

REGIONE TOSCANA



IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA

Relazione 2006

Firenze, marzo 2007

Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana
Via dei Pucci, 4 – 50122 Firenze

tel. 055/2387800 – fax 055/210230
numero verde 800018488

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

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

Nel corso del 2006 si è confermata la tendenza alla crescita della Difesa civica in Toscana, già messa in evidenza per il biennio 2004-2005.

In particolare ha continuato a diffondersi la Difesa civica locale, dei comuni singoli e associati, delle Province e delle Comunità Montane. Va ricordata la recente istituzione del Difensore civico del Circondario Empolese-Valdelsa che costituisce una novità importante sia per l'ampiezza del territorio e del numero dei Comuni interessati, sia per la corretta tendenza ad una gestione associata dell'istituto.

La popolazione toscana che fruisce direttamente della tutela non giurisdizionale raggiunge ormai più del 67% del totale, anche se quattro capoluoghi di Provincia sono tuttora privi di difensore civico.

Di fatto, anche in assenza di una norma statale che lo stabilisca, il resto degli abitanti della Toscana possono avvalersi della Difesa civica provinciale o regionale in base al principio di sussidiarietà.

Esiste pertanto nella nostra regione una "rete" di Difesa civica che opera come un sistema integrato al servizio dei cittadini. Chiunque, persona fisica o soggetto giuridico, voglia avvalersi della tutela può rivolgersi a qualunque punto della "rete" e ricevere accoglienza senza rifiuti per incompetenza. Intatti, anche quando vi sia un problema di competenza il Difensore civico locale avvia comunque la pratica e la trasmette al Difensore civico competente.

Il monitoraggio dell'attività dell'ufficio regionale è completo e sistematico mentre il tentativo di estenderlo a tutta la Difesa Civica locale incontra difficoltà di ordine pratico dovute alla mancanza di un minimo di strutture disponibili specialmente nei comuni più piccoli. Non si dispone perciò ancora di dati statistici quantitativi e qualitativi, sulla Difesa civica locale che si sta cercando di rilevare mediante "schede esiti" da tempo disponibili, ma utilizzate solo in un numero limitato di casi.

Vanno ancora ricordate le frequenti riunioni della Conferenza regionale della Difesa civica (mediamente sei l'anno) che sono occasioni per rinsaldare la reciproca collaborazione, per confrontare le rispettive esperienze e per discutere specifiche problematiche anche pervenendo a motivate risoluzioni verso le autorità competenti (si ricorda in particolare quella sulle risorse idriche).

Si è riferito, nella Relazione 2005, sul lavoro della Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome per presentare al Parlamento una proposta di legge quadro sulla Difesa civica. La proposta è stata messa a punto nel corso del 2006 e presentata alla Camera col numero 1879 dagli onorevoli Migliori, Spini ed altri.

La presentazione è avvenuta dopo un Convegno internazionale promosso dalla Presidenza del Consiglio regionale e dal Difensore civico regionale, a Firenze il 16 ottobre 2006, articolato in un confronto tra modelli di Difesa civica in alcuni Stati europei e in una tavola rotonda sulla proposta di legge, tra parlamentari di Camera e Senato di maggioranza e di opposizione, la proposta di legge tende ad assicurare alla Difesa civica italiana una disciplina organica di principi e ad istituire il Difensore civico nazionale. Finora alcune leggi statali hanno incidentalmente riguardato la Difesa civica, come la legge 142/90 sulle autonomie locali, la legge 241/90 sul diritto di accesso, la legge 267/2000 come testo unico sulle autonomie. Incidentalmente si è detto, ma non in modo organico come avviene negli altri paesi europei. Anche il Difensore civico nazionale esiste nella quasi totalità degli Stati aderenti alla Unione Europea. Anzi, una delle indicazioni per l'adesione dei nuovi Stati alla Unione Europea è proprio quella della esistenza della Difesa civica.

Dunque in Italia l'istituto della Difesa civica è ancora debole, scarsamente conosciuto e insufficientemente utilizzato. La legge, se approvata, potrebbe invertire la tendenza e far penetrare la Difesa civica nel nostro ordinamento e nella nostra cultura politica, giuridica e istituzionale. E' ora compito della Conferenza nazionale dei Difensori civici esercitare le opportune pressioni affinché la proposta di legge numero 1879, assegnata alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, venga discussa e approvata.

In conclusione, le perduranti debolezze della difesa civica in Italia, trovano un significativo anche se non risolutivo compenso in Toscana, grazie al sostegno degli organi regionali, all'impegno professionalmente competente e fortemente motivato del personale addetto all'ufficio, (pur insufficiente numericamente a fronte della crescente attività) e ad una strategia di comunicazione recentemente culminata nella cerimonia inaugurale della Difesa civica Toscana per l'anno 2007. Cerimonia che si ripeterà ogni anno a sottolineare il rilievo istituzionale della tutela non giurisdizionale, certo meno importante, ma con pari dignità rispetto alle funzioni giudiziarie dei Tribunali ordinari, amministrativi e contabili.

Giorgio Morales

Sommario

1	Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2006	7
2	Singoli settori di intervento	14
2.1	Amministrazioni statali e parastatali	14
2.2	Sanità	14
2.2.1	Il quadro normativo di riferimento	16
2.2.2	Un cenno alle problematiche di genere in sanità	17
2.2.3	La casistica più rilevante nel corso del 2006	17
2.2.4	Tutela dei soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati: sviluppi della L. 210/92	25
2.2.5	Principali gruppi di lavoro e iniziative in sanità nel 2006	26
2.2.6	Le riforme normative necessarie e le problematiche aperte	27
2.3	Assistenza sociale	28
2.3.1	Normativa vigente	28
2.3.2	Caratteristiche generali	29
2.3.3	Residenze Sanitarie Assistite	30
2.3.4	Invalidità	32
2.3.5	Barriere Architettoniche	33
2.4	Problematiche relative all'immigrazione e all'emigrazione	33
2.4.1	Immigrazione	34
2.4.2	Emigrazione	39
2.5	Governo del territorio	39
2.5.1	Urbanistica	41
2.5.2	Ambiente	42
2.5.3	Edilizia residenziale pubblica	45
2.6	Controlli sostitutivi	48
2.6.1	Procedura sostitutiva per adempimenti relativi a consegna degli impianti dell'acquedotto	50
2.7	Servizi pubblici	52
2.7.1	Problematiche comuni alle varie tipologie di servizi	52
2.7.2	Acqua	53
2.7.3	Telefonia	58
2.7.4	Trasporti	59
2.7.5	ENEL	61
2.7.6	Gas	61
2.7.7	Poste Italiane	63
2.8	Pubblico impiego e previdenza	64
2.8.1	Considerazioni generali	64
2.8.2	Lavoratori esposti all'amianto	64
2.8.3	Tutela dei componenti le Commissioni Pari Opportunità	65
2.8.4	Evoluzione del quadro normativo	66
2.8.5	Previdenza	67
2.9	Tributi	68
2.10	Sanzioni amministrative	71
2.11	Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa	72
2.11.1	Il mutamento del quadro normativo	72
2.11.2	Casistica	74
2.12	Il diritto allo studio	75

2.12.1	Diritto allo studio universitario	75
2.12.2	Diritto allo studio scolastico	76
2.13	Affari istituzionali.....	77
3	La rete territoriale di tutela della Toscana	78
4	Attività di promozione.....	79
5	Il coordinamento nazionale.....	81
6	Collaborazioni internazionali	83
APPENDICE	.....	85
Tabelle	.....	87
P.d.L. "Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale"	.....	118
Elenco Difensori civici regionali e Province autonome	.....	123
Elenco Difensori civici locali.....	.....	127

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2006

I dati sulle pratiche attivate nel 2006 mostrano una sostanziale tenuta per quanto attiene alla casistica inerente i vari settori d'intervento del Difensore Civico Regionale.

Si registra invece una forte riduzione del numero di istanze presentate dai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati. Sono state infatti aperte n. 542 pratiche relative a quest'ultima tipologia contro 1014 del 2005.

Pratiche aperte			
Settori	anno 2004	anno 2005	anno 2006
Sanità legge 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	351	1.014	541
Tutte le altre pratiche	1.087	1.372	1.284
Totale	1.438	2.386	1.825

Come già evidenziato nella relazione 2005 e come più diffusamente esplicitato nel paragrafo dedicato a questa tematica della presente relazione, il picco di domande registrato nel 2005 era dovuto alla possibilità da parte degli operatori sanitari di presentare entro il 25.11.05 le domande di risarcimento per i danni subiti. Le domande da parte degli operatori nel 2005 erano state infatti 602 sulle 1014 totali inerenti questa tipologia. Pertanto nel 2006 si registra in realtà un incremento di tali istanze presentate dai cittadini (511 istanze nel 2006 rispetto alle 412 del 2005).

Per quanto attiene l'attività complessivamente svolta negli undici macrosettori di intervento del Difensore Civico Regionale si riporta di seguito la suddivisione dei casi trattati, rinviando alle tabelle dell'appendice la rappresentazione grafica degli stessi.

Pratiche aperte		
Settori	Totale	Percentuale
Affari istituzionali	98	5,36%
Attività produttive	17	0,89%
Controlli sostitutivi	9	0,48%
Emigrazione immigrazione	32	1,70%
Imposte e sanzioni amministrative	123	6,71%
Istruzione	39	2,11%
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	84	4,57%
Sanità	770	42,16%
Servizi pubblici	213	11,66%
Sociale lavoro e previdenza	246	13,42%
Territorio	194	10,61%
TOTALE	1.825	100,00%

L'esame generale dei casi trattati e delle più rilevanti problematiche emerse viene svolto nei successivi paragrafi. Di seguito invece si rappresenta un quadro sintetico dell'attività svolta.

Nel settore "Affari Istituzionali" sono state aperte 98 pratiche. Buona parte di esse riguarda l'emissione di pareri nelle più svariate materie, ma vi sono anche diversi casi inerenti la nomina ed il relativo possesso dei requisiti da parte dei difensori civici locali. Una discreta parte di casi sono stati affrontati in diretta connessione con i difensori civici locali, in relazione anche alla competenza territoriale e per materia nell'ottica di un buon coordinamento della rete della difesa civica.

Nel settore "Attività produttive" abbiamo ricevuto 17 istanze. Si tratta di un numero esiguo che non ha comportato l'esame di problematiche diverse rispetto al passato.

In materia di "Controlli sostitutivi" si è consolidata la tendenza ad un calo, già manifestatosi in modo più drastico nel 2005, a seguito della giurisprudenza costituzionale cui però ha fatto seguito nel 2006 una specifica pronuncia del Consiglio di Stato. Tali tematiche saranno diffusamente affrontate nello specifico paragrafo. Le 9 istanze presentate hanno riguardato ritardi ed inadempimenti imputabili agli Enti Locali.

In materia di "Emigrazione/immigrazione", sono state aperte 32 pratiche che hanno comunque consentito uno studio approfondito nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali in particolar modo degli immigrati. Sono stati affrontate varie tematiche: dal rilascio dei permessi di soggiorno al riconoscimento dei titoli di studio, all'acquisto della cittadinanza, al ricongiungimento familiare.

Il settore "Imposte e sanzioni amministrative" (in totale 123 casi) ricomprende sia le istanze in materia tributaria - statale, regionale e locale - che quelle relative a sanzioni amministrative conseguenti a violazioni del codice della strada. Queste ultime, in numero di 57, hanno riguardato per la maggior parte questioni inerenti l'applicazione del Codice della Strada in ordine alla decurtazione dei "punti" dalla patente di guida.

Nel corso del 2006 sono state aperte complessivamente n. 65 pratiche relative ai tributi, di cui 16 relative a tributi statali, 22 regionali e 27 locali. I tributi maggiormente interessati sono stati IRPEF, canone Rai, imposta di bollo, tasse automobilistiche regionali, ICI, Tarsu-Tia e Cosap.

Nel settore dell' "Istruzione" sono state ricevute n° 39 istanze in ordine sia al diritto allo studio scolastico sia a quello universitario. Le tematiche affrontate nel primo caso hanno riguardato alcuni servizi connessi, quali la mensa e il trasporto scolastico, la concessione di buoni libro, i diritti degli alunni disabili, l'edilizia scolastica, la formazione delle classi, il

reperimento degli insegnanti ed il corretto funzionamento degli organi collegiali. In ambito universitario, in collaborazione con l'Ufficio del Garante dei diritti degli studenti, sono state seguite in particolare pratiche riguardanti l'ammissione a corsi di laurea, il trasferimento tra atenei e le borse di studio.

Nel settore "Procedimento amministrativo e accesso agli atti" sono state aperte complessivamente 84 pratiche, inerenti sia il diritto di accesso (con richiesta di riesame alla Pubblica Amministrazione), sia il procedimento amministrativo sotto gli aspetti della partecipazione, obbligatorietà della motivazione, conclusione entro il termine di legge o di regolamento.

Nel settore della "Sanità" sono state aperte complessivamente n. 770 pratiche. Una gran parte di esse riguarda l'assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini ed emoderivati, tutelati dalla L. 210/92. Questo risultato è stato possibile anche quest'anno grazie alla convenzione stipulata con le Associazioni Comitato Famiglie Talassemici, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati e la Fondazione Futuro Senza Talassemia, che hanno messo a disposizione dell'ufficio tutta l'esperienza e fornito tutta l'assistenza necessaria per dare un buon servizio ai cittadini. Per questa tipologia di pratiche l'ufficio del Difensore civico regionale della Toscana continua a costituire il punto di riferimento, a livello nazionale, nel garantire tutela ed informazione ai danneggiati, siano essi utenti od operatori del Servizio Sanitario Nazionale. Tale attività si svolge anche nei confronti dei difensori civici locali e regionali, delle associazioni di volontariato, delle organizzazioni sindacali e dei collegi e ordini delle professioni sanitarie.

Le altre istanze inerenti la "Sanità" hanno riguardato in gran parte le ipotesi di responsabilità professionale del personale sanitario. Per istruire queste pratiche l'ufficio si avvale di una convenzione ad hoc con il Dipartimento di medicina legale dell'Università di Firenze. Numerosi sono state però i casi riguardanti altre tematiche. Di particolare rilevanza quelli inerenti le modalità di redazione della documentazione clinica, il consenso informato, alcune questioni specifiche riguardanti le patologie tumorali e la salute mentale, i farmaci non a carico del servizio sanitario nazionale e le liste d'attesa.

Le pratiche trattate dal Difensore civico nel settore dei "Servizi pubblici" sono state 213. Si tratta di un settore in espansione, che ricomprende tutte le segnalazioni dei cittadini relative a disfunzioni, ritardi ed omissioni dei gestori dei servizi idrici, telefonici, di trasporto, dell'energia elettrica, del gas e dei servizi postali.

Nell'ambito della gestione dei reclami relativi ai predetti disservizi si è riscontrata una attenzione ridotta, da parte dei Gestori, rispetto alle modalità di trattamento delle richieste

dell'utenza. Vengono infatti denunciate, con sempre maggiore frequenza, le difficoltà incontrate nell'ottenere risposte chiare e concretamente risolutive da parte dei call center che spesso gestiscono i reclami presentati dagli utenti. Di particolare rilievo gli interventi della Commissione Mista Conciliativa, operante in materia di servizi idrici, che ha esaminato nel 2006 60 reclami contro i 15 del 2005. Si segnala inoltre il lavoro svolto dall'ufficio con la collaborazione di alcuni difensori civici locali, sempre in tema di servizi idrici, che ha consentito l'elaborazione di un documento che ha raccolto una serie di principi migliorativi della gestione da inserire nelle varie Carte dei Servizi e/o nei regolamenti dei Gestori. Nell'ottobre 2006 le Autorità di Ambito (AATO) e i soggetti Gestori hanno mostrato la loro disponibilità ad accogliere le proposte formulate.

Nel settore "Sociale, Lavoro e Previdenza" sono state aperte complessivamente 246 pratiche. Fra queste buona parte riguarda l'assistenza sociale. Le tematiche più significative sono rappresentate dall'inserimento nelle residenze sanitarie assistite con le relative liste d'attesa, dai problemi legati al riconoscimento dell'invalidità civile, dall'inserimento lavorativo dei disabili, dal mancato accoglimento delle richieste di parcheggi riservati, dall'inserimento in strutture idonee dei giovani portatori di handicap certificati in situazione di gravità e dal permanere delle barriere architettoniche. Le pratiche riguardanti il rapporto di pubblico impiego presentano una discreta varietà di materie sottoposte all'attenzione. In particolare si tratta di quesiti inerenti le assunzioni, i concorsi pubblici, gli infortuni sul lavoro, la mobilità tra PP.AA, le indennità retributive, la correttezza delle mansioni assegnate, il mobbing e la tutela della maternità. 57 istanze, infine, hanno interessato la previdenza in particolare in materia di ritardi o errori di calcolo da parte dell'Inps. La diffusa preoccupazione dei cittadini rispetto alla imminente effettiva applicazione delle modifiche introdotte dalla riforma previdenziale di cui alla L. 243/2004 a decorrere dal 2008, hanno inoltre fatto crescere le richieste d'intervento consulenziale ed interpretativo nei confronti degli Istituti previdenziali.

Il settore denominato "Territorio" ha avuto complessivamente 194 pratiche. Di queste buona parte in materia di urbanistica; diversi sono gli aspetti trattati: dalla pianificazione urbanistica alla valutazione di legittimità degli interventi edilizi, a questioni di viabilità e toponomastica. In materia ambientale sono state presentate istanze soprattutto in tema di inquinamento, di igiene pubblica, di difesa del suolo, di svolgimento di attività pericolose per la salute e di consorzi di bonifica. Discreta anche la presenza di istanze nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica.

Completiamo l'esame dei dati di attività relativi al 2006 con l'indicazione del numero delle **pratiche chiuse** (1796), raggruppate per settori secondo la tabella sotto riportata.

Pratiche chiuse		
Settore	Totale	%
Affari istituzionali	104	5,77
Attività produttive	16	0,87
Controlli sostitutivi	6	0,32
Emigrazione immigrazione	27	1,46
Imposte e sanzioni amministrative	136	7,53
Istruzione	46	2,52
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	80	4,42
Sanità	648	36,04
Servizi pubblici	199	11,07
Sociale Lavoro e Previdenza	308	17,07
Territorio	226	12,55
Totale complessivo	1.796	100,00

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

Nella tabella che segue sono illustrate le varie tipologie di attività che sono state necessarie per portare a compimento le suddette 1796 pratiche. Tali singole attività possono essere necessarie anche più volte per concludere una singola pratica.

Attività
Istruttoria verso P.A.
Redazione parere/assistenza per ricorso
Riesame istanza accesso atti amministrativi
Necessaria modifica normativa
Convocazione responsabile del procedimento
Richiesta consulenza medico legale
Tentativo di conciliazione
Nomina commissario ad acta
Trasmissione e/o collaborazione con altri difensori civici

Per quanto riguarda le **modalità di presentazione delle istanze**, quella più diffusa consiste ancor oggi nella nota scritta trasmessa per posta, tramite fax o posta elettronica, seguita dal ricevimento dell'utente direttamente in sede. Particolarmente consistente è anche la consulenza telefonica. Il contatto diretto e personale con gli addetti dell'ufficio è spesso preferito ed è particolarmente rassicurante per l'utente che si sente gratificato

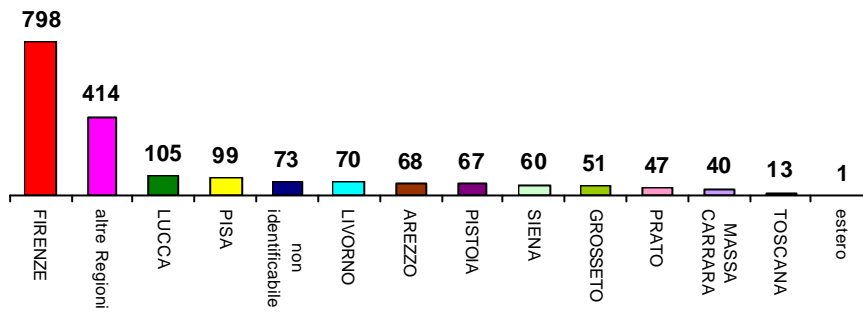
per il solo fatto di trovare un interlocutore che lo ascolta e che è in grado di orientarlo verso gli uffici competenti.

Per quanto riguarda la residenza degli istanti, che possono essere più di uno per la stessa pratica, la maggior parte (767) risiede nella provincia di Firenze. Si conferma pertanto quanto già segnalato anche nella precedente relazione, ovvero che il numero delle istanze diminuisce con l'aumentare della distanza geografica tra il cittadino e la sede dell'ufficio regionale (58 istanti di Grosseto, 44 di Massa Carrara). Per questo è indispensabile rafforzare la "rete" della difesa civica, che consenta anche al cittadino più lontano dalla sede di Firenze di accedere al servizio del Difensore civico Regionale, tramite i difensori civici locali che ricevono la richiesta e la trasmettono al nostro ufficio.

Provincia	N. istanti per Provincia
AREZZO	68
FIRENZE	798
GROSSETO	51
LIVORNO	70
LUCCA	105
MASSA CARRARA	40
PISA	99
PISTOIA	67
PRATO	47
SIENA	60
TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio)	13
ALTRE REGIONI	414
ESTERO	1
NON IDENTIFICABILE (E-MAIL)	73
TOTALE Istanti	1.906

Si sottolinea anche il dato abbastanza significativo relativo al numero dei cittadini provenienti da altre regioni (411) che si rivolgono al Difensore civico della Toscana. Si tratta per la stragrande maggioranza di persone che chiedono assistenza per proporre richiesta di indennizzo ai sensi della legge n. 210/1992 e questo conferma ancora una volta il ruolo di punto di riferimento a livello nazionale che il Difensore civico regionale ha assunto negli ultimi anni in questo importante e delicato settore.

Numero Istanti per Provincia



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

Luogo evento per Provincia	N. pratiche
AREZZO	70
FIRENZE	767
GROSSETO	58
LIVORNO	77
LUCCA	100
MASSA CARRARA	44
PISA	116
PISTOIA	66
PRATO	35
SIENA	60
TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio)	7
altre Regioni	411
estero	6
sconosciuto	8
TOTALE LUOGHI	1.825

2 SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO

2.1 Amministrazioni statali e parastatali

L'attività svolta dall'ufficio ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 127/97 si è indirizzata, in prevalenza, nei confronti del Ministero della Salute e riguarda l'applicazione della legge n. 210/92. Abbiamo ricevuto in quest'ambito 542 istanze delle quali sarà dato conto più dettagliatamente nel successivo paragrafo dedicato alla Sanità.

Le altre amministrazioni interessate dall'attività dell'ufficio sono state quella finanziaria, sia a livello centrale che periferico (Agenzia delle Entrate) il Ministero dell'Interno con le sue articolazioni territoriali, il Ministero per i Beni culturali e ambientali con le relative Soprintendenze dislocate in Toscana ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (12 pratiche).¹

Fra le amministrazioni parastatali anche nel 2006 gli enti previdenziali sono quelli maggiormente investiti dalle richieste di intervento dei cittadini per quanto concerne sia l'INPDAP che l'INPS e l'INAIL.

2.2 Sanità

In sanità nel corso del 2006 il Difensore civico ha aperto 770 pratiche (pari al 42% circa del totale delle pratiche aperte nell'anno). Il 70% di queste pratiche, ovvero 542 pari al 30% delle pratiche complessivamente aperte nell'anno, riguarda la casistica in materia di L. 210/92, relativa ai danni da vaccini, emotrasfusioni, emoderivati.

Questa casistica è dovuta al fatto che il Difensore civico della Toscana è punto di riferimento nazionale, come emerge anche dai dati riportati nell'appendice statistica. Le istanze pervengono infatti da tutte le Regioni italiane.

In questa sede va osservato che il numero delle pratiche riguardanti la L. 210/92 rimane particolarmente significativo, pur se di gran lunga inferiore a quello dello scorso anno.

Infatti dobbiamo far rilevare che il 2005 ha visto un picco di istanze da parte degli operatori sanitari in forza della prossima scadenza dei termini per la richiesta d'indennizzo e della pronuncia del Giudice Costituzionale che estendeva anche agli operatori

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

sanitari contagiati da HCV e HBV la possibilità di presentare richiesta di indennizzo.

In materia sanitaria il restante 30% delle pratiche aperte è così composto: il 17% è relativo ad ipotesi di responsabilità professionale di medici ed altro personale sanitario (130 pratiche totali, pari al 7% delle istanze complessive del 2006), le altre pratiche riguardano disservizi e problematiche relative più in generale all'organizzazione dei servizi sanitari.

La rilevanza di pratiche relative ad ipotesi di responsabilità professionale è frutto della sperimentazione in atto sui percorsi di tutela in sanità. In quest'ambito il Difensore civico si occupa dei reclami inerenti ipotesi di responsabilità professionale degli operatori sanitari e delle segnalazioni che hanno riflessi organizzativi generali dei servizi sanitari, mentre la rimanente tipologia di reclami è rimessa ai meccanismi di tutela interna delle Aziende Sanitarie (Ufficio Relazioni Pubbliche e Commissione Mista Conciliativa).

Come già anticipato nella Relazione 2005 e come vedremo in seguito, nel corso del 2006 la Regione Toscana ha ulteriormente affinato la procedura di tutela dei cittadini con D.G.R.T. 392/2006. Verso la fine del 2006 è stato possibile in particolare risolvere finalmente il problema della tutela della riservatezza dei dati sensibili insito nella trasmissione automatica del reclamo in materia tecnico professionale al Difensore civico da parte delle Aziende Sanitarie a fronte di reclami presentati dai cittadini alle medesime.

Rinviando per ulteriori approfondimenti al paragrafo specifico sulla responsabilità professionale, è da auspicare che il 2007 veda finalmente una più organica gestione dei reclami in materia di responsabilità tecnico-professionale.

Ciò per quanto attiene al completamento delle fasi di attuazione del sistema di monitoraggio, del sistema di arbitrato e conciliazione, ma soprattutto per quanto attiene al maggior rispetto dei tempi e delle modalità previste da parte delle diverse strutture sanitarie preposte a rispondere agli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP).

In questo contesto, si torna a sottolineare l'esigenza che all'URP (cui spetta il compito di gestire l'istruttoria) siano forniti riscontri in modo rapido e tempestivo dalle strutture interne alle Aziende Sanitarie. In particolare si è registrata una notevole riduzione dei tempi laddove le Direzioni Sanitarie aziendali hanno legato la valutazione di risultato dei Dirigenti ai tempi di risposta ai reclami pervenuti tramite l'URP.

2.2.1 *Il quadro normativo di riferimento*

Come già accennato nell'introduzione, la D.G.R.T. 392/2006 ha consentito di riorganizzare il percorso di tutela, semplificando la gestione di quei reclami di tipo tecnico professionale per i quali la risposta della Direzione dell'Azienda Sanitaria sia soddisfacente per l'utente. In queste ipotesi il Difensore civico provvede infatti ad archiviare la pratica. Restano tuttavia da puntualizzare le modalità con le quali il Difensore civico provvede ad accertare che l'utente è soddisfatto della risposta ricevuta.

Si è aperta invece la problematica connessa alle modalità con le quali il Difensore civico può ricevere quei reclami che sono diretti all'Azienda Sanitaria e da questa trasmessi al Difensore Civico.

Infatti, ai sensi della vigente normativa in materia di tutela dei dati sensibili, la tutela della cosiddetta Privacy non è opponibile al Difensore civico solo quando l'istanza gli pervenga direttamente dall'utente o dai suoi aventi causa. Sussiste invece l'opponibilità quando l'istanza è rivolta direttamente all'Azienda Sanitaria.

La soluzione prospettata è quella della nomina del Difensore civico regionale a responsabile esterno del trattamento dei dati sensibili da parte delle Aziende Sanitarie.

Peraltro la puntuale informazione dell'URP dell'ASL all'utente circa la possibilità di rivolgersi direttamente anche al Difensore civico regionale per istanze inerenti la responsabilità tecnico professionale sta facendo sì che comunque sia aumentato il numero delle segnalazioni che pervengono direttamente all'ufficio del Difensore civico, come mostrano le statistiche in appendice alla presente relazione.

È in fase avanzata anche il dibattito sulla possibile gestione delle richieste risarcitorie tramite modalità alternative di arbitrato e conciliazione. L'auspicio è che il 2007 veda finalmente avviarsi la fase di sperimentazione di queste nuove modalità.

Quanto sopra vale anche per il monitoraggio di questa tipologia di reclami per il quale la Regione ha già provveduto a mettere a punto un prototipo che prevede fra l'altro l'analisi della casistica medico legale del contenzioso e che potrà essere utilizzato anche da questo Ufficio, in ottemperanza alle previsioni già presenti nei Piani Sanitari Regionali fin dal 2002.

La recente approvazione degli accordi regionali decentrati per i pediatri di libera scelta ha ribadito l'obbligo di visita domiciliare per i pediatri, da tempo oggetto di contenziosi in ambito professionale per quanto attiene l'analisi della casistica da parte del Difensore civico.

Si segnala inoltre l'adozione nel corso del 2006 della Delibera della Giunta Regionale Toscana n. 706/06, avente ad oggetto "Linee di indirizzo per l'informazione, la partecipazione e il

consenso della persona sottoposta a terapia elettroconvulsivante", frutto dell'attività del gruppo di lavoro istituito in attuazione della L.R. 39/, *Regole del sistema sanitario regionale in materia di applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altrisimili interventi di psicoturgia*, con delibera di Giunta 1092/04 *Costituzione del gruppo di lavoro denominato "Comitato per la valutazione ed il monitoraggio degli interventi di terapia elettroconvulsivante"*, nel quale è presente anche un funzionario dell'ufficio del Difensore civico.

2.2.2 Un cenno alle problematiche di genere in sanità

In relazione a quelle che sono le problematiche di genere, è particolarmente arduo per quanto attiene la casistica sottoposta all'esame del Difensore civico, stabilire se vi sia una prevalenza di genere nei soggetti che presentano istanza al Difensore civico. Ciò anche in considerazione del fatto che non c'è talvolta identità fra soggetto richiedente e soggetto nei cui confronti si è verificato il disservizio.

Va tuttavia evidenziato che alcune problematiche relative alla gestione delle patologie tumorali, quali ad esempio i tempi d'attesa per la radioterapia post intervento chirurgico per tumore al seno e le modalità di refertazione dello screening mammografico sono questioni riguardanti prettamente il genere femminile.

Va inoltre segnalato che, coerentemente con i dati nazionali, anche la casistica del Difensore civico in materia di responsabilità professionale evidenzia il settore dell'ostetricia e ginecologia come uno dei settori ove si ha il numero maggiore delle segnalazioni.

Questi casi tuttavia seppur classificati come reclami in materia di responsabilità professionale ostetrico ginecologica non sono necessariamente indicativo di soli danni fisici danni riportati dalla donna, potendo infatti riguardare anche i danni da parto al figlio, circostanza che ha evidenti riflessi per quanto attiene entrambi i genitori, ma che in relazione ad una classificazione di genere non può non essere presa in considerazione.

2.2.3 La casistica più rilevante nel corso del 2006

Di seguito si dà sinteticamente conto delle problematiche generali emergenti dall'analisi delle singole pratiche.

Problematiche generali emergenti dall'esame della casistica in materia di presunte ipotesi di responsabilità professionale

Per quanto attiene la responsabilità professionale, si evidenzia come l'attuazione delle D.G.R.T. 462/2004 e 392/2006,

seppur incompleta, abbia portato già ad un incremento del numero delle segnalazioni al Difensore civico.

Riguardo alle problematiche generali emergenti dalla casistica, si richiama l'attenzione sulle seguenti problematiche:

1. si continuano a riscontrare problemi con le **modalità di redazione della documentazione clinica** per quanto attiene gli interventi ed i ricoveri ospedalieri. L'aumento del numero di interventi con ricoveri brevi (*day surgery*), ha contribuito a far sì che le cartelle cliniche siano ancora più sintetiche. Più in generale si continuano a registrare la mancata documentazione di passaggi importanti nel diario clinico (la parte della cartella clinica in cui i medici dovrebbero scrivere cosa accade durante il ricovero e perché si è scelto di adottare determinate terapie, o prescrivere determinati esami). Infine, contrariamente a quanto dispone la normativa circa l'obbligo di chiudere la cartella clinica alla fine di ogni ricovero e consegnarla in archivio, si continua ad assistere a fenomeni di utilizzo della stessa cartella clinica per più ricoveri successivi nello stesso reparto.

È necessario che la Regione e le Aziende Sanitarie si attivino per la formazione degli operatori nella redazione della cartella clinica e che si dia corso a forme di monitoraggio e verifica sulle modalità di compilazione, anche tenuto presente che *“le omissioni imputabili al medico nella redazione della cartella clinica rilevano come nesso eziologico presunto, atteso che l'imperfetta compilazione della stessa non può, in via di principio, ridondare in danno di chi vanta un diritto in relazione alla prestazione sanitaria”* Cass. Civ., sez. III, 21 luglio 2003, n. 11316. La mancanza di passaggi documentati nella cartella clinica non pone né l'utente (né chi la esamina a posteriori) in grado di comprendere il perché di determinate scelte nella gestione del caso. Anche per quanto attiene la Day surgery, giustamente diffusa alla luce degli sviluppi della tecnologia, è quanto mai opportuno che si giunga ad una accurata documentazione.

2. Per quanto attiene il problema relativo alle **modalità con la quale i presidi sanitari pubblici e privati documentano l'acquisizione del consenso** all'intervento chirurgico o alla terapia da parte della persona interessata all'intervento (il **consenso informato**²) nonostante che la Regione Toscana sia

² È opportuno ricordare che non esiste un obbligo normativo espresso di acquisire in forma scritta il consenso informato, fatti salvi tre casi in cui c'è una espressa disposizione normativa (consenso ad eseguire l'esame HIV, consenso alla somministrazione di vaccini, emoderivati ed emotrasfusioni, consenso alla donazione di organi tra viventi), sempre più la dottrina e la giurisprudenza concordano circa l'opportunità di un consenso informato scritto e la Commissione regionale di Bioetica ha redatto, nel 1994, alcune linee guida per il consenso informato, recepite dal Consiglio Regionale già 21 febbraio 1995. Inoltre il Codice di deontologia medica raccomanda la formalizzazione scritta del consenso laddove l'intervento o la terapia comportino un rischio per la vita e/o per l'incolumità del paziente e la Convenzione di Oviedo (Convenzione del Consiglio D'Europa del 4 aprile 1997, ratificata con L. 28-03-2001, n. 145 e quindi legge dello Stato Italiano

stata la prima Regione ad adottarle nel 1993 i progressi sono piuttosto sporadici, soprattutto nel fare comprendere che:

- a. Il consenso informato è un processo che non si esaurisce con la formalizzazione del consenso, ma che parte da un approfondito colloquio;
- b. È al medico e non ad altre figure professionali che spetta il compito di acquisire la formalizzazione del consenso, che non può essere delegata ad altre figure professionali. Non è purtroppo infrequente assistere a moduli che risultano firmati anche dal medico, ma rispetto ai quali l'utente sostiene che sono stati sottoposti alla sua firma da personale infermieristico anteriormente alla firma del medico.
- c. In passato questo processo era soggetto a distorsioni, soprattutto in relazione all'utilizzo di modulistica con formule vaghe e generiche, utilizzo che purtroppo permane; accanto a tale fenomeno si sta assistendo oggi anche all'eccesso opposto: si vanno diffondendo moduli "preconfezionati" da varie società scientifiche per determinate discipline che contengono tutte le possibili complicazioni. Si tratta di moduli scritti usualmente in carattere piccolo, di difficile lettura per un paziente cui questo viene sottoposto magari pochi minuti prima di un intervento di day surgery. Inoltre in questi moduli si riportano troppo spesso le possibili complicazioni con termini eccessivamente tecnici, di difficile comprensione per personale non medico e magari non di quella specifica disciplina. I moduli cercano di sintetizzare il momento dell'informazione e quello della formalizzazione del consenso che sono invece da tenere ben distinti. Per quanto attiene l'informativa, si osserva come, per gli interventi routinari in elezione, potrebbe essere consegnato materiale più dettagliato e comprensibile, ferma restando l'insostituibilità del colloquio fra medico e paziente. Considerato che anche nei casi di intervento in *day surgery* il paziente è comunque solitamente visitato nei giorni precedenti all'intervento dal medico, è opportuno che in quell'occasione si provveda all'informativa e che l'acquisizione del consenso e l'informativa non siano qualcosa che si riduce alla firma di un modulo (magari

vincolante per tutte le strutture sanitarie), all'art. 5 prevede espressamente l'obbligo di acquisizione del consenso libero e chiaro della persona interessata e la necessità che gli siano illustrati chiaramente sia la natura dell'intervento e della terapia previsti che i rischi relativi. Si evidenzia che neppure la convenzione prevede tuttavia che l'espressione del consenso debba risultare da un documento scritto. (Si riporta la norma: «5. *Règle générale*. Une intervention dans le domaine de la santé ne peut être effectuée qu'après que la personne concernée y a donné son consentement libre et éclairé.

Cette personne reçoit préalablement une information adéquate quant au but et à la nature de l'intervention ainsi que quant à ses conséquences et ses risques.

La personne concernée peut, à tout moment, librement retirer son consentement.»)

sottoposto all'interessato da personale infermieristico) pochi minuti prima dell'intervento.

3. Nel contesto di una gestione dell'ospedalizzazione giustamente ispirata a ridurre al minimo indispensabile la degenza, è opportuno che sia data la massima attenzione ad attivare meccanismi di raccordo sia tra Medico di Medicina Generale e struttura ospedaliera nella gestione delle dimissioni protette (ed in questo contesto resta da attuare il protocollo d'intesa con i medici di Medicina Generale di cui alla D.G.R.T. 1038/2005), sia nel fornire all'utente la possibilità di fare riferimento diretto alla struttura in caso di complicazioni che sopravvengano dopo la dimissione.
4. Sembra infine da affrontare il tema della registrazione anche i colloqui della guardia medica, come avviene già per il 118, perché nel corso della casistica osservata più volte il Difensore civico si è trovato ad avere a che fare con due diverse versioni dei fatti. Si evidenzia che un simile beneficio non sarebbe a beneficio esclusivo degli utenti, ma andrebbe anche a beneficio degli operatori.

