delle interrelazioni fra livello centrale e periferico ma anche in rapporto ai processi di partecipazione e al ruolo delle formazioni sociali, con particolare riferimento al volontariato che in Toscana riveste storicamente una notevole importanza su tutto l'arco dei servizi sanitari e sociali.

Il complesso delle questioni solleva anche il bisogno di una legislazione regionale che razionalizzi le competenze fra difesa civica istituzionale, tutela aziendale e impegno delle associazioni di volontariato, allo scopo di eliminare confuse sovrapposizioni e dare certezza ai cittadini sui diversi ruoli. In questo senso l'Ufficio ha concordato in via sperimentale con i vari Urp una prassi da seguire nella gestione delle pratiche.

Alla luce dell'esperienza, la revisione della normativa in materia di tutela dei diritti del malato costituirà un mezzo per migliorare sensibilmente vari aspetti del rapporto cittadino-servizio sanitario, quale contributo alla corretta gestione della sanità, sia pubblica che

privata. Su proposta del Difensore civico, e per iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Toscana, è in discussione una proposta di legge per armonizzare i vari momenti di tutela nel campo sanitario.

A nessuno, tanto meno ai cittadini, serve alimentare un generico senso di sfiducia nei confronti degli operatori della sanità. Contribuire ad una sanità migliore e più efficiente significa soprattutto valorizzare ciò che funziona bene, sviluppando forme di collaborazione e di sinergia con quanti sono impegnati in questo delicato settore. Si può cogliere bene il collegamento della difesa civica toscana con gli obiettivi del nuovo Piano sanitario regionale 1999-2001 incentrati sulla qualità dei servizi, la massima accessibilità alle prestazioni da parte dei cittadini, l'equità dei trattamenti su tutto il territorio, l'uso ottimale delle risorse.

Uno sforzo congiunto, per ridurre i motivi che stanno alla base di una persistente conflittualità: dai problemi dell'informazione a quelli organizzativi e strumentali, alle liste di attesa, alle cure mediche in centri esteri, ai comportamenti di strutture e personale, alla inadeguatezza di prestazioni e interventi, alle procedure di ricorso, fino a situazioni di responsabilità professionale.

Non meno rilevanti sono comunque le questioni che vanno impegnando il Difensore civico verso l'amministrazione sanitaria statale: dal riordino del prontuario farmaceutico alle sperimentazioni farmacologiche (caso Di bella), fino alle problematiche pendenti in questa fase, come gli alimenti aproteici ai nefropatici e gli indennizzi per danni da emotrasfusioni e vaccini. Solo per questo ultimo aspetto negli ultimi anni sono stati trattati nel complesso centinaia di casi. Questo sviluppo dei rapporti con l'amministrazione centrale va

comportando una iniziativa che supera gli ambiti della legge 127/97, aprendo l'attività del Difensore civico sul terreno di un crescente raccordo fra l'azione dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

5.4.1. *Alimenti "aproteici" ai nefropatici*

I nefropatici cronici necessitano di una dieta speciale a base di alimenti cd. "aproteici", una vera e propria cura, come dimostra il fatto che, anteriormente alla scoperta dell'emodialisi, l'alimentazione aproteica costituiva l'unico mezzo per mantenere in vita un nefropatico. Oggi un mezzo per procrastinare il più possibile l'entrata in dialisi. Tuttavia gli alimenti aproteici non vengono erogati in regime di cura, ma i dializzati devono acquistarli privatamente, con un contributo a carico del "Fondo comune regionale": quindi sul fondo sociale e non sul fondo sanitario.

A seguito delle politiche di contenimento, il contributo regionale - già simbolico rispetto ai costi sostenuti dai nefropatici - è stato notevolmente ridotto, creando grossi problemi ai dializzati, alcuni dei quali hanno perfino rinunciato al regime alimentare aproteico accelerando di conseguenza i tempi di ricorso all'emodialisi. Ribadito comunque che il bene primario da tutelare è quello della salute e della qualità della vita, è evidente che il ricorso anzitempo all'emodialisi, oltre ai disagi ed ai rischi che comporta, si traduce in un falso risparmio, in quanto i costi per un paziente dializzato sono estremamente superiori a quelli per sottoporsi a dieta aproteica.

Alla base del problema sta il fatto che, senza una disposizione nazionale, non è possibile imputare al fondo sanitario i costi per garantire la dieta aproteica. Il Difensore civico, su istanza dell'Associazione emodializzati, ha operato sia per consentire alle

aziende sanitarie un innalzamento del tetto massimo di contributo erogabile in casi particolari, sia perché si addivenisse al riconoscimento in sede ministeriale della natura terapeutica dell'alimentazione aproteica, consentendo così di porla a carico del fondo sanitario e di erogarla attraverso le farmacie delle Aziende sanitarie ed ospedaliere.

A questo scopo, fin dal novembre 1997, è stato interessato il Dipartimento alimenti, nutrizione e sanità pubblica, con una nota rimasta tuttavia senza risposta, al pari dei reiterati solleciti rivolti anche direttamente al Ministro della sanità. D'altra parte solo il Ministero può autorizzare l'erogabilità degli alimenti in questione attraverso il servizio farmaceutico di Aziende sanitarie e ospedaliere, valutando inoltre eventuali provvedimenti di calmierazione del mercato, di fronte ad alimenti che le aziende farmaceutiche produttrici vendono a costi estremamente elevati (un chilo di "farina" aproteica ha costi superiori a ventottomila lire). E' vero che l'art. 16 della legge 127/97 limita l'azione del Difensore civico alle "amministrazioni periferiche dello Stato", ma la portata sociale del problema che tocca centinaia di persone non merita certo indifferenza.

5.4.2. *Petizione al Parlamento contro danni da trasfusioni*

In questi anni l'Ufficio ha continuato ad assistere centinaia di cittadini interessati dal grave problema delle infezioni virali (epatiti B e C, Aids) contratte da trasfusioni di sangue o vaccini. L'esperienza maturata in questa complessa materia, grazie anche alla proficua collaborazione instaurata con le associazioni di volontariato che operano nel settore delle patologie ematiche, unitamente a qualificati medici legali, medici trasfusionisti e avvocati, ha permesso di valutare a fondo l'iniquo trattamento riservato ai danneggiati.

Il rilevante numero dei casi trattati nel '98 per indennizzi riconducibili a danni derivanti da emotrasfusioni o vaccinazioni evidenzia l'impegno portato avanti nei riguardi sia dell'amministrazione sanitaria centrale che delle Aziende sanitarie toscane. Un impegno non privo di difficoltà, a fronte di pesanti incertezze procedurali e amministrative, oltre che interpretative, per l'accumulo delle disposizioni che gravano sui cittadini interessati e che si riflettono anche nelle relazioni fra l'Ufficio del Difensore e le Aziende sanitarie e ospedaliere.

Il Ministero della sanità richiede fra i tanti documenti anche l'esibizione del certificato di vaccinazione ovvero la prova certa dell'evento trasfusionale, operazioni a volte solamente annotate nella fase delle prenotazioni e delle prove di compatibilità, che spesso è difficile ottenere perché i registri di vaccinazioni, le cartelle cliniche, i registri operatori, le schede anestesologiche, i registri di carico e scarico dei centri trasfusionali, sono documenti andati persi oppure oggetto di scarto, talvolta anche in assenza del nulla-osta della competente sovrintendenza archivistica di cui al Dpr 30/9/63 n. 1409, stante il lungo tempo trascorso fino ad oggi.

La misura dell'assegno *una tantum*, di cui alla legge 210 e successive modifiche, non tiene conto della gravità del danno fisico e morale subito per lungo tempo dai danneggiati da vaccinazione o trasfusione o da i loro genitori e dalle famiglie in genere, che rende ingiusto l'abbattimento del 70% degli arretrati e nega qualunque ristoro ai familiari dei danneggiati che non siano deceduti.

Nel luglio 1997 il Governo è stato impegnato dalla Commissione Sanità della Camera a valutare l'opportunità sia di riaprire i termini per la presentazione delle domande di indennizzo per i soggetti danneggiati per i quali essi siano scaduti, sia di prevedere che, qualora

l'esito invalidante sia pari al 100%, l'indennizzo dovuto sia pari all'assegno di superinvalidità previsto nella tabella E allegata al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra approvato nel 1978.

Soltanto la legge 238 del 25 luglio 1997 ha imposto allo Stato l'adempimento di un onere di pubblicità della possibilità di ottenere l'indennizzo previsto dalla legge 210/92, con ciò riconoscendo ufficialmente che molti danneggiati da vaccinazioni o da trasfusioni di sangue infetto non avevano potuto presentare domanda perché non adeguatamente informati della facoltà di richiedere indennizzo.

Nel febbraio 1998 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 210/92, nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo per danni provocati da vaccinazione antipoliomielitica nel periodo di vigenza della legge 30 luglio 1959 n. 695, ossia in tempi precedenti all'obbligatorietà della vaccinazione, rendendo così necessario un nuovo intervento legislativo di attuazione di questa sentenza. Il fondamento del diritto all'equo ristoro del danno alla salute risiede nel dovere di solidarietà della collettività nazionale, impersonata nello Stato, la quale, nel momento in cui impone trattamenti sanitari, non può non provvedere a misure di ristoro equitativo del danno che, eventualmente il cittadino possa subire. Vi è dunque in primo luogo un chiaro richiamo della Corte Costituzionale alla solidarietà nazionale per coloro che abbiano subito danni da trattamenti sanitari obbligatori, ed anche per quanti, pur non essendo obbligati alla vaccinazione, erano stati consigliati in tal senso dall'autorità sanitaria.

Va infine considerato che l'esigenza dell'indennizzo nasce dal fatto che il danno alla salute provocato dagli eventi in questione normalmente implica uno stato di bisogno che giustifica l'intervento di

assistenza statale. Infatti l'indennizzo viene corrisposto con un assegno periodico reversibile, secondo i caratteri propri delle misure assistenziali, volte a fronteggiare uno stato di bisogno nel tempo. I diritti all'indennizzo derivanti dalla legge 210/92 sono pertanto diritti di natura assistenziale, la cui fonte deve essere individuata negli artt. 32 e 38 della Costituzione. Nell'aprile 1998 sono state presentate alla Camera dei Deputati le proposte di legge nn. 4815 e 4934 recanti modifiche alla legge 210/92, che interessano sia i danneggiati da vaccini che quelle da trasfusione di sangue o suoi derivati.

La petizione al Parlamento è scaturita naturalmente dalla collaborazione con i cittadini e le famiglie interessate, e dal sostegno offerto da medici qualificati e valenti giuristi. Le modifiche richieste alla legge 210/92 e 238/97 riguardano i punti più critici: la riapertura dei termini per presentare le domande, l'aumento dell'indennizzo, la previsione di un congruo risarcimento per il danno morale, fisico, psicologico, nonché per il mancato guadagno subito direttamente dai familiari delle persone danneggiate, l'ammissione delle prove testimoniali per la documentazione clinica smarrita od oggetto di scarto archivistico, l'aumento dell'assegno una tantum, l'esenzione di legge dalle spese sostenute per l'eventuale ricorso davanti al giudice del lavoro (come viene richiesto), ecc.

5.4.3. Diffide al Ministero della Sanità per il recupero degli interessi legali

Dalla qualifica di diritti aventi natura assistenziale derivano importanti conseguenze in punto di accessori dei crediti. Il ritardo nella erogazione delle prestazioni previdenziali e di quelle assistenziali comporta l'obbligo di corresponsione degli interessi e del maggior

danno, consistente nella rivalutazione monetaria. La decorrenza degli interessi si ha dal 120° giorno successivo alla richiesta dell'indennizzo, così come stabilito in tema di controversie con gli enti previdenziali e assistenziali. Per quanto concerne i crediti derivanti della legge 210/92, essi sono sorti tutti successivamente al 31.12.1991, anche se si riferiscono spesso ad eventi dannosi verificatisi molti anni prima.

Il regime del credito per il passato è stato definito dalla stessa legge 210/92, che stabilisce che i danneggiati da vaccinazione abbiano diritto ad un assegno *una tantum* per il periodo ricompreso tra il manifestarsi dell'evento dannoso e la domanda, nella misura pari, per ogni anno, al 30% dell'indennizzo a regime, con esclusione di interessi e rivalutazione monetaria. Sarà interessante vedere se la riforma della legge 210/92, attualmente in discussione al Parlamento porterà modifiche sul punto, ristabilendo la conformità ai principi in materia.

I crediti dei danneggiati da emotrasfusione o quelli dei vaccini riferiti a periodi successivi alla domanda maturano su ciascun rateo bimestrale gli interessi al tasso legale fino al momento della effettiva corresponsione. Mediamente il ritardo del Ministero nella corresponsione degli indennizzi è di due-tre anni, senza che sia prevista nessuna maggiorazione per il ritardo, neppure pari agli interessi legali. In base a questa situazione, e interprete delle aspettative e delle volontà dei danneggiati, l'Ufficio ha trasmesso al Ministero della Sanità la richiesta formale tendente ad ottenere gli interessi legali per tutti gli arretrati.

Il raccordo con gli assistiti si è dimostrato particolarmente complesso, a differenza di quanto avviene con soggetti colpiti da altre patologie che dispongono di organismi associativi in grado di rappresentarne le molteplici esigenze, e per la frammentarietà delle

strutture territoriali dove sono state eseguiti i vari trattamenti sanitari. Questa situazione di precarietà ha finito per determinare una ulteriore debolezza per tutta la categoria, un elemento questo che il Difensore civico non poteva non considerare sul piano della stessa equità.

5.5. *L'assistenza a favore degli immigrati*

Il '98 è stato un anno di "svolta" nelle politiche per l'immigrazione in Italia. Dopo varie fasi piuttosto sofferte è stata approvata la legge 40 del 6 marzo 1998 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" alla quale ha fatto seguito, con il decreto legislativo 286 del 25 luglio 1998 il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che rappresenta la prima vera disciplina organica sugli stranieri mai introdotta nel nostro ordinamento.

Manca ancora il regolamento di attuazione della legge, sebbene la stessa ne avesse prevista l'emanazione entro 120 giorni dall'entrata in vigore. Questa carenza si è di fatto tradotta nella "inattuabilità" di molteplici disposizioni che fanno espresso rinvio alle norme regolamentari, riguardo a modalità, procedure e quanto può rendere di fatto operative le novità previste dal legislatore.

Alcune importanti situazioni restano addirittura "bloccate" dalla mancanza del regolamento, ad esempio la facoltà di convertire, nei limiti delle quote del documento programmatico annuale, il permesso di soggiorno per studio in permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Fra le disposizioni notevoli della nuova normativa si colloca anzitutto l'attribuzione al pretore, anziché al Tar, della competenza a decidere

sui ricorsi avverso le espulsioni amministrative, ovverosia le c.d. "prefettizie", per mancato rispetto delle norme sull'ingresso e soggiorno, salva la competenza del Tar del Lazio per le espulsioni disposte direttamente dal Ministro dell'interno nei particolari casi previsti dalla legge stessa.

Le conseguenze di tale cambiamento si traducono nella impossibilità di ottenere quella "sospensiva" dell'esecuzione del provvedimento che, peraltro, il legislatore ha voluto rendere superflua con le modalità attraverso le quali è congegnato il nuovo meccanismo delle impugnazioni del provvedimento, a seconda che esso sia o meno unito all'ordine di accompagnamento immediato alla frontiera. Nel secondo caso, è la legge stessa che prevede il termine di 15 giorni (prorogabili in presenza di motivi eccezionali), per l'esecuzione del provvedimento, col termine di cinque giorni per fare ricorso e di dieci giorni per la decisione pretorile sul ricorso stesso.

Se il sistema funzionasse, si avrebbe così una decisione positiva o negativa entro quindici giorni dall'emanazione del decreto di espulsione, senza bisogno di alcuna sospensiva. Nel frattempo, gli espulsi devono soggiornare nei c.d. "centri di assistenza e permanenza temporanea" che dovrebbero essere istituiti presso le frontiere.

E' chiaro che le novità normative hanno avuto una ricaduta sull'attività dell'Ufficio, in quanto inerenti a tematiche tradizionalmente seguite dal Difensore civico e portate all'attenzione dagli immigrati dimoranti in Toscana. Fra i punti di rilievo:

- è sancito una volta per tutte il diritto all'assistenza sanitaria (iscrizione obbligatoria al Ssn) degli immigrati iscritti al collocamento a parità dei lavoratori italiani;
- si estendono agli immigrati i diritti sociali (art. 39) , tra i quali spicca il diritto al riconoscimento di invalidità civile, con i relativi benefici in termini economici e normativi. Con ciò viene data risposta ad una forte esigenza rappresentata dall'Ufficio soprattutto negli ultimi anni, ma che aveva sempre trovato il limite in una legislazione che circoscriveva ai cittadini italiani questo riconoscimento;
- viene superata la storica condizione di "reciprocità", a meno che questa non sia richiesta espressamente dalla legge o da convenzioni internazionali;
- si prevede esplicitamente all'art. 35 la possibilità di iscrizione in albi ed elenchi di esercenti libere professioni degli stranieri in possesso dei titoli richiesti, in deroga alle disposizioni sulla cittadinanza;
- si stabilisce il diritto dello straniero ad accedere all'istituto del gratuito patrocinio;
- si individuano le Regioni, in collaborazione con Province e Comuni, associazioni di immigrati e di volontariato sociale, quali soggetti chiamati a predisporre centri di osservazione, informazione ed assistenza legale per gli stranieri vittime di discriminazioni motivi razziali, etniche, nazionali o religiose.

La c.d. "minisanatoria" ha previsto la regolarizzazione di un numero determinato di immigrati presenti in Italia all'entrata in vigore della legge 40/98 e in grado di dimostrare alle Questure di riferimento anche il possesso di determinati requisiti idonei alla regolarizzazione per lavoro subordinato, lavoro autonomo, ricongiungimento familiare.

Dopo il termine per la presentazione delle domande scaduto nel dicembre '98, gli ultimi dati riguardanti tutto il territorio nazionale consentono di valutare in circa 308 mila le domande presentate, e che ne andranno presumibilmente a buon fine circa 250 mila.

E' del febbraio scorso il decreto legislativo del Governo che sancisce la possibilità di una "regolarizzazione" in base all'accertamento dei requisiti richiesti. Il regime dei flussi d'ingresso programmati scatterà infatti dal prossimo anno.

La "minisanatoria" e le ripetute circolari interpretative hanno comportato la necessità di frequenti riunioni con funzionari delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli Enti locali e delle associazioni di volontariato per studiare procedure di accesso alla regolarizzazione univoche ed uniformi, sia nella predisposizione dei documenti da presentare sia nelle formalità da seguire.

5.5.1. Le problematiche di maggior rilievo

La presenza del fenomeno immigratorio su larga scala ha iniziato ad incidere profondamente nel tessuto sociale. Gli stranieri sono sempre più consapevoli dei propri diritti e si orientano (attraverso la mediazione delle associazioni di volontariato e delle comunità già presenti) fra i centri che le istituzioni hanno predisposto per informazione e tutela. In questo ambito l'Ufficio del Difensore civico rappresenta senz'altro un riferimento.

Quotidianamente sia stranieri che connazionali si rivolgono all'Ufficio per avere informazioni sulla legislazione vigente o per risolvere i più diversi problemi. In quanto componente l'esecutivo della "Conferenza provinciale permanente dell'immigrazione", con l'incarico di coordinare il gruppo di lavoro "problemi legali, informazione e consulenza", unificatosi al gruppo "sportelli informativi" coordinato dal Cospe, il Difensore civico viene spesso interpellato anche da operatori pubblici o dalle associazioni su questioni concernenti la tutela dei diritti o le modalità di accesso ai servizi.

Le pratiche formalmente aperte sono quindi relative ai casi problematici e pertanto una minoranza rispetto all'attività corrente che in generale si svolge mediante colloqui. La maggioranza dei casi ha riguardato le posizioni relative all'ingresso e soggiorno, quindi hanno avuto come referente la Questura che, nei funzionari preposti e nello stesso Questore, hanno mostrato nei confronti dell'Ufficio un'apertura altamente significativa, concretata in regolari contatti telefonici, risposta tempestiva alle richieste inviate, collaborazione fattiva nella soluzione dei casi.

Valga per tutti l'esempio di un cittadino ex-jugoslavo che, in possesso del solo "cedolino" sostitutivo del permesso di soggiorno, e dovendo improvvisamente far ritorno in patria per urgenti motivi familiari, ha potuto uscire dall'Italia e rientrare col solo "cedolino" al quale era unita dichiarazione del Questore, ottenuta con l'intervento del Difensore civico, che certificava l'avvenuta presentazione della domanda di sanatoria e chiedeva alla polizia di frontiera di non interporre difficoltà per il reingresso.

Fra i numerosi interventi nei vari campi, interessanti quelli in materia di stato civile, per pubblicazioni matrimoniali tra italiani e

stranieri provenienti da paesi arabi. Mentre per l'uomo il problema è unicamente quello provare lo stato libero nei paesi di cultura islamica, la situazione si complica molto quando è la futura sposa ad essere musulmana, nella specie cittadina algerina. Il codice civile algerino infatti vieta espressamente alla donna musulmana di sposare un uomo di altra religione.

Pertanto, alla richiesta del nulla osta di cui all'art. 116 c. civ. a contrarre matrimonio con un cittadino italiano di religione ebraica, una cittadina algerina se lo è visto negare dal proprio consolato. Ciò nonostante, poiché lo stato libero dell'interessata risultava dalla stessa dichiarazione consolare, fu fatta istanza di pubblicazioni matrimoniali all'ufficio di stato civile del Comune di residenza dei due richiedenti, successivamente respinta per mancanza del nulla-osta.

L'Ufficio è intervenuto con la richiesta di riesame del diniego, motivata dalla circostanza che il provvedimento, prendendo atto del rifiuto dell'autorità algerina, di fatto si basava su norme contrarie a quel concetto di "ordine pubblico" che l'art. 16 della legge 218/95, di riforma del diritto internazionale privato, pone quale limite da osservare nell'applicazione della legge straniera.

Tale limite risiede nell'obbligo di rispettare i diritti fondamentali della persona umana, in questo caso la libertà di religione e di contrarre matrimonio. Inoltre, in questo caso sussiste una pesante discriminazione in base al sesso, dato che non risulta un vincolo simile per l'uomo musulmano. Persistendo l'Ufficio di stato civile nella decisione negativa, gli interessati hanno esperito ricorso sulla base dei rilievi svolti dal Difensore civico.

L'impegno ordinario dell'Ufficio si caratterizza sul piano dell'assistenza amministrativa, come ad esempio le pratiche nei

confronti della motorizzazione civile per la conversione di patenti straniere; nella compilazione di istanze e per il reperimento della documentazione necessaria (tipici i risorsi contro le graduatorie comunali per l'assegnazione degli alloggi); nelle problematiche attinenti la cittadinanza; nelle certificazioni dello "stato di indigenza" dell'immigrato non iscritto al Ssn, che l'Azienda sanitaria deve fornire alla Prefettura per ottenere il rimborso delle spese sostenute attingendo al fondo *ad hoc* istituito presso il Ministero dell'Interno.

5.6. *Un monitoraggio sulla semplificazione degli atti*

La legge 127/97 ha introdotto importanti principi per lo snellimento e la semplificazione degli atti e delle procedure amministrative. Un passaggio significativo, che richiede ulteriori "pacchetti" di semplificazione amministrativa e legislativa. Allo scopo di assecondare l'impegno che a livello centrale e regionale si è manifestato in materia, l'Ufficio ha condotto nel '98, in collaborazione con i Difensori civici locali, un primo "monitoraggio" a scala regionale, che ha evidenziato interessanti problematiche, messe a disposizione anche della amministrazione centrale attraverso la Prefettura di Firenze.

Se negli ultimi tempi si sono potuti registrare indubitabili progressi, questa rilevazione ha verificato che tutti i Comuni che hanno eletto il Difensore civico si sono attivati per il recepimento e la diffusione delle novità più rilevanti della 127/97, anche mediante *depliant* illustrativi redatti dai Difensori civici comunali e comprensoriali, a conferma del ruolo attivo svolto in questo campo insieme agli Uffici relazioni con il pubblico dei Comuni.

Nonostante la divulgazione dei nuovi principi, alcune imprese pubbliche (Enel, Telecom, Ferrovie dello Stato, Fiorentina Gas, Inps ecc.) continuavano a richiedere autentiche di atti e di firme, anche se le istanze venivano portate personalmente dagli interessati. Analogo fenomeno si riscontrava non solo negli enti pubblici economici, ma in molti casi anche negli enti locali e organi periferici dello Stato.

In materia di autocertificazione molte erano le situazioni nelle quali veniva ancora chiesto al cittadino di produrre ugualmente, sia pure in un momento successivo, la certificazione del Comune, dando solo a quest'ultima la massima rilevanza e validità. Alcuni Difensori civici rilevavano che varie amministrazioni non avevano ancora predisposto i relativi moduli, con evidenti complicazioni per il cittadino costretto a recarsi all'anagrafe comunale e tornare poi all'Amministrazione competente per consegnarli.

In generale comunque i Difensori civici locali segnalavano la buona e corretta applicazione delle norme, soprattutto nei settori dei concorsi pubblici, delle licenze edilizie e in primo luogo, nelle gare di appalto, negli impegni e pagamenti di lavori in economia, nelle attestazioni su pagamenti per spese fisse. Discreta anche la situazione per quanto riguardava gli attestati e i certificati riguardanti l'edilizia pubblica e privata.

Piuttosto complessa invece si dimostrava l'applicazione nel fondamentale settore della motorizzazione (Uffici periferici del Ministero dei trasporti). Varie lamentele riguardavano documenti rilasciati da alcuni Uffici periferici del Ministero della difesa (es. distretti militari) nei quali si richiedeva che tutte le sottoscrizioni fossero autenticate in modo tradizionale. Altre segnalazioni riguardavano i

documenti richiesti dall'Aima che parimenti dovevano essere certificati in bollo.

