

REGIONE TOSCANA



IL DIFENSORE CIVICO

Relazione 2004

Firenze, marzo 2005

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 2004 e nei primi mesi di quest'anno, l'Ufficio si è fortemente impegnato per lo sviluppo della difesa civica in Toscana, in un contesto nazionale segnato invece da aspetti sfavorevoli.

In generale, infatti, dopo una tendenza, anche legislativa, negli ultimi anni '90, a valorizzare l'istituto, si è assistito ad un riflusso (forse più oggettivo che voluto) segnato da varie sentenze della Corte Costituzionale che hanno di fatto cancellato la competenza del Difensore civico in materia di controlli sostitutivi, dopo che la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 aveva reso inammissibili i controlli eventuali di legittimità. Inoltre la Corte, nelle sue motivazioni, ha dato una definizione riduttiva del ruolo del Difensore civico, assimilandolo ad un "organo di controllo" piuttosto che ad un organo di tutela e garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini verso la Pubblica Amministrazione.

Recentissimamente, poi, la riforma della Legge 241/90 sull'accesso agli atti, pur con aspetti anche positivi come il riconoscimento, in via di sussidiarietà, della competenza del Difensore civico provinciale o regionale in caso di inesistenza del difensore civico comunale, ha cancellato la competenza del Difensore civico nei confronti degli uffici periferici dello Stato, affidandola ad una commissione nazionale, alla quale non sembra probabile che molti cittadini possano rivolgersi.

In due riforme costituzionali, quella vigente e quella in itinere, non si fa menzione della difesa civica, mentre la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede espressamente la funzione del Mediatore nei casi di cattiva amministrazione.

In Italia, a differenza che in altri paesi europei, manca una legge quadro sulla difesa civica che dovrebbe, tra l'altro, istituire il Difensore civico nazionale, e soprattutto non sembra che ci siano le condizioni politiche per prevederne la presentazione in questa fase finale di legislatura.

Nel territorio nazionale la difesa civica è presente a macchia di leopardo, sia perché in alcune Regioni non è previsto il Difensore civico regionale (Sicilia, Calabria, Puglia) e in altre, pur previsto, non è stato nominato (Umbria, Molise), sia perché è spesso del tutto assente la difesa civica comunale e provinciale.

In conclusione si può affermare che nel nostro paese manca una cultura istituzionale aperta alla tutela non giurisdizionale

contro la cattiva amministrazione e dunque l'Ombudsman non è ancora radicato nel nostro ordinamento.

Nasce di qui – più che dalla mancanza di informazione – la debolezza dell'istituto e la sua scarsa conoscenza da parte dei cittadini.

Non si vogliono peraltro azzardare previsioni sul futuro della difesa civica in Italia. Si tratta di un grande istituto liberale, complementare ad ogni processo di riforma della Pubblica amministrazione che abbia tra i suoi obiettivi quello della massima tutela del cittadino. La sempre maggiore integrazione dell'Italia nell'Unione Europea autorizza un certo ottimismo, sia pure in prospettiva non ravvicinata. Questa è la sensazione che si ricava anche dai frequenti rapporti internazionali dell'Ufficio.

Nasce anche di qui il forte impegno in Toscana cui si è fatto cenno. Lavoriamo intanto sul nostro territorio, ci siamo detti, pur senza trascurare naturalmente i rapporti nazionali e internazionali. Qui da noi, del resto, ci sono condizioni più favorevoli allo sviluppo della difesa civica. La Toscana, come si sa, è stata tra le prime Regioni (con Liguria e Lazio) ad istituire il Difensore civico. La difesa civica locale si sta diffondendo. La collaborazione degli organi regionali e del Consiglio delle autonomie locali offrono un terreno propizio. Più avanti sono menzionate le frequenti occasioni di intervento del Difensore civico sulla legislazione regionale, con esiti positivi.

A fronte di tendenze, anche in altre Regioni, a frammentare la tutela (garante dei minori, dei disabili, dei detenuti, ecc.) la Toscana ha recentemente istituito il Garante del contribuente (con L.R. n. 31 del 18.2. 2005) identificandolo col Difensore civico regionale.

Il nuovo Consiglio regionale potrà affrontare presto la nuova disciplina della difesa civica, riformando la legge del '94, sulla base di una bozza di proposta elaborata da un apposito gruppo tecnico.

Ma vediamo quali sono state le principali direzioni di lavoro nell'anno trascorso e nei primi mesi del 2005.

1) rafforzamento e sviluppo della difesa civica locale.

E' stata elaborata ed approvata, da parte della Conferenza regionale dei Difensori civici locali e del Consiglio delle Autonomie Locali, la Carta della difesa civica per offrire ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, un quadro di principi per disciplinare in modo più uniforme il funzionamento dei Difensori civici locali. Gli Enti locali potranno avvalersene nella loro autonomia. La Carta è stata apprezzata anche in sede di Conferenza nazionale dei difensori civici regionali. Oltre alle periodiche riunioni della Conferenza regionale di Difensori civici, si sono tenuti incontri "itineranti" nelle province toscane (finora a Viareggio, a Massa, a Piombino e a

Montevarchi) con la presenza dei Difensori civici, delle Autorità locali, degli Enti locali e della stampa per promuovere la Difesa civica e per far conoscere la "Carta". Gli esiti sono stati molto positivi e pertanto gli incontri nelle altre province saranno presto completati. A fronte di 126 Comuni coperti all'inizio dell'anno, oggi si contano 6 capoluoghi di provincia (Firenze, Siena, Carrara, Arezzo, Pisa, Prato), 9 Comunità montane e 5 Province per un totale di 51 Difensori civici locali che coprono 153 Comuni. Oltre il 50% della popolazione toscana è coperta dalla difesa civica e si ha notizia della imminente nomina di altri difensori civici.

Il rafforzamento e il coordinamento della "rete" della difesa civica è essenziale per lo sviluppo dell'istituto.

2) La strategia di comunicazione.

E' fondamentale una strategia di comunicazione per favorire la conoscenza della difesa civica. In più occasioni si è cercato un rapporto con i media che andrà sempre più intensificato.

Anche le riunioni "itineranti", di cui si è detto sopra, hanno avuto effetti positivi da questo punto di vista. L'incremento delle pratiche di circa il 40% in un anno, anche se in parte dovuto alle attese suscitate dalle iniziative di riforma della Legge 210/92, dimostra che l'insistenza sulla comunicazione ha dato i suoi frutti.

E' stato pubblicato un opuscolo, studiato professionalmente per far conoscere le funzioni del Difensore civico. Avrà larga diffusione presso gli Enti locali della Toscana, grazie anche alla collaborazione del Consiglio delle autonomie. Allo stesso scopo, risponde un rinnovamento del sito web che permetterà ad un numero sempre crescente di cittadini, attraverso internet, di avere tutte le informazioni necessarie.

Se, come è auspicabile, proseguirà e si intensificherà lo sviluppo e la conoscenza dell'istituto, sarà indispensabile un rafforzamento dell'Ufficio, pur nei limiti consentiti; infatti se alle maggiori attese non dovessero corrispondere risposte adeguate e tempestive, si potrebbe rischiare un effetto boomerang.

Ma si può confidare nella consapevolezza degli organi regionali, finora ripetutamente dimostrata, circa l'importanza strategica della difesa civica per una politica istituzionale di riforma della Pubblica Amministrazione, di partecipazione democratica, di tutela dei diritti dei cittadini ed anche, sia pure in prospettiva più lontana, di deflazione della giurisdizione.

Giorgio Morales

Sommario

1	UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2004.....	9
2	SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO	17
2.1	Amministrazioni statali e parastatali.....	17
2.2	Sanità	17
2.2.1	Gli Sviluppi normativi nel 2004 e nei primi mesi del 2005.....	18
2.2.2	Responsabilità professionale (cenni) e l'Osservatorio medico legale sul contenzioso. Le problematiche e le prospettive.....	20
2.2.3	Tutela in materia di vaccini trasfusioni emoderivati (cenni).....	22
2.2.4	L'attività dell'Istituto Toscano Tumori (ITT) ed i raccordi con il Difensore civico nelle problematiche dei pazienti oncologici.....	22
2.2.5	Liste d'attesa per interventi chirurgici e per esami particolari	23
2.2.6	Tutela della riservatezza dei dati dei portatori di handicap.....	24
2.2.7	Gli sviluppi delle problematiche segnalate nel 2003.....	25
2.2.8	Farmaci non a carico del S.S.T.....	25
2.2.9	Ticket presso il Pronto soccorso	25
2.2.10	L'attività istituzionale del Difensore civico in sanità	26
2.3	Assistenza sociale	27
2.3.1	Osservazioni di carattere generale	27
2.3.2	Ricovero in R.S.A.	28
2.3.3	Barriere architettoniche	29
2.3.4	Attività di informazione e di orientamento.....	29
2.3.5	Tutela della privacy	30
2.4	Previdenza	31
2.5	La tutela dei cittadini stranieri.....	31
2.5.1	Il quadro normativo aggiornato.....	31
2.5.2	I casi più rilevanti.....	32
2.5.3	Intervento d'ufficio sull'applicazione della normativa in materia di richiesta di asilo.....	33
2.6	Governo del territorio	35
2.6.1	Quadro generale.....	35
2.6.2	Urbanistica	35
2.6.3	Ambiente	37
2.6.4	Edilizia residenziale pubblica.....	39
2.7	Commissari ad acta	41
2.7.1	Le competenze del Difensore civico secondo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale	41
2.7.2	Quadro statistico dell'attività	43
2.8	Servizi pubblici	44
2.8.1	Trasporti	44
2.8.2	Servizi idrici.....	46
2.8.3	Servizi telefonici	48
2.8.4	Servizi postali.....	49