Problematiche specifiche legate a patologie tumorali

Come accennato in premessa, sia nel 2005 che nel 2006 si sono posti due casi relativi allo screening mammografico nell'ambito della casistica relativa alla responsabilità professionale che, pongono un problema generale di informativa alle donne, che deve essere esaustiva e completa, senza diventare difensiva e terrorizzante. Citando dalle risposte ricevute dall'ufficio "le attività di screening organizzato, non sono assimilabili alla normale attività diagnostica in quanto l'esame viene effettuato in presenza di un quesito diagnostico, ma al fine di prevenzione secondaria": in altre parole un conto è eseguire un esame radiologico per rispondere ad un quesito diagnostico circa un nodulo al seno o in qualsiasi altra parte del corpo umano, altro è valutare se quella parte del corpo che, nel 95% dei casi risulterà sana, presenti o meno aree sospette sulle quali indagare ulteriormente.

È bene considerare che la scelta di eseguire gli screening è utile se teniamo presente che si riescono a diagnosticare patologie tumorali in anticipo e, per quanto attiene lo screening mammografico, citando da un'altra risposta "su 10.000 donne fra i 50 e i 69 anni sottoposte a screening mammografico vengono mediamente diagnosticati 60 casi di tumore, mentre altri 12 [sempre su 10.000 N.d.A.] casi non vengono identificati". Ciò premesso, dagli approfondimenti effettuati nei casi concreti è emerso anche che (citando da un'altra risposta) "eventuali reperti o segni di benignità, (ovvero con valore predittivo di tumore inferiore al 3 - 5%), non vengono segnalati nella risposta consegnata alla donna che ha effettuato l'esame in quanto

creerebbero ansia, in genere non giustificata, determinerebbero la richiesta di accertamenti in genere inutili e, sulla base di esperienze ormai consolidate", porterebbero a interventi chirurgici o diagnostici invasivi per casi di "falsi positivi". Questo comportamento è chiaramente sancito in letteratura e recepito nelle principali linee – guida internazionali, recepite anche dal sistema sanitario della Toscana." Va ribadito che siamo in presenza di controlli che le Aziende Sanitarie della Regione Toscana attuano gratuitamente, su tutto il territorio regionale, senza il pagamento di ticket o di altro contributo e che altrimenti non tutte le donne effettuerebbero di loro iniziativa. La differenza con una "normale" mammografia in cui si paga il ticket è che alle donne per le quali la risposta è negativa, si provvede all'invio di un prestampato che informa della negatività dell'esame, diverso da quello che sarebbe il referto di una mammografia, che comunque descriverebbe invece la zona esaminata e le eventuali anomalie, anche se benigne. Questo pur con il controllo fisico dei radiogrammi da parte di due diversi radiologi. La percentuale dei casi di "falso positivo" che evolvono in negativo è pari all'1% - 2%, una refertazione precisa comporterebbe costi molto più alti per la collettività e probabilmente risultati analoghi, con l'esecuzione di approfondimenti invasivi e addirittura interventi chirurgici forse inutili e quindi dannosi per le donne, oltre che costosi. Forse informare le donne che lo screening mammografico se pur utilissimo presenta quei margini di possibile errore sopra evidenziati, causa l'evoluzione infausta dei cd "falsi positivi" scoraggerebbe l'utenza a sottoporsi ad un esame in alcuni casi salvavita, come recita una recente campagna regionale. C'è tuttavia da chiedersi, pur registrando la circostanza che la Regione dichiara di attenersi alle linee guida internazionali, se l'approccio attualmente scelto di non refertare le anomalie benigne non sia eccessivamente paternalistico e se non spetti in ultima analisi alle donne decidere consapevolmente con i propri medici se approfondire o meno, pur in presenza di un bassissimo livello di possibilità che la situazione evolva in modo infausto.

Sempre per quanto attiene la problematica delle patologie tumorali si ritiene opportuno evidenziare due segnalazioni, ancora in corso di istruttoria, dalle quali sembrerebbe emergere una difformità di attuazione delle disposizioni relative alla possibilità di attuare la terapia del dolore nelle fasi terminali delle patologie tumorali: si tratta solo di due segnalazioni, che tuttavia evidenziano una preoccupante disparità di trattamento e soprattutto una mancata informativa al paziente, sia in ambito ospedaliero che in ambito di follow up domiciliare da parte del Medico di Medicina Generale, nel quadro di un progetto di Assistenza Domiciliare Integrata. A prescindere dall'esito delle istruttorie in corso è opportuno che sia pienamente attuata

l'informativa ai pazienti oncologici la cui patologia tenda purtroppo ad evolvere verso un esito mortale.

Salute mentale

Come abbiamo visto nell'illustrazione relativa agli sviluppi normativi la riflessione intorno alla terapia elettroconvulsivante in atto in Regione Toscana ha portato, nel corso del 2006 all'adozione di una delibera relativa a linee guida tese a fornire ai malati cui venga proposta questa terapia un'informativa più dettagliata rispetto a quella, peraltro già abbastanza dettagliata e approfondita, attualmente in uso. Il gruppo di lavoro è stato anche un utile momento di approfondimento e di scambio che ha visto la fattiva collaborazione di tutte le strutture. Sulla base delle linee guida internazionali attualmente in uso, è stata predisposta inoltre una scheda per il monitoraggio a campione della documentazione clinica. A questa elaborazione ha partecipato anche l'ufficio del Difensore civico regionale.

Farmaci non a carico del Servizio Sanitario Regionale

Anche durante questo anno l'Ufficio è stato particolarmente attivo nel trattare pratiche aventi ad oggetto il diniego espresso dalle apposite Commissioni ex DGR 493/01 presenti all'interno delle varie Aziende sanitarie che hanno il compito di concedere determinati benefici economici per l'acquisto di farmaci non a carico del SSR, da parte di pazienti affetti da particolari patologie.

In via preliminare, è doveroso precisare come diversi dinieghi derivino da una non corretta formulazione della domanda, in particolare dalla non completezza della documentazione sanitaria circa il piano di trattamento terapeutico proposto e l'inefficacia delle procedure terapeutiche appropriate definite da linee guida consolidate.

In secondo luogo bisogna sottolineare come la DGR493/01 presenti la duplice faccia di una stessa medaglia: da un lato ha il grandissimo merito di potersi applicare ai casi più disparati data la sua indeterminatezza di fondo nella definizione delle patologie, dall'altro quegli stessi profili di indeterminatezza possono essere talmente elevati da non sapere più qual è il suo effettivo ambito di applicazione e da rimettere la decisione esclusivamente alla volontà della Commissione che di volta in volta è chiamata a decidere.

Ed in effetti diverse pratiche giunte all'Ufficio come diniego di contributi ex DGR 493/01 non avevano nulla a che fare con tale delibera perché, ad esempio, la richiesta effettuata rientrava in un diverso percorso terapeutico (il caso era inerente alla richiesta di contributi economici al fine di acquistare protesi dentarie, quando

tale disciplina è prevista con determinate condizioni in un progetto specifico).

Da segnalare, infine, un possibile conflitto tra il Settore competente della Giunta regionale e le singole Commissioni (il caso del favismo dove la Commissione ha disatteso le indicazioni provenienti dal Settore) o tra le singole commissioni stesse: si è verificato un caso in cui lo stesso paziente con la stessa patologia abbia avuto l'assenso da una Commissione e poi, trasferitosi di residenza presso un'altra Provincia, il diniego dall'altra Commissione.

Nel corso del 2007 la Delibera sarà probabilmente oggetto di revisione. Si auspica che siano prese in considerazione le istanze avanzate da questo Ufficio in merito alla necessità di motivare approfonditamente i dinieghi, ad interpellare, laddove ci siano perplessità, il medico che ha effettuato la prescrizione, alla presa in carico del paziente da parte della Direzione Sanitaria Aziendale per l'eventuale illustrazione delle alternative.

Liste di attesa

Novità importanti sono intervenute nel corso dell'anno 2006 circa l'annoso problema delle liste di attese per la prenotazione di visite ed esami specialistici.

Si sottolineano al riguardo le Delibere di Giunta Regionale n.143 del 27 febbraio 2006 e n. 867 del 20 novembre 2006.

La DGR 143/06, nell'ambito del più vasto progetto speciale "Visite specialistiche: un obiettivo di qualità", presente all'interno del Piano Sanitario Regionale 2005-07, ha stabilito un tempo massimo di attesa di giorni 15 per l'esecuzione di una prima visita specialistica in ambito ginecologico, cardiologico, oculistico, neurologico, dermatologico, ortopedico e otorinolaringoiatrico (tali presentazioni rappresentano oltre il 60% delle prime visite specialistiche erogate annualmente sul territorio regionale e risultano fra le prime dieci per frequenza di prenotazione). Nel caso in cui le Aziende sanitarie non siano in grado di rispettare il suddetto termine al cittadino è dovuto un risarcimento economico pari a € 25.

La DGR 867/06 ha integrato la precedente deliberazione estendendo il diritto al risarcimento economico di € 25 anche per quelle prestazioni sanitarie diagnostiche strumentali di Radiologia convenzionale ed Ecografia superiori ad un tempo massimo di attesa di 30 giorni.

La stessa DGR 143/06, oltre a prevedere un "bonus" per gli utenti, prevede anche un "malus" nel caso in cui entro 48 ore dalla data di prenotazione dell'esame prenotato ed accettato l'utente non abbia preannunciato la rinuncia o l'impossibilità a recarsi nel luogo. In tal caso è comunque dovuto il versamento della quota di compartecipazione al costo della prestazione.

Per il momento, presso l'Ufficio non sono ancora giunte istanze sulla richiesta di risarcimento.

Tutte queste disposizioni sono relative ai tempi di attesa per indagini diagnostiche: si torna a segnalare che al Difensore civico pervengono lamentele relative ai tempi di attesa per gli interventi chirurgici in elezione; il numero di queste lamentele non è quantitativamente significativo, ma va considerato che non è facile che l'utente si risolva ad avanzare una lamentela nei confronti del reparto ove sta per essere operato. Spesso la lamentela è contenuta a corollario (ed è il motivo per il quale si muove la protesta) di istanze in materia tecnico professionale relative alla mancata tempestiva diagnosi di determinate patologie: uno dei "danni" che gli utenti riconducono alla tardiva diagnosi è il fatto che si sono resi conto di doversi operare velocemente e che visti i tempi d'attesa nel pubblico si sono dovuti rivolgere al privato. Ciò premesso, nonostante chiare disposizioni normative nazionali, la problematica delle liste d'attesa per gli interventi cd. "in elezione" persiste. Peraltro i costi di un esame diagnostico sostenuto privatamente sono di gran lunga inferiori a quelli di un intervento chirurgico. Si torna quindi a richiamare l'attenzione sul problema.

Normativa sulla cremazione

Un caso di particolare interesse su cui l'Ufficio è intervenuto è stato quello inerente l'interpretazione della normativa in materia di cremazione, in particolare sulla possibilità di cremare un "prodotto abortivo".

A tal proposito l'Azienda sanitaria aveva negato la suddetta possibilità fornendo una interpretazione meramente letterale dell'art.7 del D.P.R. 285/90, rubricato approvazione del Regolamento di Polizia mortuaria che per i prodotti abortivi (in questo modo vengono bruscamente definiti i concepiti nell'età di gestazione fra le 20 e le 28 settimane) parlava soltanto di permessi di trasporto e di seppellimento rilasciato dalla competente azienda sanitaria.

L'Ufficio ha coinvolto nel caso anche l'apposito Settore della Giunta Regionale contestando l'interpretazione data dall'Azienda sanitaria e proponendone un'altra di carattere evolutivo basata non solo sullo spirito della normativa successiva, ma anche su dati testuali ben precisi quali il Decreto ministeriale 1 luglio 2002, il cui art.3, nello stabilire la misura massima della tariffa per la cremazione, prende in considerazione fra le varie fattispecie anche le ipotesi di cremazione previste all'art.7 del D.P.R. 285/90.

Questa interpretazione è stata fatta propria anche dagli Uffici regionali giungendo alla risoluzione positiva del caso.

L'Ufficio si è poi attivato affinché il parere emesso dagli Uffici regionali fosse reso noto a tutti i Direttori generali delle singole

ASL ed Aziende ospedaliere al fine di prevenire l'insorgere di nuovi casi di tal genere.

2.2.4 Tutela dei soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati: sviluppi della L. 210/92

Una prima lettura delle statistiche del 2006, che sono riportate in appendice, potrebbe fare pensare ad un crollo della domanda nel corso del 2006: il 2005 si chiudeva infatti con 1014 casi trattati, contro i 542 del 2006. In realtà, come già evidenziato nella relazione 2005, nel commento statistico e nelle numerose pubblicazioni di commento ai dati nel corso dell'anno, il dato del 2005 è dovuto ad un picco di richieste da parte degli operatori sanitari (602 su 1014) che nel 2006 sono state inferiori. Ciò in considerazione del fatto che, in assenza di pronunce del legislatore a seguito della sentenza C. Cost. 476/2002, la scadenza per la presentazione della domanda per gli operatori sanitari era il 25/11/2005. L'ufficio ha comunque proseguito ad accogliere domande anche nel corso del 2006. Come evidenzia la tabella in appendice, se depuriamo il dato dalla domanda di assistenza degli operatori sanitari (che da 602 casi nel 2005 è crollata a 31 casi nel 2006), la domanda è addirittura aumentata nel 2006 (412 nel 2005 e 511 nel 2006), abbiamo quindi addirittura un incremento del 19,37% nel corso del 2006. Ciò è frutto della capillare attività informativa dell'ufficio, proseguita anche nel corso del 2006. Se confrontiamo il dato con il 2004 (342 pratiche in totale), l'aumento è addirittura del 49,42%.

L'ufficio del Difensore civico regionale nel 2006 ha sostenuto un notevole sforzo, per cercare di redigere un "vademecum" che risponde a tutte le problematiche relative all'attuazione della L.210/92, ed è diretto alle Associazioni di Volontariato e Tutela e ai Patronati presenti sul territorio nazionale. Fra i problemi di attuazione che ha presentato infatti la L. 210/92, non va dimenticata la circostanza che le modalità particolarmente selettive con le quali sono state esaminate le domande di indennizzo, per le quali era invece auspicabile una lettura più "dalla parte del cittadino", ha portato spesso al rigetto di domande fondate nel merito ma con inesattezze nelle modalità di redazione. Il vademecum renderà anche più semplice il ruolo delle Associazioni di volontariato e tutela e dei patronati che operano sul territorio e che non si vedranno costrette ad inviare al Difensore civico richieste di consulenza ed assistenza, potendo assistere direttamente sul territorio i cittadini in modo più efficace e rapido. Questo vale anche per le Aziende Sanitarie chiamate a curare l'istruttoria.

Se nel corso del 2006 si è registrata la positiva attenzione di molti parlamentari Toscani alle problematiche della L. 210/92, con l'impegno *bipartisan* dell'On. Valdo Spini e del Senatore Riccardo Migliori a sostenere le riforme normative che propongono di allargare la tutela, si pone come necessità ineludibile che si proceda alla modifica della normativa, con particolare riferimento a:

1. abolizione o riapertura dei termini per la presentazione delle domande, tenuto conto che la possibilità di avanzare richiesta di indennizzo non è stata (e continua a non essere) pubblicizzata;
2. adeguamento degli indennizzi alla variazione annuale dell'indice ISTAT;
3. ammissione di certificazioni mediche in caso di smarrimento della documentazione clinica attestante la somministrazione della pratica trasfusionale o vaccinale;
4. fissazione di termini più ampi e più certi per i ricorsi amministrativi con abrogazione della norma che prevede il silenzio-rigetto.

Da tenere presente che, al di là del disagio e delle sostanziali ingiustizie che l'attuale normativa provoca e continua a provocare, laddove i cittadini decidano legittimamente di trasferire la propria istanza in sede giurisdizionale, lo Stato si trova a dover risarcire danni i cui costi sono superiori ad un ragionevole adeguamento degli indennizzi e alla riapertura dei termini³, tanto più che le Associazioni di utenti danneggiati avevano accettato l'eventualità che il legislatore optasse per rendere la richiesta di indennizzo alternativa alla via risarcitoria.

2.2.5 *Principali gruppi di lavoro e iniziative in sanità nel 2006*

Per quanto attiene i gruppi di lavoro cui l'ufficio partecipa abbiamo sopra dato conto della partecipazione al *Comitato per la valutazione* ed il monitoraggio degli interventi di terapia elettroconvulsivanti. Anche il Gruppo di lavoro sull'attuazione della Carta dei Servizi è stato ricostituito nel corso del 2006 e si è più volte riunito; per quanto attiene la Commissione Attività Diabetologiche, da segnalare fra l'altro che, nel corso del 2006, un positivo confronto con una rappresentanza del Consiglio Sanitario

³ Nell'audizione del 23/01/2007 alla XII Commissione Affari Sociali della Camera il Ministro della Salute riferiva: "...nel corso degli ultimi anni si è registrata una crescita particolarmente rilevante del contenzioso giurisdizionale (...) sono stati proposte moltissime cause di richiesta di risarcimento del danno biologico ex art. 2043 c.c., per le quali spesso il Ministero è condannato a corrispondere ingenti somme. Recentemente, ad esempio è stata liquidata una somma di oltre 13.000.000,00 di euro, disposta con sentenza del Tribunale di Bari nei confronti di 53 talassemici che avevano citato in giudizio l'Amministrazione. Attualmente sono oltre 1.500 le sentenze in lista d'attesa per essere liquidate, con relative spese legali."

Regionale, nella cui sede si erano inizialmente espresse riserve in merito ai caratteri ritenuti eccessivamente vincolanti della proposta di delibera nata in seno alla Commissione per il percorso del diabetico in ospedale, che forse porterà finalmente all'adozione della delibera relativa al percorso assistenziale e che comunque ha visto il comune assenso su un documento condiviso da parte di un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti della Commissione (al cui interno era rappresentato anche l'ufficio del Difensore civico) e del Consiglio Sanitario.

Per quanto riguarda la partecipazione ad iniziative, l'esperienza dell'Ufficio per quanto attiene la tutela in sanità è stata oggetto di una relazione da parte dell'Ufficio nel corso del Convegno del Co.M.L.A.S (Coordinamento Medici Legali Aziende Sanitarie) a Genova, mentre il Difensore civico è stato invitato ad illustrare la propria attività di tutela a favore dei cittadini danneggiati da emoderivati, emotrasfusioni e vaccini a Verona. La tematica della L. 210/92 è stata anche oggetto di un incontro con i Parlamentari eletti in Toscana, e il Difensore civico regionale della Toscana è stato ascoltato dalla competente Commissione presso il Senato della Repubblica.

2.2.6 Le riforme normative necessarie e le problematiche aperte

Di rilievo sono le problematiche connesse con la circostanza che le direttive regionali in materia di tutela non sono state completamente attuate. In particolare si richiama l'attenzione sui seguenti punti:

1. L'Azienda Ospedaliera Universitaria Pisana non ha mai ritenuto opportuno (dalle linee guida del 1994) procedere alla nomina del Presidente e del relativo supplente della Commissione Mista conciliativa, che non opera quindi presso l'Azienda, mentre l'Azienda Ospedaliera Universitaria di Careggi non ha ancora provveduto a segnalare al Difensore civico le indicazioni, pervenute dalle Associazioni di Tutela e Volontariato, in merito alla scelta del Presidente e del supplente, dimessosi da anni per motivi di sopravvenuta incompatibilità e mai sostituito.
2. Non appena la delibera relativa al percorso privacy sarà operativa il Difensore civico provvederà a convocare i Presidenti ed i Vicepresidenti delle Commissioni, al fine di confrontare i rispettivi regolamenti di procedura, dal momento che ancora oggi ci sono procedure piuttosto difformi sul territorio regionale. Anche per quanto attiene la trasmissione dei reclami tecnico professionali al Difensore civico è necessario comunque che la procedura si avvii in maniera uniforme in tutta la Regione. Al momento solo l'Azienda Sanitaria di Viareggio e l'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese

trasmettono sistematicamente i reclami tecnico professionali al Difensore civico mentre, per quanto attiene alle altre Aziende, l'Azienda Sanitaria di Pisa fornisce all'utente informazioni circa la competenza del Difensore civico a trattare i reclami tecnico professionali ed in tal modo il reclamo perviene all'ufficio del Difensore civico a cura dell'utente.

3. Laddove le Aziende Sanitarie hanno ancorato alla retribuzione della produttività individuale le modalità di risposta ai reclami, questi ultimi si sono notevolmente ridotti: ciò dovrebbe far riflettere le altre Aziende Sanitarie.
4. Si auspica che finalmente sia messo a punto il sistema di monitoraggio sui reclami tecnico professionali che pervengono al Difensore civico in modo da, come già recitava il Piano Sanitario Regionale 2002 – 2004, ribadito dal P.S.R. 2005 – 2007, utilizzare i dati sui conflitti *“per favorire strategie di formazione del personale e risposte organizzative e tecnico scientifiche”*
5. Anche per quanto attiene l'inizio della sperimentazione di modalità di arbitrato e conciliazione è opportuno che finalmente possa avere inizio quanto meno la fase sperimentale dell'arbitrato e conciliazione nel corso del 2007.

Si evidenzia che molte delle tematiche enunciate rispondono a previsioni dei Piani Sanitari Regionali e di delibere della Giunta Regionale. Tuttavia appare ancora lungo il cammino perché dall'enunciazione teorica si passi all'attuazione pratica. Fa sperare però il fatto che trattandosi di atti spesso già oggetto di attenta e laboriosa negoziazione con le Aziende Sanitarie, con la Regione e con le Associazioni di Tutela nel settore dovrebbe esserci già un'effettiva condivisione che dovrebbe ridurre se non annullare gli ostacoli alla loro concreta attuazione.

2.3 Assistenza sociale

2.3.1 Normativa vigente

Il diverso concetto di salute, individuato e perseguito come obiettivo primario nel Piano Sanitario Regionale 2005 -2007 e focalizzato su una nuova idea di benessere fisico e sociale, è alla base del nuovo assetto normativo regionale.

I positivi risultati ottenuti in via sperimentale dalle Società della Salute per il raggiungimento di questo fine, ottenuti mediante la gestione integrata dei servizi socio-sanitari, hanno portato all'approvazione, da parte del Consiglio e della Giunta regionale,

delle deliberazioni G.R. n. 442 del 19/06/06 "Indicazioni alle Società della Salute per la prosecuzione della sperimentazione per l'anno 2006" e Delibera C.R. n. 80 del 26/07/06 "Modifiche alla deliberazione del Consiglio regionale 24/09/03 n. 155 (Atto di indirizzo regionale per l'avvio della sperimentazione delle Società della Salute)" per la prosecuzione della sperimentazione delle SdS.

Nel corso del 2006 hanno trovato piena attuazione le molte e importanti novità in campo normativo, emanate nel 2005 e finalizzate al miglioramento dell'accesso ai servizi e alle nuove forme individuate per un più appropriato utilizzo degli stessi.

Riteniamo utile ricordare le tre norme che rappresentano i pilastri legislativi del nostro sistema sociale:

- Piano Sanitario Regionale 2005-2007 (approvato con delibera del C.R. n. 22 del 16/02/05), definisce i criteri guida e i principi ispiratori dell'integrazione istituzionale e della programmazione di politiche integrate, unica risposta idonea al soddisfacimento del benessere psicofisico della persona.

- L.R. 24 febbraio 2005 n. 41 " Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" che incentiva forme innovative di gestione unitaria dei Servizi Sociali e Sanitari da parte delle Aziende Sanitarie.

- DPGR 3 gennaio 2005 n. 11/R "Regolamento di attuazione dell'art. 5 quater della L.R. 47/91 Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche" nel quale per la prima volta, oltre all'handicap fisico, viene riconosciuto e valutato anche l'handicap psichico nelle richieste per l'accesso ai contributi erogati per l'eliminazione delle barriere architettoniche .

- Utile richiamare infine, perché ancora non sufficientemente conosciuta dai cittadini, la Sentenza della Corte di Cassazione n. 8060/2004, con la quale la Suprema Corte ha stabilito che l'indennità di accompagnamento può essere riconosciuta anche se c'è la possibilità di svolgere autonomamente gli atti quotidiani della vita, tipici dell'età, ma la persona non è in grado di uscire e camminare da sola fuori della propria abitazione. Con questa interpretazione estensiva la Corte ha confermato che l'impossibilità di "autonoma deambulazione" ai sensi dell'art. 1 L. 18/1980, può identificarsi con l'incapacità di uscire di casa senza accompagnamento.

2.3.2 Caratteristiche generali

Come ricordato nel precedente paragrafo, l'aspetto più innovativo nell'erogazione dei servizi dell'Assistenza sociale nel nostro territorio è legato allo sviluppo di una profonda cultura basata sui principi dell'integrazione istituzionale e della programmazione di politiche integrate, secondo le direttive che la

Regione ha formulato nel PSR 2005-2007, che attua una profonda trasformazione del concetto di Sistema Sociale Toscano, nel senso di una piena integrazione sociale e sanitaria al fine di assicurare il diritto alla salute intesa prima di tutto come stato di benessere nella più ampia accezione del termine.

L'Ufficio pertanto ha focalizzato la propria attenzione sull'attuazione dei nuovi indirizzi normativi, cercando una mediazione alle controversie più diffuse. Tra queste sempre in aumento le istanze, 25, legate alla mancata o insufficiente erogazione di contributi, all'indennità di accompagnamento, a forme di assistenza domiciliare non idonee al bisogno, alla negata assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle quali vanno aggiunte tutte le richieste con analoghe problematiche che sono trattate, per competenza, dai difensori civici locali, le quali, aumentando il numero di interventi su queste problematiche, mettono costantemente in luce un quadro sociale sempre più in difficoltà e ampliano il ventaglio degli interventi in tutti i campi dell'assistenza. Per questo motivo, all'attività legata alla soluzione dell'istanza specifica, va affiancata un'altra costante e importante attività di base e di supporto, volta a stabilire un rapporto diretto con il cittadino che necessita di informazioni. Indispensabile è infatti il momento dell'ascolto, per riuscire ad individuare chiaramente il problema e fornire la corretta informazione in modo chiaro e immediato; un aiuto semplice ed esaustivo sul dove andare, cosa fare, a quali uffici rivolgersi a quali norme far riferimento, come impostare una richiesta, magari una telefonata all'ufficio giusto fatta immediatamente, durante il colloquio; questi elementi sono di fondamentale importanza in particolare per chi si rivolge all'ufficio in questo settore, persone spesso soggette a fragilità correlate all'età o alle situazioni personali, con difficoltà di accesso agli strumenti informatici, per i quali il rapporto diretto con una persona di fiducia diventa un momento essenziale ed insostituibile, che va a colmare una lacuna relazionale tuttora diffusa nel rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione, ancora troppo ampia nonostante i recenti sforzi normativi attivati per superarla.

2.3.3 Residenze Sanitarie Assistite

Su 51 istanze presentate nella categoria dell'Assistenza sociale, 19 riguardano problematiche inerenti l'inserimento nelle R.S.A, ma ancora una volta il fenomeno ha una valenza numerica molto più elevata se si considera che parte delle istanze relative a questa problematica sono di competenza comunale. Anche nel 2006 il problema emerso con maggior forza è quello legato alle liste di attesa, che, sia per l'aumento costante delle richieste di

ricovero che per i continui tagli alle fonti di finanziamento in questo settore, crea problemi di disagio, di sfiducia nelle Istituzioni deputate a fornire il servizio e al conseguente ricorso all'ufficio del Difensore civico, che costantemente continua a promuovere azioni di sensibilizzazione e mediazione nei confronti delle competenti autorità al fine di garantire ai cittadini una migliore fruizione del servizio e chiarezza di informazioni.

L'Ufficio ha focalizzato la propria attenzione sull'evoluzione normativa, cercando una mediazione alle controversie più diffuse, tra le quali, ancora attuale è quella inerente le modalità di contribuzione della quota sociale a carico degli utenti ricoverati nelle RSA. A questo proposito, l'intervento dell'ufficio, giunto a buon fine lo scorso anno con l'accoglimento, all'art. 47 della L. 41/05 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" della richiesta di individuare nell'Isee l'unico strumento di riferimento per la valutazione del concorso al costo delle prestazioni integrate, ha portato, nel 2006, ad una diminuzione nella presentazione di istanze relative a questa problematica.

L'altro aspetto rilevante e non ancora risolto, relativo alle R.S.A., sul quale il Difensore civico è intervenuto nel corrente anno 2006, è quello legato alla contribuzione della quota sanitaria, che secondo la vigente normativa, risulta essere a carico dell'Azienda sanitaria per tutti i cittadini ultrasessantacinquenni con riconoscimento della non autosufficienza, ma che nella prassi, a causa dei continui tagli alle disponibilità finanziarie, non viene corrisposta dalla Asl al momento dell'emergere del bisogno, andando invece ad attivare una seconda lista di attesa, (la prima è quella comunale, riservata alle persone con diritto alla compartecipazione del Comune al pagamento della quota sociale), modulata in modo autonomo dalle diverse Aziende.

Questo meccanismo va ad allungare i già lenti tempi di ingresso nelle RSA oppure, nei casi in cui ci si trovi nella necessità impellente del ricovero, costringe il cittadino a dover provvedere in proprio al pagamento dell'intera quota, aggravando ingiustamente il già gravoso onere economico individuale da sostenere. L'intervento di mediazione del Difensore civico allo scopo di sensibilizzare le autorità competenti sul lungo differimento dei tempi che intercorrono tra il momento dell'autorizzazione alla prestazione ed il momento effettivo della disponibilità ed erogazione della quota, ha richiamato sia l'attenzione al problema che la ricerca di una soluzione allo stesso. Proprio per trovare una soluzione a questa emergenza è stata inserita nel Piano regionale di sviluppo la costituzione di un fondo regionale per la non autosufficienza, al quale gli organi competenti stanno attualmente lavorando, che dovrebbe dare certezza di risorse e il superamento della distinzione tra prestazioni sociali e sanitarie.

2.3.4 Invalidità

Nel 2006 le istanze presentate in materia di invalidità sono state 27 delle quali buona parte relative al collocamento obbligatorio al lavoro, secondo quanto previsto sia dalla legge n. 68/99 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" che dalla normativa regionale (L.R. n. 32/2002 – testo Unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro- e del Decreto DPGR n. 7/R del 2004 – Regolamento di attuazione in materia di incontro fra domanda e offerta di lavoro ed avviamento a selezione nella pubblica amministrazione) che ancora una volta offrono uno spaccato sulla difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro in particolare quando lo stesso è cercato da persone con difficoltà evidenti. I tempi troppo lunghi di attesa rispetto alle aspettative e alle necessità del richiedente, oppure la verifica di possibili irregolarità nella formazione delle graduatorie o nella corrispondenza tra quanto specificato nei bandi di concorso o corsi di formazione e ciò che viene riconosciuto o valutato al termine del corso/concorso sono stati i quesiti maggiormente posti. L'Ufficio si è impegnato prima di tutto nei confronti degli istanti, in un'attività di corretta informazione e spiegazione della normativa, e sulle modalità di attuazione della stessa, nonché in interventi nei confronti dei competenti uffici ai quali sono state richieste spiegazioni utili al chiarimento dei fatti o alla correzione di interventi se adottati in maniera illegittima, per giungere alla soluzione dei casi evidenziati.

Un'altra istanza formulata frequentemente è quella relativa al mancato accoglimento della richiesta di posti di parcheggio riservati, i così detti contrassegni arancioni, o al rinnovo della patente per chi ha un'invalidità, poiché, quando succede che il cittadino, in seguito alla rituale visita medica, si vede negare senza troppe spiegazioni il rinnovo del documento di guida, resta disorientato e incredulo, non riuscendo, spesso, a comprendere il motivo della decisione a lui sfavorevole. In questi casi l'impegno dell'ufficio è di porsi come giusto interlocutore, sia nel caso che si rilevino gli estremi per richiedere una nuova valutazione, sia nel caso debbano essere spiegate all'istante le giuste motivazioni che hanno portato al provvedimento di mancato rinnovo.

Un ulteriore impegno che ha coinvolto l'ufficio e che ha portato spesso ad una soddisfacente conclusione è la richiesta di aiuto, da parte di genitori di giovani portatori di handicap in situazione di gravità, per l'individuazione di una struttura, residenziale riabilitativa, assistenziale e sanitaria, nella quale cominciare a pensare il futuro inserimento del figlio. Per la sua delicatezza questo tipo di intervento richiede molto tempo e molti contatti perché, per giungere alla conclusione, da un lato vengono coinvolte tutta una serie di figure professionali socio sanitarie, che

operano in sinergia per individuare la soluzione più opportuna, mentre dall'altro la famiglia con tutto il suo carico di insicurezze e con il bisogno di essere rassicurata sull'idoneità del luogo che un domani accoglierà il proprio figlio, chiede la massima condivisione delle scelte effettuate.

2.3.5 Barriere Architettoniche.

5 le istanze presentate all'ufficio relative alla presenza delle barriere architettoniche in edifici, che rendono molto disagiata, quando non lo impediscono, l'accesso. Le richieste di intervento sono legate soprattutto alla mancata erogazione dei finanziamenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle abitazioni, nel rispetto del DPGR 3 gennaio 2005 n. 11/R "Regolamento di attuazione dell'articolo 5 quater della legge regionale 9 settembre 1991 n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), in quanto sovente i Comuni non sono in grado di erogare i contributi a tutti coloro che, inseriti in graduatoria, hanno provveduto ad eseguire i lavori anticipandone le spese. In questi casi l'intervento del Difensore civico richiama l'attenzione degli enti competenti affinché venga fatta una corretta e chiara informazione all'utenza, per non generare false aspettative sulla possibilità di un'erogazione quasi automatica del contributo per chi è inserito in graduatoria, che invece, nella realtà, non potrà essere mantenuta se non sulla lunga distanza. Nel caso invece di richieste rivolte all'eliminazione di barriere architettoniche in uffici pubblici l'intervento del Difensore civico riesce quasi sempre ad ottenere un risultato concreto facilitando l'ottenimento delle modifiche necessarie.

2.4 Problematiche relative all'immigrazione e all'emigrazione

La assistenza e consulenza a favore degli immigrati dimoranti in Toscana, e dei cittadini toscani emigrati all'estero che decidono di far ritorno in patria, anche quest'anno hanno formato oggetto di intervento e di studio che hanno permesso di offrire assistenza nella garanzia dei diritti fondamentali in numerosi ambiti della vita.

2.4.1 Immigrazione

a) le novità

Il 2006 ha visto la operatività a regime delle novità introdotte dal DPR n.334 del 2004, che come già dicemmo nella Relazione 2005 (v. pag. 37) aveva descritto le funzioni dello Sportello Unico per l'Immigrazione (SUI) già previsto dall'art.22 del modificato Testo Unico sull'Immigrazione (Dlgs. n.286 dl 1998).

Gli sportelli si trovano presso le prefetture.

Quest'anno il DPCM del 15 febbraio 2006, concernente la programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari per il 2006, ha previsto una quota massima complessiva di 170.000 lavoratori, di cui 120.000 per motivo non stagionale. Com'è noto, le domande dovevano essere redatte sugli appositi kit da ritirare presso gli uffici postali, e dovevano essere spedite agli Sportelli Unici per l'Immigrazione della provincia di riferimento il prima possibile poiché, sebbene il decreto non ponga (né potrebbe, avendo efficacia per tutto l'anno di riferimento) un termine, tuttavia la priorità nella presentazione della domanda rende più probabile il suo accoglimento. Il Governo, col DPCM del 25 ottobre 2006, data la presentazione di domande in numero molto superiore a quello previsto dal precedente provvedimento, e tenuto conto delle esigenze prospettate dal mondo del lavoro, ha deciso (come consentitogli in tali casi dal Dlgs286/98, art. 3 comma 4) di ammettere un'ulteriore quota massima di 350.000 ingressi, purchè la domanda di nulla osta fosse stata regolarmente presentata dal datore di lavoro entro la data del 21 luglio 2006.

Da evidenziare che quest'anno si è verificata una forte semplificazione delle procedure amministrative per il rilascio e rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno, a opera di una convenzione stipulata tra il Ministero dell'Interno e Post Italiane SPA il 30 gennaio 2006, avente per oggetto tale semplificazione, e per scopo l'impedire il sovraccarico delle questure e la riduzione dei tempi dei procedimenti. In sintesi, è previsto che solo alcuni particolari tipi di permessi di soggiorno (asilo politico, affari, cure mediche o motivi umanitari), si continueranno a chiedere presso gli uffici Immigrazione delle Questure. Al SUI dovranno rivolgersi necessariamente i lavoratori subordinati che entrano con i flussi, la maggior parte dei "fuori quota" (come gli infermieri, i dirigenti, gli artisti) e gli stranieri che arrivano per motivi familiari. Andranno invece direttamente alle Poste (i moduli per la domanda possono ritirarsi in tutti gli uffici postali, ma una volta compilati potranno essere riconsegnati solo in uno degli sportelli abilitati) senza passare dallo Sportello unico, i lavoratori autonomi, gli studenti e i turisti, coloro che devono chiedere il rinnovo del permesso di

soggiorno e coloro che hanno maturato i requisiti per chiedere la carta di soggiorno. Gli impiegati degli uffici postali hanno il compito di identificare gli stranieri che presentano la domanda, alla quale va allegata copia del permesso scaduto e altri documenti che variano a seconda della tipologia di permesso, e consegnano loro una ricevuta che vale come l'attuale "cedolino". La domanda viene quindi girata al Centro Servizi amministrativi di Poste che la scannerizza (ma questo passaggio non c'è se è stata compilata elettronicamente presso patronati, comuni – neri comuni dove è stato avviato tale servizio sperimentale - o Sportello Unico) e la spedisce alle Questure competenti. I dati elettronici vanno invece al centro informativo del Viminale che procede ad una verifica sui precedenti penali del richiedente. Il cittadino straniero deve attendere due convocazioni in Questura, che arrivano per raccomandata. La prima volta deve consegnare 4 fotografie e lasciare le impronte digitali, indispensabili per la stampa del permesso di soggiorno elettronico, che sostituirà tutti quelli di carta che hanno una durata superiore ai 90 giorni. In quell'occasione possono essere anche presentate, dietro richiesta, eventuali integrazioni alla domanda. Con un secondo appuntamento, si passerà invece a ritirare il nuovo permesso.

b) i casi e le questioni prospettate alla difesa civica

Nel 2006 sono stati aperti trentadue fascicoli per le questioni riguardanti l'immigrazione.