E' evidente che i ritardi in questo campo si traducono in pesanti disagi soprattutto per la popolazione più anziana, ma nel complesso la rilevazione forniva risultati abbastanza soddisfacenti, a fronte di un retaggio culturale che si oppone alle novità legislative, ma anche, e non sembri un assurdo, per un comportamento degli stessi cittadini che "non credono" non sia più necessario quello che è stato fatto per anni. E' difficile divulgare il concetto di "parità" fra cittadini e funzionari pubblici.

Molte difficoltà derivano poi dalla non completa conoscenza della normativa. Altre provengono da quelle pubbliche amministrazioni che, in bandi di concorso o gare di appalto, richiedono dichiarazioni più disparate (impegni e promesse unilaterali, anche *extra legem*, riserve sulla presentazione di atti ecc.), non conformi allo spirito semplificativo delle disposizioni, cagionando incertezze nei funzionari obbligati a richiedere determinati atti ed anche nel cittadino.

Non moltissimi, anche se non irrilevanti, i ricorsi al Difensore civico sulla base della 127/97. L'impressione generale è che i pubblici funzionari abbiano accolto in modo sostanzialmente positivo le novità della legge, che senza dubbio meritano di essere seguite e affrontate puntualmente. Attraverso la semplificazione infatti si instaura fra il cittadino e la pubblica amministrazione un nuovo rapporto fondato sulla reciproca fiducia. I progressi che si sono registrati nel rafforzamento del quadro normativo per la semplificazione della documentazione amministrativa, consigliano quindi di ripetere questo il "monitoraggio" anche nell'anno in corso, con la collaborazione dei Difensori civici locali.

6. LA PROMOZIONE DELLE GARANZIE

L'attuazione della legge 127/97 e l'iniziativa dell'Ufficio nei vari settori ex L.R. 4/94 si è intrecciata con l'azione dei governi locali nei processi di riorganizzazione del settore pubblico. In pari tempo, il maggiore coinvolgimento della società civile ha aperto la strada al rafforzamento della funzione istituzionale del Difensore civico, per migliorare l'efficacia dei servizi e favorire nuovi livelli di partecipazione, di solidarietà e di responsabilità del cittadino.

Questo sviluppo degli strumenti di garanzia si colloca oggi quale contributo allo stesso rinnovamento dello Stato sociale, alla possibilità di assicurare a tutti i cittadini essenziali livelli di prestazione e pari opportunità. La diffusione di una avanzata cultura di "difesa civica" ha trovato rispondenza nei molteplici rapporti con i diversi settori dell'amministrazione, con organizzazioni pubbliche locali e nazionali, università e istituti di ricerca, associazioni e privati cittadini.

Anche la partecipazione del Difensore civico regionale a conferenze, incontri, seminari nei campi più vasti dell'organizzazione pubblica e dei diritti umani, ha consentito di rimarcare il tema centrale della cooperazione e della reciproca assistenza per lo sviluppo delle garanzie del cittadino in ogni campo.

Da qui il sostegno a nuovi strumenti di tutela, per la difesa dei diritti del malato, dei consumatori, del volontariato e del "terzo settore", le pari opportunità; per dare certezza e trasparenza all'azione di governo locale: responsabilizzare chi opera in prima fila, riducendo anche il carico della produzione amministrativa e legislativa.

Non compete certo al Difensore civico risolvere i problemi, ma un sistema amministrativo di qualità e nuovi livelli di "cooperazione" fra le organizzazioni pubbliche e private operanti sul territorio possono offrire concrete prospettive per una amministrazione che risponda ai cittadini non solo in rapporto agli obiettivi, ma anche alla imparziale e corretta gestione delle risorse pubbliche.

La riforma federale è la risposta a questa nuova domanda, perché ancorata alle situazioni e alle potenzialità di ogni realtà economica e sociale. Anche le questioni della "difesa civica" hanno bisogno di nuove regole, di competenze e strumenti all'altezza dei tempi per una amministrazione al servizio dei cittadini. Un Difensore civico quale organo imparziale e indipendente, che trova la sua legittimità nel sistema delle istituzioni, a protezione del buon andamento dell'azione amministrativa, e per la soluzione dei potenziali conflitti con i cittadini.

Oggi un importante cammino di innovazioni istituzionali e amministrative è stato avviato. Una rete di scambi e di collaborazioni si consolida perciò in rapporto a questa prospettiva; esperienze e sperimentazioni anche significative hanno potuto contare su un tessuto di servizi orientato all'autogoverno ed al superamento di ogni visione esclusiva dell'intervento pubblico.

Il frutto più importante di questo avanzamento è stata sicuramente la collaborazione con i Difensori civici locali, non solo per rendere più accessibili ai cittadini toscani i diritti conseguenti alla legge 127/97, ma per rispondere alla specificità dei bisogni e delle situazioni soggettive, puntando ad un contesto di difesa civica che stimoli a qualificare l'offerta pubblica su tutto il territorio regionale.

Anche le convenzioni stipulate fra Comuni e Difensore civico regionale non possono infatti sostituirsi alla difesa civica locale, se non

in via temporanea e in un quadro di promozione della funzione civica e della sua autonomia.

6.1. *Le convenzioni con i Comuni toscani*

Il decentramento delle funzioni amministrative al livello più vicino ai cittadini risponde quindi alla stessa evoluzione della "difesa civica". L'ottica della legge regionale 4/94, riconoscendo che "l'intervento del Difensore civico può riguardare anche le attività e i comportamenti degli enti locali nell'esercizio di funzioni proprie", aveva colto bene questa tendenza e aperto ad una collaborazione che, fin dal 1995, ha potuto tradursi nelle convenzioni con Altopascio, Borgo S. Lorenzo, quindi Montespertoli, Pontassieve, Camaiore.

La convenzione stipulata nel 1997 con la Comunità montana del Mugello-Val di Sieve, in grado di focalizzare l'intervento del Difensore civico regionale a livello di comprensorio, ha rappresentato una significativa evoluzione: la prima esperienza di difesa civica "integrata", riguardante sia le competenze dello Stato che della Regione, delle Amministrazioni comunali e provinciale, della Comunità montana e degli enti che operano sul territorio.

In vista della riforma nazionale della difesa civica e dei cambiamenti che dovranno essere apportati nell'articolazione territoriale, il consuntivo che si può trarre da questa esperienza indica che una tutela strutturata a livello comprensoriale appare certamente la più idonea e funzionale, anche in risposta alla frammentarietà e inadeguatezza che ancora caratterizzano assetti istituzionali e operativi.

Queste convenzioni hanno comportato per l'Ufficio un rilevante impegno, per i trasferimenti del personale sul territorio, la molteplicità

degli argomenti trattati, le valutazioni congiunte con uffici comunali o amministratori sulle questioni di maggiore rilievo. In questi due anni la gestione della convenzione con il Mugello-Val di Sieve ha occupato una parte considerevole dell'attività, ma al termine dell'esperienza, e in vista delle determinazioni che spettano comunque alle amministrazioni interessate, è lecito affermare che la difesa civica può e deve ormai considerarsi parte integrante dei servizi che la pubblica amministrazione offre ai cittadini.

6.2. *La gestione delle convenzioni*

Nel 1998 si sono concluse le convenzioni con i Comuni di Altopascio, Camaiore e Montespertoli. Nei confronti degli enti convenzionati sono state aperte 188 pratiche, un'incidenza superiore al 16% del totale.

Comune di Altopascio. La convenzione fu stipulata nel 1995; il personale dell'Ufficio del Difensore civico ha assicurato la presenza presso il Comune un sabato ogni mese, stabilendo periodicamente delle date compatibili con le esigenze locali. Si è trattato prevalentemente di svolgere una funzione di ascolto dei cittadini su problemi molto eterogenei, nella maggior parte dei casi oltre le competenze: questioni tra privati come quelle tra condomini o confinanti, problemi familiari.

Il numero delle pratiche aperte nei confronti del Comune è estremamente ridotto in quanto il facile accesso agli uffici consente ai cittadini e agli incaricati del Difensore civico di trattare le questioni direttamente con gli amministratori e i funzionari responsabili. E' molto limitato il numero delle pratiche aperte nei confronti di uffici regionali e

statali, mentre si è verificato, talvolta, che cittadini di Comuni limitrofi siano venuti a presentare istanze di varia natura.

Comune di Camaione. La convenzione ha avuto una durata di 18 mesi, durante i quali è stata garantita una presenza mensile presso il Comune; i contatti avuti con i cittadini sono stati molto numerosi e riguardanti spesso problemi tra privati, ma molti avevano come oggetto questioni di competenza comunale, in parte risolte fornendo direttamente informazioni e chiarimenti; per altre è stato necessario aprire formalmente le pratiche; è da rilevare che non sono state numerose le questioni poste nei confronti di altri uffici regionali e statali.

E' comunque emerso un vivo interesse da parte dei cittadini ai comportamenti della amministrazione comunale, con quesiti che riguardavano casi concreti, ma spesso anche con questioni di principio; il Comune ha recepito tale esigenza dei cittadini nominando, pochi mesi dopo il termine della convenzione, un proprio Difensore civico.

Da questa esperienza si è potuto notare una certa difficoltà a seguire da una sede lontana le problematiche provenienti da un'area caratterizzata da spiccata conflittualità; infatti il territorio del Comune è stato investito da grandi mutamenti e presenta attività e settori economici assai differenziati che presentano talvolta accentuate incompatibilità (turismo, artigianato, industria, agricoltura, insediamenti residenziali e sportivi, presenza di consorzi irrigui e di bonifica).

Mentre è stato facile avere informazioni sull'attività degli uffici e su alcune questioni a carattere generale, su altri problemi molto complessi il dialogo con gli uffici competenti è stato talvolta

difficoltoso; è stato pertanto ritenuto opportuno investire di tali questioni il Difensore civico comunale non appena è stato nominato, trasmettendo le istanze con la relativa documentazione in modo che la trattazione in sede locale rendesse più agevole impostare e mantenere rapporti con gli uffici competenti.

Comune di Montespertoli. Le 15 pratiche aperte riguardano: Tosap, trasporto scolastico, manutenzione strade, fognature, inquinamento, assistenza sociale, espropri, ambiente, urbanistica, condono edilizio.

La convenzione fu stipulata nel febbraio 1996 ed attivata nel maggio successivo. In questo periodo l'Ufficio ha garantito la propria presenza mensile in occasione del mercato settimanale ed è stato un servizio che la popolazione ha accolto con favore anche perché su impegno assunto dal mio predecessore, l'avv. Massimo Carli, in occasione di una assemblea cittadina ed una riunione con gli amministratori e i responsabili dei servizi del Comune, l'assistenza è stata estesa anche a questioni non di stretta competenza dell'Ufficio.

Nella sostanza si sono volute sondare tutte le possibilità che questo istituto poteva esprimere anche in compiti di squisita natura assistenziale propri, magari, di un patronato.

Unico rammarico è che nonostante l'impegno dell'Ufficio, questa esperienza non è riuscita ancora a far decollare la nomina di un Difensore civico a livello circondariale, ovvero la stipula di una convenzione dei Comuni del comprensorio con il Difensore civico di Empoli, che aveva dato ampia disponibilità.

Nel 1998, nei residui sei mesi di vigenza della convenzione sono state aperte 15 pratiche nei confronti del Comune ed hanno riguardato i seguenti argomenti:

- esonero dal pagamento dei servizi scolastici;
- riconfinamento strade comunali a seguito di cessioni bonarie di terreni privati a scampo attivazione procedure di esproprio (2);
- canone dei servizi di fognatura e depurazione delle acque di rifiuto provenienti da civili abitazioni (4);
- inquinamento derivante dal manto di copertura in "eternit" di una scuola elementare;
- manutenzione strada comunale;
- mancato pagamento indennità di occupazione d'urgenza di un terreno;
- assistenza ad anziano non autosufficiente a scampo ricovero (L.R.108/95);
- cambio divieto di sosta ai veicoli in una strada del capoluogo;
- questione attinente ai pozzi artesiani;
- diritto di accesso da parte di un consigliere comunale di minoranza agli atti del Comune;
- tassa occupazione del suolo pubblico.

Altre sei pratiche sono state aperte nei confronti di soggetti quali l'Inps, il Ministero del Lavoro, la Direzione Provinciale del Tesoro, una Casa di Cura Convenzionata e due altri Comuni.

6.2.1. La prima esperienza di "difesa civica integrata"

La convenzione con la Comunità montana ed i Comuni che ne fanno parte ha avuto inizio dal 1° ottobre 1997 per la durata prevista di un anno. L'Ufficio del Difensore civico aveva già dal 1995 attivato

alcune convenzioni con singoli Comuni, sperimentando diversi modi di organizzare la presenza in loco e di impostare i rapporti con gli uffici.

Al momento di attivare la nuova convenzione, che tra l'altro assorbiva le precedenti convenzioni con i Comuni di Borgo San Lorenzo e Pontassieve, è stato possibile, a seguito dell'entrata in vigore della L.127/97, porsi degli obiettivi di maggiore rilevanza e cioè sperimentare su un territorio omogeneo per vari aspetti, una forma di tutela civica integrata, che consentisse la difesa nei confronti di tutti gli uffici operanti sul territorio rivolgendosi ad un unico interlocutore.

Questo progetto è sostanzialmente riuscito, come si evince dai sondaggi promossi dalla Comunità Montana tra i cittadini e dalle proroghe autorizzate dal Consiglio regionale, anche in rapporto alla riforma della difesa civica nazionale che si presentava imminente e che prevedeva espressamente la figura del Difensore civico eletto direttamente dalla Comunità montana.

L'obiettivo di una difesa civica a tutto campo è stata centrato: quasi un terzo delle pratiche aperte nel 1998 riguardava questioni con uffici regionali, statali o con le Aziende Usl, mentre nelle precedenti convenzioni tale dato era trascurabile.

Le esperienze nei vari Comuni hanno avuto particolarità proprie, dovute alle situazioni specifiche che vanno dal numero degli abitanti, la concentrazione o la dispersione della popolazione sul territorio, l'abitudine al rapporto diretto con amministratori e funzionari, la collocazione e quindi la facilità di accesso al luogo ed agli orari di ricevimento del pubblico.

Sono stati effettuati numerosi sopralluoghi, spesso insieme ai rappresentanti degli uffici coinvolti, per verificare le problematiche presentate e trattare le questioni in modo più consapevole. Sono stati

effettuati incontri con amministratori e funzionari a cui ha partecipato in varie occasioni anche il Difensore civico. A seconda delle loro scelte o della loro convenienza, i cittadini sono stati ricevuti anche presso la sede di Firenze.

Nel Mugello ancora più che nelle altre sedi sono molto numerose le questioni trattate e concluse, a seguito colloquio con il cittadino, attraverso risposte fornite nei contatti immediati con gli uffici comunali; frequenti sono state le informazioni ed i pareri forniti anche su controversie non di stretta competenza.

In particolare molti cittadini, soprattutto quelli in situazione di disagio, avrebbero difficilmente affrontato un viaggio all'Ufficio di Firenze per presentare un loro problema, rimanendo, magari, nella convinzione o nella sensazione di aver subito un'ingiustizia.

Si può ribadire la considerazione già fatta nella relazione '97, in merito alla consapevolezza raggiunta dai cittadini sul ruolo ed i poteri del Difensore civico. Tale consapevolezza si è consolidata. Spesso i cittadini si sono presentati con copia delle disposizioni normative sui loro casi, o con segnalazioni ritagliate dai quotidiani. Non sono mancate occasioni nelle quali i cittadini si sono rivolti all'Ufficio per chiedere consiglio su questioni estranee alla sua competenza.

Le amministrazioni hanno dimostrato ampia disponibilità nel corrispondere alle richieste di chiarimenti, ai quesiti e alle istanze dei cittadini. E' da rilevare anche che, quando è emersa l'esigenza di modificare normative comunali, si è trovata maggiore disponibilità a riesaminare il singolo caso, piuttosto che a prendere in considerazione i rilievi sulla normativa.

Convenzione con la Comunità Mugello-Val di Sieve

ENTI CONVENZIONATI	PRATICHE APERTE		
	a) nei confronti della Comunità Montana	b) nei confronti di ASL, Uffici regionali e statali	Totale a) + b)
Borgo S. Lorenzo	28	9	37
Pontassieve	26	10	36
Rufina	12	5	17
Londa	3	1	4
Pelago	5	6	11
Reggello	15	5	20
Vicchio	9	8	17
San Godenzo	2	1	3
Dicomano	14	3	17
Scarperia	6	3	9
Vaglia	13	4	17
Barberino	6	6	12
Firenze	9	6	15
Marradi	5	4	9
San Piero a Sieve	4	7	11
Palazzuolo sul Senio	6	1	7
Comunità Montana	0	0	0
TOTALE	163	79	242

Per valutare l'impegno che l'Ufficio ha dedicato al Mugello-Val di Sieve è necessario considerare l'effettiva ricaduta per i cittadini della difesa civica a tutto campo, estrapolando dai dati disponibili tutti quelli riguardanti pratiche provenienti da cittadini residenti nei Comuni del Mugello ed aperti sia nei confronti dei Comuni (163), sia nei confronti di uffici regionali, statali, ASL che sono state 79. Le 242 pratiche attinenti al comprensorio rappresentano oltre il 20% delle pratiche trattate nel corso dell'anno. Se confrontiamo alcune elaborazioni dei dati fatte per l'intera Toscana con quelle relative al Mugello-Val di Sieve possiamo evidenziare che mentre nella regione è stata aperta una pratica ogni 3.000 abitanti, in tale area ne è stata aperta una ogni 460 abitanti.

Questo conferma l'importanza di una riforma dell'istituto di difesa civica che faccia perno su una diffusa articolazione territoriale.

La convenzione è formalmente scaduta alla fine di marzo, ma viene assicurato, con le sole risorse dell'ufficio, quindi con qualche inevitabile adattamento, il proseguimento del servizio offerto ai cittadini fino al termine del prossimo mese di luglio; una valutazione complessiva di tale esperienza in tutti i vari campi operativi sarà fatta, successivamente a tale data, con una specifica comunicazione al Consiglio regionale .

In questa sede merita comunque mettere in evidenza alcuni temi che sono stati più frequentemente oggetto di istanze e di segnalazioni e che quindi assumono un interesse più generale.

Viabilità.

I cambiamenti avvenuti nella destinazione del territorio, un abbandono dal punto di vista produttivo di vaste aree, il successivo recupero residenziale e turistico di alcune zone, le grandi infrastrutture, fanno sì che uno dei temi ricorrenti in quasi tutti i Comuni della Comunità montana sia quello legato alla viabilità.

Tutti i Comuni presentano casi che riguardano questo argomento. La distribuzione degli insediamenti sul territorio, collegamenti tra il capoluogo e le frazioni che richiedono l'attraversamento del territorio di altri Comuni, il mancato aggiornamento della classificazione delle strade che rende difficile individuare a chi spetti la manutenzione, le strade bianche e le vecchie strade collinari che richiedono una manutenzione tutta particolare del fondo stradale e di eventuali manufatti, strade inadeguate alle esigenze attuali per insufficiente

larghezza della carreggiata, per mancanza di marciapiedi o per confluenze pericolose in altre strade non consentono sempre soluzioni facili ed immediate da parte delle amministrazioni comunali.

Comunque nella maggior parte dei casi segnalati i Comuni hanno fornito tempestive informazioni ed hanno messo in atto le procedure per eliminare alcuni degli inconvenienti anche se, talvolta, la complessità della situazione ha consentito solo interventi parziali.

Altri tipi di problemi sono invece connessi con la realizzazione delle opere per le grandi infrastrutture con segnalazione di disagi dovuti alle aperture di cantieri o per timore di danni per l'assetto del territorio.

Un caso indicativo è quello di un comitato di cittadini ha segnalato un problema relativo alla realizzazione, nell'ambito dei lavori per l'Alta Velocità, di una strada di servizio per il transito dei mezzi pesanti adibiti al trasporto dei materiali di risulta degli scavi. La controversia concerne il tracciato della strada e la funzione ad essa attribuita, in relazione al tipo di viabilità prevista, e nasce a seguito della variazione del progetto originariamente predisposto.

Le decisioni sul tracciato della strada sono state condizionate in modo determinante dalle strategie seguite per la più ampia progettazione delle opere previste per la realizzazione della linea dell'Alta Velocità. Nella sede suggerita in un primo momento dal Comitato per la strada di servizio era già prevista la costruzione di una strada progettata e finanziata dall'Anas per il collegamento tra il Comune di e la Variante di Valico, e si voleva pertanto evitare di duplicare l'intervento urbanistico. In più, la strada di servizio al termine dei lavori avrebbe dovuto diventare una comunale a servizio degli abitanti della zona e di collegamento tra la frazione e il Comune.

Pertanto, se da una parte il Comune non accettava di spostare il tracciato nella misura richiesta dal Comitato per non intralciare la realizzazione di un progetto già approvato, dall'altra le popolazioni del luogo avrebbero avuto un beneficio con la costruzione di una strada destinata al traffico locale senza i temuti problemi di inquinamento acustico e/o ambientale. Sulla base di tali premesse il Comune ha espropriato i terreni e dato inizio ai lavori per la realizzazione della strada di servizio.

In un secondo momento sono però intervenuti nuovi accordi tra il Comune e Società Autostrade trasformando quella che avrebbe dovuto essere una strada comunale a servizio delle comunità residenti in un'arteria di collegamento con la variante di Valico.

I rappresentanti del Comitato hanno rappresentato la loro preoccupazione per le conseguenze di questo accordo in termini di impatto sul territorio, sottolineando come con i nuovi accordi era venuta a cadere anche la ragione del diniego opposto alle prime di richieste di spostamento del tracciato della strada, ossia l'esistenza di un'ulteriore strada costruita dall'Anas.

Il Comune di ha risposto alle richieste del Difensore civico spiegando che la modifica del progetto originario, oltre ad essere stata approvata nelle forme di legge e resa pubblica cercando di rendere partecipe – attraverso l'adozione di una variante al PRG – la popolazione residente, era inevitabile in considerazione del risparmio di denaro pubblico conseguente all'accordo con Anas ed alla realizzazione di una sola strada, sufficiente a svolgere sia la funzione di "bretella autostradale" (con carreggiata di circa 9 metri) sia la funzione di strada di collegamento locale, in gran parte finanziata dall'Anas.

Ad avviso dell'amministrazione comunale la realizzazione della strada non dovrebbe comportare impatti ambientali peggiori di quelli che sarebbero stati prodotti dall'originaria progettualità, ed anzi realizzerebbe un più razionale sfruttamento del territorio nel rispetto della natura e della protezione contro fenomeni di inquinamento acustico ed ambientale.

Al di là di valutazioni di natura strettamente tecnica, sulle quali non è stato possibile entrare, le spiegazioni fornite dal Comune sono apparse convincenti soprattutto in considerazione del fatto che appare condivisibile l'osservazione per la quale il progetto originario avrebbe comportato la realizzazione di un viadotto che pur passando a distanza maggiore da alcuni centri abitati (ma comunque più vicino ad altri centri abitati), avrebbe avuto probabilmente un impatto più devastante sul territorio rispetto alla strada costruita.

Tassa sui rifiuti urbani

Molto frequente è stata la richiesta di chiarimenti sulla Tarsu, si riportano due delle questioni trattate

Numerosi cittadini hanno contestato gli avvisi di accertamento loro notificati per la Tarsu, sulla base della notizia letta sui quotidiani che riportava una sentenza della Commissione tributaria provinciale di Genova che, dando ragione al contribuente, dichiarava non dovuto l'importo della tassa per la parte delle superfici sommate ai fini del calcolo dell'importo che, per loro natura, non sono suscettibili di utilizzazione (garages, cantine ecc.). I cittadini chiedevano di non pagare per tutti i casi previsti dall'art. 62 comma 2 del Dlgs507/93. L'Ufficio ha loro spiegato che le decisioni dell'autorità giudiziaria fanno

stato esclusivamente tra le parti, e che non si può invocare una sentenza che soddisfa la propria posizione se non si è preso parte al giudizio.

Inoltre, per ottenere l'esenzione dalla Tarsu per determinate superfici, occorre dimostrare che queste non possono produrre rifiuti per loro natura, per il particolare uso cui sono destinate o perché risultano in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno. La prova è a carico del contribuente (la legge presume l'utilizzo delle superfici per il mero fatto che sono occupate dall'uomo, quindi, per ciò stesso, idonee a produrre rifiuti) e la domanda di esenzione deve essere fatta preventivamente all'accertamento, nella denuncia originaria o di variazione, e riscontrata tramite elementi direttamente rilevabili dal Comune o ad idonea documentazione prodotta dagli interessati. La questione va pertanto risolta preventivamente (all'emissione dell'avviso di accertamento) e caso per caso.

Un Comune, con delibera, ha determinato i parametri di riferimento per l'applicazione della tassa, ed ha previsto che sino ad una distanza massima di un chilometro dal più vicino punto di raccolta la tassa debba essere pagata per intero, prevedendo una riduzione percentuale solo per distanze superiori al chilometro. La scelta - poi confermata dal Comune, titolare di autonoma potestà regolamentare in materia - appariva poco elastica ed in contrasto con la normativa di riferimento (art. 59 d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507) per l'attivazione del servizio di nettezza urbana, che prevede una riduzione percentuale in conseguenza del disagio nella fruizione del servizio. Disagio sicuramente esistente anche per distanze inferiori al chilometro e che avrebbe potuto avere maggiore riconoscimento da parte del Comune.

È stato fatto presente che per il servizio in questione il fattore distanza assume un'importanza decisiva e che non si dovrebbero considerare equivalenti le posizioni di coloro che hanno un punto di raccolto a 50 metri dall'abitazione e coloro che, invece, sono costretti a percorrere un chilometro per gettare i rifiuti. Il Comune ha ritenuto di non dover modificare le proprie precedenti decisioni, anche se è venuto incontro alle necessità dei richiedenti portando il cassonetto per la raccolta vicino alle abitazioni della lottizzazione.

Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche

La Tosap ha interessato molti cittadini, in particolare per la seguente questione che si può ritenere emblematica. Frequenti sono state le istanze di cittadini che si sono visti notificare la cartella esattoriale per il pagamento di tale tassa (in quanto titolari di passo carrabile) per l'annualità relativa al '96, comprensiva degli interessi di mora. La contestazione degli interessati verteva sulla circostanza che il Comune, a fronte delle cartelle esattoriali già emesse regolarmente per il '97 ed il '98, aveva successivamente emesso quelle per '96, già comprensive di tali interessi. Sebbene si trattasse di poche migliaia di lire, tuttavia gli interessati ritenevano ingiusto che ne si chiedesse loro il pagamento contestualmente al tributo, in difetto di anteriori richieste del tributo stesso. E' stato spiegato ai cittadini che non era da ravvisarsi alcunché di illegittimo nel comportamento dell'Amministrazione, la quale, ai sensi dell'art. 51 comma 3 del D.lgs. 507/93, ha fino a tre anni di tempo (a partire dalla fine dell'anno di riferimento) per richiedere il tributo maturato a chi ne risulta debitore. Inoltre, è stato spiegato che, ai sensi dell'art. 53 comma 4 del

provvedimento citato, che recita: “sulle somme dovute a titolo di tassa si applicano gli interessi moratori in ragione del sette per cento per ogni semestre compiuto”, l’Amministrazione, senza bisogno di “costituire in mora il debitore”, poteva richiedere gli interessi moratori sulle somme dovute come tassa, per il solo fatto che queste erano, appunto, dovute.

Fornitura di acqua

In quasi tutti i Comuni si sono avute segnalazioni di questioni attinenti l’approvvigionamento idrico. In alcuni casi si è trattato proprio di problemi di disponibilità idrica in alcune frazioni o in alcuni recenti insediamenti; sono state espresse preoccupazioni per l’escavazione di pozzi e per possibili conseguenti rischi per la sicurezza del terreno; sono stati posti quesiti sulla ripartizione degli oneri per l’allacciamento di acqua alle abitazioni e sulle modalità di determinazione dell’ammontare della quota spettante agli utenti; anche le bollette sono state oggetto di segnalazioni soprattutto per quanto riguarda i consumi minimi imposti in alcuni Comuni ai non residenti e considerati eccessivi dagli utenti: sono state fornite ampie spiegazioni sulla necessità di dover coprire anche i costi fissi; un caso poi ha comportato un intervento per il ricalcolo della bolletta a causa di perdite nell’impianto, l’amministrazione è potuta venire incontro con un ricalcolo che faceva riferimento, almeno in parte, ai consumi medi degli anni precedenti e concedendo facilitazioni nel pagamento della fattura.

Controllo del numero dei piccioni

Vari Comuni della Comunità Montana sono interessati al problema del sovraffollamento dei colombi domestici. Sono state emesse ordinanze che impongono ai cittadini l'adozione di rimedi e la ripulitura delle grondaie da escrementi e piume degli animali, ma naturalmente il problema non può essere risolto solo a livello comunale. Un documento elaborato dal Comune di Firenze, segnala una serie di rimedi. L'abbattimento degli animali, pur riconosciuto legittimo dal Tribunale Amministrativo Regionale, che ha respinto i ricorsi di numerose associazioni ambientaliste, risulta un rimedio inefficace. La soluzione del problema (quella più appropriata sembra la creazione di colombaie esterne alla città dove poter raccogliere le uova, per tenere sotto controllo la popolazione) può essere affrontata solo a livello di Comunità Montana, con l'ausilio del competente servizio veterinario di zona dell'Azienda Usl, che ha peraltro offerto la propria disponibilità a collaborare.

Sono stati scelti solo alcuni temi ed alcuni approfondimenti ritenuti più significativi per rappresentare le linee essenziali della presenza del Difensore civico nel territorio del Mugello Alto Mugello Val di Sieve. Gli argomenti trattati sono stati molto vari e spesso molto specifici; sono state aperte pratiche per questioni di urbanistica, concessioni edilizie, informazioni sul condono, problemi di assistenza sociale e di personale comunale, di edilizia residenziale pubblica (canoni e riscatto alloggi), che troveranno ampio spazio nella relazione finale sui risultati della convenzione, che sarà elaborata nel prossimo autunno.

Le questioni aperte nei confronti degli altri uffici sono comprese nella parte generale della relazione e i temi presi in esame sono analoghi a quelli di tutta la regione.

6.3. *Rapporti con i Consiglieri comunali*

La legge 127/97 e l'accresciuta informazione, sia da parte dell'Ufficio sia da parte dei mass media, hanno dato un forte impulso al ricorso all'istituto da parte degli stessi Consiglieri comunali. Spesso è anche il frutto delle modifiche normative e statutarie conseguenti alla legge 142/90 che, trasformando il Consiglio Comunale in un organo di programmazione e controllo e lasciando alla Giunta Comunale (spesso addirittura agli organi tecnici del Comune in attuazione del D.lgs. 29/93, che ha introdotto la separazione fra atti di indirizzo politico e atti di gestione) è venuto meno il controllo politico del Consiglio Comunale su numerosi atti di gestione. C'è anche da osservare che di frequente le istanze giungono al Difensore civico prima che i Consiglieri abbiano cercato di ottenere un chiarimento dalla Giunta o dagli uffici tecnici attraverso le loro prerogative tipiche (interrogazione e accesso ai documenti dell'Ente locale).

Infine, nel legittimo rispetto della facoltà di scegliere le forme del confronto politico con la maggioranza, va rilevata la tendenza a cercare dal Difensore civico, più che una concreta soluzione del problema sottoposto, una sorta di pubblica e autorevole dichiarazione "di biasimo" dell'operato dell'Ente locale di appartenenza, da utilizzare poi, magari in modo strumentale, contro la maggioranza, anche attraverso la pubblicità dei mass-media, del punto di vista del Difensore civico, qualora sia contrario alle scelte operate dall'Ente locale.

Si possono raggruppare le pratiche trattate dal Difensore civico in tre principali categorie, che elenchiamo qui brevemente prima di analizzare nel dettaglio:

- 1) istanze frutto di un utilizzo "improprio" dell'art. 17/38 della L. 127/97, con richieste di pronunce al Difensore civico regionale sulla legittimità delle deliberazioni dei Comuni;
- 2) istanze "classiche" al Difensore civico che si differenziano solo per il fatto che sono inviate da Consiglieri comunali;
- 3) istanze relative ai rapporti con la Giunta e il Consiglio comunale e le minoranze.

Utilizzo "improprio" dell'art. 17/38

E' da rilevare in primo luogo la cattiva pubblicità che i *mass-media* hanno offerto di questo articolo, che peraltro assegna al Difensore civico un potere atipico e improprio, di controllo di legittimità su alcune delibere. Le condizioni per cui può operare questo controllo sono però molto rigide. Sono infatti tre i requisiti fondamentali per il suo esercizio:

a) che della questione sia investito il Difensore civico comunale (il Difensore civico regionale può eventualmente intervenire solo nei Comuni convenzionati, circostanza che si è verificata molto raramente). Anzi va rilevato che uno dei motivi che crea perplessità su questa norma è la circostanza che in alcuni grossi Comuni, non si è ancora addivenuti alla nomina del Difensore civico comunale, perché le opposizioni – che spesso convergevano con le maggioranze per la nomina del Difensore civico, se il personaggio proposto era autorevole e dava quindi garanzie di terzietà – adesso propongono un "loro" candidato, proprio ai fini dell'esercizio di questa forma di controllo;

b) è inoltre necessario che la richiesta di controllo provenga da un quarto dei consiglieri per i Comuni con più di 15 mila abitanti e da più di un quinto per i Comuni con popolazione inferiore: nella maggior parte dei casi le richieste provengono da un solo consigliere comunale (oltre ad essere indirizzate al Difensore civico regionale che non è l'organo proprio per esercitare il controllo);

c) infine tale controllo è possibile solo su due tipologie di delibere: quelle relative all'assunzione del personale, piante organiche e relative variazioni, e agli appalti per affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia di affidamento comunitario (si tratta di un valore monetario in Euro che solo pochi grandi Comuni superano).

Spesso le richieste, formalmente indirizzate al Difensore civico regionale ai sensi dell'art. 17/38, sono invece:

- indirizzate ad un organo improprio (il Difensore civico regionale e non quello comunale);
- sottoscritte da un numero di consiglieri inferiore a quello previsto dalla legge;
- relative a tutti i tipi di deliberazione.

Tuttavia il Difensore civico, pur precisando i propri limiti nei confronti dell'applicabilità della norma sopracitata, ha sempre risposto ai Consiglieri, chiedendo – se del caso – al Comune competente chiarimenti sulla delibera o spiegando, nel caso le perplessità dei Consiglieri circa la legittimità non risultassero fondate, i motivi per cui la scelta del Comune fosse da ritenersi legittima. Occorre dire che i Comuni, pur essendo la richiesta di chiarimenti del Difensore civico regionale fuori dalla propria competenza, hanno fornito risposta e

talvolta hanno anche modificato i propri atti deliberativi alla luce delle richieste delle perplessità espresse dal Difensore civico regionale.

Istanze "classiche" dei Consiglieri Comunali

La legge regionale 4/94 non esclude la competenza del Difensore civico regionale quando l'istanza provenga da un Consigliere comunale, provinciale o regionale, a differenza della scelta operata da alcuni regolamenti comunali sul Difensore civico o da altre leggi regionali. Peraltro il Co.Re.Co. della Toscana ha a suo tempo annullato per motivi di legittimità alcuni regolamenti comunali di Comuni della Toscana che escludevano per il Difensore civico regionale tale possibilità.

Si tratta di una scelta corretta, perché – pur considerando che i Consiglieri hanno anche altri mezzi messi loro a disposizione dall'ordinamento per chiedere chiarimenti – è evidente che non possa essere loro negato il diritto di appellarsi anche al Difensore civico, come peraltro consentito a tutti i soggetti che hanno un problema con l'amministrazione. Il Difensore civico ha quindi trattato normalmente queste pratiche, naturalmente con un certo grado di attenzione per evitare che il caso diventi oggetto di strumentalizzazione politica, rischio peraltro connesso anche con altre pratiche aperte da cittadini comuni.

Richieste di intervento nei rapporti Giunta-Consiglio e a tutela delle prerogative della minoranza

Sono numerose anche le richieste di intervento da parte dei Consiglieri nei loro rapporti con la Giunta. Con la dovuta attenzione di non interferire nelle prerogative degli *interna corporis*, il Difensore civico è comunque intervenuto anche in questi settori. Le richieste di intervento in questo campo si possono suddividere in due tipologie:

- a) richieste tese ad ottenere modifiche a regolamenti comunali relativi al funzionamento del Consiglio Comunale o a prerogative dei Consiglieri, come l'accesso ai documenti amministrativi del Comune. In questo senso si sono ottenute anche le modifiche al regolamento di accesso di due dei Comuni in convenzione nel Mugello (che prevedevano le modalità di accesso tramite la specifica dei motivi per i quali la richiesta si riteneva inerente al mandato politico del Consigliere, tendenza in via di superamento dopo la legge 241/90 per l'accesso di tutti i cittadini ai documenti amministrativi);

- b) richieste che lamentavano la violazione dei diritti delle minoranze in via più generale: in questi casi il Difensore civico regionale si è espresso facendo riferimento, laddove il regolamento comunale fosse incerto e lacunoso, anche al Regolamento Interno e alla prassi seguita dal Consiglio Regionale, alla luce della pluriennale esperienza dell'attuale Difensore civico come Coordinatore del Consiglio Regionale.

6.3.1. I lavori di un Consiglio Comunale

A questo proposito si segnala il caso offerto alla riflessione e al parere dell'Ufficio da un consigliere comunale di minoranza e dal Sindaco di un Comune del Mugello: nel corso di un dibattito consiliare il

Sindaco ha paventato l'allontanamento del consigliere in questione, che insisteva a parlare di un argomento già esaurito, mediante l'intervento del vigile presente in aula.

Mentre sono state considerate ineccepibili le norme regolamentari riguardanti il potere discrezionale del presidente dell'Assemblea per mantenere l'ordine e assicurare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti, la regolarità della discussione e la legalità delle deliberazioni", si è ritenuto carente il Regolamento Consiliare in oggetto nella parte sanzionatoria, sembrando sufficiente, come sanzione di un comportamento scorretto, la sospensione della seduta, con il semplice abbandono del seggio da parte del presidente e, traendo ispirazione dall'art. 62 del Regolamento del Consiglio Regionale che a sua volta recepisce il regolamento interno del Senato, si è consigliata una modifica regolamentare che conciliasse le esigenze dell'ordine di seduta con i poteri sanzionatori.

Un altro esempio da richiamare è quello di un Comune della Provincia di Firenze in cui alcuni Consiglieri di minoranza hanno interpellato l'Ufficio sulla liceità della pubblicazione di un bollettino di informazione del Comune i cui commenti, a loro parere, potevano apparire come possibile propaganda politica a favore delle forze di governo.

Il Difensore civico, pur nella consapevolezza che si trattasse di un problema più politico che tecnico-istituzionale, di una questione oggetto anche in altre amministrazioni, di continue polemiche sul piano della legittimità amministrativa, si è appellato all'esperienza del Consiglio Regionale e, in particolare, alla scelta espressa nel Regolamento interno all'art.131, con cui fu approvata la pubblicazione di un periodico che garantisse l'obiettività assoluta nella diffusione

completa delle attività del Consiglio stesso e non contenesse commenti redazionali che rischiano, giustamente o ingiustamente, di urtare la sensibilità dei consiglieri o di una parte della popolazione.

In sintesi, pur essendo il foglio di informazione in oggetto un organo della Giunta - in quanto tale potesse quindi consentire da un punto di vista istituzionale finalità diverse da un periodico consiliare - è stata consigliata una sua regolamentazione o, in alternativa, un'apertura a rettifiche e precisazioni da parte dei consiglieri, così come previsto dal succitato Regolamento del Consiglio Regionale.

6.4. *I rapporti con il volontariato e la società civile*

L'iniziativa portata avanti dall'Ufficio ha teso naturalmente a rafforzare la collaborazione e la reciproca fiducia con il mondo del volontariato, soprattutto nel campo della sanità, per il ruolo fondamentale svolto dalle associazioni che fanno assistenza ai malati e da quelle che riuniscono i soggetti colpiti da determinate patologie o loro familiari. Si pensi poi alla protezione civile, all'ambiente, alla tutela del patrimonio, ecc.

Una solidarietà naturale intercorre fra la funzione del Difensore civico e questi importanti compiti di promozione, nella esatta comprensione delle responsabilità che fanno capo rispettivamente al ruolo "istituzionale" e "non istituzionale" della tutela dei cittadini, come riconosciuto anche a livello internazionale.

La crescente qualità della funzione pubblica, la flessibilità della domanda, il bisogno di umanizzare servizi e rapporti, richiedono di poter contare su tutte le risorse della società civile. In questo ambito si colloca anche la delega di molti compiti al mondo dell'associazionismo volontario da parte dell'amministrazione pubblica.

Ma oggi si tratta soprattutto di guardare alle risorse dell'associazionismo e della cooperazione in tutto il campo delle politiche sociali, avviando nuove forme di complementarietà nell'erogazione dei servizi, nel sostegno alle situazioni più deboli, nella lotta ai fenomeni più gravi di esclusione.

L'obiettivo è quello di allargare "l'area della cittadinanza". Da qui l'esigenza di favorire un nuovo rapporto tra amministrazioni pubbliche e movimenti associativi: una programmazione comune, progetti innovativi nei settori dell'informazione e della formazione, incentivi per la promozione di sistemi integrati, ma anche l'abbandono di quegli appesantimenti che rappresentano un ostacolo ad una collaborazione più avanzata. Troppo spesso le associazioni sono sottoposte a procedure burocratiche che non tengono presenti le norme speciali a loro vantaggio, ostacolando di fatto l'avvio di nuove forme di complementarietà tra pubblico e privato nella gestione dei servizi.

6.4.1. Le attività commerciali del volontariato

La problematica delle attività commerciali del volontariato nel settore delle onoranze funebri e dell'esercizio di ambulatori accreditati è ancora oggetto di approfondimento da parte dell'Ufficio del Difensore civico. In particolare:

- a) resta aperto il problema della legittimità delle attività commerciali non marginali da parte delle associazioni di volontariato (il bilancio di alcune associazioni supera i due miliardi), e dei poteri di controllo in merito, con la conseguente compatibilità sulla loro iscrizione nei registri di volontariato. Sul punto la Regione Toscana ha chiesto un parere all'Università di Pisa, ancora in attesa di pubblicazione e il Difensore civico, oltre ad avere interessato l'Assessorato alle

politiche sociali, con il quale sono in corso rapporti di collaborazione e di confronto, ha interessato l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (che non si è ancora pronunciata ad oltre un anno di distanza) e la Direzione regionale per le Entrate della Toscana.

- b) al di là del problema della legittimità, resta aperto anche il problema della compatibilità fra attività in convenzione con l'Azienda Usl e attività commerciali in settori contigui a quelli nei quali si svolge l'attività commerciali. Desti perplessità la possibilità di svolgere in convenzione i servizi di trasporto sanitario assistito e di soccorso in emergenza e urgenza da parte di associazioni di volontariato attive commercialmente anche nel settore delle onoranze funebri. Sul punto si attende ancora una presa di posizione da parte dell'Assessore alla Sanità, anche in occasione della prossima adozione della nuova Convenzione quadro sui trasporti sanitari assistiti.
- c) restano infine aperti problemi etici, di fronte alle continue polemiche fra associazioni di volontariato ed operatori commerciali, soprattutto nelle Aziende Usl della Toscana fuori dal capoluogo, problemi che non possono essere affrontati solo con divieti e che degenerano in sedi improprie quali la giustizia penale e il dibattito scandalistico sulla stampa locale. Anche al fine di dare piena attuazione alle direttive del Piano Sanitario Regionale, che nella parte II capitolo III punto 4.2. parla di assistenza alla fine della vita e rispetto della salma e delle pratiche di lutto, è necessario che i conflitti siano risolti anche attraverso l'adozione di un codice etico di comportamento, al quale tutti gli operatori commerciali privati si sono dichiarati favorevoli, ma che incontra resistenze da parte

delle Aziende U e che non trova indicazioni generali da parte della Regione, che pure è stata più volte interpellata sul punto.

Naturalmente l'Ufficio del Difensore civico è consapevole del ruolo vitale del "terzo settore" nelle attività socio-sanitarie, e del supporto insostituibile al settore pubblico. a fronte di un contributo non più sufficiente a coprire i costi, nonostante le agevolazioni fiscali e la volontarietà delle prestazioni.

E' certo che in Toscana l'azione del volontariato nel settore socio-sanitario si ispira a quel connubio solidaristico in favore dei più deboli che è sempre stato un pilastro portante della regione, come ricorda l'art. 1 dello Statuto toscano. Dunque la radice del problema è da ricercarsi nella tendenza del pubblico a scaricare sul sociale costi eccessivi, cui vanno aggiunte le quotidiane disfunzioni nell'erogazione dei fondi dovuti.

7. LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA DI DIFESA CIVICA

7.1. Una crisi di efficienza e di equità

Le innovazioni istituzionali non si vanno ancora traducendo sul piano organizzativo. Come ha detto il Ministro Ciampi, "una quantità esorbitante di tempo, di fatica e di spesa viene utilizzata dalle amministrazioni per far funzionare se stesse, anziché produrre nuovi servizi". Anche leggi innovative come sull'autocertificazione stentano ad affermarsi.

Nessuno sottovaluta lo sforzo di ammodernamento, ma emergono le difficoltà ad una cultura che faccia perno su un quadro

avanzato di diritti e doveri. Abbiamo davanti la grande sfida dell'Europa, ma siamo l'unico paese privo di un sistema nazionale di difesa civica. Si dimentica che la competitività investe anche le forme e gli strumenti a tutela del cittadino.

Non può esserci maggiore efficienza senza maggiore trasparenza, equità, partecipazione. Né avremo una amministrazione pubblica paragonabile agli altri paesi, se il cittadino non uscirà da una tutela sostanzialmente "passiva". Se non coinvolgerà il modo di lavorare delle amministrazioni, di fare leggi, di porre in essere procedure legate ai risultati, ai costi, alla qualità. Anche il mondo delle regioni e delle autonomie si deve interrogare su questo.

Alle soglie del 2000 l'amministrazione pubblica continua a produrre conflittualità non più compatibili con una società moderna e con il bisogno di nuove solidarietà: fra le generazioni, fra le istituzioni, fra le forze sociali e produttive. Da qui le molte crisi che anche la difesa civica sperimenta ogni giorno. La crisi di efficienza in primo luogo, che coinvolge lo Stato sociale sul piano della legislazione, della programmazione, della gestione. Anche il trasferimento di competenze dal centro alla periferia avviene senza una modifica sostanziale delle procedure che, in questo modo, sono destinate a produrre più burocrazia e rigidità.

In secondo luogo una crisi di equità, conseguenza anche dei mutamenti nel lavoro, nei livelli dei servizi, nelle categorie protette, mentre invece la spesa sociale resta affidata per lo più a meccanismi finanziari, incapaci di rispondere ad una domanda sempre più differenziata. Efficienza ed equità mettono in discussione non solo risorse, ma regole, assetti, vincoli, che non hanno più ragione di essere. I vecchi autoritarismi devono lasciare il passo ad una visione

paritaria fra diritti e doveri del cittadino e diritti e doveri dell'amministrazione. Il punto è spostare l'asse delle "garanzie", che oggi non pende dalla parte cittadino.

7.2. L'evoluzione dei diritti

Negli ultimi anni sono state introdotte innovazioni che puntano ad un assetto più moderno dell'amministrazione, a livello centrale e locale. Dalla legge 241, che ha regolato il procedimento amministrativo e aperto un varco in direzione della trasparenza, alla legge Bassanini del '97, dove il criterio di "sussidiarietà" viene elevato a principio ed esteso alla partecipazione delle formazioni sociali, fino alla legge 127/97 sulla semplificazione, lo snellimento delle procedure, l'estensione delle competenze dei Difensori civici nei confronti dell'amministrazione statale. Pensiamo anche alle normative a tutela della *privacy*, alla recente legge nazionale per la difesa dei consumatori e degli utenti di pubblici servizi, ai diritti che derivano dalla legislazione comunitaria, alla nuova cittadinanza europea.

Certo, non è un processo lineare, si levano spesso voci che ritengono "sufficienti" le nuove misure ed eludono il discorso sulle "forme di tutela", la necessità di adeguate garanzie "non giurisdizionali". Ma siamo davanti a processi che appaiono non più eludibili. Su questo terreno si colloca anche la riduzione dei controlli amministrativi, se pure in alcune realtà si registri perfino una ripresa di controlli interni, neppure ancorati ad esclusive verifiche di gestione. Controlli ovviamente in contrasto con i nuovi principi di responsabilità e di autonomia, che comunque non servono alla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Anche la “giustizia amministrativa” non ha la funzione di assicurare la tutela dei cittadini, il suo compito è quello di annullare atti della pubblica amministrazione. Non bastano perciò le denunce o la minaccia di ricorrere al giudice, anche se paradossalmente questa strada è ancora la sola fornita di qualche deterrenza.

Ma non è quella adatta per un futuro all'altezza della democrazia europea. Rispondere ai cittadini significa cercare una soluzione a problemi concreti. Il problema è di comporre i conflitti che nascono in una società moderna e che rischiano di non trovare soluzione. L'ordinamento presenta un *deficit* di strumenti in grado di rispondere a questa crescente domanda della società civile, come dimostrano anche le innumerevoli organizzazioni, associazioni professionali, movimenti, gruppi, motivati da obiettivi e interessi diversi, non solo economici ma anche pubblici (sociali, ideali, solidaristici, ambientali), che si estendono a campi vitali per la tutela dei diritti (consumatori, utenti, parità, pensionati, disabili, tecnologie, ecc.).

Siamo dunque incamminati su un terreno che non è più quello prevalente della legittimità dell'atto, bensì di trovare rimedi soddisfacenti ai casi di “cattiva amministrazione”, in sintonia con l'evoluzione europea e le risoluzioni degli organismi internazionali; mezzi di tutela “non giurisdizionale” in grado di promuovere le ragioni dei cittadini.

7.3. I diritti dei consumatori e utenti

Con la nuova legge 281 i cittadini, appoggiandosi alle associazioni, possono oggi adire le vie legali per riparare a danni o ingiustizie. Anche se questo non basta per risolvere le arretratezze del mercato e

l'inefficienza dei servizi, la legge ha finalmente colmato il ritardo che separava il paese dall'Europa. Le associazioni dei consumatori hanno acquistato un carattere operativo, sono diventate interlocutori della pubblica amministrazione, del Governo, del Parlamento. La difesa civica toscana non mancherà certamente di fare la sua parte perché questa legge abbia il successo che merita.

L'accesso alla giustizia è il capitolo più importante, ma alle Camere di commercio è attribuita quella funzione di "conciliazione" che rappresenta uno snodo cruciale perché i nuovi diritti possano esercitarsi nel migliore dei modi. Si tratta anche di evitare che i tribunali siano sommersi da un mare di piccole e grandi cause, rafforzando nei consumatori e negli utenti la fiducia di risolvere le controversie in modo efficace e tempestivo.

L'affidamento alle Camere di commercio di questa funzione di riequilibrio sconta purtroppo il ritardo culturale rispetto agli altri Stati europei. Occorrono quindi condizioni e strumenti capaci di collocarsi in questa dimensione di "terzietà". In Toscana, il regolamento predisposto dall'Unioncamere ha rappresentato una base omogenea per l'apertura dei nuovi "sportelli di conciliazione" ma, in una fase di avanzata privatizzazione dei servizi, resta pregiudiziale una forte competenza delle Commissioni conciliative, l'autorevolezza di indirizzi e criteri certi, dal momento che le controversie possibili si estendono a tutta la gamma dei servizi pubblici.