2.8.5	Gas ed energia elettrica	49
2.9	Pubblico impiego.....	50
2.10	Questioni tributarie	52
2.11	Sanzioni amministrative	53
2.12	Accesso alla documentazione amministrativa	55
2.12.1	La legge di modifica della L. 241/90 – L’iter parlamentare e la nuova disciplina.....	55
2.12.2	Il nuovo Statuto della Regione Toscana	56
2.12.3	I casi più rilevanti.....	56
2.12.4	Analisi delle criticità dell’attività del difensore civico in tema di accesso agli atti	57
2.12.5	Rapporti con la difesa civica locale.....	58
2.13	Attività produttive.....	59
2.13.1	La riforma del Testo unico sul turismo	59
2.13.2	La nuova normativa sul commercio	60
2.13.3	La tutela del consumatore	60
2.14	Il diritto allo studio universitario.....	61
3	LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA.....	62
3.1	Le convenzioni con gli enti locali (Comunità Montana Mugello, Montagna Fiorentina, Provincia di Firenze)	62
4	LA COOPERAZIONE EUROPEA ED INTERNAZIONALE	65
APPENDICE.....		68
- Tabelle		70
Grafici dell’attività dell’Ufficio divisi per macro settori di intervento.....		70
Statistiche in materia di responsabilità professionale		77
Assistenza prestata ai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati ai sensi della L. 210/’92 e successive modifiche.....		81
Grafici dell’attività degli Enti convenzionati con il Difensore civico regionale		90

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2004.

Nel tracciare un quadro di sintesi dell'attività svolta, la relazione dell'anno scorso esordiva sottolineando il calo consistente di pratiche registrato nel 2003. Le ragioni di questa diminuzione, venivano individuate da una parte nel positivo funzionamento degli strumenti interni di tutela delle Aziende sanitarie, dall'altro nell'aumento del numero complessivo di difensori civici locali. La diminuzione registrata pertanto, queste erano le nostre conclusioni, non segnava affatto una battuta d'arresto per la difesa non giurisdizionale dei diritti dei cittadini, ma semmai una sua diffusione nelle diverse realtà locali. Nella stessa relazione si evidenziava come a questo calo non corrispondesse una contrazione dell'attività complessiva dell'ufficio, ma piuttosto il suo spostamento (e la sua conseguente riqualificazione) su una funzione diversa, ma non meno importante, quella del supporto e del coordinamento dei vari organismi di tutela presenti sul territorio toscano.

Il dato complessivo registrato nel 2004, invece, è di segno completamente diverso: sono state aperte infatti ben 1438 pratiche, con un aumento di circa il 40% di casi trattati rispetto all'anno precedente. Gran parte di questo aumento è dovuto alle istanze presentate da cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati ai sensi della L. n. 210/92 (351 nuove pratiche aperte nel 2004 e 550 il numero complessivo di quelle in corso, a fronte delle 115 pratiche del 2003). Ma anche a prescindere da questo tipo di istanze, il numero dei cittadini che si rivolgono al Difensore civico regionale è aumentato in modo significativo (di circa il 15%). La ragione principale di questo risultato sta nel grande lavoro di comunicazione e di promozione svolto attraverso i mass media (stampa, sito internet), mentre non sembra rallentare quella positiva tendenza alla diffusione della difesa civica locale, di cui avevamo parlato lo scorso anno.

Un fatto nuovo che, è giusto sottolineare fin da adesso, riguarda l'utilizzo di un nuovo software per la gestione e l'archiviazione delle pratiche. Si tratta di un aspetto estremamente importante, che ci aiuta a riqualificare l'attività dell'ufficio e a svolgere più efficacemente il ruolo di osservatorio privilegiato sul funzionamento della Pubblica Amministrazione nella nostra Regione.

Grazie al nuovo software, quest'anno abbiamo potuto sintetizzare tutta l'attività "esterna" svolta dall'ufficio in undici macro-settori di intervento, individuati nella tabella sotto riportata. Per la ricapitolazione sintetica e la rappresentazione dei dati di attività si rinvia, invece, alle tabelle contenute nell'appendice.

Settore	Totale	Percentuale
Affari istituzionali	70	5%
Attività produttive	22	2%
Controlli sostitutivi	19	1%
Emigrazione immigrazione	32	2%
Imposte e sanzioni amministrative	116	8%
Istruzione	28	2%
Procedimento amministrativo	68	5%
Sanità	504	35%
Servizi pubblici	141	10%
Sociale Lavoro e Previdenza	196	14%
Territorio	242	17%
Totale complessivo	1.438	100%

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

Cominciamo dal settore **“Affari Istituzionali”**, che ricomprende tutta l'attività di supporto e di consulenza (44 istanze su un totale di 70) svolta dall'ufficio, sia nei confronti dei cittadini, che nei confronti di enti od organismi istituzionali. Gli oggetti sui quali i cittadini hanno richiesto il nostro parere sono i più svariati (diritto d'autore, diffusione dati personali, questioni sindacali, sanzioni amministrative).

Nel 2004, si sono intensificati anche i rapporti del Difensore civico con le commissioni consiliari, come si evince dalla frequente partecipazione alle consultazioni: quest'ultime hanno consentito al Difensore civico di esprimere il proprio contributo attraverso osservazioni, rilievi, a volte anche proposte di emendamento a quei testi (leggi, regolamenti, deliberazioni) che interessano l'ufficio più da vicino. Le materie sulle quali l'ufficio è stato chiamato ad esprimersi sono le più varie: dai trasporti su ferro e gomma (Proposta di Regolamento. n. 8 e 9), alla tutela dei consumatori (Proposta di Deliberazione. n. 1008, relativa agli indirizzi programmatici per il triennio 2004-2006 in materia di tutela dei consumatori, delle consumatrici e degli utenti), alla nuova legge urbanistica ed edilizia (Proposta di Legge n. 346 “Norme per il governo del territorio”), alla sanità (Proposta di Legge n. 392 “Disciplina del servizio sanitario regionale”, Proposta di Legge n. 404 “*Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*”; Proposta di Deliberazione. n. 1173 “*Piano sanitario regionale 2005-2007*”), al turismo (Proposta di Legge n. 363 “*Modifiche alla L.R. n. 42 del 2000 - Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo -*”).

Peraltro alcune delle nostre proposte in tema di tutela dei consumatori e in materia di trasporto sono state accolte integralmente. A questo proposito, cogliamo l'occasione per esprimere il nostro ringraziamento nei confronti del Consiglio regionale, che ha sempre dimostrato un costruttivo spirito di collaborazione, che ha consentito all'ufficio di svolgere più efficacemente il ruolo, già attribuitogli dalla legge vigente (cfr. art.3, comma 3 della l.r.4/1994) di organo di cerniera tra gli attori istituzionali regionali e la difesa civica locale. Quest'ultima, infatti, proprio attraverso il canale rappresentato dal Difensore civico regionale, ha potuto far sentire la propria voce in merito ai provvedimenti varati dalla Regione.

Nello stesso settore, assume un particolare rilievo l'attività di assistenza svolta nei confronti dei difensori civici locali, per fornire loro pareri o indicazioni su casi analoghi già trattati dall'Ufficio (soprattutto in materia di tributi, residenza anagrafica, disciplina sul protocollo degli atti da parte dell'amministrazione), nonché quella di consulenza nei confronti dei consiglieri, generalmente comunali e di minoranza, in ordine alla legittimità delle deliberazioni della Giunta o del Consiglio.

Per quanto riguarda il settore "**Attività produttive**", sono state ricevute 22 istanze. Il maggior numero di segnalazioni ha riguardato il commercio su aree pubbliche (n. 9). Le altre materie interessate, in misura più o meno equivalente, sono state: campeggi ed agriturismo, fiere e mercati, piccole e medie imprese e guide turistiche e ambientali.