Nel segnalare i casi più significativi dei quali ci siamo occupati, occorre riferire che in questa materia ogni questione posta all'attenzione di questo ufficio, anche se afferente a un medesimo ambito, come ad esempio può essere quello della procedura per il conferimento della cittadinanza italiana, del ricongiungimento familiare o del rilascio della carta di soggiorno, pone sovente problematiche che comportano un approfondimento normativo legato al caso di specie. Inoltre, quasi sempre si tratta di prendere contatto con autorità come le questure, le prefetture, le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero, e di instaurare un clima collaborativo, che può essere sviluppato positivamente solo se la difesa civica dimostra di essere un interlocutore affidabile e con cognizione di causa.

Numerosi coloro i quali – datori di lavoro ma anche lavoratori (si ricordi che in tutto il territorio nazionale le domande sono state fatte nella grande maggioranza dei casi a favore di lavoratori già presenti sul territorio, pur non trovandoci assolutamente in presenza di una sanatoria) - si sono rivolti alla difesa civica per la compilazione della domanda a seguito della emanazione del decreto flussi, da redigere sul modulo da ritirare alle Poste. In questo caso, abbiamo ritenuto di aprire solo due pratiche, relative ai primi due istanti, che hanno dato luogo a un approfondimento,

dato che le modalità di compilazione erano tutt'altro che di facile soluzione, e tenendo conto che le inesattezze possono dar luogo a inammissibilità della domanda. I successivi casi non sono stati registrati, essendo stato sufficiente fornire agli interessati brevemente le indicazioni già reperite.

Anche quest'anno, come nell'anno precedente, il coordinamento nazionale della difesa civica regionale – e questa difesa civica, come pratica aperta d'ufficio avendo valenza di carattere generale - ha proposto la questione dell'assunzione di lavoratori extracomunitari presso enti pubblici, per la quale può dirsi che a oggi la situazione normativa e da noi illustrata (v. Relazione 2005, pag. 39) è rimasta invariata. A fronte della nota interpretazione restrittiva di cui alle indicazioni (parere n. 196 del 2004) del Dipartimento della Funzione Pubblica, da noi illustrate nella Relazione 2005 (pag. 39), è stata da noi segnalata ai ministeri competenti la sentenza n. 11333 del 21/12/2005 dalla Corte d'Appello di Firenze. Questa ha accolto il ricorso interposto da un medico (laureato e specializzato in Italia) che aveva ritenuto discriminatorio il provvedimento di una ASL che lo aveva escluso da un concorso per specialistica poiché cittadino non comunitario. Nella specie, il giudice ha disapplicato, ritenendolo illegittimo, l'art.1 del DPR n.483 del 1997 (Disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del SSN), che prevede espressamente che ai concorsi possano accedere solo i cittadini italiani o della UE, poiché l'assunzione presso una PA con la qualifica di dirigente implica l'esercizio di poteri pubblici, riservati esclusivamente a tali cittadini. La Corte ha infatti ritenuto che la norma citata si ponga in contrasto con la Convenzione n.143 dell'OIL, ratificata dall'Italia con la legge n.158 del 1981, e non sembrando peraltro che un dirigente medico possa in qualche modo interferire nell'esercizio dei poteri pubblici.

Un gruppo di pratiche ha avuto a oggetto la estrema difficoltà riscontrata dagli interessati nell'ottenimento della dichiarazione di valore del titolo di studio conseguito nel Paese di origine, che dev'essere rilasciata dalla rappresentanza consolare italiana presente in tale Paese. Nella fattispecie, si trattava di alcuni partecipanti a un corso di formazione professionale OTA i quali, per poter essere ammessi all'esame finale, a norma di legge avrebbero dovuto produrre tale dichiarazione di valore afferente alla licenza media conseguita in Romania, in Nigeria e in Moldavia. Le difficoltà maggiori si riscontravano presso l'Ambasciata di Bucarest, presso la quale uno degli interessati, di cittadinanza moldava (per i quali è competente tale Ambasciata), non era neanche riuscito a prendere un appuntamento per portare la documentazione. All'Ambasciata di Bucarest si poteva prenotarsi solo tramite il sito web in una certa data a determinate ore, e le prenotazioni venivano subito esaurite. Per riuscire a effettuare lo stesso la prenotazione, siamo stati

informati che erano sorte in loco agenzie private le quali, per l'effettuazione del servizio, chiedevano anche 500 euro. I nostri istanti si erano rivolti a una di queste, ma l'agenzia aveva preso in carico solo il richiedente rumeno, rifiutando il servizio al cittadino moldavo.

La difesa civica ha segnalato l'urgenza di soluzione del problema direttamente alle rappresentanze consolari, le quali hanno fissato tempestivamente gli appuntamenti per il rilascio delle dichiarazioni di valore. Tutti hanno potuto produrre il documento in tempo utile per l'espletamento dell'esame finale del corso di formazione.

In un delicato caso relativo a una minore extracomunitaria affetta da grave patologia cronica, segnalatoci dall'ufficio stranieri di un'associazione, la difesa civica ha collaborato con l'Azienda sanitaria di Firenze per la sua iscrizione obbligatoria al SSN. Tale iscrizione era stata negata all'interessata presso il distretto, poiché il permesso di soggiorno della madre, sul quale la bimba era iscritta, era a titolo di "cure mediche", che com'è noto consente solo la iscrizione volontaria. Tale permesso era stato rilasciato alla madre, irregolarmente presente, sulla base di provvedimento del tribunale dei minori che l'autorizzava a rimanere sul territorio per prestare assistenza alla figlia. Tuttavia il titolare di tale permesso, com'è altresì noto, non può svolgere attività lavorativa. La situazione pareva pertanto senza via d'uscita. Se infatti il permesso di soggiorno fosse stato rilasciato "per motivi umanitari", avrebbe potuto trovare applicazione, sia per la madre che per la figlia, la circolare della Regione n.105/35830/0605 del 2002, che ribadisce la obbligatorietà dell'iscrizione al SSN in tale caso. Tuttavia, limitatamente alla minore, è stato possibile procedere all'iscrizione obbligatoria, sulla base del fatto che tra i "motivi umanitari" rientrano, secondo l'indicazione della circolare n.5 del 2000 del Ministero della Salute, anche quei motivi previsti dall'art. 19 comma 2 lettere a) e d) del Testo Unico sull'Immigrazione, posti, tra l'altro, a tutela dei minori degli anni 18.

Le pratiche aperte riguardanti la cittadinanza sono state quattro, delle quali tre relative alla procedura di naturalizzazione intrapresa da cittadini non comunitari, e due relative alla lamentata cancellazione dall'AIRE (per motivi inerenti alla sopravvenuta perdita della cittadinanza) di cittadini italiani residenti all'estero. Del primo gruppo è significativa quella relativa alla fase conclusiva della procedura, che vede l'emanazione del decreto di concessione della cittadinanza da parte del Presidente della Repubblica e il successivo giuramento che il naturalizzando deve prestare entro un certo termine (pena l'annullamento dell'intera procedura) presso il Comune di residenza, affinché avvenga l'annotazione nei registri di stato civile. Ebbene, nel caso sottopostoci il Comune di riferimento non aveva consentito al

giuramento a causa della difformità di indicazione del luogo di nascita nel decreto rispetto a quella che risultava dai registri di stato civile. Tuttavia è stato appurato, tramite le dichiarazioni dell'Ambasciata italiana nel luogo di nascita del naturalizzato, e dell'Ambasciata di tale Paese in Italia, che le due indicazioni designavano in realtà il medesimo luogo (in realtà è uno il sobborgo dell'altro, nella medesima città) e, su consenso del Prefetto, il giuramento ha avuto luogo entro il termine fissato.

Un caso interessante, recentemente conclusosi positivamente col rilascio del nulla osta per il ricongiungimento familiare, è stato quello di un rifugiato politico che aveva celebrato all'estero – non nel paese d'origine, nel quale ovviamente non avrebbe potuto far ritorno – il matrimonio. Tale matrimonio, dopo un'indagine chiesta alla rappresentanza diplomatica italiana, risultò non valido ai fini del ricongiungimento, poiché era stato celebrato solo con rito islamico. E' stato indispensabile per gli interessati ritelebbrare il matrimonio con effetti civili in tale Paese, prima di ottenerne dall'Ambasciata la traduzione, legalizzazione e validazione ai fini del ricongiungimento familiare, passo necessario per conseguire il nulla osta che ora, trasmesso all'Ambasciata, consentirà alla coniuge di chiedere il visto d'ingresso per ricongiungimento familiare.

Concludiamo la parte dedicata all'immigrazione con una segnalazione circa il contenuto dello schema di decreto legislativo presentato dal Governo in attuazione della Direttiva comunitaria 2003/86/CE in tema di ricongiungimento familiare (a suo tempo peraltro impugnata dal Parlamento Europeo perché restrittiva del diritto alla coesione familiare, e invece confermata dalla Corte di Giustizia UE con la sentenza della Grande Sezione del 27 giugno 2006, che ha respinto il ricorso ritenendolo infondato). Lo schema di decreto non prevede tra l'altro che, in conformità alla direttiva, i possessori di permesso di soggiorno per motivi umanitari possano chiedere il ricongiungimento familiare. Tale esclusione di fatto comporterebbe una *reformatio in pejus* del sistema vigente, che prevede il diritto al ricongiungimento a chi possiede un permesso di soggiorno, non inferiore a una anno, che consente di lavorare quindi anche per motivi umanitari. Del resto, è la stessa direttiva che fa salve le norme più favorevoli che i singoli Stati membri ritengano di adottare. Potrebbe quindi essere consentito anche a coloro che hanno un permesso di soggiorno a titolo umanitario e lavorano in Italia, di godere del fondamentale diritto all'unità familiare.

2.4.2 Emigrazione

Nel corso del 2006 ci siamo occupati di tre pratiche relative alla emigrazione di cittadini toscani all'estero. In un caso, l'interessato aveva vissuto all'estero e, ristabilitosi in Toscana, aveva fatto nel termine la domanda per l'ottenimento del contributo di cui alla legge regionale n. 19 del 1999. Tuttavia non risultava chiaro se il soggetto (che si era trasferito in Toscana, a suo tempo, da altra regione), avesse avuto la residenza in Toscana all'atto dell'espatrio, presupposto di legge per aver diritto al contributo. Tale circostanza è stata alla fine appurata tramite la ricostruzione dei movimenti dell'interessato, alla quale hanno collaborato tutti i comuni nei quali aveva dimorato prima dell'espatrio, e la Regione ha erogato il contributo previsto.

Gli altri due casi, segnalatici dall'estero, sono stati prospettati da cittadini che lamentavano la cancellazione dall'AIRE e la conseguente impossibilità di ottenimento del passaporto italiano, al quale gli istanti ritenevano di aver diritto. In entrambi i casi, si trattava di soggetti residenti da molti anni all'estero, che avevano acquistato la cittadinanza straniera nella vigenza della norma ex art. 8 sub 1) della legge n.555 del 1912, che prevedeva la perdita della cittadinanza italiana per chi spontaneamente avesse acquistato una cittadinanza straniera e avesse stabilito all'estero la propria residenza (la norma ex art. 11 della legge n.91 del 1992 invece prevede, in tale ipotesi, che la cittadinanza italiana si perda solo se a essa si rinunci espressamente), a meno che non avesse reso, per la disposizione di cui all'art. 17 L91/92, al Consolato italiano la dichiarazione di voler riacquistare la cittadinanza italiana (avendola perduta in applicazione dell'art. 8 L555/12) entro due anni dall'entrata in vigore della L91/92, termine prorogato dall'art. 1 L736/94 fino al 15 agosto 1995 e dall'art.2 comma 195 della L662/96 fino al 31 dicembre 1997. In entrambi i casi, tale dichiarazione non era mai stata resa. La lamentata cancellazione dall'AIRE era meramente dichiarativa della perdita della cittadinanza, avvenuta in realtà molti anni prima per effetto dell'acquisto della cittadinanza straniera.

2.5 Governo del territorio

Nel 2006 sono state presentate al Difensore civico 194 segnalazioni per questioni inerenti il settore del governo del territorio. La metà delle richieste (97) hanno avuto ad oggetto problematiche riferibili alla materia urbanistica, con specifico riferimento all'esame degli strumenti di pianificazione (10), alla valutazione della legittimità di interventi edilizi ed all'esercizio dei

poteri di vigilanza e sanzione da parte degli enti locali (19), alle procedure relative al rilascio di titoli autorizzatori (8), a questioni di viabilità, toponomastica e di verifica del rispetto delle disposizioni del codice della strada (31).

In materia di ambiente sono state presentate complessivamente 72 segnalazioni (circa il 37% del totale del settore) con un sostanziale conferma dell'interesse per le problematiche in materia di inquinamento (20) e di igiene pubblica (18); ha trovato altresì conferma una diffusa sensibilità per questioni inerenti la difesa del suolo e lo svolgimento di attività pericolose per l'ambiente e per il territorio (10). Non sono mancate neppure segnalazioni relative all'attività dei consorzi di bonifica, alle modalità di determinazione del contributo ed alla notifica delle cartelle di pagamento.

In materia di edilizia residenziale pubblica le questioni di maggior rilievo sono state relative alla cessione in proprietà degli alloggi (5), all'esecuzione di opere di manutenzione e più in generale a problemi condominiali (8), all'erogazione dei contributi regionali e dei mutui agevolati (2), agli alloggi di servizio (2). Una particolare attenzione è stata infine dedicata alla tematica delle procedure di vendita degli immobili di edilizia residenziale pubblica.

Poche invece le richieste in materia di procedure di appalti pubblici (3) e di problematiche inerenti la realizzazione di infrastrutture di trasporto (1), dati del resto condizionati dai criteri di classificazione delle fattispecie in esame, spesso riconducibile a settori esaminati in altra parte della presente relazione.

Nella maggioranza dei casi le richieste del Difensore civico hanno visto, quali interlocutori istituzionali, le amministrazioni locali, evidenza del resto connessa alla tipologia della materia trattata ed all'esercizio delle competenze in tema di governo del territorio attribuite, appunto, a Comuni e Province.

A tal proposito si deve quindi considerare come il dato di sintesi degli interventi attivati risulta senza dubbio condizionato dalla progressiva diffusione della difesa civica a livello locale: da un confronto con i dati del 2005 si rileva, soprattutto in materia di urbanistica, una riduzione del numero delle richieste di intervento pervenute al Difensore civico regionale e ciò evidentemente a vantaggio della rete di difesa civica locale.

Numerosi contatti sono stati avviati con le Direzioni generali della Giunta regionale (22), con la Provincia di Firenze (19), con le aziende sanitarie per i profili attinenti all'igiene pubblica del territorio (19), con le ARPAT (8), con i Soggetti gestori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (11), oltre che con le Soprintendenze (5), l'ANAS (5) e le Autorità di Bacino (4).

Nel settore in esame nel corso del 2006 è stata portata a conclusione l'istruttoria di 226 pratiche, delle quali 66 in materia di ambiente, 122 in materia di urbanistica e 27 in materia edilizia

residenziale pubblica (le restanti 11 pratiche sono ripartite tra lavori pubblici, trasporti ed appalti pubblici).

Un'ultima notazione statistica è relativa al luogo nel quale si è verificato l'evento sottoposto all'attenzione del Difensore civico regionale. Nella maggioranza dei casi i fatti si sono verificati nella Provincia di Firenze con un totale di 82 richieste, pari al 42% del settore; seguono le Province di Lucca (18), di Livorno (17), di Arezzo (14), di Grosseto e di Siena (13), di Pisa (11), di Massa (10) e di Prato (2). In quattro circostanze sono state affrontate problematiche relative a questioni avvenute al di fuori del territorio della Regione.

Di seguito vengono esaminate, a titolo esemplificativo, singole questioni di specifico interesse affrontate in materia di ambiente, di urbanistica e di edilizia residenziale pubblica.

2.5.1 Urbanistica

E' in questa sede utile dar conto di una questione piuttosto complessa che coinvolge sia profili attinenti alla pianificazione urbanistica sia problematiche connesse alla tutela della salute ed alla salvaguardia dell'ambiente. Si tratta della classificazione e della localizzazione di un'industria insalubre in un'area con prevalente destinazione artigianale, questione per la quale si sono contrapposte – con toni talvolta anche aspri – esigenze di carattere produttivo- occupazionale ed aspettative di tutela della salute e della qualità dell'ambiente di vita delle persone residenti in prossimità dei luoghi interessati all'impianto delle attività produttive.

Sulla questione, si deve preliminarmente ricordare che al momento della presentazione della richiesta al Difensore civico erano già stati presentati due ricorsi al TAR della Toscana, il primo avverso il rilascio della concessione edilizia ed il secondo riferito all'autorizzazione di inizio attività: in entrambi i casi il Tribunale amministrativo regionale aveva respinto le domande di sospensiva presentate dagli esponenti.

La questione di maggior rilievo della quale si è occupato il difensore civico e che ha finito per condizionare il successivo iter amministrativo, si riferisce all'attribuzione della classe di insalubrità alle industrie al momento del rilascio dei provvedimenti di autorizzazione all'impianto. Il riconoscimento della prima classe di insalubrità avrebbe determinato, quale immediata conseguenza, la necessità di valutare con maggior rigore la compatibilità tra le lavorazioni effettuate dalla ditta e la destinazione urbanistica della zona nella quale la stessa avrebbe dovuto essere insediata.

In effetti, seppure la legge non escluda in senso assoluto che un'attività insalubre di prima classe possa essere collocata anche

in zone diverse da quelle a destinazione esclusivamente industriale, nel caso di specie si imponeva la necessità di verificare la persistente validità delle prescrizioni imposte sulla base di una eventuale diversa tipologia di lavorazioni e quindi anche di una differente classificazione (prima o seconda classe di insalubrità, appunto).

In un primo momento l'Azienda Sanitaria aveva classificato le attività come industrie insalubri di seconda classe e sulla base di tale parere l'amministrazione comunale aveva provveduto all'adozione degli atti di propria competenza. A fronte delle numerose e ripetute segnalazioni dei cittadini – anche con produzione di un parere del Ministero della Salute su specifico quesito ad esso posto – il Difensore civico regionale ha quindi sollecitato il Dipartimento della prevenzione dell'azienda sanitaria a riconsiderare il parere già espresso anche alla luce degli elementi e della documentazione prodotta dagli esponenti.

Si deve altresì considerare che anche il parere favorevole dell'azienda sanitaria per l'esercizio dell'attività produttiva era comunque subordinato al rispetto di una serie di prescrizioni di natura igienico sanitaria tra le quali acquisiva particolare evidenza l'indicazione di evitare qualsiasi tipo di interferenza con la zona di rispetto assoluto esistente intorno al pozzo utilizzato per la captazione di acqua potabile distribuita nella rete idrica cittadina. A tal fine è stato quindi chiesto di valutare il rischio che i processi di lavorazione e di scarico delle acque reflue potessero in qualche misura interferire con il pozzo, inquinandone le falde.

La difficoltà di acquisire notizie definitive in ordine alla problematica esaminata ha infine suggerito al Comune l'opportunità di convocare una conferenza dei servizi alla quale hanno partecipato, oltre all'amministrazione locale, la Provincia, l'Azienda sanitaria, l'ARPAT, il soggetto gestore dell'acquedotto ed l'Ufficio del Difensore civico regionale. In questa sede è stato concordato che le autorità competenti avrebbero provveduto a verificare la presenza, all'interno della zona di rispetto del pozzo, dei centri di pericolo di cui all'art. 94, comma 4, lettere h) e i) del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

A seguito della Conferenza dei Servizi, infine, l'Azienda sanitaria ha formalmente riconosciuto – specificando tuttavia di non intendere con ciò di modificare il parere espresso in precedenza – che le ditte in esame erano classificabili, sin dall'origine, come insalubri di prima classe.

2.5.2 *Ambiente*

Con una certa frequenza vengono riproposti quesiti in ordine alla legittimità delle richieste di pagamento del contributo di

bonifica ed alla verifica dei presupposti impositivi dello stesso. Il problema, come noto, deriva dalla incompleta conoscenza, da parte dei contribuenti, delle attività svolte dai consorzi in quanto sovente queste ultime vengono collegate esclusivamente agli interventi di bonifica in senso stretto. Manca, in altri termini, la percezione di una utilità diretta degli interventi dei consorzi soprattutto per i proprietari di immobili situati in aree urbanizzate e quindi lontane da fiumi e corsi d'acqua.

Seppure negli ultimi anni vi sia stato un sensibile miglioramento della capacità "comunicativa" da parte degli Enti di bonifica, le segnalazioni ricevute confermano che vi è ancora da fare per informare gli utenti sull'importanza e sulla complessità degli interventi posti in essere per la difesa del suolo, per la regimazione dei torrenti e dei corsi d'acque oltre che, più in generale, per la tutela dell'ambiente.

In molti casi, a seguito della segnalazione, sono state fornite ai cittadini informazioni e notizie piuttosto che attivare interventi nei confronti dei consorzi in quanto nella maggioranza dei casi non si è rilevato un disservizio di carattere amministrativo ma invece un'esigenza di maggiore chiarezza in ordine alle motivazioni sottese alla richiesta di pagamento del contributo.

Risulta, ad esempio, non sempre chiaro che tutti i proprietari di immobili, terreni e fabbricati ricadenti all'interno del comprensorio di bonifica sono comunque tenuti a contribuire, sulla base del piano di classifica, al finanziamento delle attività del consorzio anche a prescindere dalla presenza, nelle immediate vicinanze dell'immobile, di un corso d'acqua o di un'opera di difesa idraulica visibile. Per questo motivo si è reso talvolta necessario spiegare che le attività di controllo, di pulizia e di manutenzione sono finalizzate alla verifica dell'efficienza delle opere idrauliche e quindi alla tutela del territorio per evitare fenomeni di allagamento o altre forme di dissesto idrogeologico.

Non sempre, tuttavia, le segnalazioni hanno avuto ad oggetto problemi risolvibili attraverso un'attività di natura informativa. In qualche caso si è reso pertanto necessario portare all'attenzione dei consorzi problematiche di natura normativa e tecnica. Di particolare rilievo, ad esempio, è la verifica dell'esistenza del presupposto impositivo. Come noto, l'obbligo contributivo trova fondamento nel beneficio diretto ed immediato che l'immobile riceve dalle attività di pulizia delle sponde, dalla realizzazione delle opere idrauliche ed in generale dagli interventi di manutenzione posti in essere dal consorzio. In qualche caso è stata contestata l'esistenza del beneficio e quindi anche la legittimità della richiesta di pagamento. Si tratta di questione ampiamente dibattuta in dottrina ed oggetto, oltre che di numerose pronunce delle Commissioni Tributarie Provinciali, di decisioni anche recenti della Corte di Cassazione. A tal proposito appare ormai sufficientemente

consolidato l'orientamento in base al quale nella cartella devono essere indicate, con specifica motivazione, le opere e le attività di bonifica eseguite sugli immobili, oltre ai criteri adottati, per ogni utenza, per la determinazione dell'importo del contributo. Deve essere reso esplicito, in altri termini, il beneficio diretto ed immediato che l'immobile soggetto al pagamento della quota consortile riceve dalle attività di bonifica. Beneficio che non può essere individuato in termini meramente generici e che – come del resto chiarito dalla Corte di Cassazione, da ultimo con sentenza n. 19509 del 29 settembre 2004 – non è dimostrato dalla semplice inclusione dell'immobile all'interno del comprensorio di bonifica. L'onere probatorio circa la dimostrazione dei benefici presenti e futuri per gli immobili assoggettati ad imposizione ricade quindi – in assenza di specificazione del perimetro di contribuenza - sul Consorzio di bonifica. Solo l'adozione del perimetro di contribuenza e quindi l'esatta individuazione degli immobili, al contrario della semplice inclusione nel comprensorio, esonera il Consorzio dall'onere di provare caso per caso il beneficio fondiario connesso all'esecuzione delle opere di bonifica.

Relativamente alla determinazione degli importi dovuti, si rileva che una recente pronuncia della Commissione Tributaria regionale del Lazio (14 febbraio 2005) ha ricordato i presupposti di legittimità per l'emissione del ruolo: non solo l'immobile deve ricadere nel comprensorio di bonifica, ma l'importo deve essere quantificato in considerazione della specifica utilità conseguita dal singolo consorziato per effetto delle opere realizzate.

Ai fini della legittimità della cartella di pagamento è dunque necessario non solo definire il vantaggio diretto e immediato che le opere realizzate all'interno del perimetro consortile hanno prodotto sull'immobile ma altresì esplicitare le modalità di determinazione della quota consortile in considerazione della regola che prevede che i costi per la manutenzione e per le opere di bonifica debbano essere ripartiti tra i consorziati in riferimento all'entità ed alla natura dei benefici concreti e diretti conseguiti dall'immobile.

Per concludere sull'argomento, un accenno ad un'ulteriore problematica esaminata e concernente il pagamento delle spese di notifica in occasione della riscossione della quota dovuta dal contribuente. A tal proposito è stato chiarito che i diritti di notifica – stabiliti nella misura di € 5,56 - sono dovuti dal debitore ai sensi di quanto previsto dall'art. 17, comma 7 ter, del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (come modificato dal D. Lgs. 193/2001), ma solo a seguito dell'invio della cartella di pagamento e quindi in conseguenza del mancato tempestivo versamento di quanto dovuto al momento della ricezione dell'iniziale avviso di pagamento.

2.5.3 Edilizia residenziale pubblica

Un interessante quesito è stato posto in riferimento alle modalità di determinazione del prezzo di cessione, agli ex profughi, degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con specifico richiamo all'applicazione dei benefici previsti dall'art.1, comma 24 della L. 560/93 e dall'art. 45, terzo comma, della L. 388/00.

In favore degli ex profughi è stabilito non solo un diritto alla riserva di una percentuale di posti nelle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma altresì la facoltà di chiedere la cessione in proprietà degli alloggi medesimi a condizioni di particolare favore (prezzo determinato in riferimento al 50% del costo, storico, di costruzione). Nella legge non viene tuttavia specificato se la possibilità di acquisto a prezzo agevolato è da ritenersi applicabile in modo indistinto a tutti coloro che rivestono la qualifica soggettiva di ex profughi ovvero solo a coloro che, tra di essi, risultano assegnatari di alloggi appositamente costruiti a spese dello Stato.

Si tratta di questione piuttosto complessa per risolvere la quale nel recente passato è stata adottata la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2002, le cui disposizioni sono state poi recepite dalla Regione Toscana in Conferenza Stato – Regioni. La successiva decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato (sentenza del 23 marzo 2005, n. 1176) ha confermato la legittimità dell'interpretazione esplicitata nella Direttiva e di conseguenza il diritto, da parte degli ex profughi, di acquistare a prezzo agevolato gli alloggi ad essi assegnati senza distinzione tra appartamenti costruiti ad hoc e appartamenti assegnati in virtù della quota di riserva.

Le problematiche rappresentate al Difensore civico regionale riguardano casi nei quali al momento della stipula del contratto di vendita dell'alloggio – in condizioni di incertezza circa la corretta lettura delle norme - non era stato riconosciuto agli acquirenti il beneficio di legge previsto per gli ex profughi e di conseguenza non era stato applicato il prezzo di favore per essi stabilito.

La Regione Toscana, con L.R. 59/05, ha sostanzialmente confermato quanto già previsto nella normativa statale e si è posta così la necessità di verificare l'applicabilità di tali disposizioni ai contratti di compravendita stipulati prima dell'entrata in vigore della normativa regionale. Nella fattispecie, del resto, gli ex profughi esponenti avevano fatto inserire, al momento del rogito, una clausola nella quale era espressamente indicato che la firma sul contratto non rappresentava implicita accettazione del prezzo di vendita e quindi di rinuncia alle condizioni di favore ad essi riconosciute dalla legge.

Si è ritenuto di non considerare decisiva la circostanza che la legge regionale fosse intervenuta successivamente alla stipula del

contratto anche alla luce della circolare del 28 aprile 2006 con la quale la Regione Toscana aveva chiarito come i benefici della L.R. 59/05 si estendessero a tutti i soggetti che, pur avendo già acquistato l'alloggio alla data di entrata in vigore della legge, avessero fatto inserire una specifica clausola nei rispettivi contratti di compravendita (punto 3). Ed è proprio sulla validità della clausola e più in generale sul significato della circolare interpretativa della legge regionale che si è reso necessario un confronto con la Regione e con il Soggetto Gestore.

E' stato così chiarito come l'inciso che consente l'estensione dei benefici di legge anche ai contratti già stipulati - a condizione che nell'atto sia stata inserita un'apposita clausola (punto 3 della circolare) - deve intendersi nel senso di far riferimento esclusivo ad accordi bilaterali di revisione del prezzo e non a semplici clausole di riserva unilaterale.

Rimane comunque ferma – anche questo profilo è stato esaminato – la libera valutazione del soggetto pubblico proprietario del bene in ordine alla definizione del programma e della tempistica di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. E ciò nella consapevolezza che l'applicazione delle condizioni di maggior favore agli ex profughi rende meno conveniente per la parte pubblica la dismissione del proprio patrimonio immobiliare in quanto la mancanza di un effettivo ritorno economico dall'operazione sostanzialmente impedisce l'utilizzo dei fondi per nuovi investimenti.

Sempre in merito alle procedure di vendita di alloggi – questa volta riferibili alla generalità degli assegnatari - problemi sono derivati dall'interruzione delle procedure amministrative a seguito del trasferimento delle competenze relative alla dismissione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica dalle preesistenti ATER ai Comuni (titolari del patrimonio immobiliare) ed ai nuovi soggetti gestori.

Nella fattispecie esaminata, l'istante ha visto crescere in modo esponenziale il prezzo dovuto per l'acquisto dell'immobile occupato pur avendo aderito da molto tempo alla proposta di acquisto. Si tratta di un fenomeno in parte inevitabile in quanto connesso all'aggiornamento dei coefficienti catastali tra il momento dell'adesione alla proposta di acquisto e la successiva formazione del rogito. Nel caso di specie, tuttavia, il trasferimento delle competenze aveva prodotto un iter amministrativo così prolungato da determinare un aumento di oltre il 400% dell'originario prezzo stabilito per la cessione dell'immobile.

A fronte dell'interesse pubblico a garantire la trasparenza delle procedure e lo svolgimento delle stesse secondo le previsioni di legge, è stato pertanto necessario considerare l'affidamento creato in capo agli acquirenti ed il grave danno economico ad essi provocato dall'imprevisto ritardo nella definizione delle procedure

di stima dell'immobile (con necessità di successivi aggiornamenti) e di calcolo del corrispettivo richiesto per la vendita.

A tal fine è stato proposto di riconoscere validità alla stima già effettuata dall'UTE (la cui validità era formalmente scaduta proprio in conseguenza del tempo trascorso a seguito del trasferimento delle competenze) e di vincolare ad essa il prezzo di cessione dell'alloggio in modo da assicurare nello stesso tempo il rispetto della legge (valore dell'immobile calcolato secondo quanto previsto dalle norme vigenti al momento in cui era stata effettuata la perizia) e la tutela delle legittime aspettative dell'acquirente.

Ulteriore problematica di interesse è relativa alle modalità di riduzione del canone di affitto per gli assegnatari degli alloggi di ERP che abbiano subito, nel corso dell'anno precedente, una diminuzione di reddito. Il canone, inizialmente determinato sulla base di parametri oggettivi (dimensioni dell'alloggio) e soggettivi (capacità economica dell'assegnatario), viene aggiornato con cadenza biennale a seguito di certificazione presentata dagli interessati.

La legge prevede tuttavia anche la possibilità di ottenere la revisione del canone medesimo al di fuori degli accertamenti periodici ed in particolare nel caso sopra richiamato: il quinto comma dell'art. 28 della L.R. 96/96 dispone che in queste ipotesi l'Ente gestore, valutata la presenza delle condizioni per l'accoglimento della domanda, provveda ad adeguare il canone con decorrenza dal 2° mese successivo a quello della richiesta.

A tal proposito è stato segnalato alla Regione ed agli Enti gestori che l'attuale formulazione della norma sostanzialmente impedisce di tener conto di fenomeni, anche gravi, di riduzione del canone verificatisi nel corso dell'anno, ad esempio per abbandono del nucleo familiare da parte di un componente e quindi della perdita del relativo reddito. Seppure esistano dei correttivi che consentono di tener conto di condizioni di particolare gravità, si deve considerare che l'applicazione di essi è rimessa alla discrezionalità dei soggetti gestori e non invece imposta con parametri univoci dalla legge.

Ciò comporta, nei fatti, difformità di decisioni a livello territoriale, con alcuni Gestori che procedono all'immediata revisione del canone ed altri che – richiamandosi alla lettera della legge che prevede che la riduzione del reddito deve essere avvenuta nell'anno precedente a quello della presentazione dell'istanza – provvedono alla revisione dell'affitto solo a partire dal primo gennaio dell'anno successivo a quello di ricevimento della domanda.

2.6 Controlli sostitutivi

Nel 2006 sono state formalizzate 9 istanze di controllo sostituti per ritardi o inadempimenti imputabili ad Enti locali e nella quasi totalità dei casi le richieste riguardano l'esercizio dei poteri attribuiti al Difensore civico regionale dall'art. 136 TU EE LL. Il dato è conseguente alla sostanziale interruzione delle ulteriori attività svolte dall'Ufficio negli anni passati in materia di controlli sostitutivi: da una parte si deve considerare il trasferimento alla Giunta regionale dei poteri di intervento per il mancato rispetto dei termini imposti dalla legge per il rilascio dei permessi di costruire; dall'altra le novelle legislative intervenute in tema di finanza locale. Relativamente a tale ultimo profilo, si ricorda che la riforma costituzionale e l'evoluzione normativa ad essa conseguente ha sostanzialmente modificato il sistema dei controlli sugli enti locali di fatto sottraendo al Difensore civico regionale (quanto meno in Toscana) la possibilità di intervenire per ritardi e omissioni riconducibili ad adempimenti di finanza locale, con specifico riferimento all'adozione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, alla deliberazione per la salvaguardia degli equilibri di bilancio ed alla verifica dello stato di dissesto.

Rimane, a seguito dell'entrata in vigore del DL. 13/02 convertito con modificazioni in L. 75/02 una scarsa chiarezza in materia che ha, anche recentemente, indotto qualche segretario comunale a formulare una serie di quesiti al Difensore civico regionale. Il problema è che ancora oggi non si comprende quale possa essere la reale effettività del principio di organizzazione introdotto dal D.L. 13/2002, principio sulla base del quale la scelta delle forme di controllo avrebbe dovuto essere determinata dallo Statuto di ciascun Ente locale, mantenendo in capo al Prefetto un potere sostitutivo per adempimenti di straordinaria rilevanza per l'economia dell'Ente locale.

In prima analisi ed in attesa dell'integrazione degli Statuti e/o della reiterazione delle previsioni della L. 75/2002 (normativa in realtà riferita al solo esercizio finanziario 2002) si era ritenuto di poter considerare di competenza del Prefetto la sostituzione in caso di mancata approvazione del bilancio e dei provvedimenti di riequilibrio dello stesso di cui all'art. 193 TUEELL (anche sulla base dei chiarimenti forniti dal Ministero dell'Interno con circolare n. 9/2002 – URAEL del 15 ottobre 2002) ed al Difensore civico regionale i controlli sostitutivi per la mancata approvazione del rendiconto e per la deliberazione di dissesto finanziario ai sensi degli articoli 246 e 247 del TUEELL.

In realtà la situazione è apparsa subito più complessa anche alla luce della sentenza con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della L.R. della Toscana n.2 del 2002 che,

appunto, aveva individuato nel Difensore civico regionale il naturale "erede" del Coreco per l'esercizio dei poteri sostitutivi. Proprio in conseguenza di ciò il Difensore civico della Regione Toscana ha ritenuto di non poter più esercitare i poteri sostitutivi in materia di finanza locale, seppure nella consapevolezza del vuoto normativo venutosi a creare in attesa dell'adozione dei nuovi statuti.

Relativamente quindi alla competenza attribuita dall'art. 136 del TU EE LL, le richieste di intervento sostitutivo presentate hanno avuto ad oggetto adempimenti di varia natura e, in particolare, l'omesso versamento di oneri retributivi, il mancato rinnovo del collegio dei revisori dei conti, la surroga di un consigliere comunale e la consegna degli impianti inerenti il servizio idrico integrato al soggetto gestore dell'acquedotto. Per queste ultime due fattispecie si è resa necessaria, fallito ogni tentativo di conciliazione, procedere alla nomina del commissario ad acta.

Relativamente alla surroga del consigliere comunale si è dato conto nella relazione del 2005 e ad essa si rinvia per ogni approfondimento, ritenendo opportuno dedicare in questa sede maggiore spazio all'illustrazione della problematica relativa alla nomina del commissario ad acta disposta per assicurare il regolare funzionamento del servizio idrico.

Prima di affrontare nel dettaglio la questione di cui sopra è utile ricordare l'evoluzione del controllo sostitutivo avvenuta in questi ultimi anni, anche in considerazione di una recente decisione del Consiglio di Stato che potrebbe aver messo per il momento - in attesa di un eventuale nuova e definitiva pronuncia della Corte Costituzionale ovvero della revisione del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali da tempo in fase di predisposizione - termine alle discussioni.

L'art. 136 del D. Lgs. 267/00, come ampiamente noto, attribuisce al Difensore civico regionale un potere sostitutivo per rimediare ai casi di ritardo od omissione degli Enti locali a fronti di atti obbligatori per legge. Si ricorda che la Corte Costituzionale ha, con successive sentenze, dichiarato incostituzionali alcune disposizioni di leggi regionali che, in aderenza con quanto sancito nella normativa nazionale, avevano previsto poteri sostitutivi in capo al Difensore civico regionale. Nel rinviare, per l'esame di dettaglio del contenuto delle sentenze, alle considerazioni svolte nelle relazioni degli ultimi anni, si ricorda che la Corte Costituzionale aveva sancito un principio di diritto di ordine generale in base al quale il potere sostitutivo, andando ad incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito, deve essere esercitato da un organo di governo della Regione e non potendo il Difensore civico qualificarsi come tale ne aveva fatto discendere automaticamente la conclusione sopra descritta.