L'Ufficio del Difensore civico punta naturalmente ad essenziali sinergie fra la funzione orizzontale della difesa civica e l'azione delle associazioni, evitando duplicità di interventi e confusione di ruoli. In un mercato che coinvolge ormai 350 milioni di consumatori, la legge apre infatti una nuova fase per tutte le amministrazioni pubbliche, perché

nei servizi si affermino criteri avanzati di sicurezza, equità, dialogo con le formazioni interessate.

A livello locale i nuovi rapporti con il mondo dei consumatori e degli utenti devono quindi far leva in primo luogo sul ruolo istituzionale e politico che le Regioni e i Comuni vanno conquistando, in analogia alla esperienza degli altri paesi europei, dove i consumatori e le loro associazioni possono contare su risorse e capacità che restano ancora fuori dai nostri orizzonti.

E' un fatto però che con la legge 281 si è scelta una strada che non è di natura territoriale. Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali appare defilato, al pari di quanto sta avvenendo per la legge sulla difesa civica nazionale, mentre occorre sempre più una visione complessiva dei livelli di protezione.

Non a caso in ambito europeo assistiamo al tentativo di ricondurre queste politiche ad un quadro unitario, ad una "struttura" più avanzata delle forme di tutela. Una riprova questa dei limiti del progetto di riforma per la difesa civica nazionale, per l'assenza di ogni raccordo con questi interessi "diffusi e collettivi" sempre più intrecciati ai diritti fondamentali del cittadino.

I cittadini devono avere la certezza che i loro interessi sono considerati allo stesso modo degli altri soggetti economici e sociali. Una nuova legge regionale è chiamata perciò a dar vita a più avanzate forme di concertazione e a nuovi osservatori sulle azioni che saranno messe in campo ai vari piani: amministrativo, legislativo, giudiziario.

7.4. Superare la frammentazione

La prima difesa del cittadino non è il Difensore civico o le associazioni dei consumatori, ma la pubblica amministrazione. Se non si coglie questa realtà, il rischio è la proliferazione di organismi e strumenti che, da soli, non sono in grado di modificare la situazione. I nuovi diritti orientati all'efficienza, all'imparzialità, alla speditezza incidono nel più generale settore pubblico. Si diffondono un po' ovunque figure paragonabili all'*ombudsman*, volte a favorire maggiori livelli di trasparenza e di coinvolgimento degli utenti.

Superare la frammentazione che va estendendosi agli strumenti di tutela, significa dare credibilità a meccanismi innovativi. Diversamente il pericolo è quello di una interpretazione in chiave riduttiva anche della nuova legge per la tutela dei consumatori: difendere il consumatore dal mercato dei beni e dei servizi, senza concorrere a nuove regole. Una contrapposizione fra mercato e istituzioni, non gioverebbe a nessuno, tanto meno ai consumatori e agli utenti.

Non avremo una crescita democratica, se i cittadini non potranno far valere i loro diritti, ma neppure è possibile immaginare servizi più efficienti - dalla sanità ai trasporti all'informazione - senza un adeguato collegamento fra le nuove situazioni soggettive e le responsabilità della amministrazione pubblica.

Anche il decentramento è destinato a confrontarsi con le nuove domande dei cittadini. Non a caso questi interessi "sociali" trovarono un primo riconoscimento con la creazione delle Regioni, pensiamo al Difensore civico che la Toscana istituì negli anni '70, seguita poi dalle altre Regioni. Fu il tentativo di anticipare una diversa visione dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione.

Se questa legislazione regionale ha avuto una funzione di impulso, oggi non è più sufficiente, in una Europa dove le "garanzie" del cittadino possono contare su ben altre capacità di risposta. L'obiettivo è quello di dar vita ad un sistema di tutela orientato a moderne soluzioni "conciliative", superando per questa via l'attuale frammentarietà e settorializzazione. La parola "Médiateur" traduce bene questa esperienza europea che si va affermando, lo spirito di composizione e di servizio che deve animare una amministrazione moderna.

Si apre dunque una nuova fase nella quale le Regioni in primo luogo sono chiamate a rapportarsi a questa evoluzione. Rappresenta anche una grande opportunità, coinvolge la ricerca, le progettualità, l'avvio di nuovi processi di coordinamento. E' grave ad esempio che anche nel progetto di riforma per la difesa civica manchi ogni raccordo di questa funzione con le Autorità amministrative indipendenti, con le molteplici *authority* spuntate in questi anni, con le nuove forme di tutela che si vanno realizzando sotto la spinta della "cittadinanza europea".

Certo, le riforme costituzionali sono chiamate ad affermare nuove regole, a mettere fine ad una esclusiva visione giurisdizionale. Ma cosa significa ad esempio la costruzione di un "sistema di difesa civica a rete", senza un ruolo chiaro delle Regioni e delle autonomie?

Anche nella legge 281 per i consumatori le Regioni restano defilate, eppure i nuovi strumenti investono tutta la gamma dei servizi pubblici (sanità, trasporti, comunicazioni, ecc.). Si è scelta una strada che non è sufficiente a risolvere i problemi, e tuttavia richiede rapidi adeguamenti nei rapporti fra cittadini, associazioni e amministrazione

pubblica; la costruzione di regole certe e avanzate nei diversi sistemi di produzione di beni e di servizi.

L'evoluzione dei diritti chiama a individuare priorità, ad operare perché si affermino criteri di sicurezza e qualità; si instauri un vero dialogo con i cittadini e le formazioni interessate, in un'ottica di trasparenza e di equità. Diversamente il rischio è di restare dentro la vecchia cultura di una amministrazione ancorata alla legittimità formale, fuori dalla evoluzione europea.

In materia di diritti non può essere lasciato spazio alle approssimazioni. Tutti i grandi temi del rinnovamento dello "Stato-sociale" investono poi i diritti di cittadinanza, l'espansione delle libertà e della democrazia. Si tratta anche di arrestare inaccettabili fenomeni di esclusione, aggregare energie, avviare nuove sperimentazioni, far avanzare la sostenibilità dello sviluppo, umanizzare processi e relazioni. Se l'efficienza è innanzitutto un problema di scelte, di investimenti, di bilanci, richiede continui processi di adeguamento e di innovazione istituzionale, per dare voce al cittadino ed evitare i pericoli di una burocratizzazione delle risposte, spingendo a nuove discipline.

7.5. *La qualità dei servizi*

L'efficacia dei processi decisionali è la condizione per nuovi parametri di efficienza ed equità. L'attuale dispersione di competenze e la proliferazione degli organi e di uffici titolari di potere decisionale, finiscono per ingenerare incertezze, rigidità delle strutture, lentezze e inefficienze che caricano di oneri superflui sia i cittadini che le imprese, determinando un aumento delle controversie.

I risultati ottenuti in molte realtà toscane per migliorare la qualità dei servizi e i rapporti con i cittadini sono indicativi delle notevoli potenzialità che esistono, secondo una strategia che deve far leva sul rilancio della programmazione. La qualità è anche riduzione dei costi derivanti dalle inefficienze, per liberare risorse sempre meno disponibili. Una logica di qualità coinvolge anche la formazione, l'informazione, gli strumenti operativi, incidendo nell'organizzazione e nel superamento dei gravi squilibri a livello territoriale, con effetti positivi sugli indici di soddisfazione degli utenti, il contenimento dei tempi di risposta, la riduzione dei disservizi e dei reclami.

La diffusione delle carte dei servizi, dai settori del gas e della elettricità a quelli della sanità, della scuola, delle poste, contribuisce certamente ad una maggiore consapevolezza degli utenti sul diritto a prestazioni di qualità. La possibilità di un confronto tra effettive prestazioni e *standard* di efficacia e trasparenza è un presupposto per migliorare i rapporti dei cittadini con le amministrazioni e con le imprese che erogano servizi pubblici.

Sia le scuole sia le aziende sanitarie hanno trovato finora difficoltà a stabilire *standard* di qualità per i loro servizi. Ma un punto non secondario è che alla individuazione di specifici indicatori di efficacia ed efficienza da parte delle singole amministrazioni devono fare riscontro procedure di reclamo e di rimborso.

Anche gli "Uffici per le relazioni con il pubblico" contribuiscono ad una migliore comunicazione, là dove verificano l'efficacia dell'amministrazione attraverso i sondaggi di soddisfazione presso gli utenti e assicurano che le domande dei cittadini siano prese in considerazione per il miglioramento dei servizi e l'impiego razionale delle risorse. Naturalmente i risultati validi ottenuti dalle molteplici

esperienze devono poter essere diffusi presso altre amministrazioni. Il miglioramento dei servizi e delle gestioni passa attraverso un costante processo di sperimentazione.

Non vi sono scorciatoie. L'interesse che in Toscana le amministrazioni comunali vanno dimostrando per l'entrata in funzione degli "sportelli unici" per le imprese è indicativo del rapporto che, in una logica di valorizzazione, si realizza fra riorganizzazione di procedure, e servizi e processi di sviluppo locale. Le imprese devono poter contare su procedure semplificate per la realizzazione di nuovi impianti. Gli sportelli dovranno essere in grado di fornire tutte le autorizzazioni necessarie, accelerando i processi decisionali attraverso la conferenza di servizi e i nuovi strumenti di semplificazione che sono stati introdotti. Nonostante le comprensibili difficoltà per l'avvio, questa importante innovazione deve vedere nei Comuni i veri protagonisti nella costruzione di una rete territoriale in grado di promuovere nuove relazioni di impresa, con effetti positivi in tutto il campo dei servizi.

E' evidente ormai come i faticosi processi di innovazione sono parte di una più complessiva trasformazione culturale. La "Conferenza interregionale per i controlli" recentemente istituita potrà certamente contribuire al superamento della estrema diversificazione delle forme di valutazione e di monitoraggio esistenti. I controlli di tipo finanziario, che hanno acquistato un carattere predominante se non esclusivo, devono estendersi ai risultati delle attività, dei progetti, delle programmazioni, delle politiche. Il concetto di qualità presuppone che la funzionalità dei sistemi amministrativi e il confronto sul livello dei servizi avvengano sempre più in rapporto ai bisogni effettivi dei cittadini e delle imprese, anziché con le normative e le procedure vigenti, con effetti comprensibili sulla stessa formazione e selezione

dei pubblici funzionari. Un sostegno decisivo a questa evoluzione è legato alla informatizzazione dei sistemi, in direzione di metodologie comuni e di una crescente collaborazioni fra amministrazione centrale e locale.

8. LA RIFORMA PER LA DIFESA CIVICA NAZIONALE

8.1. *Le novità del progetto di riforma*

L'impegno per l'istituzione della difesa civica nazionale ha occupato nel '98 gran parte dell'iniziativa, in primo luogo sul versante del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, attraverso documenti e interventi, ma anche in direzione delle Conferenze dei Consigli e delle Giunte regionali, in una fase nella quale il dibattito sulla riforma sembrava prossimo alla auspicata conclusione.

Dopo le leggi "Bassanini" e le proposte della *Bicamerale* per un rilievo costituzionale della difesa civica, il testo unificato delle proposte licenziato a settembre dalla Camera rappresenta un passaggio significativo, una svolta di rilievo per la risoluzione "non giurisdizionale" dei contenziosi fra cittadini e pubblica amministrazione.

Fra gli aspetti principali, la missione del Difensore civico finalizzata all'accertamento, valutazione e sollecitazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione; le possibili azioni in rapporto alla "giurisdizione amministrativa", in chiave conciliativa volta a ridurre anche il peso dei ricorsi giurisdizionali; le prerogative più ampie verso le pubbliche amministrazioni e i loro operatori, fino all'esercizio di poteri sostitutivi ispirati a rimuovere inerzie ed omissioni; una peculiare

“vigilanza” nei confronti delle strutture che operano verso i soggetti deboli; la facoltà di avviare azioni giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi, in analogia a quella concessa ad esempio alle associazioni dei consumatori e degli utenti previste dalla legge 281/98; la possibilità di promuovere l’attivazione della “conferenza dei servizi” o l’accordo di programma ove possa avvenire per iniziativa dei privati; l’informazione da parte dell’autorità giudiziaria sull’eventuale inizio di un procedimento penale relativamente a questioni segnalate; la valorizzazione della difesa civica anche nella promozione di modifiche, raccomandazioni e suggerimenti tesi al miglioramento della macchina amministrativa.

Un pacchetto di proposte che mettono la difesa civica italiana al passo dell’Europa. Se progressi sono stati compiuti, permangono limiti e impostazioni che occorre superare per una riforma all’altezza di una amministrazione moderna e dei compiti che i Difensori regionali e locali sono chiamati a sostenere.

8.2. I limiti delle proposte

Suscitano in particolare forti perplessità il mantenimento di un controllo “di legittimità” su atti degli Enti locali, da considerare superato e comunque fuori dalle esperienze europee; la cancellazione della possibilità, ove venga opposto il segreto di Stato, di richiedere l’intervento del Presidente del Consiglio dei ministri a conferma o meno del segreto; l’abolizione della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica della relazione annuale del Difensore civico nazionale, in contrasto con le garanzie di che tale documento deve avere.

Ferme restando le competenze delle Autorità amministrative indipendenti, solleva perplessità anche la mancata previsione di possibili forme di concertazione. Ma questo problema esiste anche sul piano di un coordinamento dei principi che derivano da organizzazioni internazionali riguardo alla tutela "non giurisdizionale" dei diritti e ad una permanente funzione di monitoraggio sui risultati. Manca perfino un raccordo con gli "interessi diffusi", come quelli disciplinati adesso dalla legge per i consumatori, che si presentano ormai come diritti di cittadinanza.

Questi raccordi d'altra parte vanno visti come la strada per una "costituzionalizzazione" della difesa civica, in funzione non settoriale ma generale. Da qui l'esigenza, ancora elusa dal progetto, di un essenziale riferimento alle "garanzie" e prerogative del Difensore civico, con preciso riguardo ai "principi di Parigi", fatti propri dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea delle Nazioni Unite e ripresi nella raccomandazione del Consiglio d'Europa del '97.

Sul piano delle responsabilità amministrative è stata sganciata la colpa del funzionario inadempiente da ogni sanzione, riferibile anche ad incentivi economici di produttività, eliminando così l'unico deterrente, in primo luogo riguardo all'omissione di atti d'ufficio, quasi che possano esistere meriti di produttività fuori da fondamentali doveri di imparzialità ed efficienza.

Ma altrettanti limiti si riscontrano su aspetti non secondari, come l'esclusione di ogni competenza nei riguardi dell'amministrazione della giustizia, della difesa e della pubblica sicurezza, in assenza di una delimitazione delle funzioni che potrebbero invece essere esercitate nei confronti di livelli amministrativi. Allo stesso modo l'avvenuta cancellazione di competenze nei confronti del "pubblico impiego", in

una fase peraltro caratterizzata dalla progressiva "privatizzazione" e quindi dalla necessità che la difesa civica assicuri alcuni fondamentali principi di tutela.

8.3. *Il ruolo della autonomia regionale e locale*

Ma ciò che solleva maggiori perplessità riguarda l'impostazione più generale che sembra ignorare le esperienze di un cammino non breve. L'urgenza di superare i limiti della legge 142/90, che rende solo facoltativa la difesa civica, non può tradursi certo in una "polverizzazione" del sistema, ma la possibilità per i Comuni, singoli o associati, di scegliere il proprio Difensore civico, resta la strada per la corretta applicazione dei principi di "sussidiarietà".

Quale senso può avere una impostazione che non tiene presente neppure la possibilità di deroghe in rapporto a particolari condizioni geografiche e ambientali, agli stessi processi che si vanno configurando attraverso il decentramento amministrativo e la sfida della "concertazione" a livello istituzionale. Se la difesa civica ha la sua ragion d'essere questa è legata alle comunità territoriali. Solo nel collegamento con i Comuni, singoli o associati, è possibile recuperare i risultati e le sperimentazioni anche assai differenziate che la difesa civica è andata maturando.

In Toscana, dopo le associazioni intercomunali a carattere obbligatorio, fu imboccata la via della "volontarietà", secondo criteri di adeguatezza, funzionalità, efficienza, che oggi trovano riscontro nelle *leggi Bassanini*, in un processo di trasformazione federale certo tormentato ma non più eludibile per il futuro del paese.

La comprensorialità della difesa civica appare quindi decisiva, in un quadro innovativo di funzioni che può derivare solo da una legge nazionale, ma che faccia perno sulla volontarietà. Rispetto a questa esigenza non appare convincente neppure la scelta di coniugare il Difensore civico locale in chiave prevalentemente "provinciale", e con una "soglia" minima di 50 mila abitanti per quei Comuni che volessero dotarsi di una difesa civica a carattere comprensoriale.

Una legge di principi non contrasta con un rafforzamento dell'autonomia regionale e locale nell'articolazione della rete civica sul territorio. Il problema allora non è tanto quello di stabilire degli accorpamenti forzosi, ma ove si voglia tentare questa strada, non si può evitare di introdurre la possibilità di correttivi con provvedimenti regionali, in analogia ad esempio ai comprensori Usl.

8.4. *L'autonomia della funzione civica*

A fianco di questa articolazione devono trovare ben altra capacità di risposta quegli strumenti di autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria che sostanziano un istituto "di servizio" nei confronti dei cittadini e di tutta l'amministrazione, sia essa statale, regionale e locale. Anche la legge 127/97 che ha esteso l'iniziativa del Difensore civico nei confronti dell'amministrazione statale periferica ha richiesto di superare diffidenze, chiusure, perfino elementi di contrasto. Ma alla fine questo ruolo di "servizio" è stato compreso, anche là dove mancava ogni esperienza di controllo esterno e ravvicinato.

Per questa via dovrebbe restare aperta la strada anche a possibili convenzioni dei Comuni con il Difensore civico regionale, quanto meno per specifici settori e campi di intervento, oltre che per determinate

attività di studio e ricerca, evitando duplicazioni e mettendo a disposizione della "rete" civica strumenti e risorse conoscitive e professionali difficilmente conseguibili in ambito locale.

Riguardo poi ai compiti del Difensore civico nazionale, se è stata esclusa una funzione di coordinamento di stampo verticistico, resta il fatto che questo livello è del tutto sguarnito da un impegno primario verso la rete civica nazionale. Le conseguenze non sono di poco conto in un paese chiamato a colmare divari storici e a realizzare sufficienti *standard* di tutela su tutto il territorio nazionale. Rimane comunque il problema di un "coordinamento" a scala regionale, essendo venuta meno ogni forma di "coordinamento nazionale". Appare cioè riduttiva la previsione di un "coordinamento" a livello provinciale, quando strumenti alternativi potrebbero adeguatamente essere individuati in analogia alle "Conferenze regionali delle autonomie" di recente istituzione e riprese anche nelle ultime proposte di revisione costituzionale.

Non è un caso se, come in Toscana, si fa strada a questo livello la costituzione di "organismi associativi" per la difesa civica. Si tratta di strumenti che nascono dalla evoluzione dei problemi, in rapporto alle emergenze, ma anche al bisogno di trasferire risultati e sperimentazioni; di estendere ad una scala plausibile collaborazioni e iniziative di comune interesse.

Al riconoscimento di nuovi compiti e prerogative della difesa civica devono poi affiancarsi ben altri strumenti di "autonomia funzionale", idonei a sostanziare il principio di indipendenza. Autonomia e indipendenza perché la difesa civica possa esercitare quel ruolo di impulso che la riforma mostra di voler perseguire, nell'obiettivo in primo luogo di ridurre lo squilibrio esistente in questo campo fra il nord

e il sud del paese. Si tratta di individuare un fondamentale nucleo di "garanzie" giuridiche valevoli per l'intero territorio nazionale, in termini di autonomia organizzativa, di organico e di bilancio. In questo modo si assicura una credibile posizione di "terzietà" rispetto a possibili condizionamenti, siano essi interni o esterni, e la possibilità di rispondere alla qualità ed ai ritmi imposti oggi alla difesa civica da diritti e interessi socialmente rilevanti, tanto più in presenza di dinamiche economiche e sociali che vedono coagularsi a scala locale assetti e poteri "forti".

Sotto questo profilo solleva perplessità anche la cancellazione del fondo finanziario destinato a sopperire a molteplici carenze. Per molti Uffici regionali, fra i quali l'Istituto toscano, ma anche per i Difensori locali, una larga parte dell'attività si va ormai indirizzando verso le amministrazioni periferiche statali, senza contare i compiti di monitoraggio richiesti ai vari livelli. E' legittimo quindi chiedersi perché gli oneri dovrebbero far carico esclusivamente alle Regioni e al sistema delle autonomie, e non trovare una adeguata compartecipazione dello Stato, come è avvenuto ad esempio nel campo della tutela dei consumatori e degli utenti.

8.5. *I ritardi e le resistenze*

L'esperienza dimostra che spesso, al di là delle intenzioni, anche i migliori progetti non vanno avanti, se non hanno gambe sufficienti per camminare. Negli ultimi anni l'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'azione di difesa civica non è stata certo un processo lineare. Da troppe parti si elude il problema di adeguate garanzie "non giurisdizionali", spunta l'insofferenza dei grandi apparati burocratici.

Anche dal fronte delle autonomie sembrano talvolta rimesse in discussione conquiste ormai affermate nelle stesse legislazioni regionali.

Non è facile, ad esempio, ricucire la mole delle osservazioni dei Consigli e delle Giunte regionali al testo di riforma predisposto dalla Commissione affari costituzionali della Camera, anche per il peso giocato dalle strutture amministrative, ancorché questo non sia privo di significati. Ma sarebbe venir meno alle responsabilità verso i cittadini che si rivolgono al Difensore civico, verso le stesse Regioni e autonomie, lo stesso Stato, dal momento che il Difensore civico regionale opera oggi anche per sua delega, se non registrassimo anche le posizioni che si pongono in controtendenza rispetto ai lavori portati avanti in sede parlamentare.

Se è vero che i cambiamenti istituzionali sono chiamati a produrre un nuovo rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione, altrettanto certo è che un rapporto di parità è tale se fondato su effettivi meccanismi di "garanzia". Al di là di forzature e approssimazioni giuridiche, colpisce la considerazione che il Parlamento non dovrebbe legiferare in materia di difesa civica.

Le Regioni hanno introdotto in Italia la difesa civica, ma non è l'unico caso in cui hanno anticipato la legislazione nazionale. Nella difesa dei consumatori, ad esempio, dopo le leggi regionali degli anni '80, è intervenuta la legge nazionale 281/98 che instaura un sistema nazionale di tutela in questo campo. Un sistema nel quale le Regioni e le autonomie locali sono perfino assenti, incentrato com'è sulle associazioni private, fornite peraltro di poteri paragonabili a quelli in discussione per la difesa civica.

L'iniziativa parlamentare si è sempre verificata quando l'evoluzione dei problemi ha assunto dimensioni che esorbitavano dai limiti intrinseci della legislazione regionale, o quando si trattava di introdurre situazioni giuridiche particolarmente innovative da incidere sull'intero ordinamento.

Anche con il Difensore civico le Regioni sono state antesignane di realtà e tendenze presenti in larga parte d'Europa, dove peraltro la figura si inquadra in una tradizione improntata a spirito di servizio nei confronti della collettività e dei singoli, con risultati che nessuno mette in discussione. Ma ad oggi il Difensore civico è operante solo in 13 Regioni, oltre alle Province autonome di Trento e Bolzano. E' vero che da parte di alcune Regioni, come la Toscana, si è cercato di rafforzare funzioni e prerogative, è un fatto però che la forbice fra la crescente domanda dei cittadini e le condizioni strutturali si è sempre più allargata. La stessa legge 142/90 che concesse a Comuni e Province la "facoltà" di istituire il Difensore civico non ha dato risultati positivi. Solo il 5 per cento delle amministrazioni locali lo hanno eletto. Uno squilibrio difficilmente sostenibile, mentre non si arrestano disparità e inefficienze, fenomeni di degrado che si estendono perfino a strutture pubbliche.

Davanti alla sfida dell'Europa, l'Italia è rimasta il solo paese privo di un sistema nazionale di difesa "non giurisdizionale" presente in qualunque democrazia che si rispetti. Non esiste neppure l'interlocutore nei confronti dei Difensori civici degli altri Stati membri, mentre anche l'Unione Europea con il Trattato di Maastricht si è dotata del Difensore civico nell'azione delle istituzioni e di organi comunitari. In questa situazione di estrema debolezza i Difensori civici regionali continuano così a sostenere, nei confronti di Comuni e

Province, anche un'azione di supplenza che va crescendo, al punto da mettere in crisi le già esigue compatibilità strutturali. Ma cresce anche la diffidenza dei cittadini verso questa inerzia, mentre si affacciano nuovi bisogni e interessi individuali e collettivi.

Sono mature nel paese le condizioni per dar vita ad un sistema nazionale di difesa civica? Per la costruzione di una "infrastruttura" di garanzie paragonabile a quella esistente negli altri paesi? La *Bicamerale* ha avuto l'esito che si conosce, ma le proposte rimesse al Parlamento rappresentano il frutto di una evoluzione che non può essere ignorata. Emergono infatti il progressivo avvicinamento del Difensore civico alle autorità di garanzia; la funzione di conciliazione nelle controversie fra cittadini e pubblica amministrazione; l'esigenza di autonomi poteri istruttori; le azioni di responsabilità a carico di funzionari inadempienti; il concetto di "cattiva amministrazione" mutuato a livello europeo ed esteso anche ad ipotesi di comportamento non corretto; la necessità di contenere i ricorsi alla giurisdizione amministrativa, nell'obiettivo di porre fine a quella "denegata giustizia" che non ha riscontro in alcun paese europeo.

Anche sul terreno dei contenuti le funzioni hanno conosciuto in questi anni una evoluzione: dalla 142, che qualifica la figura del Difensore civico sia come garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione sia come strumento di "partecipazione", fino alla legge 127/97 che ha esteso nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato i compiti esercitati in ambito locale.