Nel settore "**Controlli sostitutivi**", un settore delicato in fase di ridefinizione e assestamento dopo le recenti pronunce della Corte Costituzionale, sono state registrate 19 richieste di nomina di commissari ad acta: 11 hanno riguardato il mancato rilascio di concessioni edilizie, 2 atti di bilancio e 6 atti obbligatori dell'Ente locale previsti nel Testo Unico n. 267/2000.

Il settore "**Emigrazione/immigrazione**", che ricomprende gli interventi in favore degli extracomunitari, ha registrato un incremento di 8 istanze: dalle 24 ricevute nel 2003 siamo passati alle 32 del 2004. Le richieste di intervento hanno riguardato il riconoscimento della cittadinanza, (n. 7 pratiche), il permesso di soggiorno (n. 10), le regolarizzazioni, l'assistenza e i diritti dei rifugiati.

Nel settore "**Imposte e sanzioni amministrative**" (in totale n. 116 casi) abbiamo ricompreso tutte le istanze in materia tributaria, sia statale, che locale, sia le sanzioni amministrative conseguenti a contestazioni di violazioni del codice della strada. Le istanze relative a tributi locali sono state 41 e hanno riguardato in particolare l'ICI e la TARSU; quelle relative ai tributi statali 18 e hanno riguardato in prevalenza l'IRPEF e il canone RAI; quelle

relative ai tributi regionali 14, per lo più riferite alla tassa automobilistica.

Nel settore "**Istruzione**", sono state ricevute 28 segnalazioni, per lo più dirette nei confronti delle scuole primarie e secondarie. I problemi segnalati hanno riguardato svariati temi: concessione di contributi, mensa scolastica, iscrizioni, assistenza per gli alunni disabili. Non sono mancate neppure segnalazioni nell'ambito universitario, per quanto riguarda l'assegnazione di alloggi, borse di studio e tasse universitarie.

Le pratiche relative al settore "**Procedimento amministrativo**" sono state complessivamente 68. Di queste, 41 hanno riguardato il diritto di accesso agli atti (in molti casi è stato richiesto il riesame alla Pubblica Amministrazione che aveva negato l'accesso); 15 il mancato avvio del procedimento amministrativo o l'assenza di risposte alle richieste presentate; 6 il problema della tutela dei dati personali (cd. privacy); 3 l'insufficiente o la mancata motivazione dell'atto; 1 l'autocertificazione e 2 il responsabile del procedimento. Il difensore civico ha svolto, e continua a svolgere, sul tema del procedimento amministrativo un ruolo fondamentale di monitoraggio sul grado di attuazione delle norme e sul concreto adeguamento delle prassi alle nuove logiche di funzionamento della Pubblica Amministrazione. Com'è noto il quadro normativo è radicalmente mutato a partire dagli anni '90, con l'approvazione della legge n. 241/90: trasparenza e speditezza delle procedure amministrative, diritto di accesso e partecipazione dei soggetti interessati, rappresentano, insieme all'individuazione del responsabile del procedimento, i nuovi principi cui ancorare l'attività della pubblica amministrazione. Il difensore civico si inserisce in questo nuovo contesto, affermando con forza il proprio ruolo di garante dei diritti del cittadino, con interventi rivolti non solo alla verifica del rispetto formale delle norme, ma anche alla promozione di canoni di buona e corretta amministrazione.

Nel settore "**Sanità**" si è concentrato nel 2004 oltre un terzo dell'attività dell'Ufficio. Sono state aperte 504 pratiche: gran parte di queste (351), come già precisato, hanno riguardato i casi di assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini ed emoderivati; un'altra parte quantitativamente assai consistente, (55) riguarda casi di responsabilità professionale medica sanitaria. In altri casi (44) gli interventi sono stati diretti a verificare la corretta organizzazione dei servizi sanitari e delle cure di specializzazione; in altri ancora, hanno riguardato i percorsi assistenziali (14) e le problematiche etiche.

Quasi il 10% delle pratiche trattate dal difensore civico regionale (141 su 1438) ha riguardato il settore dei **Pubblici servizi**", in cui abbiamo ricompreso tutte le segnalazioni dei

cittadini relative a disfunzioni, ritardi ed omissioni dei gestori dei servizi idrici (46), dei servizi telefonici (45), dei trasporti (17), dell'energia elettrica (109), dei servizi postali (9) e del gas (6). E' importante ricordare che, anche in questo settore, il difensore civico svolge un ruolo che va oltre la formale verifica della legittimità degli atti, controllando piuttosto il rispetto dei canoni di efficienza, qualità e tempestività della prestazione e il grado di sensibilità del gestore rispetto al "punto di vista" degli utenti. I processi di esternalizzazione dei servizi, infatti, pur rispondendo a comprensibili esigenze delle amministrazioni (contenimento dei costi di gestione, economie di scala, maggiore specializzazione), accrescono l'esigenza di tutela degli utenti, che si trovano di fronte ad un gestore forte, "politicamente irresponsabile", operante per lo più in regime di monopolio. La prassi seguita dall'ufficio, in questi casi, è quella di intervenire presso l'ente gestore suggerendo l'introduzione di meccanismi correttivi a garanzia della qualità delle prestazioni e nei casi più gravi, sollecitando forme di rimborso nei confronti degli utenti.

Nel settore "**Sociale, Lavoro e Previdenza**" sono state aperte complessivamente 196 pratiche; 75 riguardano l'assistenza sociale: fra queste le più significative affrontano i problemi dell'assistenza domiciliare, del pagamento delle rette nelle residenze sociali assistite, delle barriere architettoniche, degli ausili per l'handicap e degli invalidi civili; 71 pratiche riguardano il pubblico impiego: i temi più trattati sono stati quelli relativi ai pubblici concorsi, alle selezioni interne, alle mansioni, alle richieste di mobilità, agli infortuni sul lavoro; 50 istanze, infine, hanno interessato la previdenza: abbiamo ricevuto segnalazioni sulle pensioni di anzianità, sulla mancata o erronea corresponsione degli arretrati, sui diritti dei superstiti, sulle condizioni per la reversibilità della pensione, nonché sulle possibilità di ricongiunzione dei vari periodi lavorativi a fini pensionistici.

Per quanto riguarda infine il settore "**Governo del territorio**", un ambito di attività particolarmente impegnativo per la qualità e la quantità degli interventi, il numero complessivo delle pratiche aperte è stato di 242. Di queste poco meno della metà (130) attengono all'urbanistica, coinvolgendo profili e aspetti diversi della materia: dai casi di abuso edilizio, alle concessioni ed alle autorizzazioni, dagli espropri agli atti di pianificazione, fino ai temi legati alla viabilità (parcheggi, strade vicinali, autostrade, ecc.); si segnalano inoltre 66 istanze in materia ambientale, che investono temi diversi (impianti industriali, inquinamento acustico, atmosferico, elettromagnetico, ecc.).

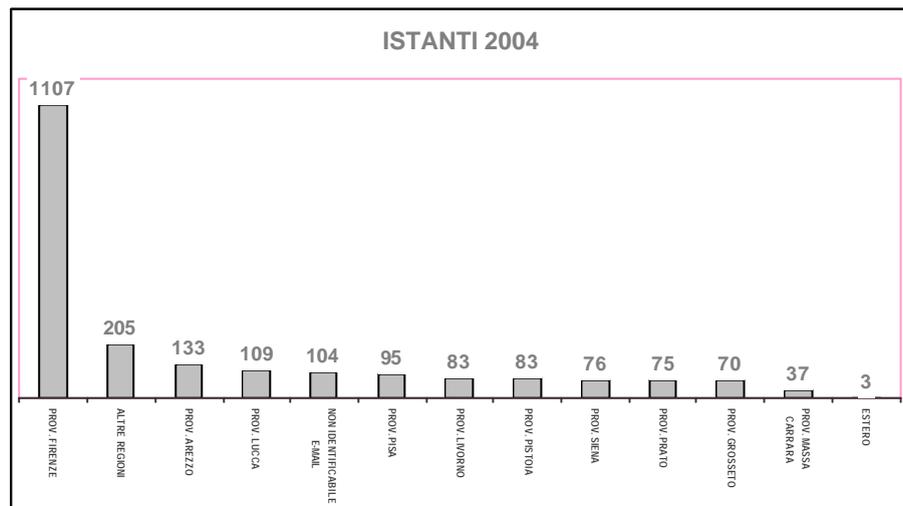
Si completa l'esame dei dati di attività relativi al 2004, con l'indicazione del numero delle pratiche chiuse (696), raggruppate per settori, secondo la tabella sotto riportata.