La Corte Costituzionale non ha invece dichiarato incostituzionale l'art. 136 del testo unico dell'ordinamento degli Enti locali – che è quindi rimasto, almeno formalmente, vigente - limitandosi a giudicare delle legittimità della potestà regionale di attribuzione al Difensore civico del potere sostitutivo. Si è imposta, quindi, per gli Uffici di difesa civica la necessità di determinarsi in ordine a specifiche richieste di intervento dovendo decidere le azioni da attivare avendo quale alternativa da una parte la considerazione della formale vigenza della norma e dall'altra la sostanziale equivalenza delle fattispecie esaminate al principio di diritto enunciato dalla Corte Costituzionale.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato sembra aver eliminato – almeno per il momento – i dubbi intorno alla legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore civico regionale riformando in appello la sentenza con la quale il TAR della Campania aveva annullato un decreto di nomina di un commissario ad acta adottato dal Difensore civico regionale. La sentenza appare di specifico interesse sotto un triplice profilo.

In primo luogo il Consiglio di Stato ha riconosciuto la legittimazione, da parte dell'Ente sostituito, ad impugnare non solo il provvedimento di nomina del commissario ad acta ma anche gli atti emanati da quest'ultimo, in quanto in rapporto di consequenzialità e di connessione con l'impugnazione principale. In questo senso ha confermato i dubbi circa la legittimità di un'eventuale annullamento dei provvedimenti del commissario da parte dell'ente sostituito.

In secondo luogo ha fissato il principio in base al quale la "facoltà" di nomina del Difensore civico che il TU 267/00 attribuisce agli Enti locali, diviene un obbligo nel caso in cui lo statuto dell'ente locale abbia, nell'esercizio della propria autonomia, espressamente previsto tale istituzione.

In terzo luogo – ed è il passaggio di maggior interesse ai fini del nostro esame – il Consiglio di Stato accogliendo il ricorso ad esso presentato ha, di fatto, riconosciuto la legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 136 senza neppure ipotizzare la necessità di rimettere alla Corte Costituzionale una decisione in merito. Alla luce di tale orientamento giurisprudenziale, appare ragionevole continuare ad esercitare i poteri sostitutivi di competenza del Difensore civico regionale.

2.6.1 Procedura sostitutiva per adempimenti relativi a consegna degli impianti dell'acquedotto

È stata presentata una richiesta di nomina di un commissario ad acta a seguito della mancata consegna al Gestore del servizio, da parte di un Comune, degli impianti e delle canalizzazioni

affidenti al servizio idrico. Come noto, la convenzione di affidamento del servizio, sottoscritta ai sensi della L.R. 36/94, fa obbligo ai Comuni facenti parte dell'ambito territoriale di concedere in uso al Gestore le infrastrutture necessarie per l'erogazione del servizio.

L'amministrazione comunale, benché ripetutamente diffidata ad adempiere, sia dall'Autorità di Ambito che, successivamente, dal Difensore civico regionale, non ha ritenuto di procedere alla consegna degli impianti, sollecitando invece la sottoscrizione della convenzione prevista dall'art. 35 della L. 448/2001 per il mantenimento della gestione in economia del servizio idrico. Preso atto di ciò, il Difensore civico ha riunito le parti promuovendo un tentativo di conciliazione in occasione del quale ha fatto presente al Comune che la convenzione sopra richiamata non solo non era mai stata sottoscritta – e pertanto non poteva essere invocata a giustificazione del mancato adempimento – ma allo stato degli atti non risultava neppure più sottoscrivibile essendo oramai modificata la normativa di riferimento.

In effetti, il sesto comma dell'art. 35 della L. 448/2001 concedeva, ai Comuni di dimensione demografica inferiore ai 5000 abitanti, la possibilità di stipulare appositi contratti di servizio con il Soggetto gestore per attivare differenti modalità di organizzazione di una gestione che rimane comunque unitaria e fondata sul principio di solidarietà. L'art. 148 del D. Lgs. 152/06 ha successivamente specificato che, ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità di ambito di tutti gli Enti locali "...l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dall'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso Comune". Presupposto insussistente nella fattispecie in esame.

Fallito il tentativo di conciliazione ed a seguito di un'ulteriore diffida, il Difensore civico ha provveduto, nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 136 TU EE LL, alla nomina di un commissario ad acta per assicurare la consegna degli impianti afferenti al servizio idrico al Gestore unico.

Le giustificazioni addotte dall'amministrazione locale a sostegno delle proprie determinazioni non sono state ritenute sufficienti in quanto fondate su considerazioni di opportunità piuttosto che di diritto. L'adempimento in esame, in effetti, risulta essere un obbligo inderogabile per l'amministrazione locale in quanto espressamente imposto dalla legge che non presenta profili di valutazione discrezionale né relativamente all'*an debeat* né relativamente al *quando*. Il fondamento normativo è rinvenibile in primo luogo nell'art. 12 della L. 36/94 (ora sostituita dal D.Lgs.

152/06) che dispone che "le opere, gli impianti e le canalizzazioni relativi ai servizi di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f), di proprietà degli enti locali o affidati in dotazione o in esercizio ad aziende speciali e a consorzi, salvo diverse disposizioni della convenzione, sono affidati in concessione al soggetto gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare". Un ulteriore conferma si rinviene poi nella L.R.T. 81/1995 (art. 9) ove è specificato che gli Enti consorziati "...con l'approvazione degli atti costitutivi dell'Autorità di Ambito, cessano l'esercizio delle funzioni attinenti i propri servizi e attribuiscono all'Autorità di ambito la competenza all'affidamento del servizio idrico integrato ed alla sottoscrizione della convenzione ex art. 11 legge 5 gennaio 1994, n. 36". In applicazione di tali disposizioni, la Convenzione di Gestione sottoscritta tra il Gestore unico e l'Autorità di Ambito impegna quest'ultima a mettere a disposizione "...i beni e le opere pubbliche afferenti ai servizi stessi realizzate o in corso di realizzazione".

Il provvedimento di nomina del commissario ad acta è stato impugnato dinanzi al TAR della Toscana che, con ordinanza del 30 novembre 2006, ha respinto la domanda incidentale di sospensione presentata dalla parte ricorrente ed ha ordinato al Comune di provvedere alla consegna degli impianti di proprietà comunale.

2.7 Servizi pubblici

2.7.1 Problematiche comuni alle varie tipologie di servizi

Nel corso dell'anno si è confermata da parte degli utenti, la difficoltà già evidenziatasi in passato, nei confronti dei Gestori dei servizi pubblici, di individuare una persona fisica cui fare riferimento e con cui poter colloquiare qualora sorgano problemi o disservizi relativi alla propria utenza.

Manca cioè un canale di ascolto, una persona fisica con la quale parlare, "un responsabile", giacché avventurarsi nel caos dei call center o dei numeri verdi quasi mai sortisce l'effetto voluto, così che al disservizio si aggiunge la frustrazione causata dal non poterne chiarire le cause e definire i tempi di intervento.

Sarebbe certo opportuna la previsione di meccanismi che in caso di assenza di risposta entro un termine prefissato, producesse un indennizzo automatico in favore del cliente, per il solo fatto che il reclamo venga ignorato.

Ma ancor prima e ancor più necessiterebbe fosse avviata una seria riflessione da parte di chi gestisce un servizio pubblico sul fatto che un reclamo o la segnalazione di un disservizio vanno considerate risorse preziose e non invece seccature.

In tale ottica, lo stesso intervento del difensore civico a favore di un singolo reclamo va ben oltre la risoluzione di esso, estendendo talvolta i propri effetti utili sulla collettività e non solo su chi ne ha sollecitato l'intervento.

Nei rapporti con l'utenza viene perciò individuata una insufficiente attenzione dei Gestori, da parte dei quali occorrono invece sforzi maggiori.

E' auspicabile a tal fine l'inserimento nelle Carte di Servizio della facoltà di attivare una procedura conciliativa che intervenga a mediare e risolvere le criticità nei rapporti.

2.7.2 *Acqua*

Le pratiche aperte nel 2006 relativamente a questo settore d'intervento sono state 75.

Tra le problematiche più rilevanti affrontate vi è stata quella relativa alla restituzione del deposito cauzionale ed alla domiciliazione bancaria dell'intero condominio quale condizione necessaria e sufficiente per esentare dal versamento della cauzione ogni singolo condomino. Tale richiesta del Difensore civico ha incontrato difficoltà ed in parte è stata disattesa nei confronti delle utenze condominiali che hanno cambiato amministratore, essendo stato l'assegno intestato all'originario amministratore e non a quello attuale, non consentendo così di fatto la restituzione del deposito.

Sembra infatti che attualmente, nonostante molte utenze condominiali comunichino i dati anagrafici aggiornati, la restituzione delle cauzioni versate venga effettuata con un assegno intestato non al nuovo intestatario, come sarebbe logico attendersi a seguito della predetta comunicazione, ma a colui che risulta come precedente intestatario.

Ciò come se si trattasse di una volturazione per il subentro di un utente a un altro e non invece di un normale avvicendamento nella titolarità della fornitura.

Né si comprende appieno il motivo per cui la restituzione della cauzione non sia effettuata individualmente nei confronti di ciascuno dei condomini che risultano avere a suo tempo versato il relativo importo.

A tale anomalia si aggiunge quella per cui il nuovo deposito verrebbe a determinarsi non sulla base dei consumi fatti registrare negli anni precedenti dal condominio, ma ancora sul consumo presunto di 200 mc. annui, disattendendo anche in tal caso

l'accordo del 2004 col Difensore civico e l'Autorità di Ambito, che prevedeva l'adeguamento dei depositi sulla base dei consumi storici.

La restituzione della cauzione ha riguardato l'Ambito territoriale nr. 3 Firenze-Prato (48 sono state nel loro complesso le pratiche aperte nei confronti di Publiacqua), zona in cui il ruolo e le funzioni delle ditte di recapito hanno suscitato spesso malumori e perplessità, venendo secondo alcuni le letture effettuate in modo irregolare e approssimativo, con il frequente utilizzo di letture presunte maggiori di quelle effettive.

Permane poi la incompletezza e la scarsa comprensibilità delle bollette, che non permette di verificare adeguatamente la correttezza di quanto addebitato ed eventualmente di contestarlo.

In alcuni casi Publiacqua ha proceduto alla sospensione della fornitura all'intero condominio a causa della morosità di un singolo condomino, in forza di un principio di solidarietà che però stride col fatto che ciascuna utenza abbia integralmente pagato il consumo addebitatogli in base alla lettura effettuata sul proprio contatore individuale.

Comprensibilmente questi utenti si chiedono anche quale coerenza e funzione abbia avuto il deposito cauzionale, finora individuale piuttosto che condominiale, e che senso abbia la rilevazione dei consumi effettuata dalla ditta che esegue la lettura e che li ripartisce, se poi i clienti non sono al riparo da possibili sorprese quali la sospensioni della fornitura.

Al di là di questo, permangono le perplessità più volte espresse in ordine alla legittimità della sospensione della fornitura anche nell'ipotesi di un solo condomino moroso. Sarebbe opportuno che il Gestore adottasse altre misure, sembrando fondamentalmente ingiusto che le predette inadempienze abbiano ricadute negative su utenti che adempiono alle proprie obbligazioni.

Né risultano essere state ancora attuate, benché previste dal Regolamento del servizio idrico, forme di incentivazione alla trasformazione di utenze condominiali in utenze singole, che risolverebbero alla radice il problema.

Si registra inoltre, nell'ambito delle questioni più rilevanti, il preoccupante aumento delle segnalazioni, senza distinzione di territorio, di casi riguardanti le perdite occulte, non soltanto individuate in impianti privati ma anche nella pubblica via, relativamente alle quali è stato lamentato sia il ritardo con cui il Gestore comunica la probabile perdita a seguito di propria lettura che l'efficacia degli interventi di manutenzione sulla rete idrica.

Per altro verso, vi sono perdite imputate a utenti talvolta non in grado di accorgersene e non avvertiti tempestivamente dai Gestori. Se è vero che come da Regolamento esiste il dovere degli utenti di controllare periodicamente il contatore per verificare

attraverso il confronto con le letture precedenti che non ci sia stato un consumo tale da fare presumere una perdita occulta, dal canto suo, il Gestore ha il dovere di effettuare annualmente almeno due letture e di dare comunicazione al cliente di letture assai maggiori delle precedenti “..nel più breve tempo possibile” (art.43).

Il Gestore comunica invece all'utente il consumo abnorme dopo molti mesi dal momento in cui avrebbe potuto allertarlo per effettuare le verifiche del caso. Il Difensore civico ha suggerito già due anni fa l'introduzione di un termine meno vago entro il quale dare avvertenza della presunta perdita.

A tale proposito, Publiacqua e AATO sono stati invitati a modificare l'art. 43 del Regolamento, suggerendo che alla prevista comunicazione all'utente del consumo abnorme *nel più breve tempo possibile*, si sostituisca un termine certo, individuato in 20 giorni dalla data della lettura effettiva.

Non può non destare perplessità la circostanza che nonostante il problema rivesta una importanza primaria, riguardando la intera collettività cui con tale ritardo viene sottratta una risorsa essenziale ed esauribile, debba trascorrere un tempo lunghissimo soltanto per la variazione di una breve norma, disattendendo così il principio della corretta gestione delle risorse idriche, dovuto a uno spreco, sicuramente contenibile.

Sotto questo profilo, l'inefficienza del Gestore è incoerente con le dichiarazioni e le campagne informative da tempo in atto, tese a sensibilizzare gli utenti affinché le risorse idriche siano ottimizzate. Ancora una volta, solo in un'ottica volta al profitto si comprendono le ragioni che determinano così forti ritardi, dovuti alla inefficiente organizzazione di un Gestore che, se da un lato reclamizza la facoltà di stipulare un'assicurazione contro l'eventualità di perdite occulte, dall'altro è inadempiente nella predetta attività di monitoraggio e controllo di cui al Regolamento del servizio idrico. Su tale aspetto è auspicabile che l'Autorità di Ambito, titolare del servizio idrico, eserciti un controllo più incisivo. A seguito di numerose segnalazioni provenienti anche dai Difensori civici locali l'Ufficio ha posto l'attenzione sulle differenze di disciplina riguardanti i medesimi argomenti presenti all'interno dei vari Regolamenti del Servizio di distribuzione e fornitura di acqua potabile, documento che viene approvato di intesa fra le singole Autorità di ambito e i diversi soggetti gestori del servizio e che regola il rapporto contrattuale fra il gestore stesso e ciascun utente.

All'interno dell'Ufficio si è costituito un gruppo di lavoro, a cui hanno collaborato anche alcuni difensori civici locali, che ha effettuato uno studio comparativo fra i vari regolamenti (estendendo l'indagine anche alle varie Carte del Servizio idrico integrato) con lo scopo di mettere in luce quelle disposizioni più favorevoli all'utenza già presenti in alcuni Regolamenti.

Tale gruppo ha terminato i suoi lavori con la presentazione di un documento, discusso e approvato dalla Conferenza permanente dei Difensori civici in data 16 giugno 2006, che sottoponeva all'attenzione della Regione Toscana, delle varie Autorità di ambito, dei Soggetti gestori e dei Comuni una serie di principi, alcuni dei quali già previsti, da estendersi a tutte le Carte di servizio e/o Regolamenti, ritenendo necessario che l'adeguamento dei suddetti Regolamenti avvenga entro un termine certo.

Tra i principi esposti nel documento si sottolinea, in primo luogo, il regime delle perdite occulte con la conseguente introduzione di un obbligo, da parte del gestore, di comunicare entro un termine certo e relativamente breve un consumo anomalo effettivamente rilevato così da mettere in condizione l'utente di provvedere alla scoperta e alla riparazione della perdita con conseguente risparmio non solo economico per l'utente stesso ma anche idrico per la collettività, in secondo luogo la necessità di prevedere dei meccanismi alternativi alla solidarietà fra i vari condomini con unico contatore condominiale in caso di morosità di uno di essi, quali il recupero crediti o la promozione e l'incentivazione dell'utenza singola senza mai giungere all'interruzione del servizio in caso di mancato pagamento.

Nel mese di ottobre 2006 si è svolta presso l'Ufficio una riunione tra il Difensore civico e i Presidenti delle varie Autorità di ambito, nonché dei soggetti Gestori del servizio al fine di discutere i temi contenuti nel documento. I rappresentanti AATO hanno informato di aver costituito un coordinamento informale fra le Autorità di ambito le quali si sono impegnate a ridiscutere gli argomenti trattati all'interno di tale coordinamento prima di procedere ad ulteriori confronti. Da parte loro, i Gestori del servizio hanno presentato un loro documento di commento alle proposte sollevate mostrando in diversi casi la disponibilità ad approntare le modifiche richieste.

Si attende nel corso del 2007 un ulteriore sviluppo della vicenda.

Relativamente ai reclami, da segnalare il forte incremento dell'attività della Commissione mista conciliativa presieduta dal Difensore civico, che nel 2006 ha esaminato 60 reclami contro i 16 del 2005.

Sono inoltre pervenute svariate segnalazioni relative a fatture da cui risulta una marcata differenza tra i consumi rilevati dal contatore generale e quelli singoli.

Ancora molti i casi di fatture emesse senza che Publiacqua abbia mai durante l'anno rilevato le letture effettive dei contatori.

Come già in passato è stato segnalato, tali inadempienze del Gestore non solo non sono state penalizzate ma gli hanno anzi comportato un vantaggio economico, appunto determinato da

addebiti notevolmente superiori a quanto in effetti dagli utenti dovuto.

Anche perché a letture presunte in eccesso non hanno fatto seguito i conseguenti rimborsi in tempi rapidi. A tale riguardo è utile sapere che Gestori di altri Ambiti Territoriali, come ad es. quello n.5 Toscana Costa, prevedono nella propria Carta dei Servizi che l'Azienda effettui almeno due letture annue del contatore (art. 7.1) e che qualora ciò non avvenga l'utente ha diritto a un indennizzo di 15 euro, salva la facoltà di potere comunicare la propria lettura nei casi di contatori non accessibili.

Molto sentita dai cittadini anche la questione che riguarda il legame tra la spesa addebitata e il numero dei componenti il nucleo familiare.

Come è facile comprendere, una famiglia numerosa, per quanto accorta nell'ottimizzazione dell'uso dell'acqua, è comunque forzatamente costretta a consumarne una quantità il cui costo tariffario è assai elevato e dunque, secondo il criterio applicato, le famiglie spendono *pro capite* molto di più rispetto a utenze di persone singole.

Fondate dunque le perplessità manifestate da parte di famiglie numerose, che complessivamente consumano più di un'utenza di una singola persona ma i cui consumi individuali sono rispetto a questa uguali o addirittura inferiori, per evidenziare l'iniquità del criterio attualmente applicato.

A questo proposito, come già nel 2003, è stata sollecitata dal Difensore civico la previsione di un sistema tariffario che introduca il numero dei componenti il nucleo familiare tra le variabili che influiscono sul criterio di determinazione della tariffa.

Si evidenzia altresì che frequentemente Publiacqua non risponde ai reclami presentati.

Per dare un'idea del tipo di segnalazioni ricevute, che evidenziano anche una certa disorganizzazione del Gestore sul fronte dei rapporti con l'utenza, citiamo un problema di natura informatica, che non aveva consentito l'invio del duplicato della fattura richiesta da un utente, ancora dopo due anni e mezzo dalla iniziale richiesta, e senza che neppure fosse pervenuto riscontro al nostro ufficio.

Sintomatica della criticità di tale gestione anche la vicenda avvenuta lo scorso autunno, quando Publiacqua inviava fatture con addebiti relativi ai canoni di depurazione e fognatura riguardanti il periodo 2003/2006.

Gli addebiti suddetti hanno riguardato tutti gli utenti dei Comuni di San Casciano, Greve in Chianti, Impruneta e Bagno a Ripoli.

Molte le segnalazioni pervenute a quest'ufficio, segnalazioni che hanno evidenziato la mancanza di una adeguata e preventiva informazione circa la presenza degli addebiti, e la scelta della

fatturazione complessiva e in un'unica soluzione degli addebiti stessi, che determinava la emissione di bollette in molti casi dell'ordine di svariate centinaia di euro, creando così malumori e difficoltà nella popolazione.

Il Difensore civico stigmatizzava l'accaduto, anche in considerazione del fatto che non molto tempo addietro da quella stessa zona erano pervenute alcune segnalazioni per un ritardo di fatturazione di circa due anni che anche allora aveva determinato la emissione di bollette di importo assai elevato.

Ancora una volta i ritardi del Gestore e l'insufficiente attività di controllo su di esso dell'Autorità di Ambito hanno avuto un riflesso negativo sugli utenti, gravati anche dell'onere di lunghe attese agli sportelli per contrattare le modalità di una eventuale rateizzazione. A seguito delle proteste intervenute, Publicacqua opportunamente posticipava la data di scadenza delle fatture in questione informando ciascuna utenza della facoltà di richiedere una dilazione di pagamento. Si nota tuttavia che il periodo di rateizzazione concesso, consistente in soli tre mesi da gennaio a marzo 2007, è stato troppo breve.

2.7.3 Telefonia

Le pratiche aperte nel 2006 sono state 63. Esse riguardano la telefonia fissa ed in larga parte i rapporti con TELECOM Italia (51 le pratiche aperte su un totale di 63).

Confermata la difficoltà degli utenti nel colloquiare con gli operatori del servizio 187, criticato per la sua inaffidabilità e con operatori che sembrano non ricevere una adeguata formazione professionale.

Lamentata ancora una volta la difficoltà a ricevere risposte attendibili circa i tempi di intervento, con disservizi che spesso - a fronte di rassicurazioni sulla imminente soluzione del problema o addirittura di comunicazioni via sms che informano della avvenuta riparazione - si trascinano irrisolti nonostante le lettere, i fax e le raccomandate, cui di regola non viene data risposta.

Come premesso nelle considerazioni iniziali, non è tanto il disagio di attese più o meno lunghe ad essere lamentato dall'utenza nei rapporti con la Telecom, quanto il non avere un referente cui fare capo per ottenere notizie e informazioni circa lo stato di avanzamento della propria situazione.

Diversamente dagli anni scorsi, quando assai raramente le note inviate dal Difensore civico trovavano riscontro, il nostro ufficio quest'anno ha potuto avvalersi della validissima collaborazione di una dipendente Telecom cui è stato possibile segnalare utilmente i reclami a noi pervenuti e che nella totalità

dei casi ha risolto i problemi riguardanti guasti alla linea o rettifiche nelle fatturazioni.

Facile pensare che se gli operatori del 187 fossero individuati e formati alla stregua della professionalità dimostrata dalla nostra interlocutrice, l'inefficacia degli interventi sarebbe solo sporadica.

Pertanto spesso gli utenti, a causa delle difficoltà di comunicazione ricordate, desistono a priori o sono presto scoraggiati da ogni proposito di rivalsa, rinunciandovi in forza di una valutazione costi-benefici indotta dallo stress prodotto dalle difficoltà di instaurare un effettivo rapporto con l'interlocutore.

Anche quest'anno moltissimi utenti hanno riferito che la posta ordinaria inviata alla sede di Firenze - Servizio clienti residenziali di Telecom viale Guidoni 42- nella quasi totalità dei casi non trova riscontro, né sorte diversa hanno i fax e le raccomandate. Il risultato è sempre il medesimo: reclami ignorati.

Per quanto riguarda le tipologie di disservizi segnalati, nulla di nuovo emerge rispetto al passato. Ancora molti i reclami relativi ai servizi impropriamente addebitati senza la preventiva richiesta e gli addebiti per traffico telefonico non effettuato, specie per quanto riguarda il collegamento a internet (a questo proposito pare non ancora risolutiva l'attività svolta dal Garante).

Come sempre in numero considerevole i disservizi riguardanti ritardi nell'attivazione o riparazione della linea telefonica, come pure i servizi impropriamente addebitati in assenza della relativa richiesta.

Degno di menzione il notevole incremento - in parte anche dovuto all'opera di informazione svolta da questo ufficio - delle conciliazioni svoltesi al Co.Re.Com.: circa 1100 quelle concluse nel 2006 rispetto alle 599 dell'anno precedente, a riprova della utilità pratica e del gradimento di tale strumento di risoluzione delle controversie.

2.7.4 Trasporti

Nel 2006 sono state aperte complessivamente 33 pratiche, 26 delle quali hanno riguardato Trenitalia ed in particolare il trasporto ferroviario regionale. Nel 2005 il dato era stato di 42 pratiche aperte.

Il calo numerico farebbe supporre un miglioramento del servizio.

Occorre però una puntualizzazione. Non di rado, al termine della esposizione del disservizio ferroviario l'utente che inizialmente intendeva inoltrare istanza formale recede dal proposito scoraggiato dalla convinzione della inutilità dell'intervento.

Quello del trasporto ferroviario è infatti il settore dei servizi pubblici dove con maggior frequenza si registrano "sfoghi" che non sfociano poi in reclami formali e che vanno ad aggiungersi ad altre segnalazioni riguardanti i medesimi disservizi e tutte univoche nella descrizione degli stessi. Sempre maggiore è il senso di rassegnazione indotto dalla consapevolezza che al problema molto difficilmente verrà posto rimedio. Gli utenti del servizio ferroviario rilevano l'incoerenza delle esternazioni con cui gli amministratori pubblici esortano all'uso di tale mezzo di trasporto, se raffrontata con la concretezza della realtà quotidiana.

Irritanti perciò gli appelli ai cittadini a lasciare a casa l'auto - allo scopo di contenere il traffico e l'inquinamento atmosferico - dato che con il mezzo pubblico vi è un aumento dei tempi di percorrenza in condizioni disagiate e a costi sempre crescenti. La cronicità e i disagi dei disservizi, nel trasporto ferroviario come in quello locale su gomma, sembrano infatti scoraggiare l'uso del mezzo pubblico, inducendo chi può - condizioni fisiche ed economiche permettendo - a fare ricorso ad un mezzo proprio. Non pochi lamentano infatti che l'uso dei mezzi pubblici sia non frutto di libera scelta e di convincimento personale ma di vera e propria costrizione, oltre che per i costi dei parcheggi e i divieti di accesso anche per le difficoltà e i rischi di muoversi in bicicletta, a causa di una rete di piste ciclabili discontinue e del tutto insufficienti a soddisfare una crescente domanda di mobilità cittadina.

I disservizi in prevalenza lamentati sono identici a quelli degli scorsi anni, quindi ritardi, soppressioni, sovraffollamento, guasti agli impianti di condizionamento dell'aria, sporczia delle carrozze, servizi igienici guasti, mancanza di informazioni tramite altoparlanti in stazione e sui treni circa i ritardi, soste forzate in assenza di informazioni sulla natura del guasto e il ritardo previsto.

Il Difensore civico ha nuovamente sollecitato l'adozione di ogni provvedimento utile al miglioramento del servizio ed è intervenuto su tali aspetti.

L'assessore regionale ai Trasporti è stato invitato a sollecitare con tutti i mezzi a propria disposizione un sostanziale miglioramento del servizio che, quanto meno sotto il profilo del confort di viaggio, sia teso ad assicurare con continuità una adeguata pulizia delle carrozze e una climatizzazione più efficiente.

Alcuni episodi necessiterebbero di un vero e proprio risarcimento ai viaggiatori, e non di un simbolico indennizzo (un'ora di ritardo comporta al lavoratore la perdita di svariati euro, a fronte di un rimborso, solo eventuale, di pochi centesimi).

Negli ultimi anni, su impulso della dottrina, la figura del danno non patrimoniale ha finito per essere ricompreso nell'ambito del cd. danno esistenziale.

Tale danno è stato individuato nell'impedimento subito al compimento di attività proprie. La giurisprudenza di merito, specie

quella dei Giudici di pace, appare particolarmente sensibile al tema in questione.

Secondo tale nuovo orientamento giurisprudenziale, la responsabilità civile del Gestore per i danni derivanti al passeggero da un ritardo, non è limitata al solo costo del biglietto ma può, ad es. riguardare anche opportunità lavorative mancate e perdita della serenità personale.

Anche alla luce di tale tendenza in atto, il Difensore civico fin dal 2005 aveva suggerito la previsione di una procedura conciliativa tesa appunto alla risoluzione dei casi più spinosi, offrendo la disponibilità a collaborare alla gestione di tale procedura.

Al momento però non è pervenuta alcuna risposta in merito.

2.7.5 ENEL

Le pratiche aperte nel 2006 sono state 13. Anche quest'anno nella maggior parte dei casi affrontati si è riscontrata la disponibilità a risolvere positivamente le problematiche sottoposte all'attenzione dell'Azienda, con spirito di collaborazione.

Sensibilmente diminuito il numero dei reclami rispetto al 2005 e in nessun caso segnalazioni riguardanti la qualità del servizio erogato.

In alcuni casi è però emerso che le letture non sono state effettuate dall'Azienda alle scadenze previste e ciò ha comportato contestazioni, specie al momento della sostituzione del contatore. Riscontrata invece grazie ad una meritevole capacità di autocritica da parte dell'Azienda ed al riconoscimento da parte della stessa delle proprie mancanze, molta elasticità nella concessione delle rateizzazioni, anche in tempi lunghi, per alcuni casi di bollette di importo elevato.

2.7.6 Gas

Le pratiche aperte nel 2006 sono state 12. I reclami pervenuti hanno riguardato in prevalenza il Servizio Clienti di Fiorentinagas (dal 2006 Toscana Energia) e si è trattato soprattutto di problemi relativi a ritardi nell'allacciamento, alla mancata domiciliazione bancaria delle bollette, a rimborsi effettuati con ritardo. Più di una segnalazione ha evidenziato scarsa attenzione e rispetto per l'utenza da parte di Toscana Energia.

Si tratta di contestazioni relative a mancate risposte a reclami come pure critiche rispetto all'operato di alcuni operatori, sotto il profilo della cortesia verso i clienti.

Confermata la difficoltà ad ottenere risposte in tempi accettabili e dunque forti ritardi nel riscontrare i reclami, talvolta addirittura inevasi anche dopo numerose sollecitazioni. Talora le risposte sono state ottenute soltanto dopo molti mesi e solo a seguito della richiesta del Difensore civico di convocare il responsabile del procedimento per ottenere oralmente i dovuti chiarimenti.

Relativamente alla mancata attivazione della domiciliazione bancaria delle fatture, per la quale sono giunte due segnalazioni, sono occorsi molti mesi soltanto per avere una spiegazione delle cause che ne impedivano la effettuazione. E se è comprensibile che un impedimento di natura informatica ne sia la causa, meno comprensibile appare la mancata risposta alle richieste di chiarimenti ed il continuo invio di bollettini di pagamento postali senza considerare le contestazioni mosse.

Anche nel 2006 sono pervenute critiche circa i criteri di applicazione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto praticata dalle aziende erogatrici di gas metano. Quest'ufficio si era già interessato in passato ed è intervenuto più volte sul problema in oggetto.

Il DPR n. 633/1972 stabilisce che l'aliquota IVA applicabile alle forniture di gas metano è del 10%, qualora questo sia usato per uso domestico per la cottura dei cibi e per la produzione di acqua calda. In realtà, le aziende erogatrici applicano indistintamente un'aliquota del 20%, come se i cittadini usassero tutto l'anno il gas metano soltanto per scaldarsi, cosa ovviamente del tutto improbabile anche perché, tra l'altro, da aprile a ottobre il riscaldamento per mezzo di utilizzo di gas metano è vietato.

La giustificazione addotta al riguardo è che in presenza di un unico contatore del gas non è possibile distinguere il consumo per cucinare e scaldare l'acqua da quello per il riscaldamento.

L'impossibilità di operare una distinzione tra i diversi utilizzi non è però una giustificazione sufficiente a legittimare l'applicazione indistinta della maggiore aliquota, poiché rende inoperante la previsione di cui al DPR sopra citato, gravando le famiglie di una maggiore imposta espressamente non dovuta per legge, perfino quando, nel corso dell'estate, il metano consumato non può che essere logicamente destinato esclusivamente alla cottura dei cibi ed alla produzione di acqua calda.

Sembra cioè ragionevole ritenere che solo quando gli impianti di riscaldamento sono in funzione è praticamente impossibile quantificare i diversi utilizzi, per la mancanza di distinti contatori.

Viceversa, nel periodo estivo, le necessità e i divieti di legge, non consentono di assoggettare quei consumi alla maggiore aliquota.

Sembra irragionevole supporre un uso che in realtà non avviene e che non può obbligare l'utente a dotarsi di un secondo contatore, ove voglia beneficiare dell'aliquota agevolata.

Dei numerosi ricorsi proposti in passato dai consumatori davanti ai giudici di pace, un certo numero ha trovato accoglimento. Tuttavia, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 19978/2005 ha accolto il ricorso presentato da Enel Gas contro otto sentenze del Giudice di Pace di Bella (PZ), con le quali si condannava l'Azienda alla restituzione dell'Iva in eccesso.

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

E' auspicabile in proposito un intervento normativo che renda praticamente applicabile il DPR 633/72.

2.7.7 Poste Italiane

Anche nel 2006 è pervenuto un numero assai ridotto di pratiche, pari a 7.

E' stata evidenziata ancora una volta la difficoltà ad ottenere risposte ai reclami in tempi brevi. Tra le segnalazioni rilevante quella relativa alla mancata consegna di un telegramma che ha determinato la perdita di una occasione di lavoro.

Un cittadino ha infatti lamentato la mancata assunzione presso il Comune di Firenze, a causa di un telegramma inviato dal Comune che però Poste Italiane non ha consegnato.

Alla richiesta di chiarimenti, Poste Italiane ha risposto: non risultano agli atti d'ufficio documenti comprovanti l'effettiva consegna all'indirizzo.

Invano è stato chiesto al Comune, considerate le circostanze, di valutare l'opportunità di procedere ad una nuova convocazione dell'istante, non essendo a lui imputabile alcuna negligenza, dato che il relativo bando di concorso espressamente preclude deroghe al riguardo.

Tuttavia, *la mancata consegna di un telegramma non è esente da responsabilità*, in virtù della sentenza della Corte Cost. del 20 giugno 2002, n.254 che ha sancito la illegittimità della previsione del T.U. delle disposizioni legislative in materia postale nella parte in cui dispone che l'Amministrazione ed i concessionari del servizio telegrafico sono irresponsabili per il mancato recapito di un telegramma.

Di conseguenza è stato suggerito all'utente di avanzare una pretesa risarcitoria nei confronti di Poste Italiane, per danno da perdita di opportunità lavorativa imputabile al Gestore del servizio.

Non molte comunque le istanze nei confronti delle Poste, e però tutte assai significative, dato che evidenziano disservizi sintomatici della accresciuta mole di lavoro che grava sugli uffici postali, cui fa riscontro invece una diminuzione del personale.

Dunque code più lunghe agli sportelli, e reclami relativi al tempo eccessivo necessario a ricevere la corrispondenza nei piccoli centri.

Grave poi la riduzione degli orari di apertura di alcuni uffici postali nel Comune di Civitella Paganico, dove gli uffici postali di Pari e Casal di Pari restano ormai aperti soltanto 2 volte al mese. Difficile poter considerare ancora questo come un servizio pubblico essenziale, dal momento che la popolazione del luogo è in maggioranza anziana e che l'altro ufficio postale più vicino è a 20 km di distanza.

2.8 Pubblico impiego e previdenza

2.8.1 Considerazioni generali

I dati del 2006 relativi a questa Categoria, facente parte del Settore "Lavoro, Sociale e previdenza", confermano la linea di tendenza degli ultimi anni, che ha registrato un notevole incremento del numero delle pratiche aperte (83 su un totale, riferito al settore in questione, di 246, pari al 33,73%).

Nell'ambito di queste, a differenza degli scorsi anni, con riferimento all'oggetto delle istanze presentate non è però possibile indicare una netta prevalenza di alcuna delle problematiche tipiche della categoria. Le segnalazioni pervenute a questo Ufficio riguardano, infatti, molteplici oggetti, tra i quali: assunzioni (12); concorsi pubblici (7); infortuni sul lavoro (6); trasferimenti (5) e mobilità (5); retribuzioni (9); mansioni e mobbing (8); maternità (3). Delle pratiche aperte 56 risultano attualmente chiuse.

2.8.2 Lavoratori esposti all'amianto

Con riferimento alle problematiche più interessanti relative alla Categoria "impiego pubblico" si evidenziano i problemi che i lavoratori esposti all'amianto hanno incontrato per il riconoscimento dei benefici previdenziali e contributivi. In particolare, dai casi segnalati a questo Ufficio si è evidenziato che tali problemi nascono soprattutto dalle caratteristiche intrinseche degli atti di indirizzo ministeriali che per i vari settori individuano i

presupposti in presenza dei quali sono riconosciuti i benefici previsti dalla legge.

Infatti, per quanto questi atti cerchino di individuare con precisione tali presupposti, si pongono sia problemi di interpretazione dovuti all'utilizzo di termini spesso di natura tecnica che si prestano a soluzioni interpretative difformi sia problemi legati alla difficoltà di individuare in modo omnicomprensivo, e al tempo stesso chiaro, le attività il cui esercizio presuppone l'esposizione all'amianto e dunque la concessione del beneficio, il reparto in cui tale attività è prestata, il tipo di mansione svolto. Con la conseguenza che spesso nella prassi si verificano casi che, pur non presentando formalmente i presupposti necessari per la concessione dei benefici, sono comunque a questi del tutto riconducibili e con riferimento ai quali si rende pertanto necessario l'intervento dell'Ufficio al fine di valutare la possibilità di ottenere anche per questi un trattamento contributivo e previdenziale più favorevole al lavoratore.

2.8.3 Tutela dei componenti le Commissioni Pari Opportunità

In questo contesto si desidera inoltre segnalare e porre all'attenzione degli organi istituzionali un caso particolarmente interessante, peraltro non ancora chiuso, relativo all'applicazione degli art. 79 e 80 del d.lgs. n. 267 del 2000 ai componenti della Commissione Pari Opportunità della Provincia di Firenze.