Ma in questi anni c'è stata anche una evoluzione sul piano dei valori che devono presiedere ad ogni adeguamento dell'azione pubblica alla realtà europea: i principi di efficienza, trasparenza,

imparzialità ed equità, da coniugare con una sistematica opera di delegificazione; la necessità di "bilanciare" il superamento dei controlli di legittimità; l'abbandono della vecchia visione dell'autorità giurisdizionale quale unico rimedio al cattivo comportamento dell'amministrazione; la diffusione dell'istituto della "conciliazione", che fa riscontro, da un lato, alle spinte per massimizzare l'autonomia dei centri di amministrazione e gestione; dall'altro, al bisogno di offrire una sponda alle componenti più deboli della società, penalizzate anche sul piano dell'azione giurisdizionale.

Mentre quindi si rafforza l'esigenza di moderne forme azione per un ruolo di garanzia svincolato da ogni dipendenza, riaffiora una visione "paternalistica" nella quale prevale la vecchia cultura, quella provinciale e imperscrutabile dei controlli: da una parte quelli "amministrativi", dall'altra quelli giurisdizionali. Si continua cioè a rimuovere la questione decisiva, quella di assicurare ai cittadini un rimedio semplice ed efficace a vecchi e nuovi diritti, venendo meno perfino a convenzioni europee e internazionali che pure debbono rappresentare un comune denominatore di civiltà giuridica.

Certo, non è facile adeguare i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini. E' un fatto però che lo sviluppo degli ordinamenti federali ha sempre offerto le migliori opportunità. I ritardi e le resistenze alla riforma nazionale sono perciò anche il segno delle difficoltà che incontrano i cambiamenti istituzionali a riprendersi l'onere di guardare dalla parte dei cittadini, ai costi umani, economici e sociali che va provocando l'assenza di un moderno sistema di "garanzie".

E' tempo di sgombrare il campo da una visione del Difensore civico che appartiene al passato, a quella cultura "amministrativista" che lo costringe nell'angusto campo di una legittimità formale, al punto da

rimettere in discussione perfino la facoltà di indagini anche d'ufficio, di accedere alla documentazione amministrativa, di rivolgersi se necessario all'opinione pubblica per denunciare inefficienze e situazioni di cattiva amministrazione. Eppure si tratta di prerogative riconosciute da documenti internazionali peraltro ratificati dal nostro paese.

Tutto ciò non ha alcun riscontro nelle democrazie avanzate. Paradossalmente neppure nelle nuove democrazie dell'est o dell'America latina. In recenti convegni internazionali infatti si è notato lo sconcerto di autorevoli rappresentanti italiani di fronte a paesi in via di sviluppo dotati di Difensori civili in grado di confrontarsi con pari prerogative con quelli di paesi portati a modello, come la Spagna, la Norvegia, l'Austria.

8.6. *Lo spirito delle leggi Bassanini*

Se è importante la determinazione dei grandi principi a livello internazionale, è poi a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. Si tratta allora di recuperare lo spirito e i contenuti delle *leggi Bassanini*, collocando la difesa civica nell'alveo dei processi destinati a valorizzare l'autonomia comunale e la gestione associata dei servizi. Questo adeguamento appare decisivo. Non riguarda solo i Difensori civili, ma l'intera società, a partire dalle istituzioni. Il punto è di "comporre" i conflitti che sempre più difficilmente trovano soluzione. Una difesa civica capace di interagire con i nuovi assetti organizzativi: per semplificare uffici e procedure, umanizzare processi e relazioni, far avanzare la sostenibilità dello sviluppo, contribuendo in questo modo alla costruzione di un nuovo "Statuto della cittadinanza".

Il rapporto che si va consolidando tra crescita dei “diritti di cittadinanza” e “funzionalità” del sistema pubblico tocca quindi da vicino la prospettiva di un “autogoverno” reale, ma anche le condizioni per una “cittadinanza compiuta”. I Difensori civili ritengono di poter contribuire a questo processo, all’efficienza per tutte le funzioni localizzabili a livello del territorio. Non avremo più sviluppo, se le nuove responsabilità non si accompagneranno alla costruzione cioè di un quadro più avanzato dei diritti e dei doveri, in sintonia con la cittadinanza europea.

Per questo, di fronte alle incertezze sugli esiti del processo di riforma, torna la domanda se la “difesa civica” potrà mai avere il volto che ha conquistato in Europa. Insieme alle molte sperimentazioni che il centralismo ha sacrificato, anche la “difesa civica” ha sofferto una vita precaria, fuori dell’ordinamento nazionale. Ma una nuova dialettica si è aperta fra il cittadino e lo Stato, in direzione di quelle “garanzie” indispensabili nel concerto delle società europee. Colmare lo scarto con le realtà avanzate dell’Europa, significa anche assumere l’ambizione di portare in Europa il frutto di una civiltà che nei secoli ha concorso all’idea stessa di Europa.

9. LA RETE TELEMATICA PER LA DIFESA CIVICA

9.1. *Il ruolo dell'informazione*

La legge 127/97 ha richiesto, a più riprese, uno sforzo di informazione dell’opinione pubblica, attraverso quotidiani nazionali e locali, oltre che su reti televisive e *network* toscani, con oneri finanziari

comunque a carico dell'angusto *budget* del Difensore civico regionale. Questa attività di informazione sulle competenze, i poteri e le funzioni del Difensore civico regionale, ha corrisposto d'altra parte alla analoga ricerca della pubblica amministrazione di strategie più avanzate, nelle quali il cittadino utente rivendica un ruolo di protagonista, di pari passo con la crescita quantitativa e qualitativa delle relazioni.

L'estensione delle competenze e la crescente attività di difesa civica hanno reso ancora più evidente la necessità di dare ai cittadini una completa informazione sui compiti e sulle funzioni del Difensore civico regionale. Il 1998 ha visto quindi proseguire con risultati pienamente soddisfacenti l'opera di informazione iniziata già nel corso del 1997.

Gli interventi sui mezzi di informazione nazionali e locali, sia televisivi che della carta stampata, hanno permesso anche di diffondere notizie di particolare importanza, che coinvolgevano un elevato numero di utenti. A questo proposito si può citare il caso della petizione al Parlamento sull'indennizzo dei danni da trasfusione e il caso che ha visto coinvolto il Comune di Firenze sul condono edilizio.

Nel primo esempio la stampa è servita da un lato a far conoscere ai cittadini una iniziativa dell'Ufficio, dall'altro a portare l'attenzione dell'opinione pubblica su un problema che rischiava di "passare inosservato". Nel secondo esempio invece, i numerosi cittadini coinvolti nella questione hanno avuto modo di sapere che il Difensore civico si stava già interessando al problema.

Fra i mezzi di informazione sono stati preferiti quelli a "costo zero", privilegiando il canale televisivo e quello radiofonico, per la sua capacità di arrivare in modo più diretto a una ampia fascia di pubblico.

Non è stato comunque tralasciato l'utilizzo del mezzo scritto, anche attraverso la distribuzione di depliant informativi.

Fra le molteplici iniziative intraprese nel corso del 1998 si può ricordare:

- l'utilizzo degli accessi disponibili sulla Terza Rete Rai.
- la realizzazione di programmi radiofonici locali centrati sull'azione del Difensore civico (a questo proposito si può citare un ciclo di trasmissioni con cadenza settimanale su una radio locale del Mugello).
- gli interventi del Difensore civico e dei suoi collaboratori in alcune trasmissioni televisive su reti regionali.
- gli incontri con i giornalisti e comunicati stampa che hanno permesso di consolidare i rapporti con gli organi di informazione regionali, locali e di settore. Ad esempio con la stampa locale del Mugello (che conta due reti televisive, due radio e quattro testate giornalistiche), con la stampa specializzata (sono state realizzate alcune trasmissioni sui problemi degli extracomunitari) o di settore (ad esempio il giornale dell'ordine dei geometri).
- pieghevoli informativi sul Difensore civico sono stati diffusi in tutta la Toscana.

Una attenzione tutta particolare poi è stata dedicata alle nuove tecnologie: nel corso del 1998 è stato attivato il sito *Web* del Difensore civico regionale. I cittadini adesso possono trovare informazioni sulle sue funzioni, i suoi compiti, le sue attività e su i Difensori civici locali presenti in Toscana, ed anche inviare richieste di intervento direttamente via *e-mail*.

In una visione sempre più integrata delle risorse e delle politiche, l'informazione si va profilando come un aspetto cruciale per l'efficacia del rapporto fra amministrazioni e cittadino. Nell'ambito delle relazioni istituzionali, la comunicazione appare tuttavia ancora permeata dalla cultura dominante dell'atto e del procedimento amministrativo, anziché orientata al "risultato". Una visione spesso ridotta a semplice passaggio di notizie, piuttosto che finalizzata ad accrescere i livelli di efficienza e di partecipazione dei cittadini.

L'informazione mostra dunque quanto ancora resti da fare sul terreno della trasparenza: dalle difficoltà per una comunicazione semplice e comprensibile alla mancanza di motivazioni nel rifiuto all'accesso ai documenti amministrativi; dalla identificazione del responsabile del procedimento alla fissazione di un termine per la sua conclusione.

Alla esigenza di uno sviluppo che caratterizzi l'evoluzione da cittadino "amministrato" a cittadino cosciente dei propri diritti e doveri, fa riscontro oggi un maggiore impegno nell'uso dei media informativi da parte delle pubbliche amministrazioni e delle aziende di servizi, indicativo della ricerca di un contatto più diretto con i cittadini. Si tratta naturalmente di guardare a questo sviluppo come ad un processo di relazioni attive, capaci di aggiungere valore ai servizi pubblici che, ormai, non possono chiamarsi tali se non consolidano efficaci canali di informazione e comunicazione con i cittadini.

I ritardi nell'utilizzo delle tecnologie informatiche evidenziano il pesante scarto rispetto alla realtà europea. Il completamento della rete nazionale, l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'applicazione delle carte magnetiche e della firma digitale, dopo la piena validità di ogni atto emanato in forma elettronica,

rappresentano un presupposto per il miglioramento dei servizi. Una componente essenziale dello stesso concetto di responsabilità amministrativa nei confronti dei cittadini e delle imprese.

9.2. Gli obiettivi della "rete telematica"

Il progetto presentato alla Commissione Europea nel novembre '98 ha l'obiettivo di creare un sistema a scala regionale che permetta la conservazione e la consultazione per tutti i Difensori civici della Toscana dei risultati dell'attività, in modo da garantirne lo sviluppo e il collegamento con le realtà, in Toscana e fuori, dove sia stato già approntato un sito *Internet*.

Il progetto favorirà lo sviluppo coerente delle comunicazioni sia a livello degli "addetti ai lavori" che dei singoli cittadini e "sportelli" per le relazioni con il pubblico. Più in generale dovrà garantire il raccordo della rete civica toscana con i vari Urp attivati presso le amministrazioni periferiche dello Stato, la Regione e le aziende regionali, gli sportelli delle associazioni dei consumatori e utenti, gli sportelli unici per la piccola e media impresa, gli sportelli polifunzionali attivi presso i Comuni e le reti civiche locali, gli strumenti di conciliazione per consumatori e utenti attivati presso le Camere di commercio.

Il sistema dovrà permettere anche lo sviluppo dei processi di comunicazione a livello nazionale e a livello europeo, in raccordo con le Associazioni degli *Ombudsman*, con il Mediatore Europeo e le organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Centro Diritti Umani di Ginevra) e regionali (Cee, Osce, Consiglio d'Europa) che si occupano dei diritti umani. Analoghi sviluppi riguarderanno le associazioni dei

consumatori operanti a livello europeo e le agenzie internazionali specializzate in questo campo.

9.3. L'architettura tecnologica

Il circuito di comunicazione avrà luogo su due livelli:

- a) *la comunicazione tra i Difensori civici e la relativa base di conoscenze nelle diverse attività svolte sarà implementata utilizzando la tecnologia Intranet (Extranet) per garantire la necessaria riservatezza (legge 675).*

- b) *la comunicazione tra le associazioni dei consumatori avrà luogo utilizzando la stessa metodologia.*

La comunicazione tra i Difensori civici si articolerà su due circuiti:

1. *trasmissione delle comunicazioni relative alle pratiche dei cittadini che potranno così usufruire delle informazioni necessarie anche direttamente presso il Difensore civico comunale o comprensoriale di residenza;*

2. *gestione di un patrimonio documentale comune, relativo ai quesiti giuridici più frequenti e alle questioni d'interesse generale, eliminando l'attuale duplicazione di ricerche tese a risolvere situazioni analoghe e rendendole disponibili ad un pubblico più vasto.*

La componente di dialogo con i cittadini sarà svolta invece con la modalità *Internet* (posta e *web server*) *standard*. La "base di conoscenza" (attività dei singoli Difensori civici) a cui far riferimento sarà costruita utilizzando come motore di conservazione e consultazione un sistema di *Information Retrieval* utilizzabile direttamente in *Internet* con capacità ipertestuali. Tale base sarà composta dalle informazioni sugli uffici (sede, orari, telefono, *e-mail*), relazioni annuali e speciali del Difensore civico, relazioni e approfondimenti relativi a particolari temi specifici, i comunicati stampa, *link* con le relazioni del Mediatore Europeo, risoluzioni e direttive dell'Unione, convegni, seminari, incontri di studio, ecc.

La realizzazione del progetto avrà comprensibili effetti sull'intera struttura dell'Ufficio regionale, modificando i sistemi di gestione avviando criteri informativi uniformi nell'ambito della intera rete civica toscana (in *Internet* e in *Intranet*). Per lo sviluppo della base *multilinguistica*, in una prima fase il progetto garantirà la presenza di un *abstract* in alcune delle lingue ufficiali relativamente alle varie pagine, da realizzarsi attraverso frame logici. Analoga metodologia sarà utilizzata per la parte relativa alla comunicazione fra le associazioni dei consumatori e utenti di servizi pubblici, in collaborazione con i competenti servizi della Giunta regionale toscana.

9.4. Le modalità di realizzazione

Il progetto, che è stato elaborato con la direzione tecnica dell'Ufficio Informatica del Consiglio regionale, avrà carattere "pilota", in grado di tener conto degli strumenti di tutela a livello europeo e quindi costantemente monitorato e supportato dalla Difesa Civica

Europea, utilizzando le risorse progettuali e informatiche della Regione Toscana e in stretta collaborazione con le omologhe strutture europee, le organizzazioni internazionali e le associazioni degli *Ombudsman*.

La gestione del servizio a scala regionale, sotto il profilo degli indirizzi, del controllo e delle necessarie verifiche di risultato è affidata alla "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" quale organismo associativo di coordinamento. La parte internazionale del progetto sarà gestita in collaborazione con il Médiateur dell'Unione Europea, anche al fine di una eventuale diffusione del progetto ad altre reti regionali per la difesa civica, comprese le istituzioni di tutela che vanno creandosi nelle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale.

10. CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI TOSCANI

10.1. *Le finalità*

Anche la difesa civica avverte di rappresentare uno strumento per dare voce ai cittadini in questo importante passaggio della vita istituzionale. I mutamenti dell'economia incidono immediatamente sulla vita dei cittadini e delle imprese, ma anche nell'offerta e qualità dei servizi, nei rapporti con le pubbliche amministrazioni ai vari livelli. Non è un caso se il 1998 ha fatto registrare il bisogno di più avanzati livelli di coordinamento; se questa collaborazione si è trasformata in un vero e proprio organismo associativo.

La costituzione nel dicembre '98 della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" consente in primo luogo di affrontare con una migliore capacità di risposta:

- *la progressiva estensione dei diritti e degli interessi individuali e la conseguente necessità di un diffuso sistema di "garanzie" e di strumenti tesi ad accrescere l'informazione e il controllo da parte dei cittadini e degli utenti;*
- *la spinta all'innovazione in tutto il campo dei servizi pubblici in termini di produttività, efficienza, equità, partecipazione, e la ricerca di modelli più adeguati ad un maggiore coinvolgimento delle comunità locali, delle famiglie, del volontariato, delle formazioni sociali, nell'ambito di soluzioni differenziate e in rapporto agli assetti istituzionali, organizzativi, tecnologici, contrattuali;*
- *il rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana, in un contesto di lotta ai processi di emarginazione e alle "nuove povertà" che colpiscono le categorie più deboli, per dare a tutti la possibilità di contribuire alla qualità della vita associata;*
- *lo sviluppo dei collegamenti a livello interregionale ed europeo, come dimostra la cooperazione avviata anche con il Difensore civico dell'Unione.*

Si tratta di assicurare una più alta capacità di rappresentanza, ma anche di intensificare le collaborazioni; rafforzare i raccordi con le molteplici organizzazioni di tutela, con le stesse associazioni imprenditoriali e di categoria, i collegi professionali. E poi lo sviluppo dei

collegamenti a livello nazionale ed europeo, che richiedono comuni impegni anche sul piano organizzativo.

Queste finalità si inseriscono nel grande obiettivo di una moderna "infrastruttura" dei diritti umani e civili, quale sistema di "garanzie" capace di contribuire alla qualità della vita e dei servizi e di assecondare la spinta all'autonomia della funzione civica, di fronte ai pesanti condizionamenti fra le necessità e le reali possibilità di risposta. Qui si collocano anche i compiti di indirizzo per la costruzione e la gestione di una rete telematica a scala regionale in grado di assicurare più ampi processi di informazione.

Attraverso la Conferenza si realizza tra i Difensori civici toscani quella concertazione rispondente ai livelli d'iniziativa richiesti per:

- a) *promuovere sull'intero territorio la tutela più efficace dei diritti fondamentali della persona e degli interessi diffusi e collettivi, secondo i principi della "cittadinanza europea" sancita dall'Unione, in rapporto all'evoluzione della tutela "non giurisdizionale" a livello internazionale;*
- b) *assicurare il contributo della difesa civica toscana affinché le amministrazioni pubbliche locali, regionali e statali siano sempre più informate a criteri di efficacia, imparzialità, efficienza, economicità ed equità, attraverso la semplificazione delle procedure e il costante adeguamento degli atti, dei provvedimenti e della legislazione toscana;*
- c) *garantire le migliori condizioni alle prospettive di riforma e del sistema di difesa civica nazionale, in sintonia con i processi di trasferimento di poteri e competenze statali a livello regionale e locale;*

- d) *promuovere l'adeguamento della difesa civica al "principio di sussidiarietà", esteso alle formazioni sociali di volontariato, non-profit e di solidarietà operanti nei vari campi (ambiente, servizi pubblici, sanità, previdenza, assistenza, immigrazione, etc.) e alle nuove forme di tutela in determinati settori, con particolare riferimento ai diritti degli utenti e dei consumatori;*
- e) *favorire lo sviluppo degli scambi e delle collaborazioni rispetto ai nuovi compiti di impulso e di controllo del Difensore civico quale Istituzione di tutela non giurisdizionale dei diritti umani, in applicazione delle Convenzioni internazionali e dei documenti e risoluzioni dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e altre Organizzazioni competenti.*

Con la Conferenza toscana si realizza così un organismo consultivo volto alla valorizzazione di ogni singola esperienza e all'autonomia del ruolo istituzionale. Sul piano operativo, questa unitaria capacità di rappresentanza consentirà in primo luogo il rilancio dell'iniziativa sia in direzione Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, sia nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi istituzionali, con particolare riferimento agli organismi rappresentativi a livello di Regioni, Province e Comuni.

In secondo luogo, lo sviluppo dei collegamenti con i molteplici interlocutori istituzionali e non istituzionali a livello toscano e nazionale, per l'applicazione di accordi e convenzioni interregionali, il rafforzamento degli strumenti operativi e la partecipazione di proprie delegazioni ad incontri e audizioni ai vari livelli; l'attivazione di studi e ricerche di comune interesse, anche con la collaborazione di istituti e

centri universitari operanti nelle discipline dei diritti umani, della pubblica amministrazione e della giustizia amministrativa.

La Conferenza dei Difensori civici potrà avvalersi naturalmente dell'apporto delle amministrazioni locali, di organismi pubblici e privati, di associazioni di volontariato e solidarietà, di movimenti e gruppi impegnati nella tutela dei diritti umani. Faranno parte di diritto della Conferenza il Difensore civico Regionale e Difensori civici nominati dai Comuni, singoli o associati, dalle Province e dalle Comunità montane della Toscana. Ma la partecipazione sarà estesa alle Commissioni Miste Conciliative della Toscana, ad esperti e funzionari regionali o di altre amministrazioni pubbliche.

10.2. I rapporti con l'Assemblea regionale toscana

Questi sviluppi toccano da vicino le prerogative di rappresentanza e di indirizzo dell'Assemblea regionale, mentre il quadro istituzionale e organizzativo si va modificando e davanti allo spessore delle "interdipendenze", in una Europa dove ormai i processi di coesione si riflettono immediatamente sui diritti di cittadinanza.

Anche la formazione delle scelte e dei comportamenti della pubblica amministrazione ai vari livelli dimostra che la dimensione regionale rappresenta la scala più adatta a fronteggiare le nuove dinamiche, in termini di legislazione e di programmazione, per valorizzare risorse e potenzialità necessarie al futuro dei "sistemi economici locali" e al nuovo ruolo della società civile.

La revisione dello "Stato sociale", con tutte le implicazioni in termini di efficienza, equità, informazione, partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi, può e deve rappresentare l'occasione per un

rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana, verso modelli più adeguati alla realtà del paese e al mondo così ricco e variegato del "terzo settore". La Toscana ha certamente una responsabilità di esempio e di impulso. Se oggi la difesa civica va assumendo un crescente rilievo, lo dobbiamo alla lungimiranza di quelle Regioni e autonomie che vollero introdurre nei propri Statuti l'aspirazione ad un nuovo rapporto fra amministrazione e cittadini.

Nel 1998 i rapporti dell'Ufficio e della rete civica toscana con l'Assemblea regionale hanno consentito, da un lato, di fronteggiare le emergenze, dall'altro di accrescere la consapevolezza riguardo alle modifiche legislative intervenute e alle importanti riforme che si annunciano. Queste prospettive rafforzano il contributo cui anche l'Istituto di difesa civica è chiamato in direzione di una crescente visibilità del ruolo dell'Assemblea regionale nella trasformazione del rapporto istituzioni-cittadini e nell'affermazione di nuove forme di tutela "non giurisdizionale".

I cittadini devono poter contare su questo "riferimento" istituzionale. Qui stanno le premesse per l'azione legislativa da intraprendere nella costruzione di un sistema più avanzato di diritti e doveri, del cittadino e della amministrazione. Il punto è la sua credibilità e autorevolezza. Spetta dunque in primo luogo all'Assemblea questa funzione di confronto e di impulso. Si tratta di rafforzare le forme di tutela esistenti e di contribuire soprattutto ad un nuovo "Statuto della cittadinanza", nell'Europa dei cittadini. La condizione perché i processi di riforma e di privatizzazione non si traducano in un ridimensionamento ma in un arricchimento di funzioni sociali.

Colmare lo scarto culturale che ci separa dalla realtà europee è forse il traguardo più difficile. Manca una cultura unitaria dei diritti, che sono umani, civili, politici, economici, sociali, culturali, intesi anche come procedure, strumenti e organismi adeguati a promuoverli e garantirli. Manca nelle istituzioni, nella scuola, negli apparati amministrativi, nei servizi. L'insicurezza che il cittadino denuncia e la crescente domanda di protezione della quale si fa carico anche il mondo dell'associazionismo, mettono allo scoperto il "deficit di difese" a disposizione della persona (cittadino, utente, consumatore, ecc.), la crisi dell'organizzazione pubblica ai vari livelli.

Innovazione sociale e nuove solidarietà costituiscono il maggior potenziale su cui le istituzioni debbono poter contare. Questo è il senso del "riferimento" al ruolo di una Assemblea regionale che, nella sua interezza, punta a rispondere con indirizzi e strumenti di legislazione alle nuove domande. Coinvolge comportamenti, prassi, abitudini; comporta un approfondimento e una rilettura degli stessi metodi di analisi e di attribuzione di competenze e funzioni; richiede specializzazioni, maggiori competenze, anche da parte dell'Ufficio del Difensore civico regionale. In questa direzione si colloca anche l'impegno della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani", quale strumento di concertazione e di impulso nelle nuove condizioni aperte al lavoro di tutte le amministrazioni toscane.

10.3. *L'adeguamento strutturale e organizzativo dell'Ufficio*

L'espansione delle attività determina comprensibili impatti di ordine strutturale, che incidono sul piano organizzativo e sul ruolo istituzionale dell'Ufficio, sulle stesse possibilità di iniziativa. L'intero quadro delle

competenze è da tempo sottoposto ad un forte processo di adeguamento.

Dopo le innovazioni introdotte dalla legge 241/90 sull'accesso ai procedimenti amministrativi, le modifiche legislative della 127/97 hanno esteso la difesa civica alla amministrazione periferica dello Stato, con l'attribuzione del controllo di legittimità su fondamentali atti dei Consigli comunali e provinciali, fino alla nomina di "commissari ad acta" aventi poteri sostitutivi rispetto ad atti obbligatori degli Enti locali.

Le stesse "convenzioni" con Comuni e Comunità montane si sono estese alla promozione di forme di tutela "integrate", e cioè nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, cui si è aggiunto il delicato impegno nel funzionamento degli Uffici per le relazioni con il pubblico, le Commissioni miste conciliative, la Commissione regionale per la bioetica, i Comitati Etici locali.

Su un altro versante, la progressiva applicazione delle "carte dei servizi" sia in campo sanitario che nella produzione ed erogazione di servizi pubblici, e le crescenti iniziative nel campo dei "diritti sociali", hanno ampliato l'operatività dell'Ufficio e le relazioni con istituzioni e organizzazioni nei diversi settori di iniziativa. Ma anche la "cittadinanza europea" sta modificando parametri e sfere di operatività, per l'estensione dei "diritti" personali immediatamente tutelabili negli Stati membri ex legislazione comunitaria, e per le nuove forme di tutela che si vanno introducendo e vedono protagonisti importanti settori della società, come nel campo dei diritti dei consumatori e degli utenti di pubblici servizi.