Settore	Totale	percentuale
Affari Istituzionali	59	8%
Attività produttive	18	3%
Controlli sostitutivi	12	2%
Emigrazione immigrazione	27	4%
Imposte e sanzioni amministrative	79	11%
Istruzione	25	4%
Procedimento amministrativo	47	7%
Sanità	51	7%
Servizi pubblici	66	9%
Sociale Lavoro e Previdenza	139	20%
Territorio	173	25%
Totale complessivo	696	100%

Dopo lo sforzo compiuto lo scorso anno per lo smaltimento delle pratiche ancora aperte (ben 1408), relative non solo al 2003 ma anche gli anni precedenti, era prevedibile che nel 2004 il numero delle pratiche chiuse sarebbe stato più contenuto. Il dato finale, però, quello di 696 pratiche chiuse, è più che soddisfacente se si pensa alla complessità dell'istruttoria di molte di queste, al numero degli interlocutori coinvolti ed ai tempi necessari per un'efficace mediazione.

Per quanto riguarda la sede degli istanti, che possono essere anche più di uno per una stessa pratica, la maggior parte di coloro che si sono rivolti al Difensore civico (complessivamente 2.180) risiede nella provincia di Firenze (1.107), mentre il numero delle istanze diminuisce con l'aumentare della distanza geografica tra il cittadino e la sede dell'ufficio regionale (133 istanti di Arezzo, 70 istanti di Grosseto).

Provincia	Totale
PROVINCIA DI FIRENZE	1.107
ALTRE REGIONI	205
PROVINCIA DI AREZZO	133
PROVINCIA DI LUCCA	109
NON IDENTIFICABILE E-MAIL	104
PROVINCIA DI PISA	95
PROVINCIA DI LIVORNO	83
PROVINCIA DI PISTOIA	83
PROVINCIA DI SIENA	76
PROVINCIA DI PRATO	75
PROVINCIA DI GROSSETO	70
PROVINCIA DI MASSA CARRARA	37
ESTERO	3
TOTALE	2.180



Questo dipende dal fatto che il cittadino, al contatto telefonico, scritto o all'e-mail preferisce ancora oggi e molto spesso il contatto diretto con gli addetti dell'ufficio. In alcuni casi, poi, il cittadino ha difficoltà o timore a mettere subito in forma scritta l'oggetto della propria rimostranza e prima di scrivere, preferisce parlare personalmente con qualcuno dell'ufficio. A questo proposito ricordiamo che l'ufficio tende a semplificare le modalità di accesso, cercando di rendere l'iter meno burocratico possibile, assicurando comunque disponibilità ad ascoltare e, se necessario, a curare il

trasferimento della pratica al difensore civico competente (comunale, provinciale o di altra Regione).

In generale, il difensore civico nei suggerimenti e nelle raccomandazioni alle amministrazioni "contestate", insiste sul parametro dell'equità sostanziale, quale rimedio per quei casi in cui l'applicazione rigida di una norma, produce o rischia di produrre, in concreto, un risultato ingiusto.

Infine, per quanto riguarda il tipo di intervento effettuato sulle pratiche concluse nel 2004, si riporta di seguito la tabella riepilogativa, dalla quale emerge tutta la complessità attività istruttoria svolta dall'ufficio.

TIPO DI INTERVENTO SU PRATICHE CONCLUSE NEL 2004	
Richiesta notizie, informazioni, atti o documenti	446
Richiesta modifica atti, moduli o comportamenti	217
Richiesta modifica normativa	15
Assistenza e informazioni all'utenza	359
Sopralluogo, incontro, riunione	36
Convocazione responsabile del procedimento	4
Tentativo di conciliazione	30

2 SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO

2.1 Amministrazioni statali e parastatali

L'attività svolta ai sensi dell'art. 16 della legge n.127/1997 si è indirizzata, in prevalenza, nei confronti del Ministero della Salute e riguarda l'applicazione della legge 210/1992. Si tratta di un settore di intervento, in cui, come abbiamo sottolineato nelle precedenti relazioni, l'ufficio del Difensore civico ha maturato un'esperienza tale, da divenire un punto di riferimento fondamentale a livello nazionale. Quest'anno il numero delle pratiche indirizzate al Ministero è stato molto elevato, raggiungendo il numero di 336 casi trattati.

Le altre amministrazioni statali maggiormente interessate dall'attività dell'Ufficio sono state quella finanziaria, sia a livello centrale (17 pratiche aperte nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze) che periferico (16 pratiche aperte nei confronti dell'Agenzia per le Entrate) e le articolazioni periferiche del Ministero dell'Interno (13 pratiche aperte nei confronti della Questura e 17 nei confronti della Prefettura che dal gennaio 2004 ha assunto la nuova denominazione di Ufficio territoriale di governo).

Fra le amministrazioni parastatali sono gli enti previdenziali, anche quest'anno, al centro delle richieste di intervento dei cittadini: 43 casi hanno riguardato l'INPS, 14 l'INPDAP, 1 l'INAIL. Segnaliamo a questo proposito, che al di là delle pratiche aperte nei confronti degli enti previdenziali, l'ufficio ha svolto un'intensa attività di informazione sulle novità introdotte con la recente riforma delle pensioni (legge n. 243 del 23 agosto 2004).

2.2 Sanità

La sanità rappresenta, come sempre, uno dei settori di maggiore impegno per il Difensore civico della Regione Toscana. Nel 2004 sono state aperte 504 pratiche. Ricordiamo, ancora una volta, le ragioni che spiegano un carico di lavoro così intenso, anche rispetto all'esperienza di altri uffici regionali:

il nostro ufficio riesce, grazie alle collaborazioni medico legali attivate, ad entrare nel merito dei casi di presunta responsabilità professionale, contribuendo al monitoraggio del contenzioso ed alla risoluzione di conflitti che potrebbero sfociare in azioni legali.

L'ufficio è punto di riferimento, a livello nazionale, per l'assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini e dalla somministrazione di emoderivati.

Il 2004 ha visto l'adozione, da parte della Giunta regionale di importanti provvedimenti tesi a valorizzare e a razionalizzare l'attività del Difensore civico nel settore sanitario. Purtroppo, le osservazioni del Difensore civico, lo vedremo nel paragrafo seguente, non sono state accolte all'interno della proposta di legge di riforma del servizio sanitario regionale, approvata dalla Giunta nell'ottobre 2004 e dal Consiglio regionale nel febbraio 2005 (L.R. 24/2/2005 n. 40). Eppure un intervento legislativo in questa materia sarebbe necessario e opportuno, specie se si pensa all'esperienza maturata dal difensore civico toscano ed al ruolo svolto dall'ufficio sia a livello nazionale, che nel rapporto con le altre Regioni.

Ciò premesso, nel corso del 2004 non solo è cresciuta l'attività del Difensore civico nel settore della sanità, come testimonia il consistente aumento del numero delle pratiche, ma il Difensore civico è stato sempre più coinvolto nel lavoro dei gruppi e delle commissioni, operativi al livello della Direzione Generale del Diritto alla Salute e delle Politiche di Solidarietà. Da ricordare inoltre la positiva esperienza maturata all'interno della Commissione Regionale di Bioetica, della quale il Difensore civico è membro di diritto.

2.2.1 Gli Sviluppi normativi nel 2004 e nei primi mesi del 2005

Nel corso del 2004 sono stati approvati tre importanti provvedimenti in materia sanitaria: il primo si proponeva di far chiarezza fra le competenze del Difensore civico e quelle degli organismi di tutela interni alle Aziende Sanitarie, (Uffici Rapporti con il Pubblico e Commissioni Miste Conciliative) e di rendere più incisivi gli strumenti di tutela, il secondo ed il terzo hanno dato vita all'Osservatorio Regionale Permanente sul Contenzioso.

1. Con la Deliberazione n. 462/2004 (già pubblicata in appendice alla Relazione 2003 cui si rinvia), si è cercato di mettere ordine nei rapporti fra il Difensore civico e gli organismi di tutela interna alle Aziende Sanitarie, titolari di competenze che oggettivamente si sovrappongono: viene stabilito che il Difensore civico è competente nei casi di responsabilità professionale e in quelli che, per il tipo di richiesta avanzata, investono più ampie problematiche da affrontare a livello regionale. Lo stesso provvedimento si propone di:
 - a. dare più spazio, più peso e incisività alle Commissioni Miste Conciliative (sappiamo che le loro pronunce hanno finito per essere spesso poco più che inutili proclami) e sollecitare la loro costituzione presso tutte le Aziende;

- b. valorizzare il ruolo delle Associazioni di Tutela, prevedendo una più ampia rappresentanza di queste ultime in seno alla Commissione mista conciliativa;
- c. sciogliere il nodo della nomina del Presidente della Commissione Mista Conciliativa, in passato oggetto di controversa interpretazione e applicazione, coinvolgendo le suddette Associazioni, attive a livello aziendale, nella relativa procedura, ferma restando la designazione da parte del Difensore civico competente (cioè quello comunale ove ha sede l'Azienda Sanitaria ed il Difensore civico regionale in sua assenza, o in caso di Aziende Ospedaliere);
- d. introdurre forme più avanzate di monitoraggio dei reclami da parte della Regione, con la sostituzione delle modalità di rilevamento statistico fino ad ora attive con un nuovo sistema informativo di rilevamento e di monitoraggio.