Tali articoli, relativi agli oneri per permessi retribuiti, sono inseriti nel Capo IV del d.lgs. n. 267 del 2000 "*Status degli amministratori locali*", che disciplina il regime delle aspettative dei permessi e delle indennità degli amministratori degli enti locali, tra cui sono ricompresi per espressa previsione dell'art. 77, anche i consiglieri delle province.

In particolare tali articoli stabiliscono che gli amministratori locali, che siano lavoratori dipendenti e facciano parte (tra gli altri organi) degli organismi di pari opportunità, previsti, dagli statuti e dai regolamenti consiliari, hanno diritto:

- ad assentarsi dal lavoro per partecipare alle riunioni di tali organismi per la loro effettiva durata. Tale diritto comprende il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro (art. 79, comma 3);

- ad ulteriori permessi non retribuiti sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili qualora risultino necessari per l'espletamento del mandato (art. 79, comma 3).

L'attività ed i tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori i lavoratori chiedono ed ottengono permessi retribuiti e non retribuiti, devono essere prontamente documentati mediante attestazione dell'ente (art. 79, comma 6).

Le assenze dal lavoro dell'amministratore, lavoratore dipendente da privati o da enti pubblici economici, sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro. Gli oneri per i permessi retribuiti sono a carico dell'ente presso il quale l'amministratore esercita le proprie funzioni pubbliche, secondo le modalità indicate dall'art. 80 "oneri per permessi retribuiti.

Sulla base di questa disciplina, la questione presentata all'ufficio riguarda in particolare l'applicazione della disposizioni in esame unicamente ai membri della Commissione (formata oltre che dalle consigliere provinciali anche da 18 componenti esterne) che siano consiglieri provinciali, con conseguente esclusione della sua applicazione ai componenti esterni della stessa.

Infatti, secondo l'interpretazione data dalla Provincia la legge identificherebbe l'amministratore nel consigliere eletto, con conseguente esclusione dell'applicazione della disciplina richiamata ai componenti esterni non eletti, cui andrebbe riconosciuto unicamente il gettone di presenza in misura pari a quanto stabilito per i consiglieri.

Sotto questo profilo, l'Ufficio, ritenendo che siffatta interpretazione non tenga conto del fatto che tutte le previsioni in tema di compensi economici e coperture degli oneri dei permessi retribuiti sono finalizzate a consentire lo svolgimento di una determinata funzione che risulta essere la stessa sia per i componenti eletti che per quelli esterni, ha interessato della questione la Presidenza del Consiglio, restando in attesa di un autorevole parere sul punto.

2.8.4 Evoluzione del quadro normativo

Merita infine evidenziare per le rilevanti conseguenze che potranno determinare nel settore le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2007, legge 27 dicembre 2006, n. 296 sia contro la precarietà e il lavoro "irregolare" e per favorire nuova occupazione a tempo indeterminato sia per migliorare la tutela per i lavoratori c.d. "parasubordinati".

In particolare, con riferimento alla "lotta alla precarietà" il comma 519 dell'art. 1 prevede la stabilizzazione del personale pubblico non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, purché assunto mediante procedura di natura concorsuale. Per il triennio 2007-2009 si prevede poi che le pubbliche amministrazioni che procedano all'assunzione di personale a tempo determinato, nei limiti previsti dalla legge, nel bandire le prove selettive riservino una quota del 60 per cento ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno (comma 529). Inoltre, al fine di concorrere alla

stabilizzazione dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni è istituito un Fondo, dotato per il 2007 di cinque milioni di euro, finalizzato alla realizzazione di piani straordinari per l'assunzione a tempo indeterminato di personale già assunto o utilizzato attraverso tipologie contrattuali non a tempo indeterminato (comma 417).

Per quanto riguarda, invece, gli interventi per migliorare la tutela per i lavoratori "non standard" si prevedono incrementi dell'aliquota contributiva per migliorare il trattamento pensionistico, fissandolo nella misura del 23% per coloro che non siano iscritti ad altre forme di previdenza o non siano pensionati (comma 770) nonché la corresponsione per gli stessi di una indennità giornaliera di malattia e il riconoscimento di un trattamento economico per congedo parentale (comma 788).

2.8.5 Previdenza

Le istanze in materia previdenziale rivolte all'ufficio nell'anno 2006 sono state 57. Di queste, parte sono dovute alla richiesta, da parte dell'Inps, di somme indebitamente corrisposte ai cittadini nell'arco di un periodo di dieci anni, quando le stesse siano state notificate all'interessato entro l'anno successivo alla verifica degli atti. Questa pratica attuata dall'Istituto e che solleva molte riserve negli utenti, viene legittimata dall'art. 13 della legge n. 412/91 comma 2 che prevede che "L'Inps procede annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sulla misura o sul diritto alle prestazioni pensionistiche e provvede, entro l'anno successivo, al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza". E' questo uno dei casi in cui l'intervento dell'Ufficio è volto a far comprendere chiaramente all'istante la regolarità del provvedimento adottato dall'Istituto. Altri interventi sono richiesti quando si rileva un errore nel calcolo dei contributi versati, oppure, nel caso di pubblici dipendenti, in ritardi nell'erogazione della pensione definitiva o nell'indennità di buonuscita. In questi casi l'intervento del Difensore civico presso l'Istituto competente riesce a giungere alla soluzione del problema con soddisfazione del cittadino.

Un caso particolare che ha visto impegnato l'ufficio è stato quello relativo alla sospensione, ad una certa data, dei mutui ipotecari da parte dell'Inpdap, dopo che gli stessi erano stati accordati e dopo che, conseguentemente, gli interessati avevano provveduto a prendere ulteriori impegni per l'acquisto di un'abitazione, ai quali, a quel punto, non erano più in grado di far fronte. L'intervento dell'ufficio nel richiedere le basi regolamentari in sostegno alle azioni intraprese nonché la contestazione della decisione assunta, oltre alla disponibilità del Difensore civico a

collaborare alla stesura del nuovo regolamento, ha portato alla positiva soluzione del caso.

Infine, l'attuale particolare periodo vissuto nel settore della previdenza, caratterizzato dall'attuazione della L. n. 243/2004 di riforma del sistema previdenziale che andrà a regime nel 2008, con un possibile innalzamento dell'età pensionabile, e sullo sviluppo di una previdenza complementare, da affiancare a quella pubblica, così come il beneficio introdotto per i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno maturato o matureranno il diritto alla pensione entro il 31/12/2007 e che decidono di continuare a lavorare, ha fatto crescere le richieste di intervento nei confronti degli Istituti previdenziali e di informazioni di ordine interpretativo e di convenienza.

2.9 Tributi

Nel corso dell'anno 2006 la modifica legislativa più significativa in ambito tributario è stata senza dubbio la riforma delle aliquote IRPEF e del sistema delle deduzioni e detrazioni, introdotte con la legge finanziaria per il 2007.

A livello di finanza locale si sottolinea la L.R. 52/2006 che ha previsto un incremento del 10% degli importi della tassa automobilistica regionale e il c.d.Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 152/06), in parte non ancora entrato in vigore, che prevede una nuova disciplina circa la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, in particolare l'introduzione, alla stessa stregua di quanto avviene nel settore idrico, di Autorità di ambito che hanno il compito di fissare la tariffa.

Nel corso dell'anno sono state aperte 65 pratiche concernenti tributi statali (n.16), regionali (n.22), locali (n.27).

A livello di tributi statali sono stati segnalati problemi in materia di IRPEF, di canone di abbonamento alla RAI TV, di imposta di bollo. Una questione che ha visto diverse istanze poste all'Ufficio si è verificata in materia di pagamento a favore delle Camere di Commercio del diritto annuale per l'iscrizione nel registro delle imprese.

Una serie di cittadini titolari di imprese messe in liquidazione e sostanzialmente non operanti più sul mercato già da diverso tempo si sono visti recapitare cartelle esattoriali per il mancato pagamento del diritto annuale di iscrizione nel registro delle imprese per l'anno 2001 in quanto non avevano mai fatto la formale istanza di cancellazione presso le Camere di commercio.

L'applicazione del tributo è fondata sul fatto che nel 2001 il D.M. 359/01, in attuazione dell'art.17 della L.488/99, ha riformato la disciplina del diritto annuale restringendo, tra le altre cose, le

ipotesi di cessazione dell'obbligo dal pagamento, non prevedendo più l'esenzione per le imprese in stato di liquidazione. Pertanto le cartelle arrivate saranno soltanto le prime di una serie che avranno ad oggetto gli anni successivi fino al compimento formale della cancellazione.

Ferma restando, quindi, la fondatezza della pretesa tributaria (anche ai fini della decadenza e prescrizione dell'azione l'art.10 del D.M. 54/05 dà tempo per la notifica dell'atto di irrogazione della sanzione fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione) l'Ufficio è intervenuto sull'iter di irrogazione della sanzione, in particolare sull'eventuale mancanza di alcuna comunicazione da parte della Camera di Commercio in relazione al pagamento del diritto annuale secondo quanto prescritto dallo stesso D.M. 359/01.

Al momento, tuttavia, si è appreso che ci sono diversi contenziosi pendenti davanti alle Commissioni tributarie provinciali che dovranno, pertanto, pronunciarsi sulla correttezza dell'iter seguito.

Sempre in materia di tributi statali è da segnalare la collaborazione attiva tra l'Ufficio e il Garante del Contribuente che opera presso la Direzione Regionale delle Entrate (art.13 L. 212/00).

A livello di tributi regionali gli interventi più significativi sono stati svolti in materia di tassa automobilistiche regionale (19 su un totale di 22). E' necessario sottolineare come anche durante questo anno ci sia stata una fattiva collaborazione fra l'Ufficio e l'apposito Settore operante presso la Direzione Generale Bilancio e Finanze della Giunta regionale che ha permesso di risolvere le pratiche trattate in maniera veloce ed efficace. Tutto ciò in applicazione anche dei principi contenuti nella recente L.R.31/05 in materia di tributi regionali che assegna al Difensore civico il ruolo di Garante del contribuente.

I casi più significativi hanno comportato soprattutto la necessità di chiarimenti della normativa, in particolare in materia di esenzioni e sulle scadenze di pagamento. Anche durante questo anno si è ripresentato il problema della sospensione del pagamento del bollo auto per le concessionarie di auto che ritirano l'usato. L'Ufficio si è, quindi, attivato con l'ACI, soggetto che gestisce la riscossione del tributo, per verificare i motivi dei disguidi avvenuti giungendo, alla fine, a risolvere la controversia in maniera definitiva.

L'Ufficio ha, altresì, svolto attività di consulenza ed informazione sui contributi di bonifica dovuti ai singoli Consorzi operanti sul territorio toscano in base alla L.R. 34/94 da parte dei consorziati, in particolare sulla natura giuridica dell'imposizione.

A livello di tributi locali le pratiche più numerose hanno riguardato l'ICI, seguite da quelle riguardanti l'applicazione della TARSU-TIA e della COSAP.

In materia di Tariffa di igiene ambientale, l'Ufficio, considerato che sono giunte numerose istanze provenienti da diversi Comuni toscani e in certi casi sollevate dagli stessi difensori civici locali, ha approfondito la problematica relativa alla legittimità di prevedere, nei vari Regolamenti comunali, l'ipotesi secondo cui, per i non residenti nel Comune, il calcolo della tariffa si basi sostanzialmente sulla grandezza dell'unità immobiliare, in quanto è in relazione ai suoi metri quadrati che si presume in maniera assoluta il numero degli abitanti su cui calcolare la relativa tariffa, giungendo alla conclusione dell'illegittimità di tali previsioni.

A sostegno di questa tesi è anche un pronunciamento della Commissione tributaria provinciale di Firenze (n.46/06) che sostanzialmente conferma quanto dall'Ufficio contestato al singolo Comune che, tuttavia, pur mantenendo inalterato il principio sopra esposto, aveva ridotto a 4 il numero degli abitanti per unità di oltre 70 metri quadrati (prima c'erano ulteriori scaglionamenti fino ad arrivare a presumere 6 persone).

Al momento è pendente, presso Tribunale Amministrativo Regionale toscano, ricorso avverso la legittimità di questo Regolamento dal momento che la Commissione tributaria ha potuto soltanto disapplicarlo e procedere all'annullamento della singola cartella di pagamento emanata dal soggetto concessionario del servizio. Dall'esito di questo ricorso dipenderanno ulteriori interventi dell'Ufficio, anche di concerto con i difensori civici locali.

Sempre inerente la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, un altro problema che l'Ufficio sta affrontando è riferito all'applicazione dell'IVA al 10% che le Società concessionarie del servizio mettono in fattura agli utenti.

La questione non è di facile soluzione ed è complementare alla natura stessa della tariffa. Non è, infatti, ancora chiaro se questa tariffa è, in realtà, ancora una tassa figlia ed erede della vecchia TARSU, oppure se è, effettivamente e al di là di ogni previsione nominalistica, il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (così viene definita formalmente dal nuovo Codice ambientale). E' da questa risposta che poi scaturisce l'applicazione dell'IVA in quanto se si considera ancora tassa non è possibile l'applicazione di una tassa (IVA) su di un'altra tassa (tariffa), se invece è una prestazione di servizi allora è possibile applicare l'IVA.

Su questi punti anche la giurisprudenza non è univoca anche se maggiormente incline a considerare la Tariffa come ancora una tassa. Si cita, in particolare, una sentenza delle Sezioni unite della Cassazione n. 4895/06 che stabilisce la competenza del giudice tributario per le controversie relative alla debenza del canone per

lo smaltimento dei rifiuti in quanto i canoni in questione attengono ad entrate che in precedenza rivestivano indiscussa natura tributaria.

Diverse pratiche hanno anche riguardato l'applicazione del canone provinciale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP).

Da una di queste riguardante il presupposto dell'applicazione del Regolamento provinciale COSAP su strada di proprietà regionale (si tratta della S.G.C. Fi-PI-LI) data in concessione alla Provincia di Firenze, è scaturito anche un intervento di ufficio volto ad acclarare, con il competente Settore della Giunta Regionale, la giusta applicazione della L.R. 88/98 e del suo Regolamento di attuazione alle strade di proprietà regionale a scapito di normative provenienti da altre fonti e da altri soggetti (D.Lgs 446/97 istitutivo della COSAP e Regolamenti comunali o provinciali derivati).

2.10 Sanzioni amministrative

L'Ufficio è intervenuto con 57 pratiche su richieste di istanti colpiti da sanzioni amministrative, che si sono rivolti al Difensore civico lamentando disagi, inefficienze o lunghe attese a fronte dei propri reclami. L'Ufficio ha inoltre fornito assistenza nella redazione dei ricorsi che i cittadini promuovono contro le sanzioni amministrative elevate da parte dell'autorità competente.

Uno degli interventi maggiormente richiesti all'Ufficio, e che vale la pena di ricordare, è legato alla Sentenza della Corte Costituzionale n. 27 del 2005 che ha dichiarato l'illegittimità parziale dell'articolo 126 bis comma 2 del Codice della strada nella parte in cui dispone che nel caso di mancata identificazione del conducente la segnalazione deve essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni dalla richiesta, i dati del conducente. La sentenza ha eliminato la possibilità di decurtazione dei punti nei confronti del proprietario del veicolo quando non è identificato il conducente. Conseguentemente a questa sentenza una delle questioni inoltrate più frequentemente all'ufficio è legata all'entrata in vigore del d.l. 262/2006 che, a decorrere dal 3/10/2006 ha ulteriormente modificato l'art. 126 bis del codice della strada, portando a 60 giorni il termine per adempiere all'obbligo di comunicare i dati del conducente, e prevedendo la sanzione di 250 euro in caso di inottemperanza.

Questo cambiamento ha creato non poche incertezze soprattutto rispetto ai verbali già notificati, ed ha fatto porre quesiti all'ufficio del Difensore civico. A questo proposito è

opportuno ricordare che il confine temporale a cui fare riferimento per l'applicazione delle nuove disposizioni non può essere considerata la data temporale dell'accertamento della violazione, ma la data di scadenza dell'obbligo che determina il momento in cui la violazione si concretizza. Pertanto, i verbali contestati entro la data del 2 settembre, e per i quali la scadenza dell'obbligo di comunicare i dati del conducente ricade il giorno precedente alla data di entrata in vigore del d.l. 262/2006, sono da considerarsi assoggettati al sistema sanzionatorio precedente che prevedeva il termine di 30 giorni e la sanzione di 357 euro.

2.11 Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa

2.11.1 Il mutamento del quadro normativo

Abbiamo anticipato nella Relazione sull'attività della Difesa civica del 2005 (pag. 71) che la norma di cui all'art. 25 comma 4 della legge n. 241 del 1990 (che d'ora in poi chiameremo "legge"), come novellata dall'art. 17 lettera a della legge n.15 del 2005, avrebbe avuto effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di esecuzione previsto dal comma 2 art. 23 della medesima legge di modifica.

Nel giugno 2006 è entrato in vigore il DPR n.184 del 12 aprile 2006, "Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi" (che d'ora in poi chiameremo "regolamento"), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.114 del 18 maggio 2006. Pertanto, hanno iniziato a produrre effetto, tra le altre, le disposizioni contenute nel nuovo comma 4 art. 25 della legge, che prevedono:

per i provvedimenti espressi o taciti che escludono o limitano l'accesso, emanati dalle amministrazioni periferiche dello Stato operanti nel territorio regionale, la possibilità di chiederne il riesame alla Commissione per l'accesso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (istituita ai sensi dell'art. 27 della legge), che peraltro è designata anche per i provvedimenti emanati dalle amministrazioni centrali;

per i provvedimenti emanati dalle amministrazioni regionali, provinciali, comunali, la possibilità di chiederne il riesame alla difesa civica di riferimento, ove costituita e, in mancanza, alla difesa civica di ambito territoriale immediatamente superiore.

L'effettiva operatività della modifica della disciplina statale di riferimento alla metà del 2006, ha comportato per la difesa civica una riorganizzazione della funzione in parola.

Fino al giugno 2006, infatti, si sono recepite e svolte, come per gli anni precedenti, le istanze per l'ottenimento del riesame dei provvedimenti in materia di accesso emanati dalle amministrazioni periferiche dello Stato operanti nel territorio regionale, ai sensi del combinato disposto dagli artt. 16 della legge n.127 del 1997 e comma 4 art. 25 della legge n.241 del 1990.

Dal giugno 2006 in poi, con l'entrata in vigore del regolamento e con l'inizio della operatività della modifica sopra illustrata, è sorta l'esigenza di informare tempestivamente l'utenza, che continuava a rivolgersi a questo ufficio per la richiesta di riesame di tali provvedimenti, che la domanda avrebbe dovuto essere rivolta alla Commissione di cui all'art. 27 della legge. Contemporaneamente, sorgeva il problema del rispetto del termine di decadenza di cui al comma 4 art. 25 della legge, che impone di chiedere il riesame (in alternativa al ricorso al TAR) entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento ritenuto lesivo del proprio diritto di accesso, non esistendo alcuna disposizione che avesse previsto la salvezza di tale termine in caso di presentazione del ricorso al Difensore civico anziché alla Commissione. Ritenendo ancora competente il Difensore civico regionale al recepimento dell'istanza, l'utenza (a meno che non avesse preso contatto preliminare per vie brevi con questo ufficio, nel qual caso è stata informata sul cambiamento di competenza e invitata a spedire la domanda alla Commissione) come sempre presentava il ricorso negli ultimi giorni di decorrenza del termine, talvolta anche l'ultimo giorno. In tale modo avrebbe visto comprometersi non solo la possibilità di ricorrere alla Commissione, ma anche al Tribunale amministrativo (per il ricorso al quale, in alternativa, vale il medesimo termine, che ricomincia a decorrere solo dopo la comunicazione dell'esito dell'istanza al difensore civico o alla commissione).

In ogni caso questo ufficio ha provveduto a inviare tempestivamente per competenza le istanze alla Commissione.

In un caso, la Commissione ha ricevuto l'istanza in ritardo. Tuttavia, preso atto della fondatezza della richiesta, e tenuto conto delle difficoltà operative generate dal cambiamento normativo, si è espressa in senso favorevole all'accesso, non in forma di riesame, ma di parere, facendocene avere copia.

La nuova disposizione di cui al punto 2 sopra illustrato non ha fatto che rendere positiva la prassi già instauratasi presso la difesa civica regionale a partire dalla istituzione dell'istituto del riesame ad opera della legge n.340 del 2000. Infatti, l'ufficio ha da allora esercitato la funzione non solo nei confronti degli enti e organi rientranti, per legge o convenzione, tra i destinatari istituzionali del

suo intervento, ma anche nei confronti degli enti locali – comuni, province, comunità montane – sprovvisti di difesa civica. Ciò, in applicazione dei principi di cui al riformato Titolo V della Costituzione, e ai sensi del disposto di cui alla legge n. 59 del 1997 e del Dlgs112/98 (e delle relative leggi regionali di recepimento) che avevano conferito alla Regione il potere - dovere di esercitare le funzioni che rivestono interesse unitario su tutto il territorio regionale. Inoltre, configurandosi in capo al cittadino una posizione di diritto soggettivo (qual è il diritto di accesso), al quale l'ordinamento offre tutela a garanzia del principio di uguaglianza, l'esercizio di essa da parte del difensore civico regionale risultava necessitata, radicandosi la competenza di questo ufficio in caso di assenza di difesa civica locale.

A oggi, è la legge stessa che prevede che, ove tale servizio non sia costituito, si possa ricorrere alla difesa civica presente nell'ambito territoriale immediatamente superiore, rendendo, come detto, positiva la prassi precedente, con l'unica variante della ricorribilità al difensore civico provinciale se costituito, e in mancanza a questo ufficio.

2.11.2 Casistica

Le pratiche di diritto di accesso che hanno comportato l'esercizio del riesame, aperte nel 2006 e terminate, sono state circa trenta. Tra esse occorre distinguere quelle che, fino al primo semestre dell'anno, sono state rivolte alle amministrazioni periferiche dello Stato operanti nel territorio regionale, e quelle che, durante tutto l'anno, sono state effettuate nei confronti di provvedimenti limitativi dell'accesso provenienti dagli enti locali e altre amministrazioni (v. grafico in appendice). Una ventina di pratiche col medesimo oggetto, aperte alla fine del 2005, sono state chiuse nel 2006.

Le pratiche riguardanti, più in generale, le norme concernenti il procedimento amministrativo – partecipazione, obbligatorietà della motivazione, conclusione nel termine di legge o regolamento, rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali - aperte nel 2006, sono state più di sessanta.

Analizzando per gruppi le richieste dell'utenza, si possono individuare anzitutto le istanze di dipendenti di pubbliche amministrazioni i quali, per motivi inerenti al proprio rapporto di lavoro, hanno chiesto l'accesso a determinati atti dell'ente di appartenenza. E' da sottolineare che in passato, prima della modifica della legge, alcune amministrazioni avevano negato la operatività dell'istituto del diritto di accesso nell'ambito del rapporto di impiego, essendo che questo, data la progressiva privatizzazione a far tempo dalla riforma di cui al Dlgs 29/93,

avrebbe dovuto considerarsi *legibus solutus* a fronte della legge sul procedimento amministrativo. La novella del 2005, ridefinendo la nozione di documento amministrativo, ha introdotto nella legge la espressa disposizione di cui alla lettera d) comma 1 articolo 22, in forza della quale è da considerare documento accessibile: "ogni rappresentazione... del contenuto di atti... detenuti dalla pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale". Tale norma ha chiarito in senso positivo ogni dubbio sulla operatività della legge, in parte de qua, anche in materia di rapporto di impiego pubblico.

Un altro gruppo di istanze ha riguardato le richieste dei membri di consigli comunali nei confronti di atti degli enti di riferimento. Per questo tipo di fattispecie, è noto che sussiste da tempo la disputa in giurisprudenza sulla portata del diritto di accesso dei consiglieri come previsto all'art. 43 dal Testo Unico sugli Enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, considerato da taluni una mera specificazione del diritto sancito in via generale dalla legge, da altri un istituto qualitativamente diverso e più ampio, la cui ratio è da ravvisarsi nella cogenza delle funzioni relative all'espletamento del mandato. Le ultime decisioni del Consiglio di Stato sono state tutte favorevoli a quest'ultima impostazione.

2.12 Il diritto allo studio

2.12.1 Diritto allo studio universitario

Sono state aperte 14 pratiche afferenti al diritto allo studio universitario nel corso del 2006.

Dobbiamo segnalare che, almeno per quest'anno, abbiamo avuto due sole segnalazioni concernente le ARDSU (una, concernente la presunta detrazione della cifra per la mensa dalla borsa di studio per un anno, a fronte della mancata erogazione del servizio nei mesi estivi; l'altra, per la esclusione della borsa di studio perché lo studente è risultato in possesso di titolo di studio conseguito all'estero di livello pari a quello finale previsto per il corso di studio cui risultava iscritto), risoltesi ambedue con un chiarimento. Il dato si può commentare facendo riferimento sia alla chiarezza delle norme e procedure per il conseguimento dei benefici, sia al buon funzionamento del sistema dei ricorsi avverso le graduatorie provvisorie per l'assegnazione delle borse di studio e alloggio.

Sono invece state numerose le segnalazioni nelle materie di competenza degli atenei. Si ricorda che presso l'Università di Firenze è istituito il Garante dei Diritti degli Studenti. Tuttavia, durante parte di quest'anno, su sollecitazione dello stesso ufficio del Garante, che si trovava di fatto momentaneamente impossibilitato a svolgere il servizio, la difesa civica ha preso in carico le istanze sollevate dagli studenti. Una di queste, per la quale spiace rilevare di non aver avuto risposta dall'Università di Firenze, è relativa a una studentessa che, posizionatasi tra i primi in graduatoria per la ammissione a corso di laurea specialistica, per documentati motivi di salute si era presentata in segreteria due giorni dopo il termine previsto per la immatricolazione, e se la era vista rifiutare.

L'ufficio è intervenuto inoltre per questioni inerenti il trasferimento dall'uno all'altro ateneo, e quindi per la problematica che può prospettarsi nel riconoscimento dei crediti già maturati, che compete esclusivamente all'ateneo al quale ci si trasferisce. In tali casi, gli atenei coinvolti hanno sempre fornito risposta, come nelle questioni relative al trasferimento – presso la medesima, o altra Università - tra vecchio e nuovo ordinamento.

Si segnala che, da quest'anno, l'Università di Siena ha attivato il Difensore civico degli Studenti, previsto da apposito decreto rettorale.

2.12.2 Diritto allo studio scolastico

Abbiamo aperto venti pratiche su questioni che poniamo per comodità sotto la categoria "diritto allo studio scolastico". Occorre sottolineare che sotto tale categoria sono da considerare non solo tutti i servizi rientranti nel diritto allo studio vero e proprio, come la mensa scolastica, il trasporto scolastico e i buoni libro, ma anche tutto ciò che ha a che fare comunque con la scuola, come l'integrazione scolastica e garanzia del sostegno agli alunni diversamente abili (problematica da anni alla nostra attenzione, per la quale anche quest'anno siamo intervenuti), l'edilizia scolastica, la formazione delle classi e il reperimento di insegnanti, il corretto funzionamento degli organi collegiali.

Un caso interessante, che ci ha fornito l'occasione per sollevare una problematica di carattere generale, è stato quello della erogazione di buoni libro effettuata, ai sensi del bando comunale, a favore di giovani in affido eterofamiliare, solo se la famiglia affidataria fosse risultata avente diritto ai sensi dell'ISEE (mentre è automatica la erogazione per i giovani che si trovino presso strutture di tipo familiare o istituti di assistenza). Pur prendendo atto che la previsione del bando era conforme alla normativa regionale di cui alla LR32/2002, che lega gli interventi di

carattere economico volti a rendere effettivo il diritto allo studio scolastico alle condizioni svantaggiate delle famiglie, tuttavia è stato evidenziato alla Regione che occorre considerare l'impegno di cui all'art. 5 comma 4 L149/2001, che il legislatore nazionale attribuisce a Stato, regioni ed enti locali, a intervenire con misure di sostegno e aiuto economico a favore della famiglia affidataria, anche in specifico riferimento del diritto allo studio, considerandolo prerogativa del giovane e non legato alla situazione reddituale della famiglia stessa. La Direzione Istruzione della Regione ha preso in considerazione la problematica e ne ha chiesta una valutazione alle Politiche sociali.

2.13 Affari istituzionali

Nel corso del 2006 le pratiche aperte nel settore Affari istituzionali sono state 98, pari al 5,36% dell'attività dell'Ufficio, con un leggero incremento rispetto agli anni passati (sia nel 2004 sia nel 2005 le pratiche aperte sono state 80, pari al 3,35% dell'attività totale).

Tra queste la maggior parte (53, pari al 54,08%) riguarda la consulenza prestata nelle più diverse materie, con una spiccata prevalenza delle richieste di informazioni (37). Tra queste si segnalano non per la quantità ma per la rilevanza delle questioni presentate, le istanze relative alla nomina dei difensori civici locali, con richieste di parere sulle procedure seguite e sulla correttezza dei requisiti soggettivi previsti nel bando per l'affidamento dell'incarico. In questo ultimo senso sembra di poter evidenziare la presenza di una tendenza a configurare il difensore civico regionale quale soggetto *super partes* in grado di promuovere all'interno del panorama istituzionale regionale una corretta connotazione della figura di difensore civico e delle sue caratteristiche peculiari.

Molte anche le pratiche aperte con riferimento alle categoria "Rapporti con i difensori civici locali" (38, pari al 38,77% dell'attività del settore) a testimonianza dell'importanza della rete territoriale di tutela della Toscana e della valorizzazione del difensore civico regionale quale promotore di un sistema integrato di difesa civica, improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento tra difesa civica regionale e locale. Di queste 17 sono state le pratiche trasmesse ai difensori civici locali per competenza.

Infine, un numero esiguo di pratiche (7, pari al 7,14% dell'attività del settore) riguarda i rapporti con gli altri enti.

Quasi tutte le pratiche aperte nel corso del 2006, risultano ad oggi chiuse (81).

3 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA

Nell'ambito dell'attività di potenziamento della rete delle difese civiche della Toscana, il Difensore Civico Regionale ha promosso una serie di riunioni della Conferenza permanente dei Difensori Civici locali della Toscana allo scopo di valorizzarne il ruolo, informando costantemente gli stessi delle tematiche e degli orientamenti di maggior rilievo emersi a livello regionale e nazionale, in sede di Conferenza nazionale dei Difensori Civici regionali e delle Province Autonome.

Nel corso del 2006 si sono tenuti 4 incontri (rispettivamente in data 17 marzo, 16 giugno, 4 ottobre e 12 dicembre). La Conferenza ha esaminato in queste occasioni diverse problematiche. In particolare hanno formato oggetto di studio i disservizi relativi alla gestione del servizio di erogazione delle risorse idriche. Sono stati esaminati molti regolamenti comunali inerenti la tassa di igiene ambientale (TIA). Molti di questi prevedono infatti una presunzione assoluta che lega la superficie dell'immobile al numero presunto degli abitanti per gli immobili di proprietà di cittadini non residenti nel Comune. Vi sono state tuttavia già diverse pronunce di annullamento delle cartelle di pagamento, emesse sulla base di tale presunzione, da parte delle competenti Commissioni tributarie, accogliendo così l'orientamento espresso dal Difensore Civico Regionale. E' peraltro pendente al Tar Toscana un ricorso per l'annullamento di questa norma regolamentare presentato contro un Comune toscano. Sono state affrontate le implicazioni conseguenti alla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione 5[^], del 21.04 2006 avente ad oggetto l'obbligatorietà della nomina del Difensore Civico da parte delle Amministrazioni locali. E' stata illustrata la "scheda esiti", inserita nel sito internet del Difensore Civico Regionale, ove i Difensori Civici locali possono inserire i dati relativi alle pratiche ricevute. Sono state altresì oggetto di confronto le tematiche affrontate dal progetto di legge nazionale sulla Difesa Civica (il cui testo è riportato in appendice) elaborato dalla Conferenza nazionale dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome che ha iniziato il suo iter parlamentare alla Camera dei Deputati.

4 ATTIVITÀ DI PROMOZIONE

L'attività di promozione della Difesa Civica nel 2006 si è mossa in varie direzioni. In primo luogo si è implementato e consolidato un rapporto diretto e continuativo con i mass media ed in particolare con la carta stampata, che ha condotto alla realizzazione, oltrechè di diverse conferenze stampa, di ben 131 comunicati stampa sulle questioni di maggior rilievo affrontate nel corso dell'anno, pubblicati dalle diverse testate toscane. Tali interventi, tempestivi e puntuali su problematiche particolarmente sentite dalla cittadinanza quali quelle riguardanti la gestione dei servizi pubblici (acqua, gas, energia elettrica, trasporti locali, telefonia fissa e mobile, poste) e della sanità, contribuiscono a diffondere tra i cittadini la conoscenza dei compiti e delle funzioni del Difensore Civico Regionale e della Difesa Civica locale. Il Difensore Civico Regionale ha anche assicurato la sua partecipazione, ogni 15 giorni, al programma televisivo "Salute & Benessere", in onda sull'emittente regionale Italia 7, mirato a far conoscere attività, funzioni e competenze della tutela non giurisdizionale regionale e locale, informando i cittadini circa le modalità per attivare l'intervento del Difensore Civico.

Tra gli interventi che al tempo stesso promuovono la conoscenza della Difesa Civica e facilitano l'accesso dei cittadini alla medesima vi è il sito web del Difensore Civico Regionale. Tale sito, facilmente accessibile anche da parte di utenti disabili (è stato elaborato secondo gli standard WAI livello A stabiliti dal W3C - World Wide Web Consortium) è a disposizione di tutti i cittadini, che possono inviare anche segnalazioni on-line. In questo modo la risposta può essere inoltrata in modo più semplice e tempestivo in modo da garantire un contatto il più possibile immediato e diretto con i cittadini.

Sono altresì da porre in evidenza i numerosi convegni e seminari cui il Difensore civico o i funzionari dell'ufficio hanno partecipato attivamente, portando il proprio qualificato contributo. Fra questi ricordiamo:

- il 1.3.06 a Padova il Convegno in tema di "Attualità del Difensore Civico" realizzato in collaborazione con la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova.
- il 24.3.06 il Convegno sulla Difesa civica Locale a cura del Comune di Rosignano Marittimo
- il 10.11.06 il Convegno sull'applicazione della l. 210 a Verona
- il 17.11.06 la Tavola Rotonda sulla Difesa Civica nell'ambito della Manifestazione "Dire e Fare" svoltasi a Carrara.

In quest'ambito di attività lo sforzo dell'Ufficio si è tuttavia particolarmente concentrato sulla realizzazione, il 16 ottobre scorso, del Convegno Internazionale "La Difesa Civica in Italia e in Europa".

In questa occasione sono state affrontate le tematiche di maggior rilievo inerenti l'attuale organizzazione della difesa in Italia.

Tale convegno ha però costituito l'occasione di conoscere ed approfondire l'organizzazione europea ed internazionale della Difesa Civica attraverso le relazioni del Mediatore Europeo, Nikiforos Diamandouros, del Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I), Markus Kagi, del Vicepresidente dell'International Ombudsman Institute (I.O.I) regione Europa, Peter Kostelka, e grazie al contributo delle esperienze di alcuni Onbudsman europei (Danimarca, Estonia, Irlanda).

Il convegno ha affrontato anche la spinosa tematica della necessità di una legge organica per la difesa civica nazionale. L'Italia infatti costituisce il fanalino di coda dell'Unione Europea essendo insieme alla Germania (in cui tuttavia è attiva una Commissione per le petizioni, presso il Parlamento Federale) l'unico paese a non essersi dotato della figura del Difensore Civico Nazionale.

Su quest'ultimo punto vi sono stati gli interventi del Sottosegretario per le Riforme e l'Innovazione, Sen. Beatrice Magnolfi, del Presidente della Commissione Affari Costituzionali, Sen Enzo Bianco, e dei Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica On. Riccardo Migliori, Sen. Andrea Pastore e On. Valdo Spini.

Il progetto di legge, riportato in appendice, e presentato al convegno ha ora iniziato il suo iter parlamentare.

5 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

Nel corso del 2006 si sono svolti a Roma il 16 gennaio, il 20 febbraio, il 21 aprile, il 26 giugno, il 25 settembre ed il 27 novembre gli incontri della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome, composta da 13 Difensori civici regionali e dai due Difensori delle Province autonome di Trento e Bolzano. Ad oggi infatti sei Regioni (Umbria, Sicilia, Puglia, Calabria, Sardegna e Molise) sono ancora prive di Difensore civico.

In alcune occasioni, hanno partecipato agli incontri anche Difensori civici comunali e provinciali: questo ha consentito di affrontare tematiche di comune interesse in un'ottica di "rete" nazionale della difesa civica (fino ad oggi non formalmente disciplinata).

I temi affrontati hanno spaziato fra le varie tematiche emerse a livello delle singole Regioni: dalla responsabilità del Difensore Civico in ordine alla tutela della Privacy, alle figure del Garante dei Minori e del Garante dei Detenuti, alla tematica delle agevolazioni sociali ai soggetti disabili e agli ultrasessantacinquenni.

Sia in alcune delle sedute sopraindicate sia in ulteriori incontri fissati ad hoc è stata elaborata una proposta di legge-quadro in materia di difesa civica. Una legge-quadro infatti è indispensabile per radicare l'istituto della difesa civica all'interno dell'ordinamento italiano, fissando così i principi e le norme fondamentali della materia ed istituendo il Difensore civico nazionale. Tale proposta di legge è stata presentata il 2 novembre 2006 alla Camera dei Deputati (primi firmatari gli On.li Spini e Migliori) ed è denominata "Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore Civico Nazionale".

La PdL, colmando una lacuna dell'ordinamento giuridico italiano, che ha determinato anche un espresso richiamo del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite oltrechè del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, prevede l'istituzione del Difensore Civico Nazionale ed un'organica disciplina della Difesa Civica in Italia. Si ricorda in proposito come Unione Europea e Consiglio d'Europa, tra i parametri di valutazione della democraticità delle nuove democrazie, che chiedono di entrare nelle due istituzioni, pretendono che lo Stato sia dotato di un proprio Difensore Civico Nazionale. L'Italia, paese fondatore di entrambe le Istituzioni ne è ancora privo.