I trasferimenti di funzioni statali alla competenza della Regione, di Comuni e Province hanno impresso una comprensibile accelerazione sull'insieme di questi processi, che naturalmente si ripercuotono

sull'intero ordinamento della difesa civica. Basti pensare allo sviluppo delle attività di informazione verso i cittadini e delle "reti" di collegamento, ai compiti derivanti dalla stessa legge 127/97 anche in funzione di "osservatorio", ai nuovi rapporti con le attività delle varie *Autority* (concorrenza, *privacy*, comunicazioni).

La stessa crescita delle collaborazioni a livello europeo si traduce in nuove ineludibili esigenze sul piano della ricerca e della elaborazione di proposte e iniziative, anche sul piano della partecipazione a convegni e seminari di studio, essenziali ormai per i nuovi livelli della "concertazione" e per l'avanzamento delle stesse prassi e procedure d'ufficio.

Se da un lato si vanno intensificando e qualificando i rapporti tra il Difensore civico regionale e gli omologhi operanti a livello europeo e internazionale, dall'altro questa evoluzione presenta evidenti riflessi sul terreno dell'autonomia funzionale dell'istituto, quale condizione per rispondere in tempi plausibili alle domande dei cittadini ed ai compiti richiesti nei confronti delle istituzioni.

L'Ufficio è investito infatti di crescenti responsabilità riguardo all'applicazione di principi e criteri normativi. Ma anche la spinta in direzione di nuovi livelli di efficienza, trasparenza ed efficacia in tutti i settori della pubblica amministrazione, fino a quelli innovativi dell'informazione e dei servizi tecnologici, va determinando sul piano operativo esigenze quantitative e qualitative che non hanno riscontro nel passato. I nuovi obiettivi di qualità dell'intervento pubblico, la cooperazione europea e il nuovo ruolo che si va configurando per la difesa civica nazionale, hanno posto le basi per un processo di ristrutturazione organica, sul piano delle funzioni e delle possibilità di indirizzo, di iniziativa e di intervento.

10.3.1. *Personale*

Il personale dell'Ufficio è qualificato ed efficiente, ma ciò non toglie l'esistenza di un arretrato nella gestione delle pratiche (quest'anno è tuttavia diminuito), anche perché il Difensore civico è un Ufficio nel quale tipicamente la domanda crea l'offerta e diversi possono essere i livelli di approfondimento in relazione ai problemi generali organizzativi emergenti dalla singola pratica. L'approfondimento delle pratiche più complesse infatti, richiede lo studio della normativa di settore, il rapporto con le associazioni di utenti presenti sul territorio e con le amministrazioni coinvolte, in una sorta di informale conferenza dei servizi, a seguito della quale adottare le modifiche organizzative necessarie a rimuovere il disservizio che ha generato la lamentela.

Preziosa e indispensabile è stata anche l'opera di consulenti esterni per l'approfondimento di problematiche specialistiche e di particolare complessità. Importante rilevare che la diffusione della figura del Difensore civico, la sua maggiore visibilità esterna e il maggior dibattito intorno al suo ruolo hanno impegnato il Difensore civico anche in attività di tipo istituzionale e di comunicazione all'esterno, di raccordo con altre figure istituzionali e con gli altri Difensori civici della Toscana, che si sono tradotti in un accresciuto impegno degli stessi collaboratori.

Del resto l'attività di comunicazione e di partecipazione al dibattito, a livello regionale, nazionale ed europeo, si dimostra strategica anche per informare cittadini ed istituzioni del ruolo del Difensore civico e delle sue funzioni, come pure è fondamentale la collaborazione fra Difensore civico regionale e Difensori civici locali nel quadro della Conferenza Permanente dei Difensori civici Toscani.

Se si tiene presente che in altri paesi europei, come le regioni della Spagna, l'Ufficio del Difensore civico può contare su organici dalle cinquanta alle ottanta persone, è evidente come la dotazione organica del Difensore civico della Regione Toscana, pur essendo – grazie alla sensibilità del Consiglio regionale Toscano – l'Ufficio con la dotazione di personale più alta in rapporto alla popolazione residente (l'Ufficio della Lombardia ha più collaboratori, ma deve servire anche una popolazione maggiore), è insufficiente per coprire in modo efficace e tempestivo richieste che spesso richiederebbero una risposta immediata.

Tuttavia sembrerebbe inopportuno, in attesa della riforma nazionale, prevedere adesso una modifica della pianta organica dell'Ufficio, che meglio si integrerà nel quadro della riforma nazionale e del rapporto che verrà a determinarsi sulla base del principio di sussidiarietà fra livello nazionale, regionale e locale (qui si colloca anche la Conferenza dei Difensori civici della Toscana e la rete territoriale che si va costruendo).

Una riforma organica risulterà comunque improcrastinabile, se entro l'anno non sarà emanata la riforma della difesa civica nazionale, perché allora non si potrà prescindere dalla necessità di assicurare risposte pronte ed adeguate alle richieste dei cittadini. Prima di intervenire sull'ordinamento regionale l'augurio quindi è che possa entrare in vigore la legge quadro nazionale.

Oggetto di riflessione dovrà essere anche il rapporto fra autonomia del Difensore civico e poteri sul personale: pur non essendoci problemi da un punto di vista sostanziale, ai sensi della L.R. 4/94 il personale dipende funzionalmente soltanto dal Difensore civico, mentre da un punto di vista formale l'autorizzazione per missioni, straordinari,

dipendono dal Coordinatore del Consiglio regionale, come dal Coordinatore del Consiglio dipende la valutazione della produttività del personale. Si tratta di una tematica che – anche alla luce della legge regionale sulla Dirigenza – andrà approfondita, sia in vista di una possibile riforma che garantisca piena autonomia funzionale al Difensore civico regionale, sia in vista di dare concreta attuazione alle espresse previsioni della L.R. 4/94 spesso ignorate dagli uffici del personale che applicano agli addetti dell'Ufficio la normativa vigente, senza alcuna considerazione del particolare regime giuridico previsto e garantito dalla L.R. 4/94 e della specificità delle funzioni di un organo regionale assolutamente atipico rispetto alle altre strutture dell'ente (Consiglio e Giunta).

Ciò premesso, al 3/3/99, il personale dell'Ufficio è così composto:

- BIANCHI FRANCA ROSA, I livello dirigenziale U.O.C.
- GIGLI FABRIZIO, I livello dirigenziale U.O.C.
- CAPONI FRANCESCO, VIII qualifica funzionale U.O.O.
- DI BERNARDO ANDREA, VIII qualifica funzionale U.O.O.
- CATOLFI ALESSANDRA, VII qualifica funzionale
- GAGGIOLI MARIA SIMONETTA, VII qualifica funzionale
- PASTACALDI VANNA, VII qualifica funzionale
- BASTIANI DANIELA, VI qualifica funzionale
- BRASCHI OLIVIA, VI qualifica funzionale
- GASPARRINI VITTORIO, VI qualifica funzionale⁷
- PETRELLA ANNA MARIA, VI qualifica funzionale⁸
- STOCCHI FRANCA, VI qualifica funzionale
- FERRARA RITA, V qualifica funzionale.

⁷ idoneo ai concorsi per VII q.f.

⁸ vincitrice dei concorsi per VII q.f.

11. IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI REGIONALI

11.1. Le nuove prospettive

La difesa civica toscana guarda al Coordinamento nazionale per costruire le condizioni più avanzate che si legano alla riforma e per trovare le risposte più efficaci ad una evoluzione che proietta la difesa civica regionale in ambito europeo e fa emergere le crescenti responsabilità che si coagulano a livello locale.

Anche la prossima Conferenza dei Difensori civici di tutte le Regioni d'Europa va in questa direzione. Il favore espresso dal Coordinamento per una indicazione che ricadesse sull'Italia e le adesioni che l'iniziativa va registrando, anche da parte delle Regioni e delle Province autonome, comporta che questo significativo appuntamento sia realizzato in un quadro di forte raccordo, in modo da rappresentare compiutamente esigenze e prospettive della difesa civica nel contesto europeo.

Questo indirizzo istituzionale non riduce certo il contributo che sarà richiesto all'Unione, agli Stati membri e alle stesse Regioni d'Europa. Rafforzare queste prospettive, significa valorizzare la rappresentatività del Coordinamento nazionale quale associazione fermamente ancorata a principi di sussidiarietà, in sintonia con i principi della cittadinanza europea e con l'evoluzione istituzionale del paese.

E' un fatto che la difesa civica regionale si presenta quale asse portante della riforma. Da qui l'importanza di un coordinamento in grado di porsi come interlocutore sia nei confronti del Parlamento, del Governo, delle Regioni e Province autonome e della pubblica

amministrazione in generale, sia a livello delle istituzioni europee, a partire dal Mediatore dell'Unione.

Pare superfluo richiamare le ragioni che portarono alla approvazione della "Dichiarazione di intenti" e del Regolamento per la Conferenza nazionale. Avvertiamo invece le incertezze e i condizionamenti che restano senza una adeguata risposta, rispetto alla evoluzione dei diritti individuali e collettivi ed ai nuovi strumenti di tutela che si vanno realizzando e che richiedono un quadro unitario di valutazione e di iniziativa.

L'impulso in direzione di più vasti processi di coordinamento, rilancia anche il bisogno di strumenti associativi, liberamente eletti e fuori da ogni visione verticistica. La difesa civica regionale deve poter guardare con pari dignità alle realtà più avanzate. Lungo questo orizzonte si collocano la riforma, la prospettiva di un ruolo costituzionale, l'autonomia della funzione civica, la sua naturale indipendenza.

La dialettica che si è aperta fra il cittadino e lo Stato va introducendo problematiche di grande rilievo, perfino inedite. Se lo sviluppo è legato ad una trasformazione dello Stato e dell'intervento pubblico in direzione dell'efficacia, equità e trasparenza dell'azione amministrativa, il bisogno di una svolta propulsiva a tutto il campo delle "garanzie" e al ruolo della difesa civica deve oggi poter contare sul rafforzamento del Coordinamento nazionale, in grado di valorizzare ogni autonomo contributo e la diffusione degli importanti risultati e sperimentazioni che la difesa civica va realizzando nelle diverse realtà.

12. LA CONFERENZA EUROPEA DEI DIFENSORI REGIONALI

12.1. *La visita in Toscana del Médiateur Europeo*

La missione ha consentito in primo luogo di consolidare la "cooperazione" avviata a Strasburgo, nel solco della "convergenza" che va operando anche sul terreno della difesa dei diritti individuali e collettivi. La dimensione europea della cittadinanza è stata al centro degli incontri e delle prospettive che si legano alla legge in discussione al Parlamento sulla istituzione del sistema di difesa civica nazionale.

L'importanza per l'Italia di un istituto presente ormai in tutti i paesi europei ha caratterizzato i colloqui del Mediatore Europeo anche con gli organi regionali, che hanno rimarcato l'indirizzo della Toscana per un sistema di difesa civica a "rete" (nazionale, regionale e locale), in stretto rapporto con i processi di ammodernamento della pubblica amministrazione ai vari livelli. Da qui l'impulso per estendere ai livelli regionali e locali la concertazione già in atto fra mediatore Europeo e Difensori civici nazionali degli Stati membri.

Questo legame fra sviluppo della difesa civica e processi di coesione economica e sociale è stato alla base anche del progetto per *un Forum europeo sulla tutela del diritto alla salute*, da realizzare con la collaborazione degli *Ombudman* degli Stati membri, rilanciando una tradizione della difesa civica toscana in questo campo. Un progetto nel 50° della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, in rapporto al primato dei valori della salute e della vita, ma anche agli straordinari progressi scientifici e tecnologici e al bisogno di nuove solidarietà e "garanzie" capaci di colmare gli squilibri e le insostenibili

disparità di trattamento che si registrano fra le diverse realtà europee.

Gli incontri hanno posto all'attenzione del Mediatore Europeo anche il problema più generale di rivedere procedure comunitarie ormai superate e perfino miopi interpretazioni normative, con particolare riferimento ai fondi strutturali europei ed ai poteri di proposta e di raccomandazione affidati dai Trattati europei al Mediatore per la trasparenza e l'equità delle decisioni comunitarie.

Al primo posto alcune questioni di forte interesse per le organizzazioni agricole e gli allevatori toscani da tempo al centro di un teso confronto con l'Unione Europea, come ad esempio i "meccanismi" che di fatto ostacolano l'aiuto alla tutela della razza "Chianina", cui è legata tanta parte dell'identità toscana e delle sue tradizioni. Nel settore vitivinicolo gli ingranaggi comunitari finiscono addirittura per impedire il reimpianto anticipato dei vecchi vigneti, con evidente danno per i viticoltori toscani che puntano sulla qualità e l'immagine del prodotto.

L'Assemblea con i Difensori civici toscani ha costituito una significativa manifestazione di solidarietà che ha messo in luce il valore della riforma e il bisogno nella nuova realtà europea di "comuni" prerogative di autonomia e indipendenza, al pari di avanzate "garanzie" di informazione, partecipazione e controllo da parte dei cittadini e degli utenti. Da qui il largo consenso agli obiettivi della Conferenza permanente dei Difensori civici toscani, quale organismo finalizzato alla valorizzazione dell'istituto di difesa civica, oltre che al contributo cui la difesa civica toscana è chiamata in ambito nazionale ed europeo, a partire dalla Conferenza Europea dei Difensori civici regionali prevista a Firenze nel prossimo autunno.

Un appuntamento di indubbio rilievo, che consentirà al paese di porsi come riferimento nella evoluzione della difesa civica e della tutela dei diritti umani. La "rete civica" toscana, con le sue esperienze, sarà perciò chiamata a giocare un ruolo di primo piano, in collaborazione con la Regione, le istituzioni locali, le università, il mondo associativo e della cultura.

12.2. Verso la Conferenza Europea

La "Conferenza Europea dei Difensori civici regionali", che aprirà i suoi lavori a Firenze nell'ottobre 1999, si inserisce nei più ampi processi di convergenza, dopo l'ormai acquisito coordinamento europeo fra i Difensori civici nazionali promosso dal Médiateur dell'Unione Jacob Soderman. Sul piano organizzativo, la prospettiva aperta in Italia dalla istituzione della difesa civica nazionale ha favorito questa candidatura da parte degli *Ombudsmen* europei, nel segno della solidarietà per la positiva conclusione di una storica riforma, ma anche quale riconoscimento delle tradizioni e dell'impegno che, in tutti questi anni, pur in assenza del Difensore civico nazionale, la difesa civica italiana ha saputo offrire ai cittadini.

Dopo la Conferenza di Barcellona del 1997, l'esigenza di un rapporto più ravvicinato fra istituzioni comunitarie e società europee ripropone come asse centrale di questa nuova Conferenza il tema di una stabile "concertazione" a livello europeo sul piano della difesa civica e della tutela dei diritti umani. Da qui l'interesse per una iniziativa chiamata a costruire condizioni e strumenti avanzati per il pieno sviluppo della "cittadinanza europea", in sintonia con il ruolo crescente

delle regioni e delle autonomie locali nella attuazione del diritto comunitario.

Le nuove responsabilità che a questo livello si vanno coagulando, in conseguenza dei processi di decentramento istituzionale e amministrativo, conferiscono naturalmente alla Conferenza Europea un significato di forte valenza istituzionale, anche riguardo alle forme e modi di una collaborazione destinata sempre più a coinvolgere le istituzioni degli Stati membri e gli organismi dell'Unione Europea.

12.2.1. I primi orientamenti programmatici

I lavori portati avanti a livello di Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome hanno consentito la elaborazione di alcuni primi orientamenti programmatici, anche in rapporto alla proiezione della Conferenza ai paesi dell'Europa centro-orientale e del Mediterraneo. La Conferenza quale momento:

- *di forte caratterizzazione sul piano istituzionale, in sintonia con il ruolo di autonomia e indipendenza della difesa civica, e con l'affermazione dei suoi fondamenti costituzionali, sia a livello degli Stati membri che nella evoluzione dei Trattati dell'Unione;*
- *di impulso alla costruzione di sistemi di difesa civica ancorati a criteri di "sussidiarietà", in rapporto alla evoluzione istituzionale dell'Unione e dei singoli Stati membri, e quale contributo ai processi di coesione economica e al rafforzamento dello "spazio sociale" europeo;*

- *di rilancio del ruolo strategico della difesa civica regionale, per nuove garanzie di partecipazione e di accesso dei cittadini a tutti gli strumenti di tutela europei e internazionali, in piena aderenza con i principi della cittadinanza europea;*
- *di raccordo con i principi che discendono dalle organizzazioni europee e internazionali per l'esercizio di una funzione di tutela non settoriale ma generale, anche in rapporto a nuovi diritti e interessi diffusi e all'attività delle varie authority di settore.*

Alla luce di questa prima impostazione programmatica, si evidenziano alcuni fondamentali obiettivi:

- *la necessità di comuni prerogative e garanzie di indipendenza del Difensore civico, anche sul piano organizzativo e finanziario, con riferimento ai principi di Parigi fatti propri dalla risoluzione 48/134 dell'Assemblea delle Nazioni Unite e ripresi nella raccomandazione del Consiglio d'Europa del '97, e in relazione al più ampio dibattito in ambito europeo e delle organizzazioni internazionali (Osce, Undp-Rbec, ecc.);*
- *la realizzazione di adeguati standard di tutela a livello europeo, al fine di colmare squilibri e divari storici che si frappongono alla diffusione della tutela "non giurisdizionale" e alla affermazione ovunque delle nuove opportunità offerte dalla cittadinanza europea;*

- *il contributo della difesa civica europea alla nuova realtà delle democrazie dell'est e dei paesi vittime di conflittualità come l'ex Jugoslavia, in accordo con le stesse missioni dell'Osce e del Consiglio d'Europa attraverso il Congresso dei poteri regionali e locali.*

Attorno a questi primi orientamenti e obiettivi si colloca anche il contributo che potrà essere offerto sia dal fronte delle Regioni europee e dagli Stati membri che dalle Università e istituzioni di ricerca, fra cui l'Istituto Universitario Europeo e il Centro Diritti Umani di Padova, promotore del Master di Venezia fra le università dell'Unione presso le quali esiste tale specializzazione. Allo scopo di valorizzare apporti e sinergie che possano focalizzare problematiche di comune interesse, si sottolinea l'importanza di ricerche comparate nel campo delle scienze sociali, con diretto riferimento alla difesa civica e alla tutela dei diritti umani, condotte in una prospettiva europea e internazionale.

I contatti sviluppati a livello europeo hanno altresì evidenziato la necessità, fin dalla fase preparatoria, di recepire e rilanciare i risultati e le indicazioni emerse dalla Conferenza di Barcellona del 1997 che ebbe a segnare una svolta nel processo di coordinamento della difesa civica regionale a livello europeo. In quella occasione furono individuati obiettivi e strategie per la futura azione, la possibilità in particolare che la nuova Conferenza ponga le basi e le condizioni per un coordinamento dei Difensori civici regionali in ambito europeo.

Da qui l'esigenza che le varie fasi di programmazione e organizzazione della Conferenza siano portate avanti in un quadro di costante raccordo con il Mediatore Europeo e le diverse realtà

europee, in modo da rappresentare compiutamente esigenze e prospettive. A questo scopo alcune tematiche di ricerca attorno alle linee che saranno chiamate a definire gli obiettivi strategici della Conferenza Europea:

- *i Trattati europei e la sfida della legittimità nell'azione amministrativa delle istituzioni comunitarie e dei pubblici poteri operanti a livello della Comunità e degli Stati membri ai vari livelli, con particolare riferimento al recente Trattato di Amsterdam sulle nuove prospettive del ruolo degli Ombudsman in Europa e negli Stati membri;*
- *le relazioni tra i cittadini e le istituzioni regionali, nazionali e comunitarie, in rapporto all'obbligo di una amministrazione moderna, democratica e responsabile, e alle problematiche connesse a valori e standard di qualità che derivano dalla crescente compenetrazione fra settori pubblici e privati;*
- *la situazione e le prospettive della cittadinanza europea nella evoluzione dei diritti dell'uomo e dei cittadini, in rapporto all'integrazione economica e sociale, alla crescente internazionalizzazione e alla lotta contro ogni forma di discriminazione, anche rispetto alla incidenza dei fenomeni di razzismo e xenofobia;*
- *il diritto dei cittadini europei alla difesa civica e le procedure messe in atto nelle diverse realtà regionali per il suo effettivo esercizio;*

- *il diritto di petizione nella evoluzione delle istituzioni comunitarie e nella esperienza degli organismi preposti ai livelli nazionali;*
- *i nuovi diritti: la bioetica, la privacy, le pari opportunità, la tutela degli immigrati, il bilanciamento fra visione economica e diritti sociali nella evoluzione del Welfare europeo; la Carta sociale europea nei risultati e progetti di revisione;*
- *i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti, anche in rapporto all'attività di associazioni ed organizzazioni operanti nei diversi settori dell'ambiente, della economia, del commercio, della solidarietà sociale e del volontariato;*
- *l'accesso dei cittadini agli atti e alla documentazione delle amministrazioni pubbliche ai vari livelli, nonché dei concessionari nella produzione ed erogazione di servizi pubblici;*
- *gli strumenti e le strategie dell'informazione e della comunicazione per l'accesso dei cittadini a tutte le forme di tutela messe in atto a livello regionale e locale; le reti telematiche a scala regionale in funzione dell'azione civica e nell'obiettivo di assicurare ai cittadini europei eguali possibilità e capacità di iniziativa per l'affermazione dei diritti che derivano in modo crescente dalla stessa legislazione comunitaria;*
- *il concetto di "cattiva amministrazione" in ambito nazionale e comunitario, con preciso riferimento ai principi di trasparenza, equità ed efficienza dell'amministrazione e dei servizi;*

- *il quadro delle denunce ed i settori di intervento più rilevanti che emergono dalla attività dei Difensori civici regionali; le indagini di propria iniziativa dei Difensori civici regionali: tipologie, esperienze e risultati; l'evoluzione delle forme di conciliazione e di arbitrato in ambito regionale e locale in direzione di principi di giustizia sostanziale;*
- *il ruolo del Médiateur europeo nelle istituzioni comunitarie e nei processi di convergenza, in rapporto ai principi di sussidiarietà e prossimità dei livelli di competenza e gestione pubblica: esperienze e tipologie di intervento;*
- *il confronto delle funzioni e dei rispettivi mandati per l'esercizio della difesa civica regionale e locale, nella evoluzione nazionale ed europea della tutela non giurisdizionale;*
- *il ruolo dell'Istituto di difesa civica sul versante del contenzioso amministrativo, in funzione di una crescente opera di "conciliazione", dell'adeguamento della pubblica amministrazione e del miglioramento dei servizi, nonché del progressivo contenimento dei ricorsi giurisdizionali;*
- *le forme e gli strumenti di cooperazione sia in rapporto alle istituzioni nazionali ed europee sia a carattere interregionale, estese ad accordi e collaborazioni con gli istituti per la difesa civica nei paesi candidati ai prossimi allargamenti dell'Unione.*

12.2.2. *Aspetti organizzativi*

I lavori della Conferenza si articoleranno quindi su molteplici tematiche di riferimento e di ricerca, a partire dal ruolo del *Médiateur* Europeo nelle istituzioni comunitarie e nei processi di convergenza, e dal diritto di petizione nella evoluzione del Parlamento Europeo e dei parlamenti regionali, rispetto ai Trattati dell'Unione e all'affermazione dei principi di sussidiarietà e prossimità dei livelli di competenza e gestione pubblica.

La sfida della legittimità nell'azione amministrativa delle istituzioni comunitarie e dei pubblici poteri ai vari livelli, per una amministrazione moderna, democratica e responsabile, si lega quindi alla evoluzione del *Welfare* europeo, alla crescente compenetrazione fra settori pubblici e privati, alle questioni aperte non solo nei vasti campi dei nuovi diritti (bioetica, *privacy*, pari opportunità, consumatori, immigrati), ma anche delle relazioni con *authority* e *ombudsman* di settore sempre più diffusi, con l'attività di associazioni ed organizzazioni operanti nei più diversi ambiti dell'ambiente, della economia, della solidarietà sociale.

Allo stesso modo, la ricerca delle forme e degli strumenti per l'avvio di uno stabile coordinamento a scala europea della difesa civica regionale si coniuga con quella per il rilancio degli strumenti di cooperazione interregionale e della collaborazione con gli omologhi istituti per la difesa civica nei paesi candidati ai prossimi allargamenti dell'Unione, da estendere alle realtà dell'Europa centroorientale e del Mediterraneo.

Le iniziative portate avanti dal Coordinamento nazionale e dal Difensore civico regionale della Toscana hanno corrisposto all'impulso necessario anche sul piano organizzativo.

Il Comitato ha potuto constatare con soddisfazione l'interesse manifestato verso la Conferenza da parte dei Presidenti del Parlamento e della Commissione Europea, l'attenzione più generale che si va consolidando nell'ambito delle istituzioni comunitarie, a partire dalle direzioni che fanno capo al Commissario Bonino.

Le assicurazioni ricevute anche riguardo ad una compartecipazione europea nelle spese organizzative rappresentano una ulteriore conferma del ruolo cui la Conferenza è chiamata nel quadro dei processi di convergenza istituzionale e di coesione economica e sociale. Si tratta di adesioni significative, ma anche di un riconoscimento all'azione del *Médiateur* dell'Unione Europea e a quella della Regione Toscana che, nel settembre 1998, tennero a battesimo questo importante progetto.

Dopo l'accoglimento della candidatura italiana a paese ospitante e l'incarico alla Toscana per la sua realizzazione, la Conferenza potrà contare sull'impegno di una Regione che è stata antesignana della difesa civica in Italia. Al diretto sostegno della Regione Toscana si affiancherà la determinante collaborazione del Consiglio Regionale attraverso il coinvolgimento operativo di strutture e servizi, coadiuvati dall'Istituto toscano di difesa civica cui naturalmente resta affidato il coordinamento programmatico e istituzionale dei lavori del Comitato Organizzatore.

La collaborazione instaurata con il *Médiateur* Europeo si va traducendo in primo luogo nella crescente adesione degli *Ombudsman* europei. La Conferenza vedrà infatti a Firenze l'intervento di oltre 40 delegazioni, la presenza attiva del *Médiateur* dell'Unione e della Commissione per le petizioni del Parlamento Europeo, oltre alle rappresentanze di istituzioni parlamentari e di governo degli Stati

membri, di organismi europei e internazionali, della stessa comunità scientifica.