A seguito di questo provvedimento, è iniziato il lavoro di elaborazione delle linee guida per i nuovi regolamenti Aziendali di pubblica tutela, sulla cui base le Aziende Sanitarie dovranno ridefinire i percorsi di tutela interni.

Per quanto riguarda invece la problematica della responsabilità professionale, con deliberazione n.550/04, rafforzata dalla successiva n. 948/04 si è finalmente costituito l'Osservatorio Regionale Permanente sul contenzioso, che dovrebbe monitorare, tramite un sistema informativo condiviso, sia le istanze in materia di responsabilità professionale ricevute dal Difensore civico, che quelle, contenziose vere e proprie, gestite dalle U.O. Affari Legali delle Aziende sanitarie locali. La raccolta dei dati dovrebbe consentirci di sapere se a conclusione della pratica vi sia stato o meno risarcimento del danno, in che misura, quali sono state le criticità riscontrate e le eventuali azioni di miglioramento intraprese a livello aziendale, di area vasta e regionale. La possibilità di esaminare l'insieme dei dati aggregati per ogni soggetto che fornisce le informazioni all'osservatorio, dovrebbe, a nostro avviso, facilitare la prevenzione dei conflitti e potrebbe indurre a condividere le linee guida, eventualmente adottate, per evitare la riproposizione del problema.

A fronte delle positive prospettive aperte dai richiamati provvedimenti amministrativi, occorre registrare, lo abbiamo già accennato, il completo stallo della situazione a livello legislativo. La previsione di un capo espressamente dedicato alla difesa civica in ambito sanitario nella proposta di riforma della l.r.4/1994, ottenuta dopo una non facile discussione all'interno del gruppo di lavoro incaricato della sua redazione, non ha avuto infatti alcun riscontro dal momento che, anche per le vicende connesse all'impugnazione dello Statuto ed al conseguente blocco di tutti gli atti normativi ad

esso collegati, la legge in questione non è stata mai discussa in Consiglio.

Anche il tentativo di inserire alcune delle previsioni contenute nella proposta di riforma della L.R. 4/1994 all'interno della proposta di legge di riordino del servizio sanitario regionale (proposta n. 392 A.C., al momento in cui scriviamo L.R. n. 40 del 24.2.2005, già entrata in vigore) non ha avuto miglior fortuna. Il Consiglio infatti, oberato da proposte di emendamenti provenienti un po' da tutte le parti e stretto nei ridottissimi tempi imposti dalla fine della legislatura, non ha accolto le richieste avanzate dall'ufficio. La legge approvata si limita, come la previgente (L.R. 22/2000) a richiamare gli strumenti di tutela interni delle Aziende sanitarie (art.16), senza peraltro individuare vincoli specifici alla discrezionalità aziendale, anche nell'adozione di atti rilevanti, come il regolamento di pubblica tutela. Fra l'altro, non viene neppure affrontato il problema della tutela all'interno delle Società della Salute, le quali, almeno per la gestione del sociale dovrebbero essere sottoposte al potere di intervento dei difensori civici locali.

È auspicabile, pertanto, che nel corso della nuova legislatura, si ritorni presto a discutere di questi temi. E' nostra convinzione, infatti, che l'intero percorso debba essere ripensato in modo organico, valorizzando al massimo il ruolo che il Difensore civico da sempre svolge nel raffreddamento dei conflitti e nel monitoraggio del contenzioso. Per affrontare quest'ultimo, a nostro avviso, non basta intervenire sugli aspetti connessi al rischio clinico (settore sul quale è concentrata, allo stato attuale, l'attenzione della Regione Toscana), ma occorre far i conti con il problema dei conflitti. Del resto questa è la direzione in cui l'Ufficio sta lavorando ormai da tempo, in collaborazione con le U.O. di Medicina legale di alcune Aziende sanitarie.

2.2.2 Responsabilità professionale (cenni) e l'Osservatorio medico legale sul contenzioso. Le problematiche e le prospettive.

In questo settore, lo scorso anno, sono state aperte 55 pratiche, relative a 59 ipotesi di responsabilità professionale. Per lo svolgimento dell'attività, ricordiamo che il Difensore civico si avvale di una convenzione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze e della collaborazione gratuita di alcuni medici legali delle Aziende Sanitarie della Toscana. Nel 2005 il numero delle collaborazioni è destinato ad aumentare, perché l'attuazione dei provvedimenti regionali prima richiamati, farà confluire all'ufficio tutta la casistica in materia di responsabilità professionale.

È importante sottolineare che l'attività del Difensore civico in questo settore non vuole in alcun modo sostituirsi alla ordinaria

tutela giurisdizionale. Il Difensore civico si limita a fornire ai cittadini che hanno avuto un problema, in conseguenza dei trattamenti ricevuti nei presidi sanitari pubblici e privati della Toscana, un'indicazione gratuita, sull'opportunità o meno di approfondire il caso nelle sedi dovute, fondata esclusivamente sull'esame della documentazione che il Difensore civico riesce ad ottenere dalle strutture interessate. Si tratta naturalmente di una semplice indicazione, di un suggerimento, che non può vincolare né il cittadino, né l'azienda sanitaria, come abbiamo cominciato a specificare anche per scritto nella prima lettera di richiesta chiarimenti. Uno dei vantaggi fondamentali, che questi tipi di interventi possono produrre, come abbiamo detto tante volte, sta nella potenziale deflazione del contenzioso. Mentre l'Ufficio incentiva a non procedere nel contenzioso gli utenti cui i medici legali convenzionati abbiano dato un'indicazione negativa, si sollecitano, nel caso contrario, cioè quando gli utenti abbiano avuto un'indicazione positiva, le Aziende sanitarie a trovare una rapida soluzione stragiudiziale della controversia. Naturalmente questa attività consente al Difensore civico di individuare i problemi organizzativi di carattere più generale. Dobbiamo rilevare che i suggerimenti dell'Ufficio sono stati accolti, e hanno dato vita all'adozione di modifiche organizzative o ad iniziative di formazione sia a livello aziendale, che regionale per ovviare alle carenze riscontrate.

Dalla casistica osservata nel corso del 2004 emergono criticità, su temi come la comunicazione con il paziente (consenso informato), la documentazione clinica, la comunicazione fra reparti ospedalieri e fra le diverse figure professionali che si avvicinano nel corso del trattamento sanitario.

Nel corso del 2005 perverranno al Difensore civico tutte le istanze in materia di responsabilità professionale. Questa attività dovrà integrarsi con quella svolta dall'Osservatorio Regionale sul Contenzioso, istituito con la delibera 550/04. L'Osservatorio prevede al proprio interno un Comitato di coordinamento tecnico di cui fanno parte anche un rappresentante dell'Ufficio del Difensore civico ed uno dei consulenti medico legali che collaborano stabilmente con l'ufficio. L'ufficio, facente parte del Comitato di Coordinamento Tecnico, che in questo momento sta affrontando le problematiche relative all'informatizzazione del database, spera che i competenti servizi informatici della Direzione Diritto alla Salute possano rapidamente fornire la scheda di monitoraggio per dare avvio alla sua sperimentazione e anche le aziende infatti, sono in attesa della scheda regionale, per poter definire criteri univoci di monitoraggio della casistica.

Se nel 2005 il progetto potrà finalmente decollare, avremo a disposizione un sistema di monitoraggio effettivo del contenzioso e potremo intervenire con le opportune iniziative sia a livello

aziendale che regionale, secondo quanto già previsto dal P.S.R. 2002 – 2004.

2.2.3 Tutela in materia di vaccini trasfusioni emoderivati (cenni)

Abbiamo già ricordato nell'introduzione che l'attività del Difensore civico in questo settore nel 2004 è tornata a crescere vistosamente (vedi tabelle in allegato). L'intervento dell'ufficio non si limita all'assistenza gratuita ai cittadini danneggiati da vaccini, trasfusioni ed emoderivati, ma va spesso al di là dei propri compiti istituzionali, riempiendo spazi lasciati vuoti da altri.

La quantità delle pratiche trattate, la convenzione con le associazioni AMEV (Associazione Malati Emotrasfusi), CFT (Comitato Famiglie Talassemiche), FST (Fondazione Futuro Senza Talassemia), e la collaborazione con molte altre, fanno del difensore civico della Toscana un punto di riferimento fondamentale non solo per l'assistenza e la consulenza, ma anche per iniziative a carattere nazionale di più ampio respiro. Ricordiamo ad esempio le nostre richieste di modifica della legge 210, fatte trasmettere a numerosi esponenti istituzionali (Presidenti di Camera e Senato, Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell'Economia e Finanze, Ministro della Salute). Tra le proposte, merita un'attenzione particolare quella relativa alla soppressione del limite temporale (tre anni dalla scoperta del danno) per la presentazione della domanda di indennizzo. Si tratta di un problema cruciale: infatti la mancanza, nonostante le esplicite prescrizioni contenute nel testo, di una adeguata pubblicizzazione della legge, ha prodotto il risultato di centinaia di domande respinte, perché presentate fuori tempo massimo. E' bene precisare, al riguardo, che la stragrande maggioranza dei casi si riferisce a trasfusioni praticate prima degli anni '90, in quanto da allora l'introduzione di più rigorose metodologie di controllo delle donazioni ha consentito elevati livelli di sicurezza (rispetto alla trasmissibilità dei vari virus).