Inoltre la mancanza di una disciplina organica della Difesa Civica determina nel Paese una tutela non giurisdizionale dei cittadini "a macchia di leopardo", con larghi vuoti soprattutto nel Meridione d'Italia. Essa costituirebbe invece un aspetto assai

rilevante della riforma della Pubblica Amministrazione, comportando la tutela del cittadino nei confronti della P.A. attraverso la mediazione e la conciliazione delle controversie, senza spese né formalismi burocratici.

La Proposta stabilisce i principi cui deve conformarsi la difesa civica a livello nazionale, regionale e locale nel tutelare diritti e interessi dei cittadini. Disciplina lo status, il ruolo e le funzioni del Difensore Civico e ne definisce l'attività ad istanza di parte o di propria iniziativa, regolamentando anche i rapporti con la tutela giurisdizionale. Viene inoltre sancito il principio di sussidiarietà, per quanto riguarda la competenza territoriale in caso di mancanza del difensore civico regionale, provinciale o comunale, in modo da rendere sempre possibile, su tutto il territorio nazionale, la tutela non giurisdizionale dei cittadini.

6 COLLABORAZIONI INTERNAZIONALI

Il Difensore Civico Regionale della Toscana è membro del Consiglio Direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I) ed in tale veste ha partecipato all'Assemblea Generale svoltasi a Innsbruck il 31 marzo 2006 ed al Consiglio Direttivo svoltosi nella medesima data. Il 23 giugno successivo ha partecipato alla seconda riunione del suddetto Consiglio Direttivo. Lo svolgimento di questo incarico è espressione al tempo stesso della particolare sensibilità verso le tematiche dei diritti umani e dei diritti civili di cui si occupa l'EOI e della volontà di contribuire ad affermarne le forme di tutela.

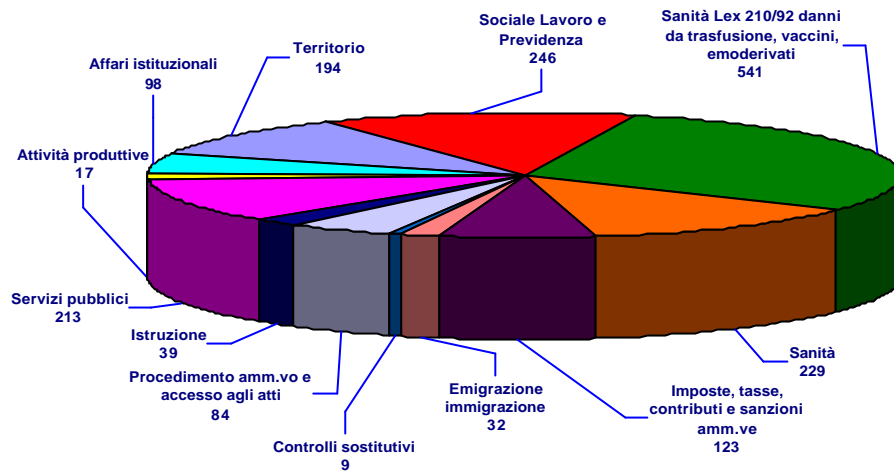
Nel marzo del 2006 il Difensore Civico Regionale si è recato a Strasburgo presso la sede del Mediatore Europeo, Professor Nikiforos Diamandouros, allo scopo di consolidare i rapporti di stretta collaborazione con lui e di valutare insieme le tematiche da approfondire in occasione del Convegno internazionale poi organizzato a Firenze e svoltosi il 16 ottobre scorso, del quale si è parlato al precedente punto 4.

APPENDICE

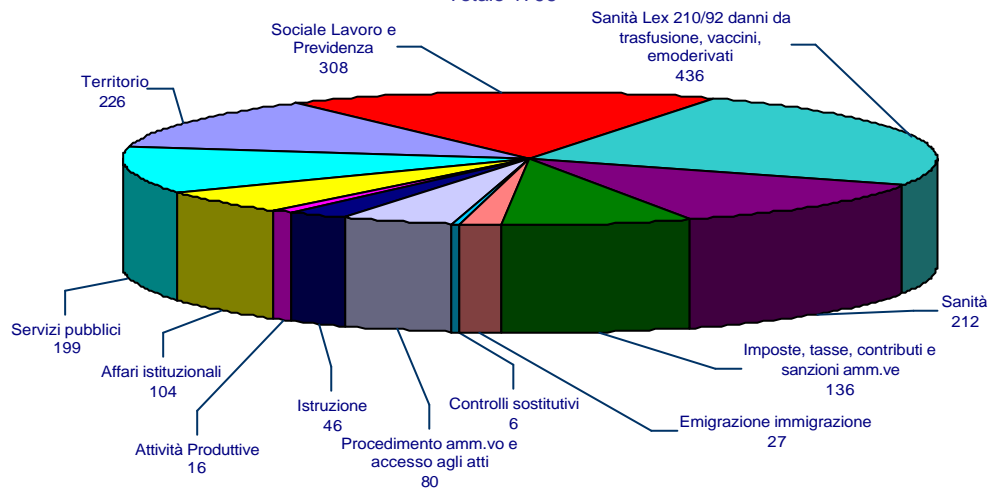
Tabella

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

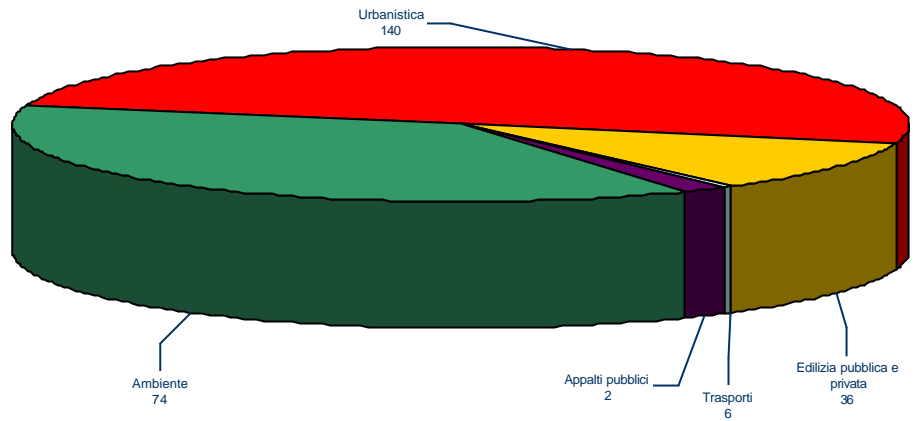
PRATICHE APERTE NEL 2006
Totale 1825



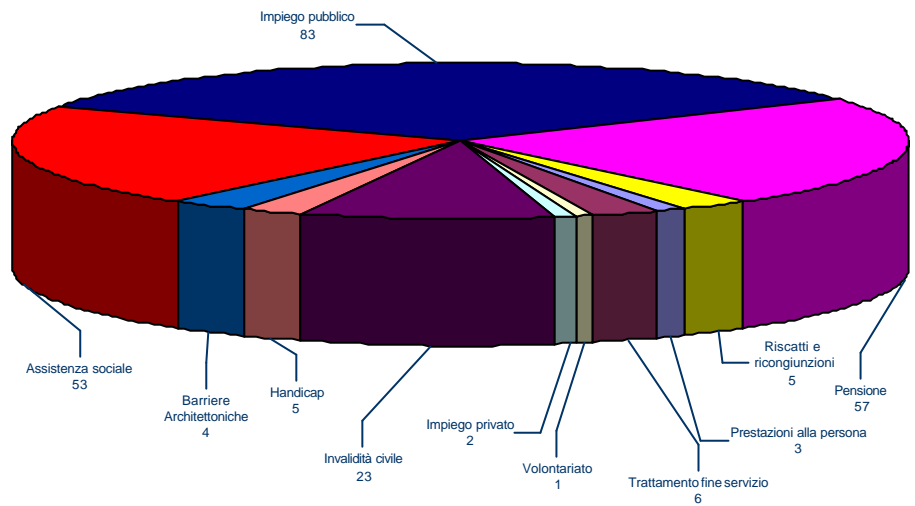
PRATICHE CHIUSE NEL 2006
Totale 1796



PRATICHE APERTE NEL 2006 PER IL SETTORE TERRITORIO
Totale 194

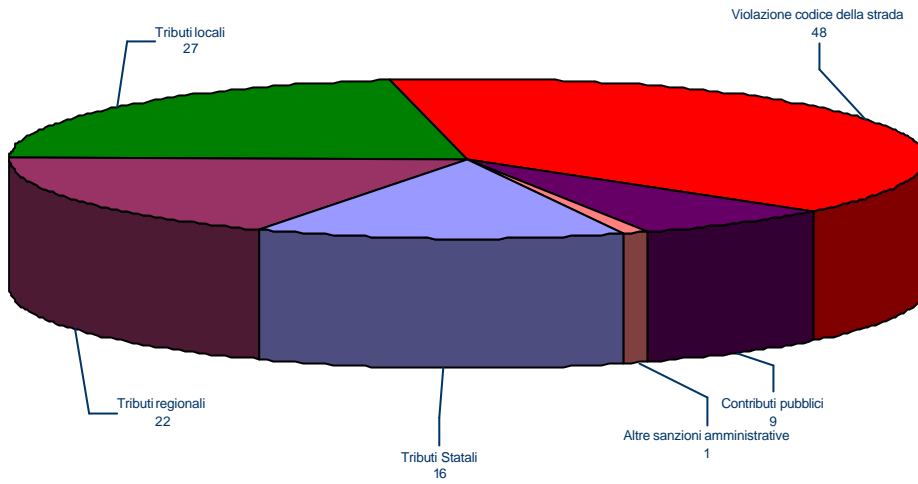


PRATICHE APERTE PER IL SETTORE SOCIALE LAVORO E PREVIDENZA
Totale 246



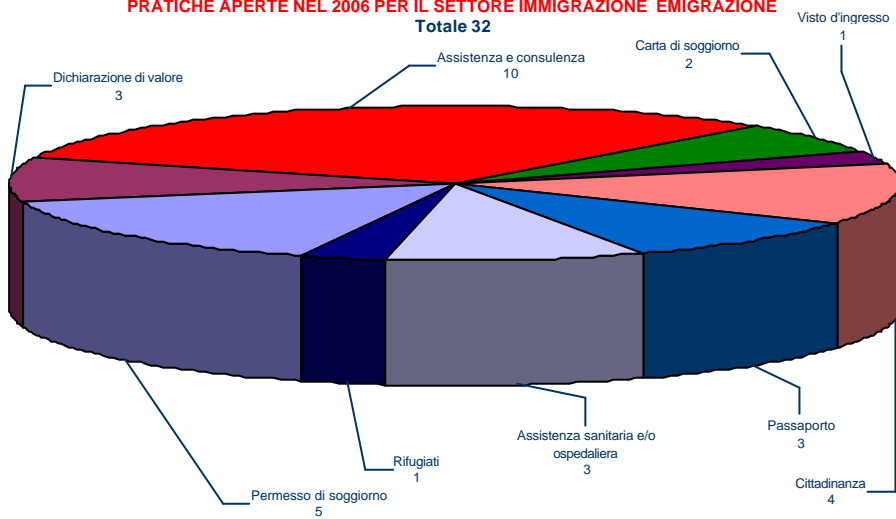
**PRATICHE APERTE NEL 2006 PER IL SETTORE
IMPOSTE E SANZIONI AMMINISTRATIVE**

Totale 123

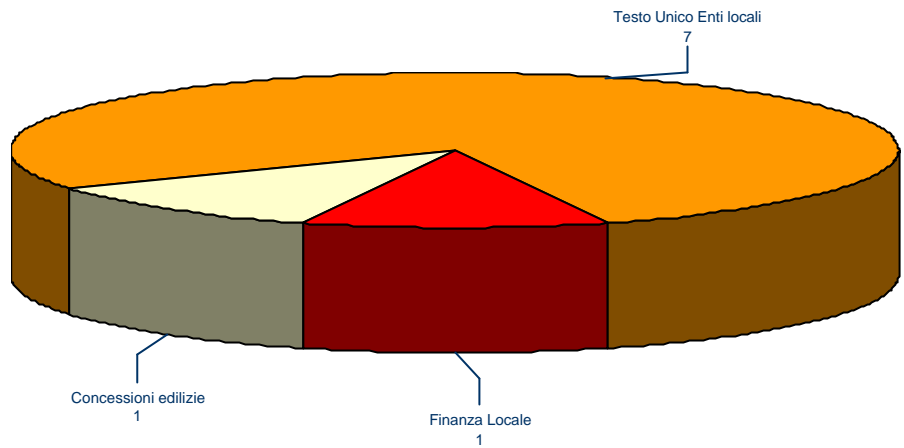


PRATICHE APERTE NEL 2006 PER IL SETTORE IMMIGRAZIONE EMIGRAZIONE

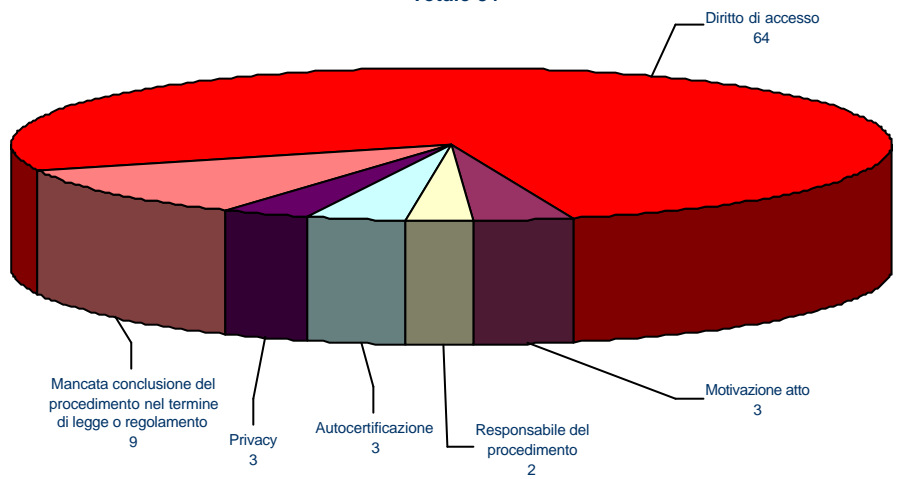
Totale 32



PRATICHE APERTE NEL 2006 PER IL SETTORE CONTROLLI SOSTITUTIVI
Totale 9



PRATICHE APERTE NEL 2006 PER IL SETTORE PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI
Totale 84



PRATICHE APERTE NEL 2006 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI
Totale 213

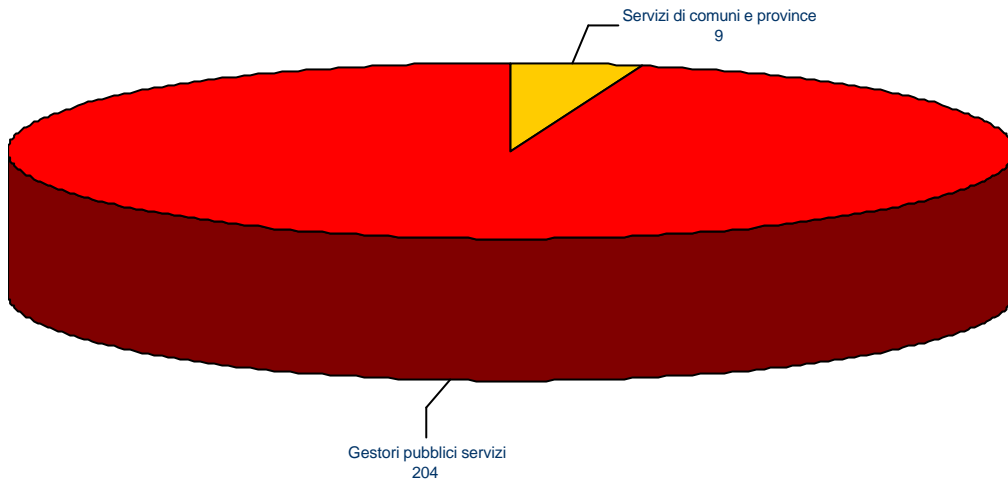
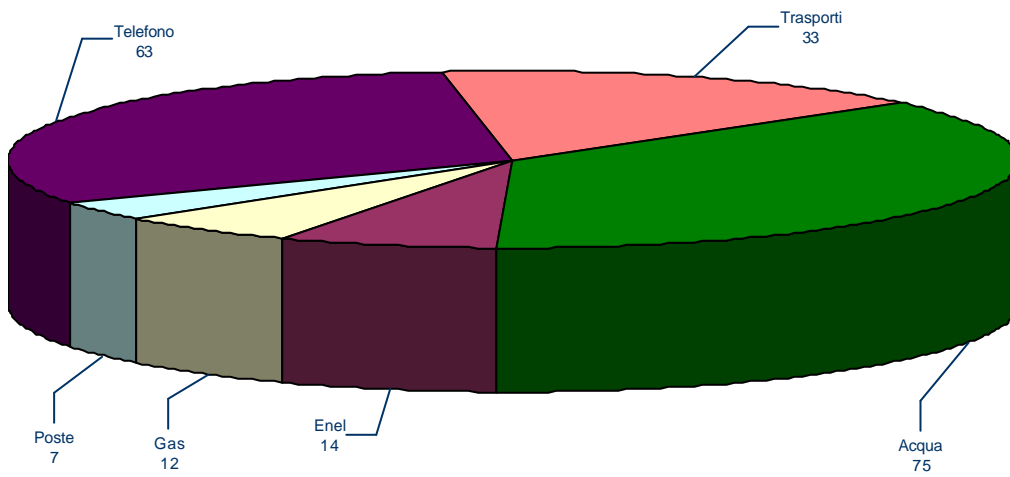
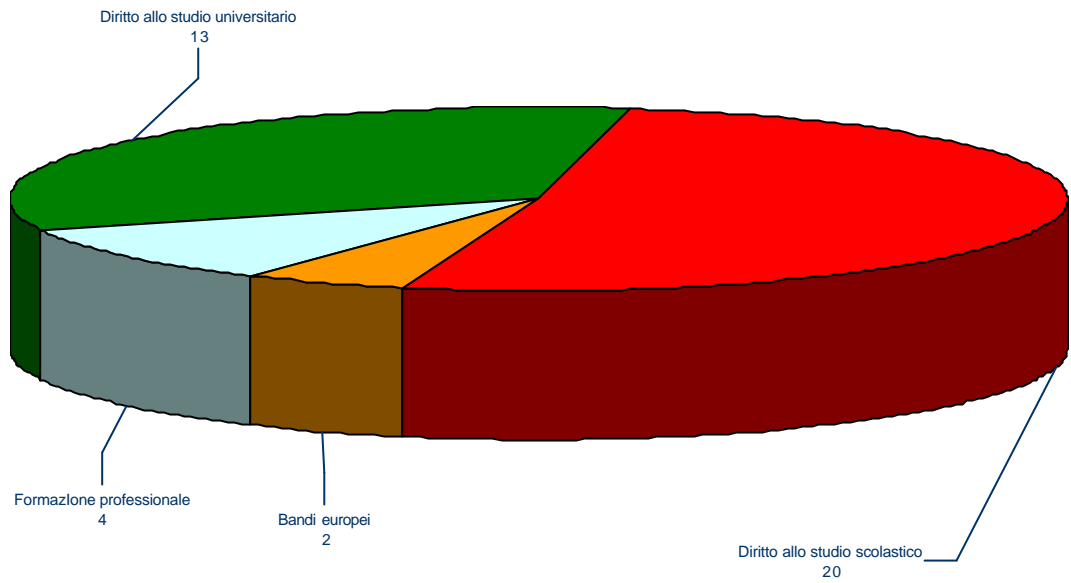


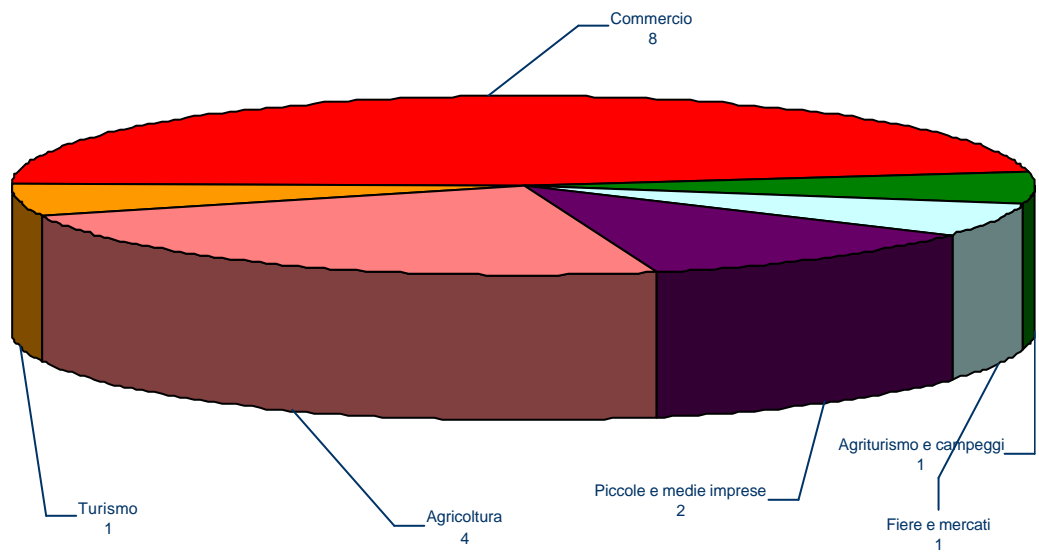
GRAFICO GESTORI PUBBLICI SERVIZI
Totale 204



PRATICHE APERTE NEL 2006 SETTORE ISTRUZIONE
Totale 39

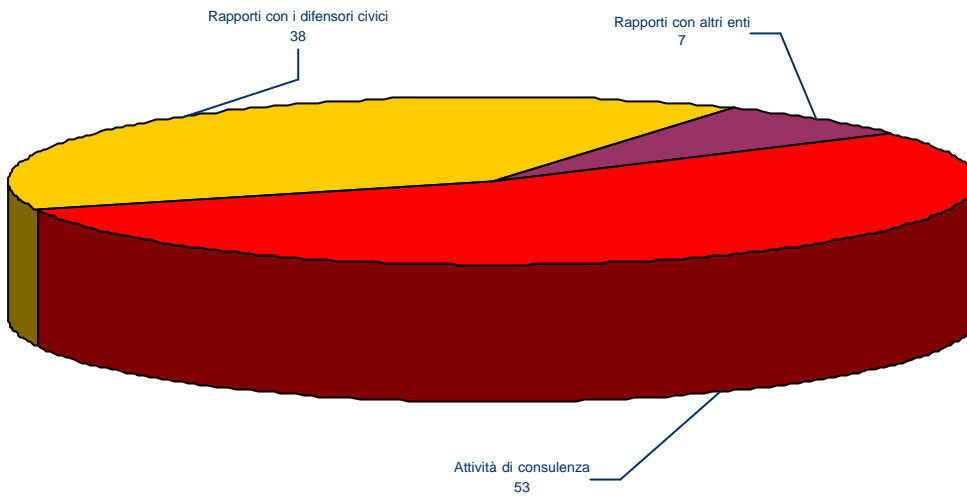


PRATICHE APERTE NEL 2006 NEL SETTORE ATTIVITA' PRODUTTIVE
Totale 17



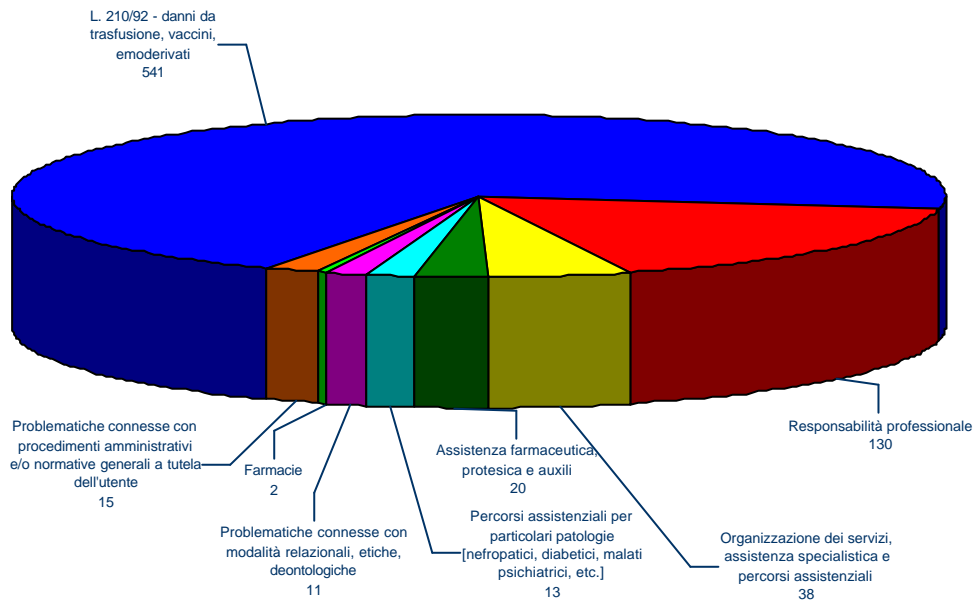
PRATICHE APERTE NEL 2006 PER IL SETTORE AFFARI ISTITUZIONALI

Totale 98



PRATICHE APERTE NEL 2006 PER IL SETTORE SANITA'

Totale 770



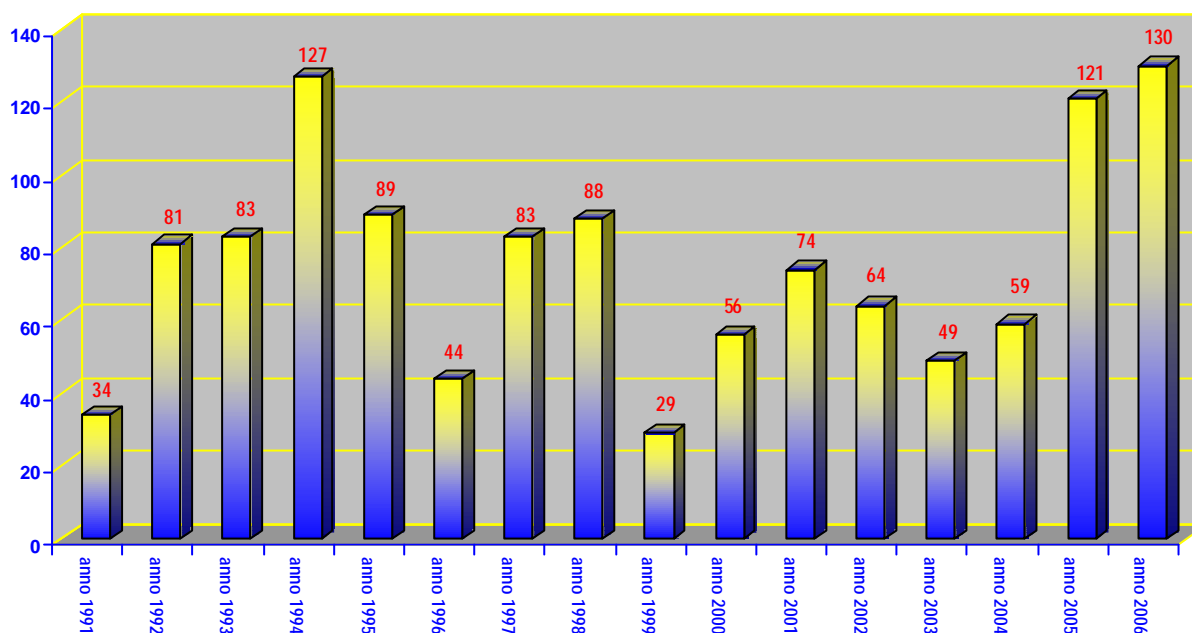
Statistiche in materia di responsabilità professionale

In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2006, 1211 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

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

Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 31-12-2006. Totale 1211 pratiche													
Disciplina	1991-1995	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	anno 2004	anno 2005	anno 2006	Totale
Anatomia Patologica	3					1	1	1		1			7
Anestesia e Rianimazione	9		1	2		1	3	2		1	3	1	23
Cardiologia	6		1	2		1					1	1	12
Cardiologia	9		2	1	1	2					4	4	23
Chirurgia generale	68	6	9	14	4	7	15	7	4	7	14	17	172
Chirurgia maxillo facciale	3	1	1										5
Chirurgia Vascolare	8		1										9
Dermatologia	4	1									2	4	11
Ematologia	1		1										2
Endocrinologia	2			1									3
Fisioterapia	4	1	1				3		1	1	1		12
Gastroenterologia	5		2										7
Malattie Infettive	1		1										2
Medicina Generale	41	10	8	18	6	10	7	8	15	13	33	21	190
Medicina di Base	9	2	3	1		3	1	5	3	1	3	6	37
Neurochirurgia	4		1	2			1	2		1	1		12
Neurologia	0		1	1	1	1		3		1			8
Oculistica	8	1	3	1	1	4	3	3	2	4	1	6	37
Odontoiatria	10		3	2			4	2	1	1	1		24
Oncologia	6	1	6	3	4	3	1	1	2	4	8	11	50
Otorinolaringoiatria	5	1	1		1		1	1	4	1	3	1	19
Ostetricia e Ginecologia	49	5	13	10		4	6	9	4	4	8	9	121
Ortopedia	75	11	16	22	7	10	9	12	3	11	19	16	211
Neonatologia	1		1										2
Pneumologia	5				1		1						7
Pronto Soccorso	52	3	2	3	1	4	5	3		1	5	8	87
Psichiatria	1				1	2				1	1	3	9
Radiagnostica	13	1	4	2			5		3	2	3	8	41
Radioterapia	1		1				1			1			4
Urologia	9			1	1	3	7	2	1	1	1	7	33
Infermieristica ed altro	2			2				3	6	2	9	7	31
Totale	414	44	83	88	29	56	74	64	49	59	121	130	1211

Andamento delle istanze dal 1991 al 2006: totale 1211 casi



Il grafico sopra riporta l'andamento per anno.

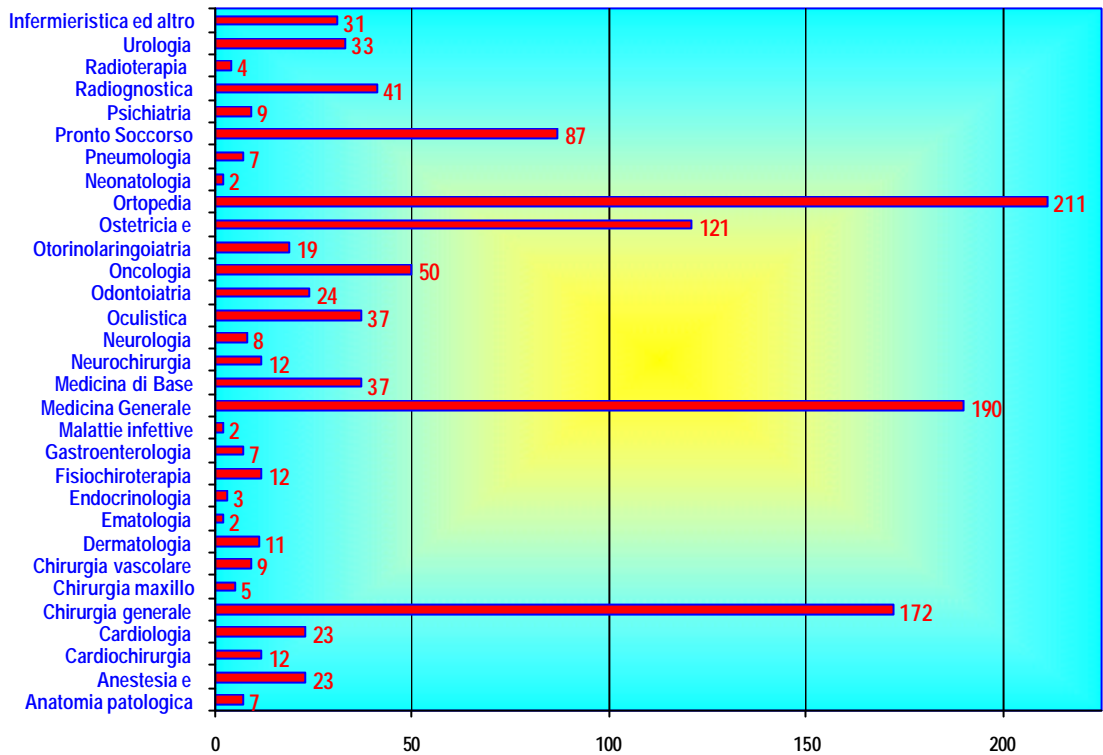
Naturalmente il dato non è significativo dell'effettiva conflittualità in materia di responsabilità professionale, dal momento che l'andamento delle istanze riflette ancora le istanze indirizzate direttamente all'ufficio da parte dell'utenza. Il picco del 2005/6, risente dell'avvio dell'applicazione della D.G.R.T. 462/2004, ma anche dell'attività di promozione mirata anche sulla sanità con la partecipazione del Difensore civico ad un programma televisivo relativo a questo tema. Il 2006 conferma la tendenza poiché alcune Aziende, pur non procedendo all'invio diretto dei reclami tecnico professionali al Difensore civico, informano comunque l'utente di questa possibilità.

Il grafico in alto nella pagina successiva mostra l'andamento per della casistica per tipologia.

Pur non avendo il Difensore civico tutta la casistica relativa al contenzioso è interessante rilevare che le aree di maggior criticità (Ortopedia, Ostetricia e Ginecologia, Chirurgia Generale, Medicina) riflettono la casistica degli Osservatori Medico Legali sul Contenzioso delle Aziende Sanitarie.

Va anche considerato che negli ultimi anni si cerca di far riferimento alla tipologia del comportamento contestato, quindi, più che al reparto ospedaliero o al servizio ove si è verificato il danno lamentato dall'utente si cerca di far riferimento alla tipologia di errore. Ciò anche perché il sistema statistico dell'ufficio consente di identificare la struttura e l'unità operativa, identificazione che sarà ancora più precisa con la prossima adozione del sistema informativo per la gestione dei reclami. Dunque, la mancata somministrazione di un farmaco in un reparto chirurgico viene quindi classificata sotto la voce "medica" e non "chirurgica".

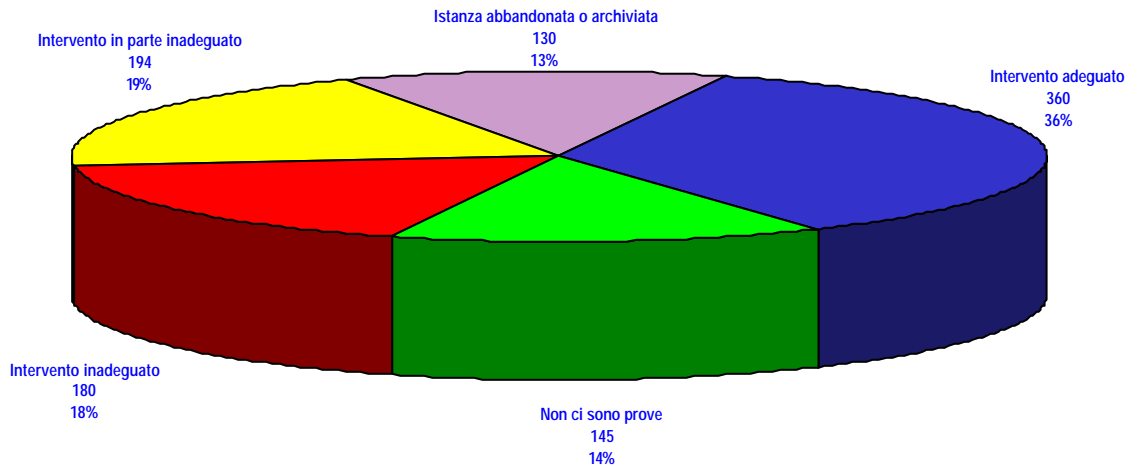
Pratiche aperte dal 1991 al 2006 per disciplina: totale 1211 pratiche



Sul totale di 1009 pratiche chiuse dal 1991 al 2006, il grafico che segue evidenzia il tipo di indicazioni fornite all'utenza circa il riscontro di incongruità nel comportamento dei sanitari. Il potenziale abbattimento del contenzioso è evidente se si considera che i casi in cui risulta un'incongruità parziale o totale dell'intervento medico sono rispettivamente il 18% e il 19%. Se procederà la realizzazione del sistema di monitoraggio con la realizzazione della banca

Adeguatezza dell'intervento sanitario - pratiche chiuse dal 1991 al 2006

Totale pratiche esaminate 1009



dati dell'Osservatorio regionale permanente sul contenzioso, sia il Difensore Civico che la Regione Toscana saranno in grado di avere a disposizione la casistica relativa al contenzioso e valutare se effettivamente alla luce delle indicazioni fornite ci sia stato o meno il risarcimento. Attualmente il quadro offre solamente il potenziale abbattimento del contenzioso, soprattutto se valutato alla luce delle tabelle che seguono, ove si evidenziano in valore assoluto ed in percentuale i rapporti fra indicazioni fornite circa la congruità dell'intervento ed opportunità di approfondire il caso nelle sedi opportune.

Dalla tabelle emerge come non in tutti i casi in cui c'è stata incongruità dell'intervento ci sia stata indicazione circa l'opportunità di approfondire il caso nelle sedi opportune, mentre i 12 casi in cui c'è stata tale indicazione, nonostante la congruità dell'intervento, sono dovuti a casi di difettosità dei materiali utilizzati, oppure a casi di modalità erranee di acquisizione del consenso informato, mentre nei casi in cui nonostante l'inadeguatezza dell'intervento si è consigliato di non approfondire il caso nelle sedi opportune, magari si prescindeva dall'esistenza del danno, il che, va ribadito, non significa che non ci siano state modifiche organizzative da parte dell'Azienda Sanitaria coinvolta o in sede regionale, al fine di evitare il ripetersi del problema.

Casi conclusi dal 1991 al 31/12/2006 .Totale pratiche 1009			
Esito dell'intervento	opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	348	12	360
Non ci sono prove	126	19	145
Intervento inadeguato	39	141	180
Intervento in parte inadeguato	137	57	194
Istanza abbandonata	130		130
Totale	780	229	1009

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

Quando sarà possibile incrociare il dato dell'Osservatorio Medico legale sui conflitti con quello dell'Osservatorio sul contenzioso risarcitorio, sarà possibile misurare la reale efficacia del dato, senza dimenticare che se verranno attuate forme di arbitrato e conciliazione il dato del contenzioso è destinato a scendere ulteriormente.