Questa partecipazione sarà estesa agli omologhi organismi regionali di difesa civica operanti nell'Europa centroorientale e nel bacino Mediterraneo, in un quadro di solidarietà e di impulso alle nuove sfide della convivenza.

Nel quadro degli aspetti organizzativi che dovranno contribuire al migliore svolgimento della Conferenza e al pieno successo delle linee e dei risultati che la difesa civica europea si attende da questo importante avvenimento, un particolare rilievo viene ad assumere una prima informativa che, entro il mese di maggio, preannunci a tutte le autorità interessate la data, le finalità e l'organizzazione della Conferenza Europea, nonché l'inserimento di una pagina *Web* in *Internet*, dedicata ai suoi lavori e aperta al contributo di tutti i Difensori civici d'Europa.

Il Difensore civico regionale
Dr. Romano Fantappié

Firenze, 15 maggio 1999

APPENDICE

Costituzione della Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana

Il Difensore civico regionale e i Difensori civici degli enti locali della Toscana, riuniti a Carrara il 17 dicembre 1998, in piena aderenza ai principi contenuti nello Statuto della Regione e negli Statuti dei rispettivi Comuni, Province e Comunità montane,

PRESO ATTO

della necessità di rafforzare il Coordinamento regionale previsto dall'art. 3 della L.R. 4/94, quale strumento di concertazione tra i Difensori civici toscani, allo scopo di renderlo funzionale e rispondente ai crescenti livelli d'iniziativa richiesti per:

- a) promuovere sull'intero territorio la tutela più efficace dei diritti fondamentali della persona e dei diritti e interessi diffusi e collettivi, secondo i principi costituzionali e della "cittadinanza europea" sancita dall'Unione, in rapporto all'evoluzione della tutela "non giurisdizionale" a livello regionale, nazionale ed internazionale;
- b) assicurare il costante contributo della difesa civica toscana affinché il funzionamento e le attività delle amministrazioni pubbliche (locali, regionali e statali) siano sempre più informati a criteri di efficacia, imparzialità, efficienza, economicità ed equità, attraverso il miglioramento e la semplificazione delle procedure e il costante adeguamento degli atti, dei provvedimenti e della legislazione toscana;
- c) garantire la migliore attuazione dell'imminente riforma legislativa per l'istituzione del sistema di difesa civica nazionale e il pieno esercizio dei nuovi strumenti di tutela in ambito regionale e locale, in sintonia con le accresciute competenze derivanti dalle *Leggi Bassanini* e con i processi di trasferimento di poteri e competenze statali a livello regionale e locale;
- d) promuovere l'adeguamento delle funzioni di difesa civica al "principio di sussidiarietà", esteso alle formazioni sociali, in particolare di volontariato, non-profit e di solidarietà, operanti nei vari campi (ambiente, servizi pubblici, sanità, previdenza, assistenza, immigrazione, etc.) e alle nuove forme di tutela in determinati settori, con particolare riferimento ai diritti degli utenti e dei consumatori;
- e) favorire lo sviluppo degli scambi, dei collegamenti e delle collaborazioni con i molteplici interlocutori istituzionali e non istituzionali a livello toscano

- e nazionale, promuovendo in ambito Europeo la cooperazione con le analoghe autorità operanti vari Stati membri e con Médiateur dell'Unione;
- f) corrispondere ai nuovi compiti di impulso e di controllo del Difensore civico quale Istituzione di tutela non giurisdizionale dei diritti umani, in applicazione delle Convenzioni internazionali e dei documenti e risoluzioni dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e altre Organizzazioni competenti;

SI COSTITUISCONO

in Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana, quale organismo associativo presieduto dal Difensore civico regionale, volta alla valorizzazione di ogni singola esperienza e all'autonomia del ruolo istituzionale, operante con le modalità organizzative appresso indicate.

A) OPERATIVITÀ:

1. La Conferenza Toscana dei Difensori civici:

- elabora proposte e documenti nei campi e settori di competenza, anche in funzione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici regionali e per le conseguenti iniziative nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi istituzionali, con particolare riferimento alle Conferenze dei Presidenti dei Consigli e delle Regioni e Province Autonome, sia in rapporto alla legislazione vigente, sia rispetto ai processi di innovazione e di riforma concernenti la difesa civica e la pubblica amministrazione;
- promuove i necessari rapporti con le istituzioni e organismi di tutela anche a carattere associativo, operanti con analoghi compiti nei vari Stati europei, per la piena attuazione dei diritti di cittadinanza derivanti dalla legislazione comunitaria, curando l'applicazione di accordi e convenzioni interregionali, finalizzati al concreto esercizio dei diritti individuali e sociali, da parte di ogni cittadino;
- predispone pareri, intese, risoluzioni e raccomandazioni riguardo a problematiche di rilevante interesse, in rapporto alle competenze esercitate e alle relazioni con l'amministrazione pubblica ai vari livelli, al rafforzamento degli strumenti operativi e alla inderogabile autonomia funzionale e organizzativa dell'Ufficio del Difensore civico;
- assicura l'unitaria capacità di rappresentanza in ordine ai programmi, alle condizioni e prospettive della rete civica toscana, stabilendo la partecipazione di proprie delegazioni ad incontri e audizioni in ambito nazionale, europeo e internazionale;
- promuove per il tramite della Presidenza adeguate informazioni e comunicazioni sullo svolgimento di convegni, seminari e incontri allo

scopo di favorire al riguardo la partecipazione dei Difensori civici locali;

- attiva studi e ricerche di comune interesse, in funzione del confronto e del dibattito più generale in rapporto alla evoluzione dei diritti di cittadinanza e degli strumenti istituzionali e organizzativi; dell'impegno per nuovi livelli di efficienza e qualità nell'amministrazione pubblica e dei servizi; delle sperimentazioni necessarie in rapporto alle dinamiche della società civile e agli strumenti di partecipazione e controllo dei cittadini e degli utenti;
 - promuove ogni altra iniziativa utile al raggiungimento delle proprie finalità, anche attraverso apposite convenzioni con Istituti e Centri universitari e di ricerca operanti nelle discipline dei diritti umani, della pubblica amministrazione e della giustizia amministrativa.
2. La Conferenza dei Difensori civici della Toscana potrà avvalersi della collaborazione delle Amministrazioni cui i Difensori civici fanno capo, nonché di organismi pubblici e privati, di associazioni di volontariato e solidarietà, di movimenti e gruppi impegnati nella tutela dei diritti umani;
 3. La Conferenza individua le materie e i compiti, anche per settori e realtà territoriali omogenee, da assegnare di volta in volta a singoli Difensori civici per l'attivazione di opportuni approfondimenti e ricerche in vista di successive adeguate determinazioni, individuando altresì i relativi eventuali destinatari;
 4. alla Conferenza compete l'iniziativa di indirizzo e controllo per la progressiva costruzione di una "rete telematica" finalizzata allo scambio di conoscenze e informazioni fra i Difensori civici e fra questi e altri organismi istituzionali e associativi di tutela, nonché all'accesso dei cittadini e degli utenti ai servizi di difesa civica in essere su tutto il territorio regionale, nonché agli strumenti di garanzia operanti in ambito nazionale ed europeo.

B) FUNZIONAMENTO:

1. Fanno parte di diritto della Conferenza il Difensore civico Regionale e Difensori civici nominati dai Comuni, singoli o associati, dalle Province e dalle Comunità Montane della Toscana.
2. La Conferenza si riunisce in via ordinaria mediante sessioni trimestrali, oppure su richiesta del Difensore civico regionale o di un terzo dei suoi componenti. Al termine della seduta vengono fissati in linea di massima la data e il luogo della successiva riunione.
3. Alle sedute della Conferenza possono assistere i funzionari degli uffici anche in rappresentanza e per delega del rispettivo Difensore civico; tale delega può essere conferita anche ad altro Difensore civico. Ogni intervenuto non può essere comunque titolare di più di una delega.
4. Possono partecipare alla Conferenza, qualora richiesto dall'argomento e previo invito del Presidente, i Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative della Toscana, i rappresentanti delle associazioni di

volontariato operanti nei settori di interesse del Difensore civico, esperti e funzionari regionali o di altre amministrazioni pubbliche;

5. La seduta della Conferenza è validamente costituita quando sono presenti la metà più uno dei Difensori civici in carica.
6. Le decisioni della Conferenza sono assunte con la maggioranza assoluta dei presenti, mediante votazione espressa per alzata di mano.
7. L'elaborazione e la redazione di atti, relazioni e documenti in applicazione delle decisioni della Conferenza, o a carattere istruttorio, sono curate, in via ordinaria, dal responsabile agli affari istituzionali presso il Difensore civico regionale. Di ogni seduta viene redatto un apposito verbale a cura della segreteria dello stesso Ufficio cui fanno capo gli adempimenti organizzativi per i lavori della Conferenza. Tale verbale a firma del Difensore civico regionale, è trasmesso a tutti i componenti.
8. Le modifiche al presente atto costitutivo potranno essere deliberate con la maggioranza dei due terzi della Conferenza.

Carrara, 17 dicembre 1998.

OdG della Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana sulla riforma per la difesa civica nazionale

I Difensori civici toscani, dando vita alla Conferenza permanente quale organismo di coordinamento regionale, rilevano come un altro anno si è consumato senza l'approvazione della legge-quadro per l'istituzione della difesa civica nazionale. A 50 anni dalla "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" l'Italia è rimasta l'unico paese europeo a non avere un sistema nazionale per la tutela dei diritti umani e civili paragonabile a quelli esistenti negli altri Stati membri.

Non c'è neppure l'interlocutore in grado di confrontarsi con il Difensore civico dell'Unione Europea: una posizione di estrema debolezza di fronte ai crescenti diritti che derivano dalla "Cittadinanza europea" e dalla legislazione comunitaria.

A livello locale poi solo il 5% dei Comuni e delle Province ha eletto il Difensore civico. Di fronte ad un vuoto che non è degno di un paese moderno, a disparità e marginalizzazioni inaccettabili, cresce ogni giorno la domanda di protezione che si rivolge ai Difensori civici regionali e locali dove sono costituiti, a riprova della fiducia che hanno saputo conquistarsi ma anche della crisi di efficienza e di equità che coinvolge l'amministrazione pubblica a tutti i livelli, in presenza di regole, procedure, assetti ormai anacronistici.

Misuriamo quotidianamente la portata di questo disagio sociale, mentre si affacciano nuovi bisogni e interessi individuali e collettivi. Ma cresce anche il distacco, la diffidenza dei cittadini verso le istituzioni per una inerzia incompatibile con i processi di convergenza, con quanto avviene nelle democrazie moderne dove si vanno potenziando forme e strumenti di tutela "non giurisdizionale".

In Italia assistiamo perfino a posizioni che vanno in controtendenza, ad arretramenti dello stesso fronte delle Regioni e delle autonomie locali, un tempo antesignane della difesa civica, che rimettono in discussione anche gli esigui poteri di intervento, l'autonomia della funzione civica, l'accesso alla documentazione o alla facoltà di rivolgersi ai mezzi di informazione per denunciare inefficienze, disfunzioni, abusi, principi questi riconosciuti anche da convenzioni internazionali ratificate dal nostro paese.

Nessuno ignora gli sforzi per introdurre ammodernamenti, semplificazioni, trasparenza. Ma di fronte ai costi umani, sociali ed economici di una situazione che penalizza l'intera società, occorre imboccare finalmente la via della riforma: per un nuovo rapporto della difesa civica con la pubblica amministrazione che è tale se fondato su reali strumenti di "garanzia", capaci di far valere in concreto i diritti e gli interessi dei cittadini, di coinvolgere il modo di lavorare, le responsabilità, i risultati, la qualità dei servizi.

Da qui l'appello al Parlamento per uscire da una situazione che non ha riscontro in Europa. La Conferenza permanente dei Difensori civici toscani nasce da questo bisogno, in una regione che ha saputo affermare in Italia e nel mondo grandi tradizioni di civiltà e intende andare avanti.

I Difensori civici della Toscana

Carrara, 17 dicembre 1998.

Accordo di cooperazione fra i Difensori civici regionali della Toscana e dell'Andalusia

PROTOCOLLO DI INTESA

Premesso che, con la revisione del Trattato di *Maastricht*, l'istituzione della "cittadinanza europea" e le misure in atto per il concreto avvio dell'Unione monetaria, si è aperto in Europa e negli Stati membri un processo di "convergenza istituzionale" che va interessando in modo crescente assetti, sistemi e metodi operativi della pubblica amministrazione nel suo complesso;

Considerato che tale impegno di adeguamento e di modernizzazione delle diverse amministrazioni, rispetto alla realtà dell'Unione e alle nuove domande delle società e delle economie, si va ancorando a principi di "sussidiarietà", attraverso la valorizzazione delle Regioni, quali organi di governo, legislazione e programmazione, e delle autonomie territoriali per la gestione degli interessi locali;

Considerato che, con l'attuazione della "cittadinanza europea" e in rapporto ai più generali processi di internazionalizzazione, il ruolo dei Difensori civici regionali e locali è destinato ad acquistare un rilievo crescente in direzione sia di nuovi livelli di difesa civica e dei diritti individuali e sociali, sia di un avanzamento ad ogni livello degli *standard* di efficienza, di efficacia e di trasparenza dell'amministrazione e dei servizi pubblici, quale condizione per la stessa crescita di competitività dei diversi sistemi;

Considerato che la cooperazione interregionale, che si va estendendo ormai alle funzioni e competenze dei Difensori civici, soprattutto a seguito del recente istituto del Difensore civico Europeo e attraverso la creazione di apposite reti di collegamento e di supporto, si dimostra sempre più adeguata ai nuovi obiettivi della tutela e della qualità dello "spazio sociale" europeo;

Preso atto dei tradizionali rapporti di amicizia fra la Toscana e l'Andalusia, nonché dell'accordo stipulato fra le due Regioni per lo sviluppo della cooperazione nei vari campi di iniziativa, e delle volontà di approfondire la collaborazione ai campi della difesa civica e della tutela dei diritti umani e sociali;

CONVENGONO

3. di istituire fra i due Uffici, nel quadro in particolare dei diritti legati alla cittadinanza europea e alla produzione legislativa dell'Unione, un canale permanente di reciproca consultazione in grado di consentire:
 - a) lo scambio delle conoscenze, nonché dei metodi e dei processi operativi per la difesa civica e la tutela dei diritti umani e sociali, anche riguardo all'avanzamento delle tecniche e della applicazione di indagini e possibilità di intervento;

- b) la collaborazione, anche in rapporto alla valutazione dei rispettivi sistemi istituzionali, economici e sociali, riguardo alla evoluzione della struttura delle competenze e delle relazioni del Difensore civico con i soggetti pubblici e privati nei diversi settori d'intervento;
 - c) l'analisi dei rispettivi fabbisogni organizzativi, tecnologici e formativi in rapporto alle competenze ed ai processi più generali di integrazione europea, soprattutto in direzione della "convergenza" amministrativa europea e del superamento di squilibri e disparità che ostacolano la piena libertà di circolazione e di stabilimento fra le diverse realtà europee;
 - d) lo studio congiunto e la realizzazione di progetti finalizzati alla sperimentazione e diffusione di servizi innovativi per la difesa civica, trasferibili in altre realtà europee (risorse, modelli informativi, procedimenti, modalità di controllo e verifica, ecc.), in rapporto agli obiettivi di indipendenza e di autonomia funzionale dell'istituto e alle conquiste più avanzate a livello internazionale, con particolare riferimento ai documenti dell'ONU sulle istituzioni nazionali e locali di tutela e promozione dei diritti fondamentali della persona umana;
 - e) la promozione di documentazione e ricerche di comune interesse, nonché di incontro e seminari congiunti, aperti alla partecipazione europea dei Difensori civici regionali e locali;
4. di attivare, con effetto dal presente protocollo, una linea di reciproca consultazione e assistenza in relazione a richieste di intervento da parte di connazionali delle rispettive regioni nei confronti di amministrazioni statali, regionali e locali operanti nel territorio di competenza;
 5. di promuovere l'iniziativa dei rispettivi coordinamenti a livello nazionale e in direzione del pieno riconoscimento e sviluppo del ruolo del Difensore civico regionale e locale nei processi di integrazione europea e nella Carte delle regioni che, per iniziativa del Consiglio d'Europa, sarà sottoposta alla ratifica degli Stati membri.

IL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE TOSCANA
(Romano Fantappiè)

DEFENSOR DEL PUEBLO
ANDALUZ
(Jose Chamizo de La Rubia)

Firenze, 8 gennaio 1998

***Documento dei Presidenti delle Commissioni Miste
Conciliative delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere toscane
(13 aprile 1999)***

ordine del giorno

- 1) azione di sollecito di una revisione normativa sulle competenze e procedure in materia di tutela dei diritti dell'utente del Servizio Sanitario Toscano, che preveda, tra l'altro, il rafforzamento di questo

Coordinamento, non compiti anche di impulso alla piena attuazione del percorso di tutela già da tempo delineato dalla Giunta Regionale con propria deliberazione n. 4189 del 9/10/95;

- 2) raccordi con la Conferenza permanente dei Difensori Locali della Toscana;
- 3) esame delle forme di comunicazione pubblica delle funzioni delle C.M.C;
- 4) valutazioni in ordine al questionario inviato in data 1/3/99.

La relazione della Dott.ssa Bertoletti sul punto 1 dell'O.D.G. ha evidenziato le criticità del sistema di tutela in ambito sanitario, sottolineando l'opportunità di avere dai momenti istituzionali concrete indicazioni su alcuni problemi emersi dall'esperienza di lavoro delle Commissioni Miste Conciliative, quali:

- 1) individuazione puntuale degli Organi competenti al ricevimento dei reclami;
- 2) procedure e rapporti tra URP, Direzioni sanitarie, AA.GG.LL., Commissioni consultive medici di base e pediatri, ordini professionali e Commissioni Miste Conciliative;
- 3) revisione delle procedure di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 4189 del 9.10.1995 e monitoraggio dei reclami pervenuti e trattati dalle Commissioni Miste Conciliative;
- 4) esito dei rilievi e delle raccomandazioni delle Commissioni;
- 5) competenza in materia di responsabilità professionale;
- 6) adeguamento del gettone di presenza dei Presidenti;
- 7) rapporti con i Comitati Etici Locali su alcuni temi di comune interesse.

La Dott.ssa Nuti riferendo di aver già segnalato all'interno della Conferenza permanente dei Difensori civici locali il problema della sovrapposizione di competenza in materia di reclami in sanità, riporta la disponibilità raccolta in quella sede a raggiungere un accordo relativamente alla procedura da seguire, salvo verifica dei limiti costituiti dai regolamenti comunali.

L'Avv. Torricelli ha evidenziato come gli articoli di stampa finora pubblicati rivelino una scarsa informazione sui compiti e funzioni delle Commissioni Miste Conciliative. Propone l'opportunità che il Difensore civico solleciti le Aziende sanitarie al loro interno nonché l'ufficio stampa della Giunta regionale ad intraprendere un'azione unica e congiunta per diffondere elementi di informazione puntuale.

Il Prof. Campagna si dichiara d'accordo sull'opportunità di approfondire i punti esposti e sulla richiesta formulata alla Regione di pervenire ad una direttiva molto agile che consenta di risolvere i principali nodi emersi. A questo scopo propone la costituzione di un piccolo gruppo di lavoro interno al Coordinamento.

Il dr. Zanchi e il prof. Saieva hanno illustrato le iniziative intraprese dalle Commissioni da Loro presiedute evidenziando i punti critici esistenti nei regolamenti di tutela delle rispettive Aziende.

Caponi (funzionario dell'Ufficio del Difensore civico) riferisce sul questionario compilato dai presidenti delle CMC di 9 Aziende, i cui risultati vengono riprodotti in allegato e informa che la Usl n.6 di Livorno ha recentemente attivato le procedure per la nomina della Commissione, mentre non risulta essere stata avviata alcuna procedura da parte delle Aziende Ospedaliere di Pisa e di Siena. Ai fini della valutazione del questionario occorre tener presente quanto segue:

- l'Azienda n. 2 di Lucca, che già a suo tempo aveva nominato il presidente ed in vice presidente, ha solo di recente provveduto a nominare gli altri componenti;
- Le Commissioni dell'Azienda Ospedaliera Meyer, dell'Azienda Usl n.9 di Grosseto e dell'Azienda Usl N.11 di Empoli, essendo state costituite solo di recente, nel 1998 hanno trattato un solo caso ciascuna.

Dopo ampio dibattito sui punti sopra esposti si perviene alle seguenti decisioni:

- 1) Si dà mandato ai Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative che ricoprono la carica di Difensore civico locale di invitare il Coordinamento dei Difensori civici locali ad adottare la procedura di indirizzare i reclami in materia sanitaria direttamente agli URP competenti per territorio.
- 2) Si auspica che le Commissioni Miste Conciliative promuovano incontri con i Comitati etici locali sulle problematiche di comune interesse, quali consenso informato e soluzioni di organizzazione sanitaria.
- 3) Si decide la costituzione di un gruppo di lavoro formato da Nuti, Torricelli, Campagna e Bertoletti per approfondire il contenuto degli attuali

regolamenti e proporre modifiche in ordine a competenze, procedure, responsabilità professionale, indennità dei Presidenti ed inclusione degli esiti del lavoro delle Commissioni Miste, nell'Osservatorio Regionale sull'attuazione delle carte dei servizi.

- 4) Si richiede che ciascun Presidente raccolga all'interno della propria azienda il capitolato stipulato con le compagnie di assicurazione in materia di responsabilità civile e al fine di poter studiare indicazioni utili alle Aziende per incidere sui tempi di definizione delle domande di risarcimento alla luce anche dei più recente orientamenti giurisprudenziali.
- 5) Si suggerisce di prevedere riunioni annuali con il Direttore Generale dell'Azienda al fine di poter verificare l'esito delle decisioni e delle raccomandazioni delle Commissioni Miste Conciliative.
- 6) Rilevata una generale carenza di informazione interna ed esterna alle Aziende sul ruolo e le funzione delle Commissioni Miste Conciliative, si ritiene opportuno formulare un invito alle Direzioni Generali, affinché utilizzino tutti gli strumenti a loro disposizione (circolari, notiziari interni, occasioni di incontro) per diffondere una chiara e puntuale informazione che serva a fugare timori o reticenze del personale interno ed a chiarire che le CMC operano esclusivamente quale secondo livello di reclamo.
- 7) Si raccomanda che nelle prossime riunioni di coordinamento dei presidenti delle Commissioni Miste Conciliative siano presenti alle riunioni anche i segretari delle stesse commissioni.

I Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative prendono atto con viva soddisfazione dell'iniziativa dell'Ufficio del Difensore civico di predisporre e consegnare una cartella di materiale (dottrina, giurisprudenza, letteratura, convegni, normativa) utile a documentare e corredare il lavoro delle Commissioni Miste Conciliative, materiale che sarà periodicamente aggiornato ed integrato.

Sintesi delle risposte al questionario compilato dai Presidenti delle C.M.C. delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Toscane

1) **Rapporti con la stampa locale:**

Domande: sono stati pubblicati i casi? In caso affermativo è stato correttamente esposto il ruolo della C.M.C.?

Risposte:

- in tre Aziende il ruolo della CMC è stato rappresentato correttamente al momento dell'istituzione;
- in una Azienda è stato ben esposto un caso, però con delle grosse imprecisioni sul ruolo della Commissione;
- in una Azienda sono stati pubblicati diversi articoli sull'attività della Commissione. Il suoi compiti sono stati esposti correttamente in quanto si è trattato di interviste rilasciate dal Presidente, ovvero dal responsabile dell'Ufficio di Pubblica Tutela; comunque, non sono mai stati descritti casi;
- in tutte le altre Aziende non risultano notizie stampa sull'attività delle C.M.C. ma solo dell'URP.

2) **Rapporti con i Comitati Etici Locali:**

Domande: se ci sono su quali tematiche si esplicano?

Risposte:

- In una Azienda sono stati instaurati rapporti per la trattazione di problematiche attinenti la cosiddetta responsabilità tecnico-professionale degli operatori sanitari;
- in altra Azienda è stata già programmata a breve scadenza una riunione congiunta Commissioni Miste Conciliative e Comitati Etici Locali;
- in tutte le altre Aziende non sono in atto rapporti di alcun tipo, né è sorta l'occasione di occuparsi di questioni che avessero attinenza con i compiti del C.E.L.

3) **Rapporti con l'Ufficio Relazioni con il Pubblico:**

Domanda: esiste una buona collaborazione?

Risposte:

- In tutte le Aziende è stata segnalata una buona collaborazione con l'URP, rimarcando come questo ufficio svolga una attività essenziale di preparazione, assistenza e compimento del ruolo delle CMC.
- in una Azienda viene lamentato un carente supporto di segreteria, unicamente dovuto a carenza di organico dell'URP;
- in altra Azienda, essendo stato inserito l'Ufficio di Pubblica Tutela, all'interno dell'URP il cui responsabile è anche componente della CMC, tale collaborazione, ovviamente, è resa ancor più ottimale.

4) **Richieste alla C.M.C.**

Domanda: vengono trasmessi. le sole richieste di riesame o anche i reclami di cui sono scaduti i termini di risposta da parte degli U.R.P.?

Risposte:

- In una Azienda vengono trattati anche casi i cui termini di riesame sono scaduti (nella percentuale del 20-30%) e reclami affidati direttamente dal Direttore Generale;
- in altre due Aziende è stato adottato un criterio elastico rispetto alla scadenza dei termini imposti dal regolamento di pubblica tutela per poter riesaminare questioni per le quali i chiarimenti forniti al cittadino dall'URP non sono stati soddisfacenti, ovvero nei casi in cui l'URP non abbia potuto rispondere nei termini perché l'istruttoria è in corso e può essere ragionevolmente conclusa in breve tempo;
- in tutte le altre Aziende, salvo qualche rara eccezione, vengono decise solo le richieste di riesame;

5) **Rapporti con le Direzioni Sanitarie Aziendali.**

Domanda: come si articolano?