2.2.4 L'attività dell'Istituto Toscano Tumori (ITT) ed i raccordi con il Difensore civico nelle problematiche dei pazienti oncologici

Nel corso del 2004 è stato costituito l'Istituto Toscano Tumori del quale è stato invitato a far parte anche un delegato del Difensore civico, in qualità di membro del Comitato Tecnico Scientifico.

Dal quel momento il Difensore civico ha iniziato a trasmettere anche all'ITT le richieste di chiarimenti relative alle problematiche dei pazienti oncologici, pur sapendo che le finalità dell' Istituto

trascendevano l'esame dei singoli casi individuali. Il Direttore Operativo dell'Istituto ha manifestato subito il proprio interesse a conoscere la casistica in possesso dell'Ufficio e ha pregato il Difensore civico di continuare a trasmettere le segnalazioni pervenute. L'Ufficio ha evidenziato le problematiche più rilevanti sottoposte all'attenzione del Difensore civico, quali:

- a) le modalità di comunicazione della patologia al paziente in quanto spesso i sanitari, a fronte di un dovere di comunicazione al paziente stesso e non ai suoi familiari, non sempre sono in possesso di modalità relazionali adeguate;
- b) la tempestività della diagnosi e conseguentemente della cura. Anche se le istanze che denunciano ritardi diagnostici non sono moltissime, innescano spesso procedure di tipo contenzioso;
- c) Diversità, anche marcate, nella valutazione delle invalidità provocate da interventi chirurgici demolitivi a seguito di patologie tumorali (es. mastectomia, stomia intestinale) da parte delle varie Commissioni Medico Legali della Toscana. Il Difensore civico ha sottoposto questo problema anche al Consiglio Sanitario Regionale, che però non ha ritenuto di intervenire in merito, considerando già sufficienti le indicazioni del legislatore nazionali (alla luce delle quali si è tuttavia assistito a valutazioni difformi per la stessa patologia).

Il Difensore civico è attivo anche all'interno del gruppi di lavoro dell'Istituto che si occupano di formazione. In genere i sanitari e gli altri membri dell'Istituto, nella consapevolezza dell'importanza che questo può avere per il miglioramento dei servizi, prestano molta attenzione ai reclami presentati dai cittadini.

2.2.5 Liste d'attesa per interventi chirurgici e per esami particolari

Il problema delle "liste di attesa" per gli esami diagnostici, nonostante i numerosi interventi della Regione Toscana per la riduzione dei tempi di attesa e l'attivazione dei Centri Unici di Prenotazione (C.U.P.), continua ad essere al centro di dibattiti e polemiche. In questa sede si segnalano due problemi particolari connessi con quello delle liste di attesa:

1. Il primo è quello relativo alla mancata attuazione delle previsioni contenute al punto 4.3 dello Schema generale di riferimento adottato con D.P.C.M. 19 maggio 1995, secondo cui in attuazione dell'art. 38 della L. 724/1994 le liste di attesa dei ricoveri ospedalieri ordinari sono tenute sotto la responsabilità del direttore sanitario e agli interessati debbano essere resi noti i tempi di attesa. È ancora raro, viste le numerose istanze su questo tema, che l'utente riceva indicazioni precise sui tempi reali dell'attesa e le informazioni al

riguardo sono spesso molto vaghe (un mese, sei mesi, ecc...).

Il Difensore civico ha ribadito l'esigenza di una maggiore certezza di tempi anche nelle proprie osservazioni al P.S.R.

2. Il secondo riguarda il numero ed il tipo di esami che possono essere prenotati tramite il C.U.P.; non tutti gli esami e le prestazioni diagnostiche possono essere prenotate attraverso il Centro di Prenotazione Unica, ma solo quelle maggiormente prescritte all'utenza. Per gli esami e le prestazioni specialistiche prescritti più raramente, continuano invece a funzionare i vecchi sistemi ed il cittadino è costretto a recarsi di persona presso il reparto ospedaliero dove vengono eseguiti, o a cercare disperatamente il numero telefonico dello stesso reparto. (Numero al quale poi spesso nessuno risponde non essendovi un addetto costantemente dedicato, come, invece, avviene al CUP).

I problemi di cui abbiamo riferito sono fra l'altro all'attenzione del Comitato per l'attuazione della Carta dei Servizi Pubblici Sanitari, di cui fa parte anche l'Ufficio del Difensore civico.

2.2.6 Tutela della riservatezza dei dati dei portatori di handicap

L'Associazione Autismo Toscana si è rivolta al Difensore civico per contestare le modalità con le quali veniva attestata l'invalidità di questi malati, i quali, per ottenere i benefici previsti dalla legge (es. abbonamento ai trasporti pubblici a tariffa ridotta, accesso a musei o a parchi con riduzione) erano costretti ad esibire l'attestazione di handicap, che conteneva anche i dati relativi alla malattia. Mentre per ottenere i benefici di legge, è sufficiente che il soggetto dimostri il proprio status (senza dover fornire dati sanitari sensibili), le modalità con cui erano redatte le certificazioni medico legali delle Aziende Sanitarie, rendevano di fatto impossibile scindere i due aspetti. Alla richiesta di chiarimenti trasmessa dal Difensore civico, che condivideva quanto esposto dall'Associazione, è stato tempestivamente risposto che una delibera della Giunta regionale (la n. 29/1999) già prevedeva che le attestazioni rilasciate dalle U.O. e dai Servizi di medicina legale delle Aziende Sanitarie fossero rilasciate anche in copia priva di dati anamnestici (limitandosi ad attestare la condizione di invalidità e/o di handicap). Probabilmente la questione è stata segnalata solo nel 2004, perché proprio in quell'anno si è provveduto ad automatizzare le procedure di rilascio delle certificazioni. Prima di allora i verbali erano compilati manualmente dalle Commissioni che riempivano solo la parte con i dati anamnestici. Nel corso del 2004, grazie alla informatizzazione della procedura, il problema dovrebbe risolversi. Alcune Aziende si stanno attivando per attestare lo status di portatore di handicap anche in altri

documenti (es. il libretto sanitario), in questo modo sgravando il soggetto portatore di handicap dall'onere di portare con sé tutta la certificazione.

2.2.7 Gli sviluppi delle problematiche segnalate nel 2003

Si ritiene opportuno dare conto dell'evoluzione di due problematiche già segnalate nel 2003: quella relativa alle modalità di attuazione della delibera 493/01 che concede un contributo per l'acquisto di farmaci non a carico del Servizio Sanitario Toscano (S.S.T.) quando il farmaco sia salvavita o comunque di primaria necessità nel caso di specie e quella relativa al pagamento del ticket per le prestazioni erogate al Pronto Soccorso.

2.2.8 Farmaci non a carico del S.S.T.

Per quanto riguarda l'attuazione della deliberazione n. 493, avevamo già evidenziato nel 2003 comportamenti fortemente disomogenei da parte delle Aziende sanitarie. Alcune associazioni di utenti portatori di patologie che richiedevano l'uso di farmaci non a carico del servizio sanitario regionale, lamentavano, per esempio, che per lo stesso farmaco alcune aziende erogavano il contributo ed altre lo negavano.

Nel corso del 2004 si sono tenuti incontri con il Responsabile del competente Settore della Direzione Generale Diritto alla Salute e le Aziende Sanitarie, che hanno contribuito a far luce sui problemi posti dall'applicazione della delibera e a concordare procedure uniformi su alcune tipologie di farmaci. Nel corso dell'ultimo incontro è stata ribadita l'esigenza di una presa in carico del paziente da parte dell'Azienda Sanitaria, nonché quella di un raccordo più stretto fra la stessa azienda ed il medico prescrittore del farmaco non a carico del S.S.T., per cercare una migliore gestione delle richieste di contributo.