Casi conclusi dal 1991 al 31/12/2006. Totale pratiche 1009			
Esito dell'intervento	opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	34%	1%	36%
Non ci sono prove	12%	2%	14%
Intervento inadeguato	4%	14%	18%
Intervento in parte inadeguato	14%	6%	19%
Istanza abbandonata	13%		13%
Totale	77%	23%	100%

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

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

Le pratiche aperte dal 1992 al 31/12/2006

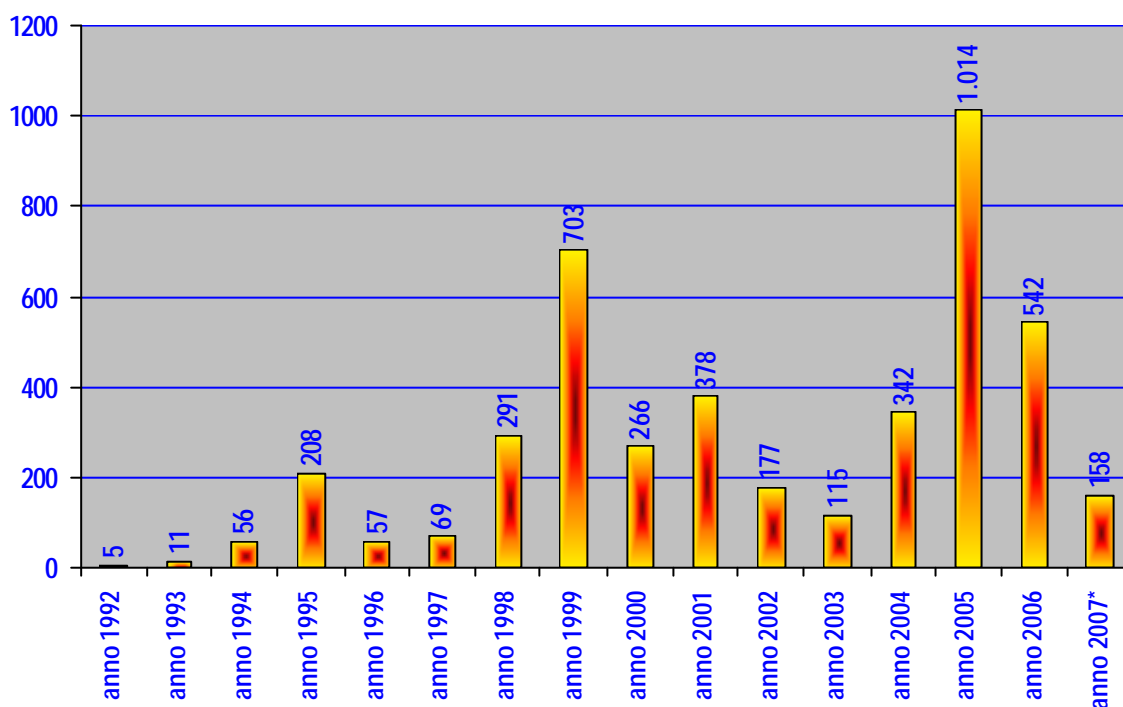
Le tabelle ed i grafici che seguono descrivono l'andamento globale delle istanze presentate all'ufficio dal 1992 al 2006.

Il grafico che segue mostra l'andamento delle istanze per anno per un totale di 4212 istanze.

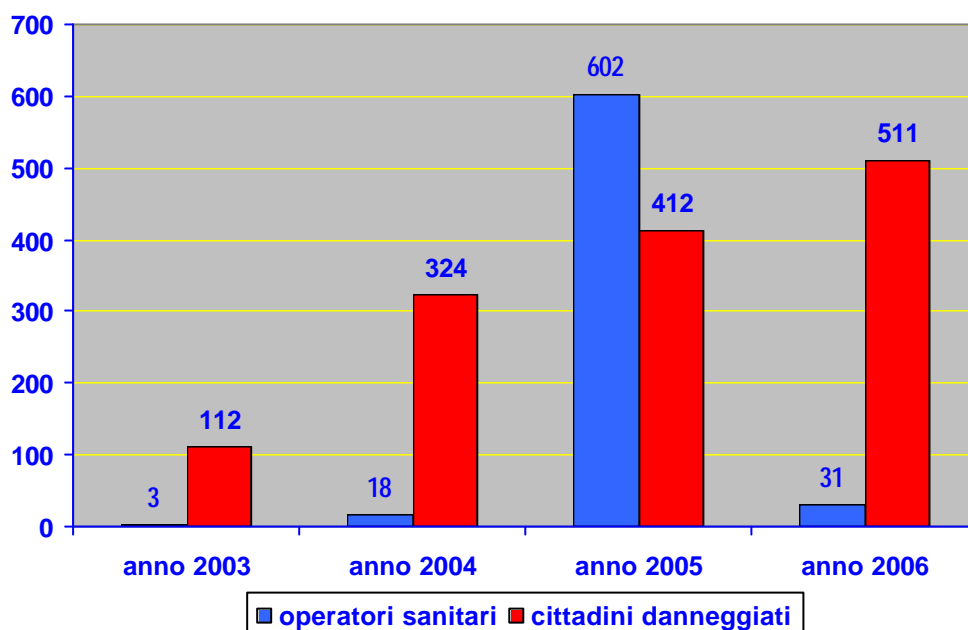
Rispetto al numero delle istanze per anno, è opportuno ricordare che i casi di contagio risalgono prevalentemente agli anni '70 ed '80 e che l'andamento delle istanze all'ufficio come emergenti dal grafico sopra riprodotto non si riferiscono ad infezioni contratte negli anni in cui è pervenuta al Difensore civico l'istanza, ma a periodi precedenti.

Solo a questo grafico è stato aggiunto il dato relativo all'anno in corso (al 15/3/2007)

Casi trattati dal 1992 al 15/03/2007 totale 4392 pratiche



Andamento delle istanze dal 2003 al 2006
incidenza della richiesta degli operatori sanitari

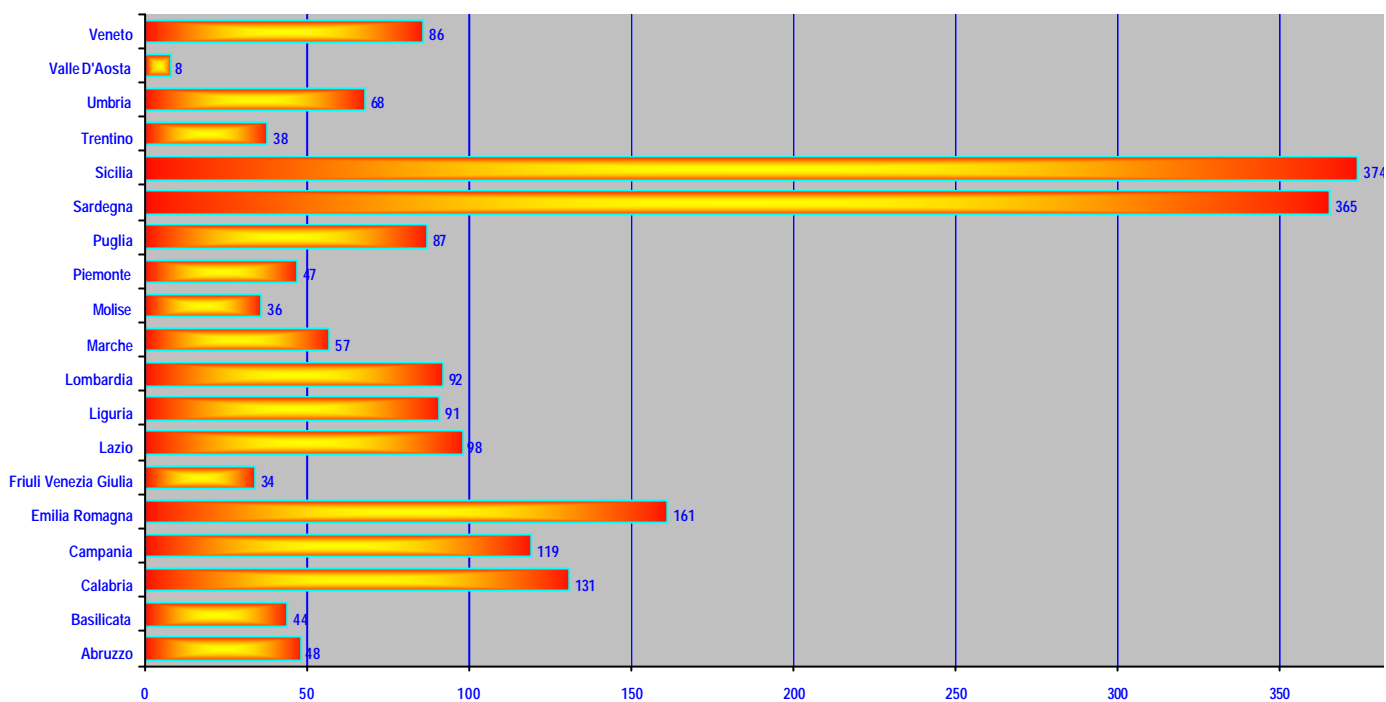


Il grafico sopra evidenzia chiaramente come la domanda negli anni 2003 – 2006 abbia risentito della richiesta degli operatori sanitari e come, depurato dal dato della richiesta degli operatori sanitari, le istanze siano in realtà cresciute (domande di assistenza degli operatori sanitari: da 602 casi nel 2005 a 31 casi nel 2006); la domanda dei cittadini danneggiati è aumentata nel 2006 (412 nel 2005 e 511 nel 2006), abbiamo quindi addirittura un incremento del 19,37% nel corso del 2006, se depuriamo il dato dalle istanze degli operatori sanitari, frutto della capillare attività informativa dell'ufficio, proseguita anche nel corso del 2006. Se confrontiamo il dato con il 2004 (342 pratiche in totale), l'aumento è addirittura del 49,42% sul dato assoluto e del 63,41% se depuriamo il dato dalle 18 richieste degli operatori sanitari.

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

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

Assistenza prestata a soggetti fuori Toscana: totale 1944casi (dal 1992 al 31/12/2006)



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

1. l'Azienda Sanitaria alla quale viene presentata la domanda è quella di residenza al

Pratiche in Toscana per ASL che svolge l'istruttoria dal 1992 al 30/12/2006	
Azienda Sanitaria	numero pratiche
Azienda Sanitaria di Arezzo	221
Azienda Sanitaria di Empoli	92
Azienda Sanitaria di Firenze	939
Azienda Sanitaria di Grosseto	88
Azienda Sanitaria di Livorno	95
Azienda Sanitaria di Lucca	124
Azienda Sanitaria di Massa e Carrara	83
Azienda Sanitaria di Pisa	164
Azienda Sanitaria di Pistoia	146
Azienda Sanitaria di Prato	126
Azienda Sanitaria di Siena	139
Azienda Sanitaria Versilia	33
Totale Regione TOSCANA	2250

- momento della presa coscienza del danno e non necessariamente quella ove è stata contratta l'infezione a causa dei fenomeni migratori.
2. proprio le Aziende che hanno correttamente dato maggiore diffusione alle possibilità offerte dalla L. 210/92 e successive modifiche sono quelle che hanno ricevuto più istanze rispetto ad altre.
- Venendo alla distribuzione delle istanze per tipologia di soggetto che si è rivolto all'ufficio, dalla tabella emergono alcuni dati che è opportuno sottolineare:
1. Il Difensore civico regionale della Toscana è un punto di riferimento qualificato a livello nazionale cui si rivolgono anche studi legali e Consulenti Tecnici di parte, Patronati.
 2. Il ruolo delle Associazioni di malati e delle Associazioni di tutela è strategico nel far pervenire le istanze al Difensore civico (spesso anche quando i cittadini si rivolgono direttamente al Difensore civico su questa materia, lo sono venuti a sapere grazie a queste associazioni)

Istanze distribuite per tipologia del soggetto assistito al 31/12/2006: totale 4234

Tipologia	numero istanze
Cittadini danneggiati	3455
Familiari di persone decedute	171
Familiari di minori	86
Associazioni di malati (talassemici, emofilici, emodializzati, microcitemici)	94
Associazioni di tutela in ambito sanitario	89
Associazioni di patronato	54
Associazioni di consumatori utenti	18
Ordini Collegi, Associazioni Professionali Sanitarie e OO.SS. in Sanità	76
Studi legali	109
Consulenti Medico Legali di parte	11
Difensori civici regionali e locali	71
<i>Totale</i>	4.234

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

Istanze aperte per causa del danno dal 1992 al 31/12/2006: totale 4234

Causa del danno	n. istanze
Danni da vaccinazioni	105
Danni da contagio coniuge	83
Danni da contagio madre in gravidanza	31
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	3.361
Danni causati a operatori sanitari	654
<i>Totale</i>	4.234

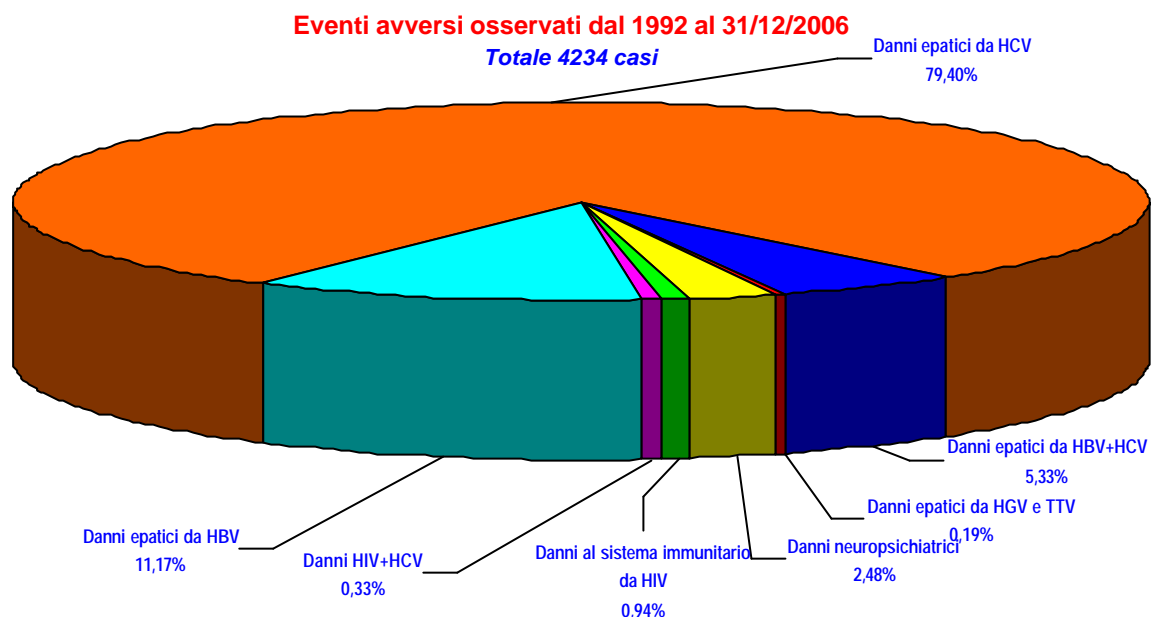
La tabella sopra illustra le pratiche per causa del danno. Emerge che la maggior parte delle cause è il contagio da trasfusione, si evidenzia anche l'aumento dovuto delle istanze provenienti dagli operatori sanitari, che, come illustrava il grafico specifico, ha avuto un vero e proprio picco nel 2005.

Come si evince la causa presunta del danno nella maggior parte dei casi è dovuta ad emotrasfusione. Una segnalazione a parte merita il dato circa i danni causati ad operatori

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

Per quanto attiene gli eventi avversi osservati, il grafico che segue evidenzia che la maggior parte delle istanze pervenute al Difensore civico è relativa ad ipotesi di contagio da epatiti di tipo C (HCV)⁴ e di tipo B (HBV).

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



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

Da evidenziare che, dall' audizione del Ministro per la Salute alla XII Commissione della Camera emerge che il dato relativo ai ricorsi proposti contro il giudizio delle Commissioni Medico Ospedaliere si aggira in media sui tremila l'anno. I casi evidenziati dalla tabella che segue si sono probabilmente risolti in via amministrativa, ma resta elevato il dato del contenzioso, come abbiamo visto in relazione.

Il quadro delle problematiche riscontrate in sede di ricorso evidenzia altri aspetti per cui vi è l'esigenza di una riforma complessiva della normativa.

⁴ Va ricordato che i test per l'HCV, meglio nota come Epatite "C", sono stati introdotti in commercio solo nel 1989 e perfezionati negli anni successivi, molto più tardi rispetto a quelli per l'epatite B e solo recentemente sono stati introdotti test ematici più avanzati, tesi a ridurre il cd. "effetto finestra" rispetto a quei donatori che hanno contratto la malattia ma non ancora conclamata che rischiano quindi di risultare negativi ai test.

Fattispecie esaminate nei 558 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio (dato al 31 dicembre 2006)	
"assenza di alterazioni bioumorali in atto"	158
"domanda non presentata nei termini di legge"	234
"non esiste nesso causale fra l'infezione e l'infermità", spesso per "mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"	116
"non esiste nesso causale tra l'infezione ed il contagio da sangue proveniente da soggetti affetti da epatite virale (operatori sanitari)"	36
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"	37
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"	69
sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo	32
"assenza di documentazione attestante la prova della somministrazione di sangue od emoderivati", nonostante la presenza in cartella clinica di:	19
etichette adesive sacche sangue	4
unità sangue intero	2
emocomponenti (globuli rossi, piastrine, plasma)	4
plasmaderivati	1
"alterazione delle transaminasi sieriche preesistente alle trasfusioni"	5
notifiche non riferite all'interessato	2
Istanza di riesame per vizi del procedimento nella fase istruttoria tecnica e/o amministrativa	21
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego	49
Totale fattispecie⁵	778

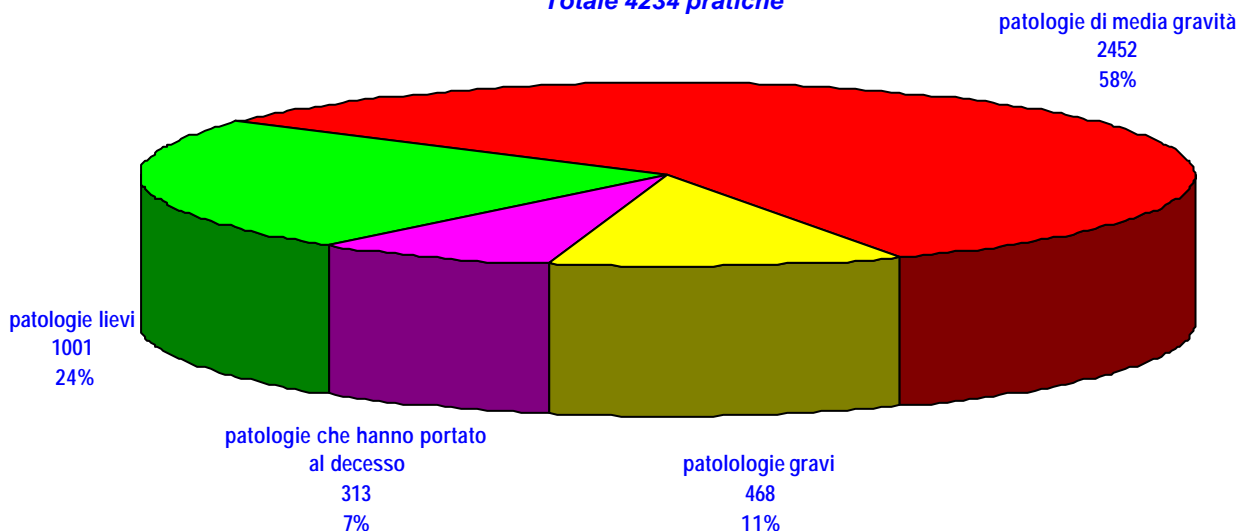
Non va infine dimenticato l'aspetto relativo alla gravità dei danni subiti, la "gravità" della patologia della quale sono portatori i soggetti danneggiati. Si tratta di un dato necessariamente "dinamico" poiché, purtroppo, nella maggioranza dei casi la patologia è destinata ad aggravarsi.

Il grafico evidenzia come sia significativo il dato relativo ai soggetti deceduti (totale 313, pari all' 7% del totale delle pratiche), ed è estremamente significativo ed importante rilevare che la maggior parte delle istanze (pari al **58%**) è relativa a casi che nell'arco di pochi anni sono, purtroppo, destinati ad un, possibile, aggravamento andando ad aggiungersi a coloro che già oggi sono già portatori di gravi patologie (468 casi pari al **11%**).

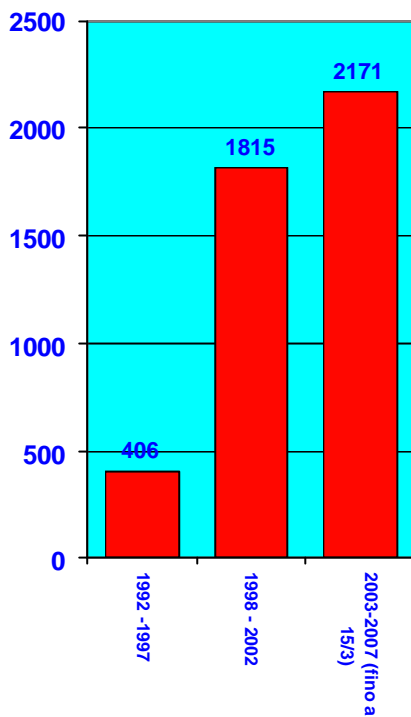
Un'analisi particolare è presentata quest'anno in relazione alle 2171 pratiche aperte dal

Gravità dei danni subiti nelle aperte dal 1992 al 31/12/2006

Totale 4234 pratiche



**Casi trattati dal 1992 al
15/03/2007 raggruppati per
quinquennio**
Totale 4392 pratiche



La rappresentazione grafica che segue, dalla quale si evidenzia con chiarezza (anche dalla linea di tendenza) il picco nel periodo che va dal 1975 al 1990 e gli effetti di drastica riduzione che le disposizioni ministeriali producono, sia a livello nazionale che regionale,

In proposito occorre ricordare che la Regione Toscana, sulla spinta anche dell'Ufficio del Difensore civico che è intervenuto più volte sulla necessità di aumentare i livelli di sicurezza delle trasfusioni, facendo da battistrada alla normativa nazionale e a quella di altre Regioni, ha adottato da tempo metodiche di controllo sui donatori con screening di ultima generazione per ridurre al minimo i rischi derivanti dalla c.d. *fase finestra* (periodo che precede la comparsa degli anticorpi del virus caratterizzata da *silenzio clinico e sierologico*).

- Dal 1° gennaio 2001 ha autorizzato i propri Centri Trasfusionali ad utilizzare una metodica fondata sulla ricerca *dell'antigene dell'epatite C*,

2003 al 15/03/2007 (2171). Come mostra il grafico sotto si tratta del numero più significativo di casi trattati esaminando i quinquenni dal 1992 ad oggi

Delle 2171 pratiche è stato possibile rilevare alcuni dati relativi ad età, sesso, distanza di anni fra il momento in cui si è verificato il contagio ed il momento in cui è stato richiesto il beneficio ed infine, nei casi in cui è sopravvenuto purtroppo il decesso, la distanza fra la data del decesso e il contagio. Il dato è rilevabile in 2095 pratiche⁶.

La tabella che segue, mostra gli anni in cui maggiormente si è verificato il contagio ed emerge, in linea con i dati riportati dalla specifica letteratura, come la maggioranza dei danni correlati a trasfusione di sangue e somministrazione di emoderivati si sono verificati negli anni '70/'80. Le infezioni verificatesi prima del 1970 risentono anche della lentezza con la quale il legislatore diede attuazione (con DPR n. 1256/71) alla pur tardiva emanata il 14/07/1967 recante "disposizioni in materia di raccolta, conservazione e distribuzione del sangue umano", e conseguente introduzione della sistematica ricerca dell'antigene Australia (epatite di tipo B) nel sangue donato. Si ricorda ancora che con Decreto Ministeriale 21/7/1990 veniva stabilito l'obbligo di ricercare gli anticorpi dell'epatite di tipo C su tutte le unità di sangue utilizzate per le trasfusioni.

Il dato è confermato anche dalla

**Casi suddivisi secondo l'anno in
cui si è verificato il danno**

**Pratiche aperte dal 2003 al
15/03/2007. Totale 2171**

Dato rilevabile su 2095 casi

Anno del contagio	casi
fino al 1960	68
1960-1965	97
1965-1970	121
1970-1975	288
1975-1980	393
1980-1985	451
1985-1990	519
1990-1995	99
1995-2000	38
dopo il 2000	21
Totale	2095

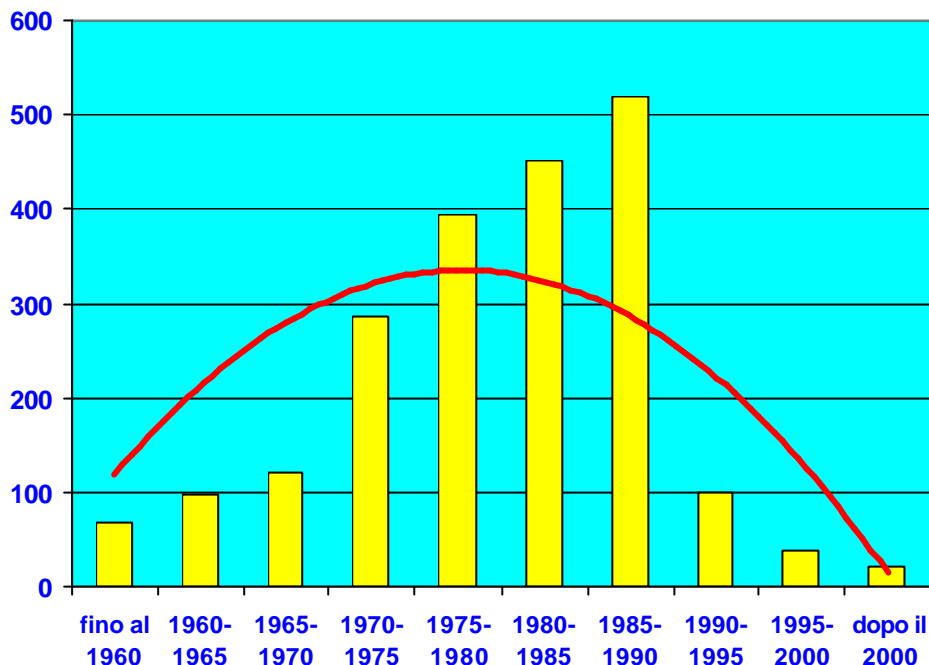
⁶ Nei casi in cui l'assistenza del Difensore civico si è limitata ad aiutare legali o associazioni a redigere un ricorso e/o alla consulenza su questioni di diritto senza esaminare la documentazione clinica dell'interessato, il dato non era desumibile.

test che permetteva la evidenziazione di infezioni precoci da HCV rispetto a quello che ricercava il solo anticorpo del virus.

Casi suddivisi secondo l'anno in cui si è verificato il danno

Pratiche aperte dal 2003 al 15/03/2007, totale 2171

Dato rilevabile su 2095 casi



- Dal 25 giugno 2002 ha reso obbligatori su tutti gli emocomponenti donati i test di ricerca di costituenti virali HCV e HIV mediante tecnica di amplificazione del genoma del virus con metodologia NAT (*Nucleic Acid Amplification Testing*) abbassando, così i rischi connessi alla c.d. *fase finestra*, rispettivamente, da circa 70 giorni a circa 12 giorni e da circa 22 giorni a circa 11 giorni, con significativa riduzione di infezioni causate da eventi trasfusionali sia per l'epatite di tipo C che per l'AIDS.
- Dal 1° gennaio 2005 ha reso obbligatori i test HBV-DNA, sempre con metodologia NAT, su tutti gli emocomponenti donati (anche in questo caso la fase finestra della epatite di tipo B è stata abbattuta da circa 60 giorni a circa 30 giorni).
- Dal 2003 la Toscana ha informatizzato l'intero sistema trasfusionale, consentendo al CRCC (Centro Regionale di Coordinamento e Compensazione per l'attività trasfusionale), ai Servizi di Immunoematologia e Medicina Trasfusionale e alle Associazioni di volontariato (limitatamente ai propri soci) di gestire e controllare tutte le fasi del percorso trasfusionale, dal donatore al ricevente, compresi i referti degli esami ematochimici, con positive ricadute sia sul versante dell'auspicata autosufficienza del sangue e suoi derivati che su quello della sicurezza della pratica trasfusionale. Comunque, indipendente dall'esperienza pilota dalla Regione Toscana, l'autosufficienza del sangue e dei suoi derivati costituisce un obiettivo nazionale finalizzato a garantire a tutti i cittadini uguali condizioni di qualità e sicurezza della terapia trasfusionale.

La tabella che segue (dove abbiamo evidenziato in rosso i picchi di domanda) mostra la data in cui gli utenti sono venuti a conoscenza della legge o hanno presentato la domanda e dimostra come la legge, varata nel 1992 sulla spinta emotiva degli "scandali del sangue infetto" scoppiati in quel periodo, fatti emergere anche da alcune sentenze che condannarono il Ministero della Sanità a pagare cifre, all'epoca miliardarie, per condotta omissiva e negligente sui compiti ad esso affidati dalla legge in materia di raccolta, conservazione ed utilizzo del

sangue e suoi derivati, non avere svolto i compiti di vigilanza e controllo ed asse demandati dalle leggi sul sangue (e suoi derivati) trasfuso e sui vaccini somministrati, non è riuscita ad attuare lo spirito originario che era quello di assegnare, senza ricorrere al Giudice, un equo indennizzo a tutti coloro che nel passato erano stati danneggiati da pratiche vaccinali ed emotrasfusionali e dettare chiare norme per i pochi casi che si sarebbero potuti verificare nel futuro.

Casi suddivisi secondo l'anno in cui è stata presentata la domanda per la richiesta dei benefici previsti dalla L.210/92

Pratiche aperte dal 2003 al 15/03/2007, totale 2171

Dato rilevabile su 2095 casi

1992	48
1993	72
1994	97
1995	166⁷
1996	59
1997	32
1998	68
1999	77
2000	80
2001	81
2002	85
2003	83
2004	161
2005	818⁸
2006	136
2007	32
Totale	2095

Ed anche le numerose modifiche apportate a questo impianto risarcitorio di natura amministrativa, sempre emanate sulla spinta della giurisprudenza, hanno facilitato l'aprirsi di ampi spazi sia per la giustizia di merito che di legittimità, con il conseguente proliferare di un contenzioso oggi non più sostenibile per lo Stato. Situazione questa recentemente riconosciuta anche dal Ministro della salute On Livia Turco in occasione dell'audizione tenuta il 23/1/2007 alla Commissione Affari Sociali della Camera ("esigenza di regolamentare alcune situazioni sulle quali nel corso degli anni è stato registrato un intervento giurisprudenziale particolarmente significativo, tale da modificare sostanzialmente la disciplina rispetto all'originaria interpretazione data alla norma").

La tabella ben evidenzia come cittadini che hanno presentato la domanda nei primi anni '90 abbiano ancora la necessità di essere assistiti i da questo Ufficio

Il grafico mette in evidenza anche la scarsa pubblicizzazione data alla legge 210/92 da parte degli assessorati alla sanità delle Regioni e delle Aziende Sanitarie così come espressamente previsto dalla legge n. 238/97.

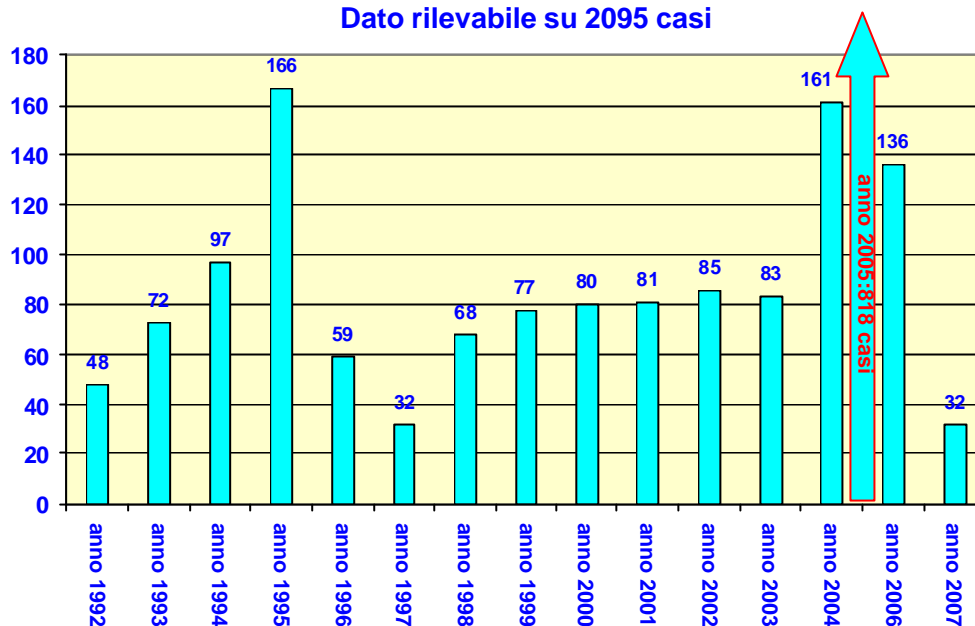
Nei primi 3 anni di vigenza della legge n. 210 del 1992 la maggioranza delle domande sono state presentate da cittadini danneggiati organizzati in associazioni (talassemici, emofilici ecc.), mentre la prevalenza dei trasfusi occasionali per evento acuto, non essendo a conoscenza delle legge perché non adeguatamente pubblicizzata, hanno presentato la domanda negli anni successivi e molti di questi, purtroppo, solo quando i termini erano ormai scaduti.

⁷ Il picco del 1995 è dovuto alla scadenza dei termini triennali originariamente prevista dalla legge n. 210 del 1992

⁸ Il picco del 2005 è dovuto alla scadenza dei termini triennali previsti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 476 del 2002 per gli operatori sanitari

Pratiche aperte dal 2003 al 15/03/2007, totale 2171.

Dato rilevabile su 2095 casi



Abbiamo inserito anche il dato riferito alle pratiche aperte nei primi due mesi e mezzo del 2007 in quanto dimostrano che questo trend non accenna a diminuire. Infatti su 158 fascicoli aperti ben 32 riguardano nuove domande redatte "fuori termini".

Si ricorda che l'ultima fissazione del termine triennale per la presentazione della domanda so è avuto con il DL n. 344/76, convertito con legge n. 641/96 e meglio precisato con Legge 238/97.

Come si può notare dal grafico avanti riportato sono molti i cittadini che si sono rivolti all'Ufficio dopo quest'ultima scadenza (3/7/1999) con la conseguenza che abbiamo in corso molte domande di cittadini ai quali sarebbe dovuto l'indennizzo, ma che, presumibilmente, non lo percepiranno perché hanno presentato la domanda dopo tre anni dall'avvenuta conoscenza del danno ricevuto.

Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 al 15/03/2007

Totale 2171 pratiche

Dato rilevabile su 2095 pratiche

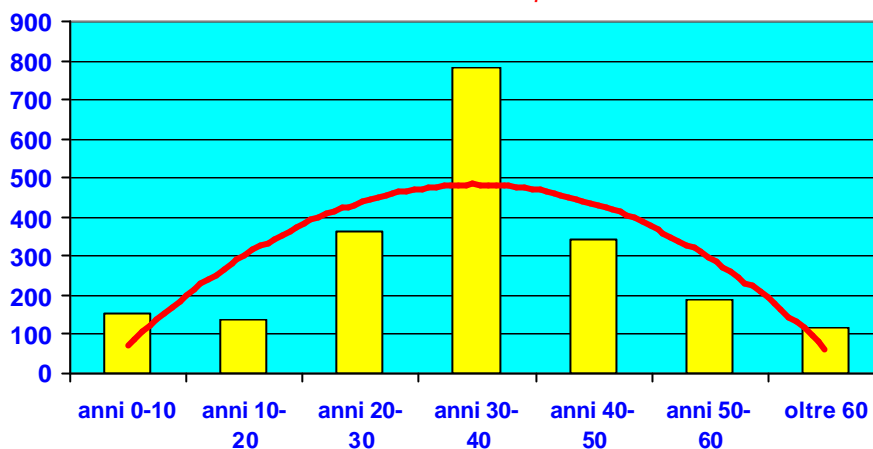
età	M	F	totale
anni 0-10	82	76	158
anni 10-20	64	73	137
anni 20-30	156	208	364
anni 30-40	372	413	785
anni 40-50	164	179	343
anni 50-60	97	93	190
oltre 60	61	57	118
Totale	996	1099	2095

La necessità di abolire i termini (o quantomeno di riaprirli) per la presentazione delle domande, come prevede la proposta di legge n. 1523 che alcuni parlamentari toscani, sollecitati dal Difensore civico, hanno presentato alla Camera nel 2006, diventa per il

**Fasce d'età alla data dell'infezione nei casi pervenuti
all'ufficio dal 2003 al 15/03/2007**

Totale pratiche 2171

Dato rilevabile da 2095 pratiche



Parlamento un atto moralmente dovuto per questi sfortunati cittadini. Alle stesse conclusioni è pervenuto anche il Governo (audizione del 23/01/2007 presso la XII Commissione affari Sociali della Camera, del Ministro alla Salute On. Livia Turco e comunicato del 20/02/2007 a firma del Sottosegretario al Ministero della Salute On Antonio Gaglione).

Per quanto attiene l'età in cui si è verificato il danno, la tabella che segue evidenzia questo dato, con uno scarto notevole fra uomo e donna nella fascia d'età da 20 a 40 anni, dato dovuto sia all'ospedalizzazione delle donne per la gravidanza, sia alla circostanza che in linea con la letteratura scientifica, si registra una prevalenza di donne infettate, in quanto queste risultano essere biologicamente più esposte al contagio virale. E' significativo il dato dei cittadini infettati nei primi anni di vita. Ai contagiati dalla madre in gravidanza e ai danneggiati da vaccinazioni occorre, purtroppo, aggiungere un rilevante numero di persone affette da malattie ematiche genetiche che hanno avuto la necessità di essere trattati con trasfusioni o somministrazioni di emoderivati (talassemici, emofilici ecc) fin dai primi mesi di vita.