Risposte:

- In una Azienda viene richiesta da parte della CMC la consulenza preventiva della Direzione Sanitaria;
- in altra ci si limita a richiedere solo delle informazioni;
- in due Aziende le comunicazioni avvengono solo attraverso l'URP;

- in altra i rapporti sono tenuti dall'Ufficio di Pubblica Tutela;
- in altra ancora, il Presidente della Commissione tiene degli incontri per valutare le rispettive competenze in ordine alle risposte fornite dai sanitari all'URP, su casi di prima istanza;
- in una Azienda non vi è stata occasione di rapporti;
- nelle altre si sono instaurati dei rapporti, ma solo con il Presidente.

6) Rapporti con le Commissioni Consultive dei Medici Pediatri e Generici (per le Aziende Sanitarie territoriali).

- In una Azienda si è tenuta una riunione di coordinamento per chiarire il distinto ruolo dei due organi, stabilendo che la CMC, ovviamente, non ha funzione di interpretazione contrattuale, ma può benissimo esprimere una valutazione sulla corrispondenza di comportamenti singoli e rilevare eventuali inefficiente che non abbiano un rilievo di violazione contrattuale;
- in tutte le Aziende Usl non si è mai instaurato alcun rapporto.

7) Rapporti con gli Ordini e Collegi Professioni degli operatori sanitari.

- In una Azienda il rapporto con l'Ordine dei Medici ed i Collegi professionali si è stabilito in occasione di alcuni confronti istruttori tra operatori e utenti, nella forma della informazione della istruttoria e richiesta di rinvio di un rappresentante che ha partecipato alla riunione;
- in altra Azienda "si è registrata una totale non volontà di collaborazione da parte dell'Ordine dei Medici";
- in altra, ancora, non si è ancora instaurato alcun rapporto;
- in tutte le altre i rapporti risultano "ottimi e proficui".

8) Responsabilità professionale operatori sanitari

Domanda: la C.M.C. tratta questi casi?

Risposte:

- In una Azienda, per la trattazione di questi casi ci si avvale della collaborazione degli Ordini e dei Collegi Professionali;

- in una Azienda viene indicato al cittadino la possibilità di rivolgersi al Difensore civico Regionale;
- in un'altra Azienda, hanno utilizzato i medici della propria Sezione di Medicina Legale, in quanto i consulenti di altre Aziende Sanitarie, con varie motivazioni, hanno sempre rifiutato la collaborazione richiesta;
- in una Azienda, con formale decisione della CMC, viene conferito incarico di esaminare questioni attinenti la responsabilità professionale a due componenti della Commissione, di cui un medico legale;
- in altra ancora, la CMC ha deciso, qualora ravvisasse estremi di responsabilità professionale nel corso dell'esame dei singoli casi, di segnalare la possibilità di specifica azione sia all'utente che al Direttore Generale;
- in una Azienda la Commissione ha ritenuto di non essere competente a decidere sulla responsabilità in considerazione dell'imperfetto contraddittorio, della insufficienza dei mezzi istruttori, della natura di organo interno all'Azienda che è proprio della CMC; ha comunque esaminato i casi sotto il profilo dell'efficienza e della correttezza, proprio per rispondere, quale organismo interno, anche alla domanda di stimolo alla prevenzione delle occasioni di conflitto, a prescindere dalle specifiche responsabilità;
- nelle restanti Aziende viene applicato il principio di "non competenza" nella trattazione di questa materia, ritenendo vincolanti le disposizioni contemplate nei regolamenti nella parte in cui circoscrivono la tutela al "disservizio che abbia negato o limitato al reclamante la fruibilità delle prestazioni".

9) Efficacia delle decisioni delle C.M.C.

Domanda: è stato studiato un sistema per monitorare l'adempimento delle decisioni?

Risposte:

- In una Azienda è stato previsto un riscontro scritto da parte dei responsabili, ai quali il Direttore Generale invia la decisione della CMC;

viene altresì fissato un incontro annuale tra la Commissione e il Direttore Generale per fare il punto della situazione. In occasione dell'ultimo incontro lo stesso Direttore Generale ha ipotizzato il coinvolgimento dell'Ufficio di controllo interno dell'Azienda per un effettivo monitoraggio;

- in altra Azienda non è stato predisposto un sistema di controllo per le esecuzioni delle decisioni, le quali sono quasi tutte di accertamento e non prescrittive; per quelle prescrittive l'esecuzione in sostanza è automatica poiché o si trasformano in ordini del Direttore Generale diretti all'Organizzazione, al quale spetta comunque la vigilanza oppure implicano una facoltà per l'utente, al quale è rimesso di attivarsi per esercitarla;
- in tutte le altre Aziende la materia è ritenuta di squisita competenza del Direttore Generale.

10) Numero dei casi trattati nel 1998 (rinvio).

Il totale dei casi trattati, comprensivi delle Aziende che non hanno inviato il questionario è di 106, così come specificato nella tabella riportata al paragrafo 4.3.22. a pag. 121.

I COMMISSIONE PERMANENTE
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

TESTO UNIFICATO DELLE
PROPOSTE DI LEGGE NN. 619 ed abb.

“Norme in materia di Difensore civico”

Capo I
NORME GENERALI

Art. 1.

(Uffici del Difensore civico)

1. Al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia della persona nei confronti delle pubbliche amministrazioni e di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, è istituito, ai diversi livelli istituzionali, secondo i rispettivi ordinamenti, il Difensore civico. Il Difensore civico collabora con le organizzazioni di difesa civica.
2. Il Difensore civico, ferme le competenze attribuite dalla legge alle autorità di garanzia e di vigilanza, agli organi di controllo e all'autorità giurisdizionale, esercita le funzioni di cui alla presente legge.
3. L'Ufficio del Difensore civico, ai diversi livelli istituzionali nei quali è istituito, gode di autonomia amministrativa e contabile secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.

Art. 2.

(Principi dell'azione del Difensore civico)

1. Il Difensore civico esercita la sua attività in piena autonomia di giudizio ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
2. Il Difensore civico è tenuto a ricevere ciascuna segnalazione o istanza presentate al suo Ufficio indipendentemente dalla propria competenza. Qualora il Difensore civico valuti la propria incompetenza rispetto a segnalazioni o istanze presentate, provvede ad inviarle all'ufficio competente, dandone contemporanea comunicazione all'interessato.
3. Il Difensore civico interviene, a seguito di segnalazioni o istanze presentate da persone fisiche o giuridiche ovvero da formazioni sociali o su specifica

segnalazione degli organi di informazione, a tutela di interessi singoli, collettivi o diffusi, al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi, anche in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241.

4. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al Difensore civico. Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo, in ogni atto di comunicazione o pubblicizzazione, di informare i destinatari della facoltà di rivolgersi al Difensore civico.
5. Il Difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto d'impiego o di lavoro con gli enti di cui all'articolo 3.
6. Al Difensore civico è affidata la vigilanza su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti in condizione di disagio personale e sociale, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità. Il Difensore civico segnala alle autorità competenti modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e le inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e ai rimedi proposti.

Art. 3.

(Soggetti destinatari)

1. Il Difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a) amministrazioni statali centrali, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia;
 - b) aziende statali;
 - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;
 - e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.
2. Il Difensore civico regionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a) amministrazioni regionali;
 - b) aziende regionali;
 - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza delle Regioni;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale regionale;
 - e) amministrazioni statali periferiche, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, ed altre organizzazioni di cui al comma 1, limitatamente all'attività da esse svolta in ambito regionale.

3. Il Difensore civico locale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a) Province, Comuni, Comunità montane ed altri Enti locali;
 - b) Aziende provinciali, comunali ed intercomunali, Consorzi pubblici locali ed Istituzioni;
 - c) Enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza provinciale o comunale;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale locale;
 - e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale locale.

Art. 4.

(Status del Difensore civico)

1. Il Difensore civico, se è dipendente da una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per l'intera durata del mandato e non può conseguire promozioni se non per anzianità.

Art. 4-bis

(Durata del mandato)

1. Il mandato del Difensore civico nazionale è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.
2. Le Province e i Comuni disciplinano nei rispettivi statuti e regolamenti la durata del mandato dei Difensori civici locali.

Capo II DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

Art. 5.

(Ufficio del Difensore civico nazionale)

1. L'Ufficio del Difensore civico nazionale è composto:
 - a) dal Difensore civico nazionale;
 - b) dai Difensori civici aggiunti.
2. Il Difensore civico nazionale è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente della Camera dei Deputati e del Presidente del Senato della Repubblica.

3. Il Difensore civico nazionale nomina, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, sei Difensori civici aggiunti, cui possono essere affidati specifici settori di competenza.
4. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del Difensore civico nazionale le funzioni vicarie sono svolte dal Difensore civico aggiunto delegato o, in mancanza di questo, dal più anziano di età.
5. All'Ufficio del Difensore civico nazionale sono assegnati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato in misura non superiore a trenta unità, su proposta del Difensore civico nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri del Tesoro e della Funzione pubblica, entro novanta giorni dalla data di nomina del Difensore civico nazionale.
6. Le spese di funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.
7. Le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e su parere dello stesso Difensore civico nazionale.

Art. 6.

(Requisiti, incompatibilità ed indennità)

1. Il Difensore civico nazionale è scelto fra i cittadini che, in possesso dei requisiti per essere eletti senatori, diano prova, sulla base di un documentato *curriculum*, per il prestigio personale e l'attività precedentemente svolta, di competenza in materia giuridico-amministrativa, di competenza e di esperienza nel campo della tutela dei diritti dei cittadini, di conoscenza delle pubbliche amministrazioni e di massima garanzia di moralità e di obiettività.
2. I Difensori civici aggiunti devono possedere gli stessi requisiti richiesti per il Difensore civico nazionale.
3. L'Ufficio del Difensore civico nazionale e dei suoi aggiunti è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica, anche elettiva. Il Difensore civico e i suoi aggiunti, per tutto il periodo del mandato, non possono essere iscritti a partiti politici, né svolgere attività politiche.

4. Al Difensore civico nazionale è riconosciuta una indennità di carica pari a quella spettante ai membri della Camera dei Deputati. Ai Difensori civici aggiunti è riconosciuta una indennità di carica pari all'80 per cento dell'indennità spettante al Difensore civico nazionale.

Art. 7.

(Relazione annuale)

1. Il Difensore civico nazionale, tenendo anche conto delle informazioni raccolte dai Difensori civici regionali e locali, redige e trasmette, entro il 30 giugno di ogni anno ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sull'attività complessivamente svolta con riferimento agli accertamenti espletati, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi normativi o organizzativi ritenuti utili o necessari. In casi di particolare gravità ed urgenza può essere presentata una relazione straordinaria.
2. Il Difensore civico nazionale dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi, se del caso, di mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche ai sensi dell'articolo 11-bis del decreto legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico e televisivo. Può altresì rendere pubbliche singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

Capo III

DIFENSORE CIVICO REGIONALE E LOCALE

Art. 8.

(Difensore civico regionale)

1. Ogni regione istituisce l'Ufficio del Difensore civico regionale.
2. All'istituzione del Difensore civico le regioni provvedono con apposita legge che stabilisce la durata del mandato, l'organizzazione, la copertura finanziaria dell'Ufficio e le modalità di funzionamento nell'ambito dei principi fondamentali posti dalla presente legge. Le modalità di nomina del Difensore civico regionale sono stabilite dalla legge regionale in modo da garantire l'imparzialità dell'organo.

3. La legge regionale stabilisce l'indennità per il Difensore civico, la quale non può essere superiore al trattamento economico complessivo corrispondente a quello di componente del Consiglio regionale; può inoltre prevedere l'istituzione di difensori civici aggiunti e stabilisce altresì le dimensioni massime della dotazione organica e le modalità di reperimento del personale.
4. La legge regionale stabilisce i requisiti e le incompatibilità del Difensore civico regionale, in armonia con i principi stabiliti dalla presente legge.

Art. 9.

(Difensore civico locale)

1. Le Province istituiscono l'Ufficio del Difensore civico locale.
2. I Comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti e le comunità montane istituiscono l'Ufficio del Difensore civico locale.
3. L'istituzione dell'ufficio, l'organizzazione, il funzionamento, l'organico e le modalità di elezione del Difensore civico sono stabilite dallo statuto e dai regolamenti dell'Ente locale, nell'ambito delle norme di cui alla presente legge.
4. I Comuni con popolazione non superiore ai 50 mila abitanti si possono convenzionare fra loro, fino a raggiungere la soglia di 50 mila abitanti, per l'istituzione di un Comune Ufficio del Difensore civico. In mancanza di convenzione, nell'ambito territoriale di tali Comuni opera l'Ufficio del Difensore civico locale istituito dalle amministrazioni provinciali. Nei territori montani opera l'Ufficio del Difensore civico costituito dalla comunità montana.
5. Il Difensore civico locale deve possedere i medesimi requisiti del Difensore civico nazionale ed è soggetto alle medesime incompatibilità, limitatamente all'ambito di competenza.
6. Le Province si convenzionano con i Comuni aventi popolazione superiore ai 100 mila abitanti per stabilire modalità di coordinamento dei rispettivi uffici.
7. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce l'eventuale istituzione del Difensore civico locale aggiunto, definendone il numero. Il Difensore civico aggiunto può operare, in base a quanto stabilisce il regolamento, sia per uno specifico settore di competenza, sia per un determinato ambito territoriale.
8. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce l'indennità del Difensore civico locale che non può comunque in nessun caso superare l'indennità massima stabilita per i membri della giunta del rispettivo Ente locale ovvero dell'Ente locale avente popolazione equivalente a quello dell'associazione intercomunale.
9. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

Capo IV
FUNZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

Art. 10.

(Funzioni di sollecitazione e di impulso)

1. Le funzioni di sollecitazione e di impulso nei confronti delle pubbliche amministrazioni sono esercitate sia su richiesta dei soggetti interessati sia d'ufficio e si concludono con specifiche raccomandazioni dirette alle pubbliche amministrazioni stesse. Il Difensore civico compie i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali previsti dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.
2. Il Difensore civico può intervenire su istanza o segnalazione di qualsiasi soggetto, anche se minore, interdetto o inabilitato, nonché enti pubblici o privati e formazioni sociali. L'istanza non è soggetta ad alcuna formalità particolare, è esente da imposta di bollo e può essere presentata a qualsiasi Difensore civico operante sul territorio della Repubblica.
3. Il Difensore civico interviene qualora rilevi casi di cattiva amministrazione nell'attività svolta dai soggetti di cui all'articolo 3 della presente legge.
4. Il Difensore civico, nei limiti della propria competenza, può svolgere indagini relative al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità su tutti i settori delle pubbliche amministrazioni, segnalando agli organi competenti le disfunzioni relative e suggerendo le opportune modifiche da apportare in sede legislativa, regolamentare o organizzativa.
5. Il Difensore civico trasmette le istanze relative a casi di cattiva amministrazione imputabili agli organi comunitari al mediatore europeo, dandone contestualmente notizia al soggetto che ha presentato l'istanza.
6. Il Difensore civico regionale e locale può promuovere e presentare azioni e ricorsi giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi afferenti alle comunità presso le quali svolge il suo ufficio.
7. Il Difensore civico può richiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale relativamente a questioni dal medesimo segnalate. L'autorità giudiziaria informa il Difensore civico della richiesta di archiviazione del procedimento penale.

Art. 11.

(Istruzione)

1. Il Difensore civico, ravvisata l'esigenza di intervenire, richiede informazioni o chiarimenti sull'atto o sul comportamento oggetto del suo intervento.

2. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti o qualora non li ritenga sufficienti, il Difensore civico può:
 - a) accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'articolo 3;
 - b) esaminare ed ottenere il rilascio di copia in carta libera ed in esenzione da diritti d'ufficio di qualunque documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, salvi i limiti previsti per il diritto d'accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801;
 - c) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per esaminare congiuntamente la pratica;
 - d) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del comportamento per avere i chiarimenti necessari;
 - e) promuovere l'attivazione della conferenza dei servizi o dell'accordo di programma, nell'ipotesi in cui la normativa prevede che ciò possa avvenire ad iniziativa dei privati.
3. Qualora ne ravvisi l'opportunità, il Difensore civico può convocare congiuntamente o separatamente le parti per tentare un'azione di mediazione sino al raggiungimento e alla formalizzazione dell'accordo.
4. Il Difensore civico è tenuto al segreto su quanto acquisito sulla base di atti esclusi dal diritto d'accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché su atti segreti o comunque riservati.

Art. 12.

(Conclusioni dei procedimenti di sollecitazione e di impulso)

1. Il Difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla pubblica amministrazione interessata.
2. Il funzionario o l'organo competente può accogliere le richieste del Difensore civico nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato; in caso contrario è tenuto a comunicare al Difensore civico gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni.
3. Qualora le valutazioni del Difensore civico in tutto o in parte non siano state recepite nel provvedimento conclusivo del procedimento, se ne deve dare adeguata motivazione.
4. In caso di inerzia della pubblica amministrazione il Difensore civico può richiedere all'autorità competente la nomina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di atti dovuti, illegittimamente omissi. Nei casi previsti dalla legge ovvero quando per ulteriore inerzia l'autorità competente ometta la nomina del commissario *ad acta* nei tempi fissati dalla richiesta, il Difensore civico, previa ulteriore diffida, procede alla nomina di un proprio commissario *ad acta*, definendo il termine massimo entro cui il provvedimento deve essere emanato. Le spese relative all'azione del

commissario nominato dal Difensore civico sono a carico dell'ente inadempiente.

5. Qualora il Difensore civico, sollecitato da un'istanza, ritenga che nell'applicazione delle norme di legge o delle disposizioni regolamentari si dia luogo a un'ingiustizia, può suggerire al soggetto chiamato in causa le soluzioni che consentano di regolare secondo giustizia il caso del richiedente e proporre all'autorità competente le misure che egli giudichi atte a porvi rimedio, nonché suggerire le opportune modifiche alle disposizioni legislative o regolamentari.
6. Il Difensore civico comunica l'esito dell'intervento all'interessato, indicando le eventuali iniziative che egli può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Art. 13.

(Funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali)

1. La funzione di composizione dei conflitti è finalizzata sia a tutelare i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia a ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali e si esplica mediante l'azione di mediazione tra le parti in lite.
2. Qualora l'istanza al Difensore civico abbia ad oggetto un atto amministrativo suscettibile di impugnazione giurisdizionale, essa deve essere presentata dai soggetti interessati entro trenta giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa dell'atto. È comunque fatta salva la facoltà di proporre, anche oltre il predetto termine, istanza ai sensi dell'articolo 10 della presente legge.
3. La competenza dell'Ufficio del Difensore civico si determina sulla base dell'efficacia degli atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale. È competente il Difensore civico nazionale per gli atti amministrativi ad efficacia nazionale o pluriregionale; è competente il Difensore civico, regionale o locale, per gli atti amministrativi con efficacia limitata ai rispettivi ambiti territoriali.
4. L'Ufficio del Difensore civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti, individuabili sulla base dell'atto impugnato, nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli. Contestualmente, il Difensore civico convoca il rappresentante dell'amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n.241, è verbalizzato dal Difensore civico ed è immediatamente esecutivo.
5. Il Difensore civico può disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la sospensione cautelare dell'atto per un periodo non superiore a trenta giorni, e, in caso di omissione di atti da parte dell'Amministrazione, nomina un commissario *ad acta* per l'adozione di essi.

6. Nelle ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al Difensore civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al Difensore civico e, comunque, per un termine massimo di sei mesi.
7. In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al Difensore civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Gli interessati hanno comunque facoltà di rivolgersi al Difensore civico ai sensi dell'articolo 9 della presente legge.

Art. 14.

(Sanzioni)

1. I destinatari degli interventi del Difensore civico sono tenuti ad agevolare il compito del Difensore civico stesso.
2. Il Difensore civico, in caso di mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati segnala il fatto all'amministrazione di appartenenza al fine dell'adozione di eventuali provvedimenti disciplinari, secondo le norme stabilite dai diversi ordinamenti e secondo quanto disposto dalle norme contrattuali.
3. L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede, salvo che, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta del Difensore civico, questi non gli comunichi la richiesta di archiviazione con atto motivato.
4. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al Difensore civico.

Capo V

ENTRATA IN VIGORE E NORME TRANSITORIE

Art. 15.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore tre mesi dopo il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Art. 16

(Norme transitorie)

1. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano il proprio ordinamento ai principi fondamentali contenuti nella presente legge.
2. Qualora, dopo il termine di cui al comma 1, la regione permanga priva di legge sul Difensore civico, il presidente del consiglio regionale nomina il Difensore civico regionale che opera come tale, sino alla nomina del Difensore civico regionale conseguente all'attuazione della legge regionale nel frattempo entrata in vigore, secondo i criteri e le modalità che la presente legge stabilisce per il Difensore civico nazionale.
3. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il consiglio dell'Ente locale non abbia approvato o modificato il proprio statuto e il proprio regolamento del Difensore civico per adeguarlo ai principi della presente legge, il Difensore civico regionale nomina a tal fine un commissario *ad acta* che provvede in via sostitutiva entro 60 giorni dalla nomina. Qualora il consiglio regionale o il consiglio dell'Ente locale non nomini il Difensore civico entro i termini stabiliti dai rispettivi ordinamenti ovvero non nomini il proprio primo Difensore civico, il presidente del rispettivo consiglio provvede in via sostitutiva alla nomina del Difensore civico che resta in carica sino alla nomina del Difensore civico da parte del competente organo.
4. Nei Comuni con popolazione non superiore a 100 mila abitanti nei quali l'Ufficio del Difensore civico è stato costituito ed è operante in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge, l'Ufficio medesimo esercita le funzioni previste dalla presente legge sino alla costituzione dell'ufficio comune di cui all'articolo 9, comma 4, che deve avvenire entro un anno.

***Elenco dei Difensori civici locali e Comuni convenzionati con il
Difensore civico regionale***

Provincia di Arezzo

LAURA GUIDELLI

Comuni convenzionati:

Anghiari, Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castellarco di Sopra, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Manciano della Chiana, Monterchi, San Giovanni Valdarno, Subbiano.

Provincia di Pistoia

VINCENZO NARDI

**Comunità Montana
Amiata Grossetana**

MICHELE NANNETTI

Comuni convenzionati:

Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano.

**Comunità Montana
Appennino Pistoiese**

KATIUSCIA TORSELLI

Comuni convenzionati:

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

Comunità Montana Garfagnana

ANTONELLA PIERONI

Comuni convenzionati:

Camporgiano, Careggine, Castelnuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Sillano Vergemoli, Villa Collemandina.

**Comunità Montana Valtiberina
Toscana**

LUCIANO CIMBOLINI

Comuni convenzionati:

Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Pieve Santo Stefano, Sansepolcro, Sestino

Comuni Chianti Fiorentino

MARCELLO POSSENTI

Comuni Convenzionati:

Bagno a Ripoli, Barberino Val D'Elsa, Greve in Chianti, Taver-nelle Val di Pesa, San Casciano

Comuni Val di Cornia

LUCIANO DUE

Comuni Convenzionati:

Campiglia Marittima, Monteverdi M.mo, Sassetta, Suvereto

Comuni associati Val di Nievole

BEATRICE CHELLI

Comuni Convenzionati:

Buggiano, Chiesina Uzzanese, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Ponte Buggianese, Uzzano.

Comprensorio Comuni

CESARE BIANCALANA

Comuni Convenzionati:

Capannori, Porcari.

Comprensorio Comuni

GIULIVO RICCI

Comuni Convenzionati:

Aulla, Comano, Podenzana, Tresana, Zeri.

Comune di Arezzo

ANNA MARIA NUTI

Comune di Barga

MANUELE BELLONZI

Comune di Calci

SANDRA MUNNO

Comune di Camaiore

SANDRA TRIGLIA

Comune di Campi Bisenzio

MARIA CRISTINA MANGIERI

Comune di Carrara

FERNANDO BERTOLI

Comune di Cascina

ADRIANO GIACCHETTI

Comune di Castagneto

Carducci

CLAUDIO TRAINI

Comune di Castelnuovo

Berardenga

FABIO FINETTI

Comune di Empoli

ANTONINO BONDÌ

Comune di Figline Valdarno

GIUSEPPE TAMBURRINO

Comune di Fiesole

LUCIANO ALOIGI

Comune di Follonica

MASSIMILIANO QUERCETANI

Comune di Grosseto

FRANCESCO RUSSO

Comune di Livorno

MARIA PIA LESSI

Comune di Manciano

ENRICO SANTINELLI

Comune di Montalcino

SANDRA CAPPELLI

Comune di Monteroni d'Arbia

GIOVANNA NANNI

Comune di Montignoso

SALVATORE SAJEVA

Comune di Pieve Fosciana

ELEONORA GIULIANI

Comune di Piombino

RAFFAELLO SIMONCINI

Comune di Pontedera

GIULIANO DE VICTORIIS

Comune di Prato

BENIAMINO FEDELINO

Comune di San Miniato

FILIBERTO SCORZOSO

Comune di San Vincenzo

CLAUDIO FONTANA

Comune di Sesto Fiorentino

BRUNELLA TARLI

Comune di Sorano

FELICE NUCCI

Comune di Vecchiano

ALDO FANELLI

Comune di Vico Pisano

STEFANO PUCCINELLI

**Comunità Montana Mugello,
Alto Mugello, Val di Sieve e**

**Comuni convenzionati con il
Difensore civico regionale:**

ROMANO FANTAPPIÈ

Comuni convenzionati:

Barberino del Mugello, Borgo San
Lorenzo, Dicomano, Firenzuola,
Londa, Marradi, Palazzuolo sul
Senio, Pelago, Pontassieve,
Reggello, Rufina, San Godenzo,
San Piero a Sieve, Scarperia,
Vaglia, Vicchio.