2.2.9 Ticket presso il Pronto soccorso

Come abbiamo osservato nella scorsa relazione, l'applicazione del ticket al pronto soccorso può essere un legittimo strumento per scoraggiare gli accessi impropri alle strutture ospedaliere. Ci si riferisce ovviamente a coloro che si rivolgono strumentalmente al pronto soccorso per evitare prenotazioni e liste di attesa e a coloro che vogliono essere ricoverati pur in assenza di urgenza e senza il parere del proprio medico curante. Nel corso del 2004 la Regione ha incentivato la costituzione di studi medici

associati, che garantiscano la presenza costante di un medico di base e in cui possano essere effettuati alcuni esami fondamentali (es. emocromo, ECG etc.) ma il problema resta ancora aperto (come risulta non solo dalla casistica sottoposta al Difensore civico, ma anche dalla lettura delle pronunce delle Commissioni Miste Conciliative). La posizione del Difensore civico, che coincide con le pronunce di alcune Commissioni Miste Conciliative Aziendali è che la decisione sull'applicazione del ticket debba essere adottata prima di conoscere il risultato dell'accertamento che ha escluso la necessità di ulteriori cure. È successo invece che al paziente traumatizzato, dopo che l'esame radiologico ha escluso la presenza di fratture, sia stato fatto pagare il ticket e analogamente sia stato fatto pagare al paziente affetto da semplice congiuntivite, una volta esclusa la presenza di patologie retiniche. Presso la Direzione Generale Diritto alla Salute è operativo un gruppo di lavoro, di cui fa parte anche un rappresentante del Difensore civico regionale, che dovrà affrontare nuovamente il problema e cercare una soluzione, nel corso del 2005.

2.2.10 L'attività istituzionale del Difensore civico in sanità

Anche nel corso del 2004 il Difensore civico è intervenuto, direttamente o tramite i suoi funzionari a numerosi incontri, seminari e dibattiti in materia sanitaria. Oltre a partecipare alla Commissione Regionale di Bioetica l'Ufficio è stato invitato a far parte di numerose Commissioni, Gruppi di Lavoro istituiti presso la Direzione Generale Diritto alla Salute. Elenchiamo di seguito i principali incontri in cui è intervenuto l'ufficio:

- 18/3/2004 Arezzo – Intervento al Convegno Nazionale C.I.M.O. *"I sistemi di monitoraggio, gestione e prevenzione del contenzioso nelle strutture sanitarie"*
- 27/03/2004 Arezzo – Intervento al Convegno HPH sulla prevenzione dei conflitti nelle Aziende Sanitarie.
- 29/5/2004 Massa - intervento ad una giornata di formazione sulle problematiche della tutela dei cittadini extracomunitari promosso dalla Commissione Provinciale pari Opportunità e dall'Azienda Sanitaria di Massa e Carrara con riferimento alla tutela del Difensore civico in sanità.
- 14/10/2004 Firenze – Fortezza Da Basso: intervento alla manifestazione Dire & Fare *"Partecipazione Dei Cittadini e Qualità dei Servizi Sanitari"*
- 10/12/2004 Firenze – Ordine dei Medici: partecipazione all'incontro della Commissione Regionale di Bioetica con i

Comitati Etici Locali con intervento sulla normativa internazionale, nazionale e regionale di riferimento.

Nell'ambito della commissione regionale di bioetica il Difensore civico si è particolarmente impegnato sul tema del raccordo con i Comitati Etici Locali e sulle problematiche connesse con la morte in Ospedale.

I gruppi di Lavoro e le commissioni, che hanno visto la partecipazione del Difensore civico sono:

- La Commissione attività diabetologiche
- L'Organizzazione Toscana Trapianti
- L'Istituto Toscano Tumori
- Il Gruppo di Lavoro sulle cure ortodontiche
- Il Gruppo di Lavoro per lo sviluppo della Carta dei Servizi.

Da segnalare infine che in seguito alla deliberazione 462/2004 il Difensore civico ha ripreso la propria attività di coordinamento delle Commissioni Miste Conciliative. Nel 2004 si è tenuto un primo incontro: non appena si sarà concluso l'iter di approvazione dei Regolamenti Aziendali di Pubblica Tutela provvederà a tenere tali incontri con maggior sistematicità.

2.3 Assistenza sociale

2.3.1 Osservazioni di carattere generale

Nel settore dell'assistenza Sociale, che per la sua specificità è in continua trasformazione, l'Ufficio ha dedicato molto spazio allo studio e all'approfondimento dell'evoluzione normativa, partecipando a giornate di studio, come quella dedicata all'istituzione dell'Amministratore di sostegno, ai sensi della legge 9 gennaio 2004 n. 6. Quest'ultimo rappresenta un importante strumento per favorire "le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana", consentendo loro di essere aiutate con "interventi di sostegno temporaneo o permanente" offerto da persone di loro fiducia e da loro stessi individuate.

Sono stati seguiti con attenzione i lavori delle commissioni e dei gruppi di studio che hanno approfondito alcune delle problematiche più controverse e diffuse del settore, come quelle, per esempio, relative alle modalità di contribuzione degli utenti delle R.S.A.

Nel 2004 sono stati approvati importanti provvedimenti che interessano il settore. Alcuni hanno concluso definitivamente l'iter procedurale: è il caso della legge regionale n.43, sul riordino e la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e

beneficenza, che conclude la riforma avviata a livello nazionale nel 2000; altri, più numerosi, sono stati adottati dalla Giunta, ma hanno visto l'approvazione definitiva da parte del consiglio regionale, solo nell'anno successivo. Ricordiamo le due proposte più importanti:

- quella, approvata dalla Giunta nel novembre 2004, relativa al Piano integrato sociale 2005-2007 che aggiorna e attualizza i contenuti del precedente, avendo a riferimento due livelli di obiettivo: lo sviluppo di interventi per rispondere ai bisogni dei cittadini e la riqualificazione dell'offerta territoriale. Il piano ripropone la visione "positiva" dell'assistenza, finalizzata soprattutto alla prevenzione dei processi invalidanti (fisici e psicologici) e dei fenomeni di esclusione.
- quella approvata dalla giunta nell'ottobre 2004 relativa alla nuova legge sul "sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" che sostituisce integralmente la L.R. 72/1997. La proposta (che quest'anno il Consiglio ha approvato definitivamente; cfr. L.R. 24 febbraio 2005 n. 41), oltre a ribadire gli interventi previsti nella precedente legge, incentiva forme innovative di gestione unitaria dei servizi sociali e sanitari (le società della salute), da parte dei Comuni e delle Aziende unità sanitarie locali.

In occasione delle consultazioni consiliari, il Difensore civico ha richiamato l'attenzione sull'opportunità di una individuazione omogenea dei criteri di accesso ai servizi sociali, per assicurare una reale parità di trattamento su tutto il territorio regionale. La mancanza di criteri omogenei a livello regionale è infatti fonte di un contenzioso abbastanza diffuso, testimoniato anche dai numerosi reclami che pervengono all'ufficio su questo tema.

2.3.2 *Ricovero in R.S.A.*

I problemi più frequentemente segnalati dai cittadini, pur tenendo conto che molti interventi sono di competenza comunale, sono stati anche nel 2004, quelli relativi all'accesso alle strutture di ricovero per anziani e in particolare alle residenze sanitarie assistite. E' su questo servizio che si riversano le maggiori difficoltà, per il divario crescente fra bisogni (la popolazione anziana aumenta costantemente) e risorse disponibili. Quelle provenienti dallo stato sono in continua diminuzione e quelle regionali, nonostante gli sforzi compiuti dalla Toscana, non sono certo in grado di soddisfare le richieste dei cittadini. Tutto questo crea disagio, conflitti e naturalmente fa aumentare anche il numero delle istanze rivolte all'ufficio del Difensore civico. Anche nel 2004, le richieste di intervento da parte dei cittadini si sono concentrate su due aspetti: quello della lunghezza delle liste di

attesa e quello dei costi delle rette. Abbiamo già evidenziato nella relazione dell'anno scorso il comportamento di quei comuni che pretendono la compartecipazione anche da parenti estranei alla famiglia anagrafica dell'assistito. Per affrontare questo spinosissimo problema l'ufficio ha partecipato ad un gruppo di lavoro, appositamente costituito per esaminare le diverse disposizioni dettate dagli enti locali in questa materia. Il quadro che emerge conferma quanto stiamo dicendo. La maggioranza dei comuni toscani, ritiene che il contributo ai parenti possa essere richiesto in base alle norme del codice civile (che invece, come ricordavamo nella relazione dell'anno scorso, consentono al solo interessato di pretendere l'adempimento dell'obbligo alimentare: cfr. art. 438 c.c.); altri, più correttamente, prendono in considerazione solo il reddito dell'assistito. Questa situazione, di grave incertezza, chiama in causa la responsabilità della Regione, che dovrebbe dettare, anche in forza della competenza legislativa esclusiva riconosciutale in questa materia, criteri chiari e univoci per assicurare la parità di accesso al servizio nel territorio regionale.