Per la valutazione del periodo in cui presumibilmente si è verificato il contagio sono stati seguiti i seguenti criteri:

Per i trasfusi fin dai primi mesi di età, essendo costantemente seguiti da centri specializzati, abbiamo preso in esame i primi segni di sofferenza epatica, ovvero la positività dell'antigene Australia (test per la rilevazione dell'epatite di tipo B già in commercio dalla seconda metà degli anni '60); in assenza di questi parametri sono stati convenzionalmente inseriti nella fascia 0-10 anni.

Per le persone contagiate da coniuge abbiamo preso in considerazione le prime significative alterazioni delle funzionalità epatiche ed in assenza di queste sono stati inseriti nella decade in cui il coniuge ha effettuato la terapia emotrasfusionale, anche perché le probabilità di contagio risultano maggiori nella fase acuta della malattia.

Per gli operatori sanitari il momento infettante è stato individuato nella data degli incidenti subiti denunciati All'INAIL; in assenza di questo elemento è stata presa in considerazione la prima positività dell'epatite B, le alterazioni degli esami ematochimici e strumentali riferiti all'organo epatico, ovvero ricondotto in maniera presuntiva al periodo ove gli stessi hanno effettuato il servizio in reparti potenzialmente più esposti a rischio di contagio.

Età del decesso nelle pratiche esaminate dal 2003 al 15/03/2007

Pratiche esaminate 2171. Dati rilevabili su 2095 pratiche

Totale persone decedute 274

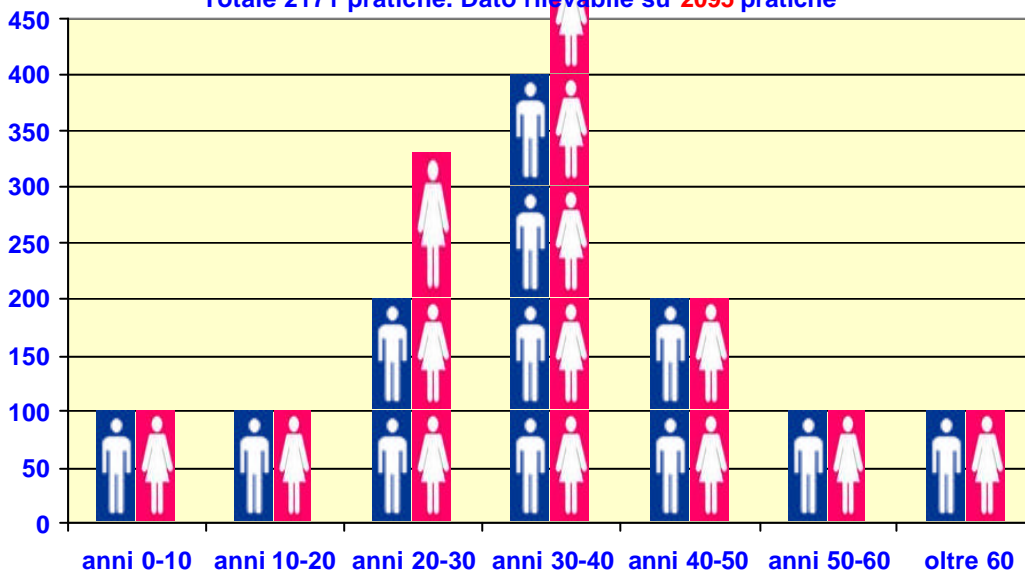
Età	casi
Inferiore a 10	2
da 10 a 15	6
da 15 a 20	9
da 20 a 25	12
da 25 a 30	15
da 30 a 35	14
da 35 a 40	19
da 40 a 45	23
da 45 a 50	24
da 50 a 55	29
da 55 a 60	41
oltre 60	80
Totale	274

In linea con la letteratura scientifica, il grafico della pagina precedente e le tabelle dimostrano che si registra una prevalenza di donne infettate, in quanto queste risultano essere biologicamente più esposte al contagio virale.

Procediamo con l'esame delle n.274 domande per la richiesta dell'*una tantum* presentate

Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 al 15/03/2007

Totale 2171 pratiche. Dato rilevabile su 2095 pratiche



dagli eredi dall'1/1/2003 al 31/03/2007 che rappresentano il 7,65 del totale delle pratiche prese in esame, evidenziano come nonostante gli innegabili progressi della scienza medica che hanno consentito negli ultimi anni di prolungare l'aspettativa di vita, purtroppo, di HIV e di epatiti virali si muoia ancora.

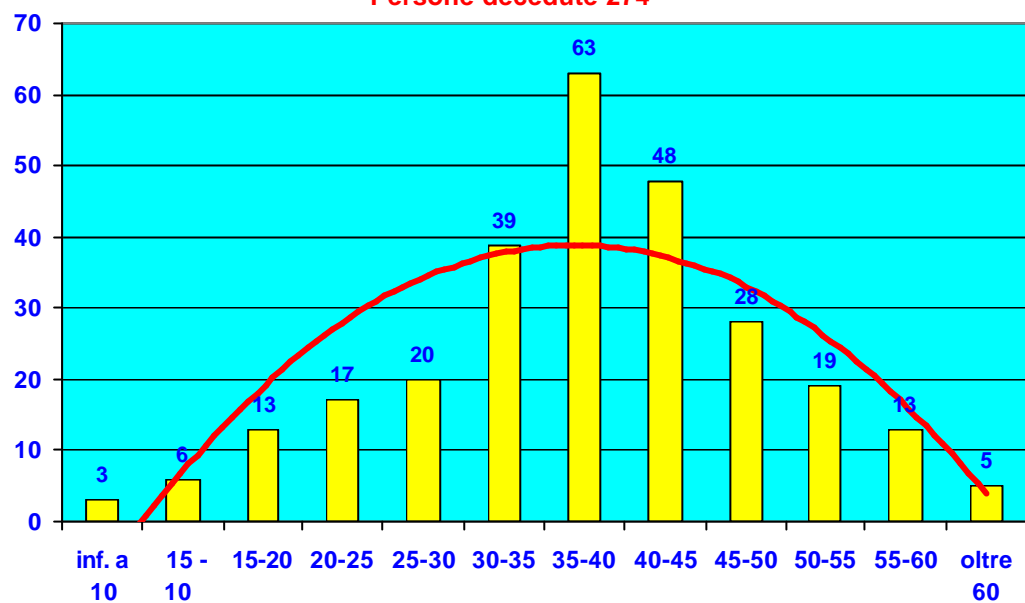
Distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche esaminate dal 2003 al 15/03/2007	
Pratiche esaminate 2171. Dati rilevabili su 2095 pratiche	
Totale persone decedute 274	
distanza dall'infezione	casi
inf. a 10	3
15 - 10	6
15-20	13
20-25	17
25-30	20
30-35	39
35-40	63
40-45	48
45-50	28
50-55	19
55-60	13
oltre 60	5
Totale	274

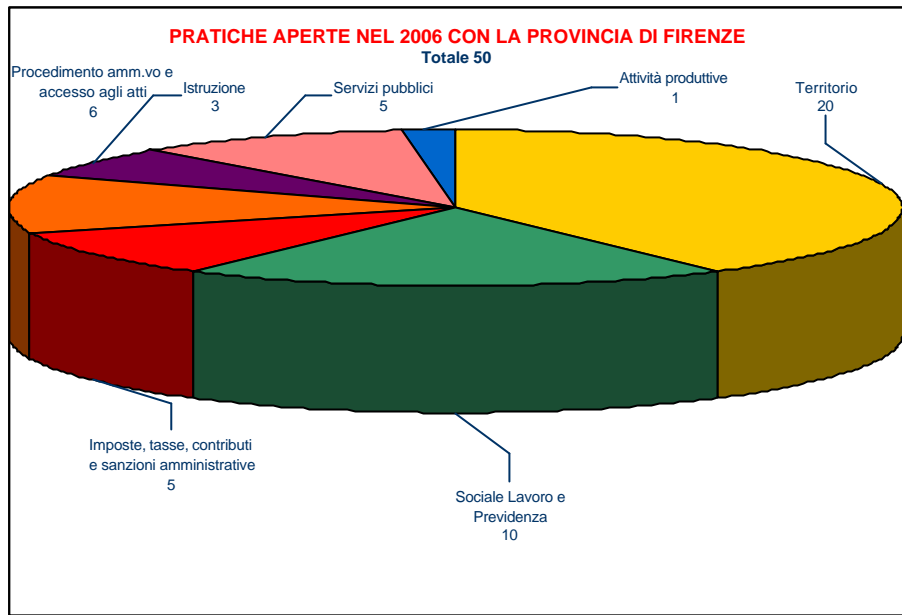
Per quanto attiene la prima delle tabelle sopra, non sarebbe molto significativa una rappresentazione grafica, dal momento che l'età del decesso è correlata all'andamento della vita, anche se non dobbiamo dimenticare che purtroppo laddove c'è una richiesta di indennizzo *una tantum*, il decesso purtroppo è legato ad una patologia correlata all'infezione. Infatti, i gli studi dimostrano che l'epatite cronica è una patologia molto diffusa nella popolazione italiana, con tassi di morbilità e mortalità particolarmente elevati. Il decorso della malattia è variabile da paziente a paziente fino a patologie gravi quali la cirrosi e l'epatocarcinoma, una malattia invalidante, spesso inaggravante (nei casi affetti da epatite C il virus con il passar del tempo, oltre al fegato, colpisce anche altri organi) che peggiora la qualità della vita di chi ne è affetto e, potenzialmente, ne riduce anche l'aspettativa della stessa.

È doveroso anche ricordare che l'essere affetti da una di queste patologie resta ancor oggi un elemento di emarginazione che crea non poche difficoltà nei rapporti interpersonali. Oltre l'aspetto medico, infatti, non va sottovalutato quello psicologico (la depressione associata alla malattia, la paura di infettare chi sta vicino ecc).

Il grafico che segue e la tabella sopra mettono infine in evidenza che la maggioranza dei decessi correlati al danno ricevuto si registrano fra i 30 ed i 50 anni dal contagio. Occorre anche rilevare che le pratiche inerenti questi casi sono in continuo aumento. Infatti al 1° gennaio 2003 avevamo aperto n. 42 pratiche, mentre al 15/03/2007 risultano ben 316 (la somma delle 42 e delle 274 qui esaminate).

**Anni di distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche
esaminate dal 2003 al 15/03/2007**
Totale pratiche esaminate 2171. Dati rilevabili su 2095 pratiche.
Personae decedute 274





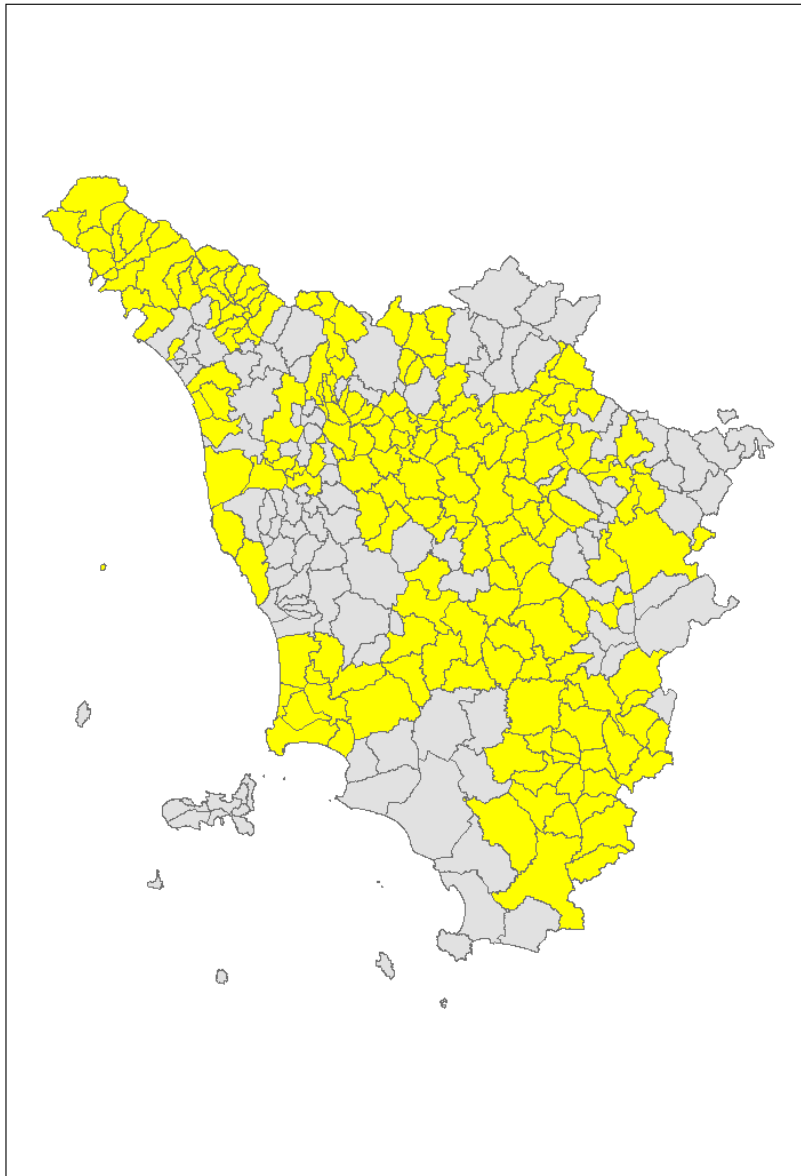
**TABELLE E CARTOGRAFIA
DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA**

NUMERO DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA SUDDIVISI PER PROVINCIA	
Province	Numero difensori civili
Arezzo	3
Massa e Carrara	6
Pistoia	4
Prato	1
Firenze	9
Siena	7
Pisa	10
Grosseto	4
Lucca	7
Livorno	6
Totale	57

DIFENSORI CIVICI PROVINCIALI		
Province coperte da difesa civica con difensori civici locali	Province coperte da difesa civica con convenzione con Difensore civico regionale	Province non coperte da difesa civica
Arezzo	Firenze	Grosseto
Lucca		Livorno
Massa e Carrara		Siena
Pisa		
Pistoia		
Prato		
Totale n. 6	Totale n. 1	Totale n. 3

Comunità montane coperte da difesa civica con difensori civici locali	Comunità montane non coperte da difesa civica
Amiata Grossetana (GR)	Alta Val di Cecina (PI)
Amiata Val d'Orcia (SI)	Alta Versilia (LU)
Appennino Pistoiese (PT)	Area Lucchese (LU)
Cetona (SI)	Casentino (AR)
Colline del Fiora (GR)	Elba Capraia (LI)
Colline Metallifere (GR)	Media Valle del Serchio (LU)
Garfagnana (LU)	Mugello (FI)
Lunigiana (MS)	Pratomagno (AR)
Montagna Fiorentina (FI)	
Val di Bisenzio (PO)	
Val di Merse (SI)	
Valtiberina (AR)	
Totale n. 12	Totale n. 8

Comuni suddivisi per provincia	Comuni coperti da difesa civica con difensori civici locali	abitanti	Comuni non coperti da difesa civica	abitanti
AREZZO	19	222.948	20	120.612
FIRENZE	35	876.228	10	57.632
GROSSETO	16	70.926	12	140.160
LIVORNO	9	252.232	12	74.913
LUCCA	20	192.970	15	179.274
MASSA CARRARA	16	130.883	1	66.769
PISA	11	236.834	28	147.126
PISTOIA	18	139.551	4	128.952
PRATO	6	55.387	1	172.499
SIENA	29	180.923	7	71.365
TOTALE	179	2.358.882	110	1.159.302



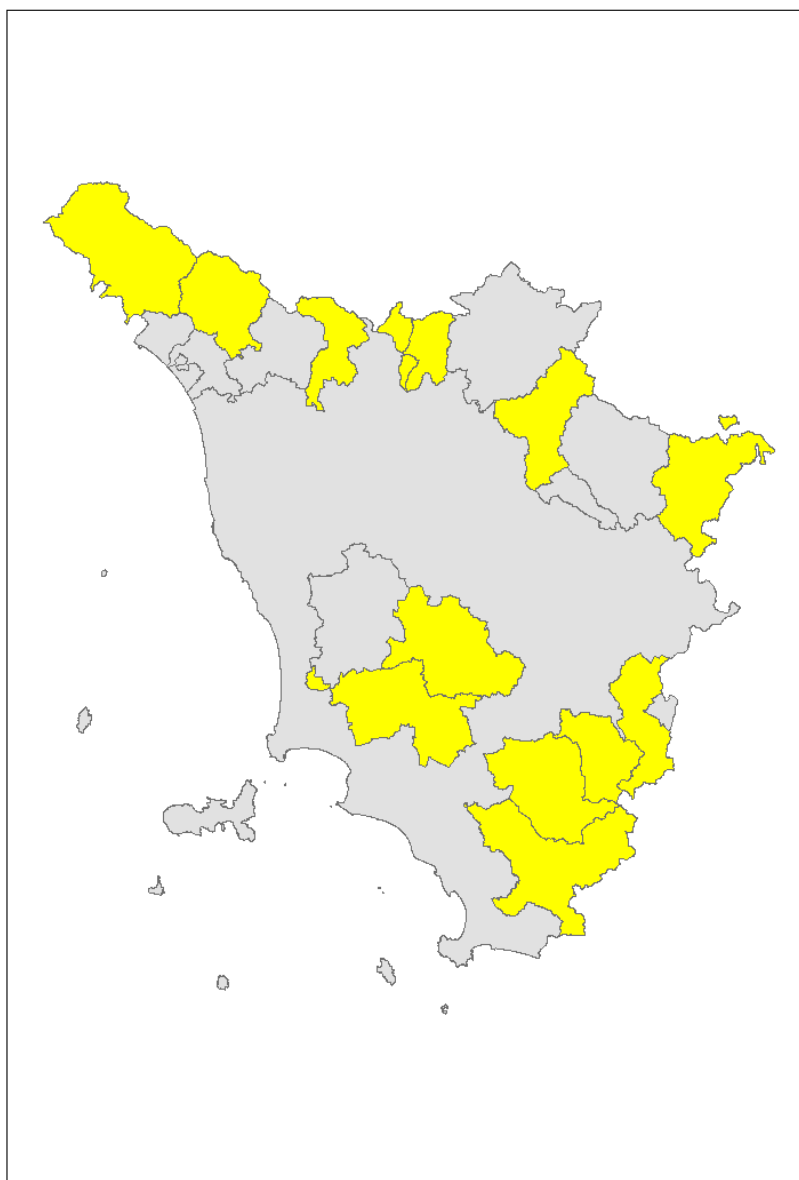
CARTINA DELLA TOSCANA:
il colore giallo indica i Comuni con difensore civico mentre quello grigio indica i Comuni senza difensore civico

Popolazione coperta da difesa civica: totale 2.358.882 (67%)

REGIONE TOSCANA

■ n. 179 COMUNI COPERTI DA DIFESA CIVICA

■ n. 110 COMUNI NON COPERTI DA DIFESA CIVICA

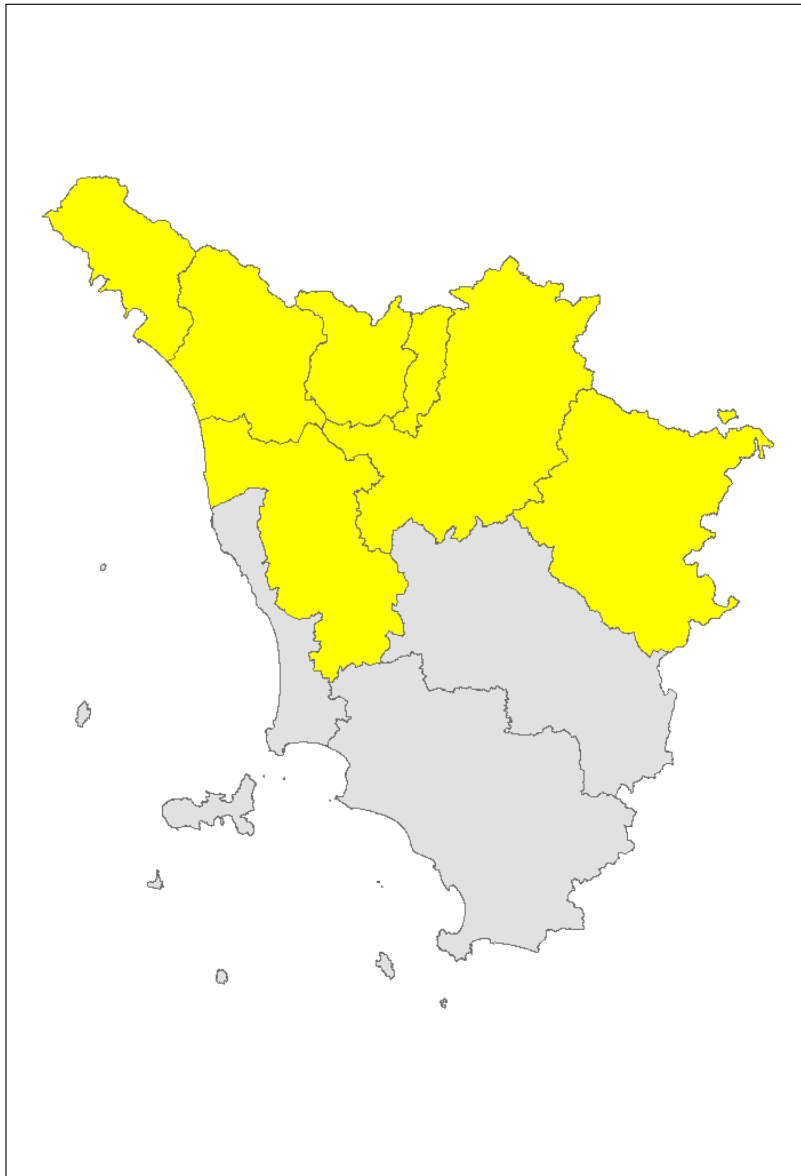


CARTINA DELLA TOSCANA

Il colore giallo indica le Comunità montane con difensore civico mentre quello grigio indica le Comunità montane senza difensore civico

■ COMUNITA' MONTANE COPERTE DA DIFESA CIVICA n. 12

- Amiata Grossetana (GR) – Amiata Val d'Orcia (SI) – Appennino Pistoiese (PT) – Cetona (SI) – Colline del Fiora (G.R.) – Colline Metallifere (GR) – Garfagnana (LU) – Lunigiana (MS) – Montagna Fiorentina (FI) – Val di Bisenzio (PO) – Val di Merse (SI) – Valtiberina (AR)



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

▣ PROVINCE COPERTE DA DIFESA CIVICA N. 7:

- Arezzo - Firenze (*convenzione con Difensore civico regionale*) – Lucca - Massa e Carrara
- Pisa – Pistoia - Prato

P.d.L. "Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale"

Titolo I Principi generali

Art. 1 (Oggetto della legge)

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in armonia con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e con gli indirizzi espressi dall'Organizzazione delle Nazioni unite e dal Consiglio d'Europa, e istituisce il Difensore civico nazionale.

Art. 2 (Finalità della difesa civica)

1. Il Difensore civico tutela il diritto alla buona amministrazione.

2. Il Difensore civico opera a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, assicurando che atti e comportamenti siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia, economicità dell'azione amministrativa e delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi.

3. La difesa civica, in relazione all'ambito di competenza, si articola in:

- Difensore civico nazionale;
- Difensore civico regionale;
- Difensore civico locale.

4. Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto, secondo quanto previsto dalla presente legge, di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela di propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione. Tale diritto attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, ferma restando la potestà di Regioni ed Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Art. 3 (Rapporti tra Difensori civici)

1. I Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, sono autonomi e indipendenti.

2. I Difensori civici favoriscono forme e iniziative di collaborazione reciproca, a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, allo scopo di promuovere l'efficienza e l'efficacia della loro azione.

Art. 4 (Elezione e revoca)

1. Il Difensore civico regionale è eletto da ciascuna Regione nonché dalle Province Autonome di Trento e Bolzano; il Difensore civico locale da ciascun Ente locale territoriale.

1. Si applicano al Difensore civico le condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità previste dai rispettivi ordinamenti giuridici.

2. Il Difensore civico può essere revocato solo per gravi e reiterate violazioni di legge dall'organo che lo ha scelto, con le stesse modalità con cui è stato eletto.

Art. 5
(Ruolo istituzionale e status)

1. Il Difensore civico esercita la sua attività in piena libertà e indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

2. Lo status dei Difensori civici nazionale, regionali e locali e le relative indennità di carica e trattamento economico sono disciplinati dai rispettivi ordinamenti con riferimento, in quanto compatibili, ai Senatori della Repubblica, ai Consiglieri regionali e agli Amministratori locali.

3. Ai Difensori civici si applicano, in materia di lavoro e previdenziale, le disposizioni dell'ordinamento giuridico vigente riferite:

- a. ai Senatori per quanto concerne il Difensore civico nazionale;
- b. ai Consiglieri regionali per quanto concerne il Difensore civico regionale;
- c. agli Assessori per quanto riguarda il Difensore civico locale.

4. Il Difensore civico concerta con l'Amministrazione di riferimento le risorse umane, organizzative e finanziarie, stanziare in un apposito capitolo di bilancio, da assegnare al suo ufficio, che comunque devono essere adeguate allo svolgimento delle funzioni.

Art. 6
(Destinatari degli interventi)

1. L'attività dei Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse.

2. I Difensori civici nazionale, regionali e locali intervengono nei confronti dei soggetti destinatari di cui al comma precedente, avuto riguardo all'estensione nazionale, regionale o locale della loro competenza.

3. I soggetti destinatari degli interventi sono tenuti a prestare con la massima sollecitudine, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, la loro collaborazione al Difensore civico. La qualità dei rapporti con il Difensore civico è elemento considerato nel sistema di valutazione del personale.

Art. 7
(Poteri)

1. Il Difensore civico informa la propria azione ai principi generali dell'attività amministrativa e al perseguimento dell'equità, anche attraverso il metodo della mediazione.

2. Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa.

3. Il Difensore civico può:

- a. accedere a tutti gli atti e documenti detenuti dai soggetti di cui all'art. 6, comma 1, senza i limiti del segreto d'ufficio anche qualora si tratti di documenti sottratti per legge o regolamento all'accesso. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie delle quali sia venuto a conoscenza e che, in base alla legge, siano escluse dal diritto d'accesso o comunque soggette a segreto o a divieto di divulgazione, nonché ad attenersi alla normativa in materia di trattamento dei dati personali;
- b. convocare il responsabile del procedimento o i dirigenti delle strutture amministrative coinvolte per un esame congiunto della questione oggetto di intervento del Difensore civico;
- c. accedere in qualsiasi sede o ufficio dei soggetti destinatari degli interventi per compiere sopralluoghi e accertamenti;

- d. chiedere, in caso di mancata collaborazione, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile del procedimento e dei dirigenti delle strutture coinvolte, della cui conclusione deve essere data notizia al Difensore civico.
4. Il Difensore civico può, in qualsiasi momento, dare notizia agli organi di stampa e ai mezzi di comunicazione di massa della propria attività e dei problemi eventualmente rilevati, fatto salvo il rispetto della normativa a tutela della privacy.
 5. La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita il diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico.
 6. Nei casi in cui la legge prevede che possa costituirsi parte civile, l'avvio dell'azione penale è comunicato al Difensore civico competente per territorio, con riferimento al luogo ove si svolge il processo penale.
 7. Nei casi di cui al comma precedente e negli altri in cui abbia bisogno di assistenza legale in giudizio, il Difensore civico è assistito con una delle seguenti modalità:
 - a. dall'Avvocatura dell'Amministrazione di riferimento;
 - b. da funzionari del proprio ufficio in possesso del titolo di avvocato, iscritti a tal fine nell'albo speciale degli avvocati-sezione speciale per i dipendenti pubblici;
 - c. da altri soggetti scelti di concerto tra il Difensore civico e l'Amministrazione di riferimento.

Art.8
(Esito degli interventi)

1. Il Difensore civico indirizza ai competenti organi dei soggetti destinatari degli interventi, suggerimenti, proposte e raccomandazioni, anche di carattere generale, sul piano normativo e amministrativo.
2. Gli organi destinatari degli interventi devono comunicare al Difensore civico le motivazioni giuridiche e gli elementi di fatto fondanti un eventuale non accoglimento, anche parziale, delle sue indicazioni.

Art. 9
(Rapporti con altri organismi di tutela)

1. Il Difensore civico promuove rapporti di collaborazione e consultazione con le associazioni riconosciute di tutela dei cittadini e degli utenti e con altre autorità e organismi di garanzia e tutela dei diritti e interessi per favorire la creazione di un sistema integrato di tutela non giurisdizionale e diffonderne la conoscenza e l'utilizzo.

Art. 10
(Relazione sull'attività)

1. Il Difensore civico presenta e illustra all'Assemblea di riferimento, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, una Relazione ordinaria annuale sull'attività svolta, sui risultati conseguiti e sui rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.
2. Nei casi di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può presentare in qualsiasi momento all'organo che lo ha scelto Relazioni straordinarie, che devono essere tempestivamente esaminate.
3. Le Relazioni del Difensore civico e le determinazioni assunte in merito dall'organo competente al loro esame sono rese pubbliche con le stesse modalità previste per il bilancio dell'Amministrazione di riferimento.
4. Il Difensore civico può diffondere in qualsiasi altra forma le sue Relazioni anche prima della presentazione ai sensi del comma 1 e 2 del presente articolo.

Titolo II Difensore civico nazionale

Art. 11 (Istituzione)

1. E' istituito il Difensore civico nazionale.

Art. 12 (Elezione, durata del mandato, ineleggibilità e incompatibilità)

1. Il Difensore civico nazionale è eletto dal Parlamento in seduta congiunta. Risulta eletto il candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno dei voti dei componenti delle due Camere; qualora per nessun candidato si raggiunga, entro la terza votazione, il quorum previsto, risulta eletto il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti.

2. Il Difensore civico nazionale è scelto tra cittadini, aventi i requisiti per l'elezione al Senato della Repubblica, che diano garanzia di comprovata competenza giuridico-amministrativa, di imparzialità e indipendenza di giudizio.

3. Il Difensore civico nazionale resta in carica sette anni e non è rieleggibile. Salvi i casi di revoca o decadenza, esercita le sue funzioni fino all'entrata in carica del suo successore.

4. Al Difensore civico nazionale si applicano, in quanto compatibili, le cause di ineleggibilità e incompatibilità stabilite per i Senatori della Repubblica.

Art. 13 (Destinatari degli interventi)

1. Il Difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
- a. amministrazioni centrali e sovraregionali dello Stato;
 - b. altri soggetti di diritto pubblico, aventi una competenza territoriale nazionale o sovraregionale;
 - c. soggetti di diritto privato aventi una competenza territoriale nazionale o sovraregionale limitatamente alle attività di pubblico interesse.

Art. 14 (Relazione annuale)

1. Secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 1, entro il 31 marzo il Difensore civico nazionale invia una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che la trasmettono ai membri delle rispettive Camere.

Art. 15 (Organizzazione e funzionamento)

1. La sede, l'organizzazione interna e il personale, il funzionamento e le modalità d'intervento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale, nonché la definizione degli obblighi di collaborazione e risposta dei soggetti destinatari degli interventi sono disciplinati da un regolamento da adottarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su schema proposto dal Difensore civico nazionale.

Titolo III Disposizioni finali

Art. 16 (Applicazione della legge)

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali istituiscono e disciplinano il Difensore civico secondo i principi generali di cui al titolo I della presente legge,

garantendo il diritto di cui all'articolo 2, comma 4, anche con modalità derivanti dall'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

2. Sino a quando ciascun Ente non ha provveduto per quanto di competenza all'attivazione della difesa civica ovvero in mancanza di nomina del Difensore civico regionale, provinciale o comunale, è competente rispettivamente il Difensore civico nazionale, regionale, provinciale.

3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano favoriscono l'esercizio associato delle funzioni della difesa civica.

Art. 17

(Modifica di disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241)

1. All'art 3, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono aggiunte in fine le seguenti parole "e il difensore civico competente di cui è possibile chiedere l'intervento".

2. All'art. 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 il seguente periodo "Nei confronti degli atti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27" è sostituito dal seguente "Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali dello Stato tale richiesta è inoltrata al Difensore civico nazionale; nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli Enti e delle Aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale la richiesta è inoltrata per il riesame al Difensore civico regionale."

Art. 18

(Abrogazione di norme)

1. Dall'entrata in vigore della presente legge, l'art. 16, comma 1, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e successive modificazioni, nonché l'art. 11 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 sono abrogati.

Elenco Difensori civici regionali e Province autonome

Provincia Autonoma di Bolzano

Difensore civico **Burgi Volgger**
via Via Portici, 22
città 39100 - Bolzano
telefono 0471/301155
fax 0471/981229
e-mail posta@difesacivica.bz.it
sito Internet www.consiglio-bz.org/difesacivica/

Provincia Autonoma di Trento

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

Regione Abruzzo

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

Regione Basilicata

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

Regione Campania

Difensore civico **Vincenzo Lucariello**
via Via Giovanni Porzio, 4
città 80143 - Napoli
telefono 081/7783800 – 081/7783801
fax 081/7783837
e-mail lucariello@consiglio.regione.campania.it
sito Internet www.consiglio.regione.campania.it

Regione Emilia Romagna

Difensore civico **Antonio Martino**
via Viale Aldo Moro, 44
città 40123 - Bologna
telefono 051/6396385 – n. verde 800515505
fax 051/6396383
e-mail difciv@regione.emilia-romagna.it
sito Internet www.regione.emilia-romagna.it

Regione Friuli - Venezia Giulia

Difensore civico **Caterina Dolcher**
via Via del Coroneo, 8
città 34100 - Trieste
telefono 040/364130 – 040/3773316
fax 040/3773197
e-mail difensore.civico.ts@regione.fvg.it
sito Internet www.regione.fvg.it

Regione Lazio

Difensore civico **Felice Maria Filocamo**
via Via del Giorgione, 18
città 00147 - Roma
telefono 06/59606656
fax 06/59932015
e-mail difensore.civico@regione.lazio.it
sito Internet www.regione.lazio.it

Regione Liguria

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

Regione Lombardia

Difensore civico **Donato Giordano**
via Via Giuseppina Lazzaroni, 3
città 20124 - Milano
telefono 02/67482465 - 02/67482467
fax 02/67482487
e-mail difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it
sito Internet www.consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

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

Regione Piemonte

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

Regione Sardegna

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

Regione Toscana

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

Regione Valle d'Aosta

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

Regione Veneto

<i>Difensore civico</i>	Vittorio Bottoli
<i>Via</i>	Via Brenta Vecchia, 8
<i>Città</i>	30175 - Mestre - Venezia
<i>telefono</i>	041/2383400 – 041/2383401 – n. verde 800294000
<i>fax</i>	041/5042372
<i>e-mail</i>	dc@consiglioveneto.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.veneto.it

Elenco Difensori civici locali

Rete territoriale della difesa civica locale

AREZZO

Ente	Comune di Arezzo		
Difensore civico	Anna Maria Nuti		
sede	Comune	indirizzo	Via Cesalpino, 49 52100 - Arezzo
Telefono	0575/295692, n. verde 800234340	fax	0575/295692
e-mail	difcivico@comune.arezzo.it		
Ente	Comunità montana Valtiberina Toscana		
Difensore civico	Daniele Boschi		
Sede	Comunità Montana	indirizzo	Via S. Giuseppe, 32 52037 - Sansepolcro
Telefono	0575/730207, 0575/7301	fax	0575/730201
e-mail	difensorecivico@cm-valtiberina.toscana.it		
Ente	Provincia di Arezzo		
Difensore civico	Federica Bartolini		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza Libertà, 3 52100 - Arezzo
telefono	0575/392298 - 0575/392416	fax	0575/392327
e-mail	difensorecivico@provincia.arezzo.it		
Comuni convenzionati : Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Castelfranco di Sopra, Cavriglia, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Lucignano, Marciano della Chiana, Montemignaio, Monterchi, Montevarchi, Ortignano Raggiolo, S. Giovanni Valdarno, Stia, Subbiano, Terranuova Bracciolini			

FIRENZE

Ente	Comune di Fiesole		
Difensore civico	Luigi Sbolci		
sede	Comune	indirizzo	Via Portigiani, 3 50014 - Fiesole
telefono	055/5961257, 055/596111	fax	055/5961287
e-mail	difensore.civico@comune.fiesole.fi.it		

Ente	Comune di Firenze		
Difensore civico	Francesco Lococciolo		
sede	Comune	indirizzo	Piazza di Parte Guelfa, 3 50123 - Firenze
telefono	055/2616043 055/2769108	fax	055/2616044
e-mail	dif.civico@comune.fi.it		

Ente	Comuni associati di Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa		
Difensore civico	Emanuele Pellicanò		
sede	Comune di Sesto Fiorentino	indirizzo	Piazza Vittorio Veneto, 1 50010 - Sesto Fiorentino
telefono	055/4496445, 055/44961	fax	055/4496362
e-mail	difensore.civico@comune.sesto-fiorentino.fi.it		
Comuni convenzionati: Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa			

Ente	Comuni associati del Chianti Fiorentino		
Difensore civico	Giorgio Scarselli		
sede	Comune Bagno a Ripoli	indirizzo	Piazza della Vittoria, 1 50012 – Bagno a Ripoli
telefono	055/6390317, 055/63901	fax	055/6390267
Comuni convenzionati: Bagno a Ripoli, Barberino Val d'Elsa, Greve in Chianti, Impruneta, San Casciano, Tavarnelle Val di Pesa			
e-mail	urp@comune.bagno-a-ripoli.fi.it		

Ente	Comuni associati del Circondario Empolese-Valdelsa		
Difensore civico	Luca Cecconi		
sede	Circondario Empolese-Valdelsa	indirizzo	Piazza della Vittoria, 54 50053 – Empoli
telefono	0571/980311	fax	0571/9803333
e-mail	difensorecivico@empolese-valdelsa.it		
Comuni convenzionati: Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Limite e Capraia, ontatone, Montelupo, Montespertoli, Vinci			