2.3.3 Barriere architettoniche

Un altro numero assai consistente di richieste di intervento ha riguardato, anche nel 2004, la presenza di barriere architettoniche che rendono molto difficile, se non addirittura impossibile, l'accesso delle persone con handicap agli edifici pubblici. In questi casi l'intervento del Difensore civico rende più facile ottenere le modifiche prescritte negli edifici pubblici, anche se la messa a norma si limita purtroppo ai soli casi segnalati.

Inoltre, come abbiamo già ricordato nelle precedenti relazioni, la carenza dei fondi ministeriali non consente ancora agli invalidi meno gravi di usufruire dei contributi per l'adeguamento delle abitazioni private. Vanno tuttavia sottolineate due importanti iniziative adottate dalla Regione: l'approvazione della citata L.R. 51/04, che riconosce anche ai disabili cognitivi la possibilità di accedere ai contributi, e il Regolamento di attuazione dell'art. 5 *quater* della L.R. 47/91, che ridefinendo il sistema di riparto, consente a tutti gli aventi diritto sia pure nel rispetto delle priorità legate alla gravità della patologia, di accedere ai contributi.

2.3.4 Attività di informazione e di orientamento

Un'attività in qualche misura trasversale, che coinvolge particolarmente un settore come quello sociale caratterizzato

tradizionalmente da un'utenza fragile è quella che possiamo definire di informazione-orientamento. Numerose sono infatti le persone in difficoltà (per ragioni di età, disabilità o quant'altro) che si rivolgono all'ufficio per ricevere informazioni, per sapere come impostare una domanda e a quali norme far riferimento. Si tratta di un'attività "ad alto contenuto relazionale" irriducibile ad adempimento burocratico, che richiede chiarezza, pazienza, disponibilità. Il fatto che siano tanti i cittadini che ci contattano per questo motivo conferma le difficoltà (evidentemente ancora forti e diffuse, nonostante le riforme degli anni '90) e le insufficienze delle amministrazioni pubbliche sul versante della comunicazione.

Sempre nello stesso filone di attività, possiamo collocare, anche se in questo caso manca il contatto diretto con gli utenti, l'iniziativa assunta dall'ufficio per la ristampa e la diffusione della guida "I diritti dei bambini disabili" realizzata da un'importante organizzazione internazionale con lo scopo di fornire ad insegnanti, genitori, associazioni ed operatori del settore un valido strumento per affrontare i problemi della disabilità infantile.

Un'analoga iniziativa è stata assunta con la realizzazione e la diffusione del depliant "Guida al patrocinio a spese dello Stato" che fornisce le informazioni di base indispensabili per accedere all'assistenza gratuita da parte di un avvocato (la materia del gratuito patrocinio è stata recentemente riordinata con l'approvazione del D.lgs. n. 113 del 30/05/2002). Questo materiale, disponibile anche presso la sede del Difensore civico rappresenta per il cittadino un importante strumento informativo aggiuntivo. Aggiuntivo, è bene sottolinearlo, perché il Difensore civico esercita comunque una funzione di filtro, verificando fra l'altro tutte le volte che il cittadino contesta la legittimità di un provvedimento amministrativo, che il termine per l'impugnazione non sia scaduto e che non sussistano altre preclusioni all'esercizio dell'azione.

2.3.5 Tutela della privacy

Un settore sul quale abbiamo ricevuto numerose richieste di intervento è quello della tutela della privacy. La diffusione della conoscenza della normativa, sicuramente favorita dall'emanazione del codice in materia di protezione dei dati personali (D.lgs. n.196/2003), ha accresciuto la consapevolezza dei cittadini, che sempre più frequentemente pretendono il rispetto dei propri diritti.

Fra i casi che ci sono stati segnalati e che il Difensore civico ha potuto risolvere agevolmente con un richiamo alla norma ed una azione di mediazione, ricordiamo quello relativo al contrassegno da esporre sull'auto, per la sosta degli invalidi. Spesso sul contrassegno viene ancora scritto il nome

dell'intestatario, mentre la legge prevede che debba essere visibile solo un codice, tramite il quale il vigile può verificare la regolarità del permesso.

2.4 Previdenza

Fra le attività che l'ufficio svolge con maggiore frequenza in quest'ambito, ricordiamo la verifica della correttezza nella liquidazione e nel pagamento della pensioni (sia di quelle previdenziali che di quelle assistenziali). Spesso le richieste riguardano la mancata o non corretta corresponsione di indennità o assegni di vario genere da parte dei soggetti erogatori (indennità di disoccupazione, cassa integrazione, trattamento di fine rapporto, assegni familiari, assegni di sostegno per la maternità e per i nuclei familiari concessi dai Comuni). Ricordiamo che l'ufficio svolge anche un'attività di prima informazione e di supporto nei confronti dei cittadini che devono richiedere la pensione, dando indicazioni e suggerimenti su come compilare la domanda, sul tipo di moduli da utilizzare (che nel caso di pensioni erogate dall'INPS ad esempio sono diversi).

2.5 La tutela dei cittadini stranieri

2.5.1 Il quadro normativo aggiornato

L'ufficio ha analizzato diffusamente, nelle relazioni precedenti, la normativa in materia di immigrazione (che comprende, lo ricordiamo, il Dlgs n. 286/98, Testo Unico in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero, e le modifiche ad esso apportate negli ultimi anni, compresa la regolarizzazione prevista dalla L n. 222/02) perché è su questa che si esercita prevalentemente l'attività di consulenza e di assistenza del Difensore civico, prevista dall' art. 19 della LR n. 22/90, tuttora vigente.

Nel 2004 è stato adottato un provvedimento molto importante: il regolamento che disciplina la procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, emanato con il DPR n. 303 del 16/09/2004 e pubblicato nella GU del 22/12/2004 n. 299. La normativa sul diritto di asilo era stata stralciata dalla disciplina organica dell'immigrazione, con l'art.1 del D.L. 416/89 (convertito nella L.39/90, c.d. "legge Martelli"). che rinviava ad un successivo regolamento del governo il riordino della relativa materia. La legge

n.189/2002, "Modifiche in materia di immigrazione e di asilo", ha novellato, in forza degli articoli 31 e 32, tali disposizioni, introducendo, tra l'altro, le ipotesi di trattenimento nei centri di identificazione (secondo le norme del regolamento), la procedura semplificata per la definizione, in alcuni casi, delle istanze di riconoscimento dello *status* di rifugiato, e la istituzione delle Commissioni territoriali – presso gli UTG – competenti all'esame delle domande, coordinate e indirizzate dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che è dotata anche di poteri decisionali in tema di revoche e cessazione degli *status* concessi.

Il regolamento prevede che le nuove procedure si applichino dopo 120 giorni dalla pubblicazione, ossia a partire dal 21 aprile 2005.

2.5.2 I casi più rilevanti

I casi relativi all'immigrazione, trattati dall'ufficio nel corso del 2004, sono stati più di 30. Fra questi, oltre alla consueta attività di assistenza nelle pratiche di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, di nulla osta al ricongiungimento familiare o quant'altro, l'ufficio ha dovuto affrontare anche la nota questione degli ottanta (circa) cittadini somali. Costoro avevano a suo tempo fatto domanda di asilo in Italia (presso varie questure) per poi ripresentarla nei Paesi europei di destinazione, i quali però non erano responsabili della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Quest'ultima infatti, in base alla Convenzione di Dublino del 15.6.90, ratificata con la L. n. 523/92, compete esclusivamente al Paese di primo ingresso, ossia al nostro, che ha l'obbligo, una volta ricevuta l'istanza, di concludere la procedura. A questo scopo, i cittadini somali sono tornati in Italia e, in considerazione della pendenza della loro domanda di asilo, hanno presentato richiesta di soggiorno.

Questo ufficio, sollecitato dalla comunità somala di Firenze, che ha prospettato il caso, ha trasmesso alla Questura una nota in cui si facevano presenti le difficoltà che avrebbe comportato per queste persone – che comunque avevano conservato la cedola di ricevuta della domanda - recarsi presso le varie questure italiane (di Trapani, Lecce, ecc.), dove erano state fatte a suo tempo le domande di asilo, per ottenere il titolo di soggiorno temporaneo. Anche se la Questura non ha mai risposto, ci è comunque giunta notizia che i titoli di soggiorno sono stati rilasciati.

Un gruppo di pratiche ha avuto per oggetto la eccessiva lunghezza dell'*iter* di concessione della cittadinanza *iure communicationis*, secondo la previsione dell'art. 5 della L. n. 91/92, "Nuove norme sulla cittadinanza". Occorre ricordare, a questo proposito, che secondo il disposto dell'art. 8 comma 2 della

L. n. 91/92, "l'emanazione del decreto di rigetto dell'istanza è preclusa quando dalla data di presentazione dell'istanza stessa, corredata dalla prescritta documentazione, sia decorso il termine di due anni". Infatti, come più volte sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. SU civili n. 7441/1993, e Cass. SU civili n. 1000/1995), *"il diritto soggettivo del coniuge, straniero o apolide affievolisce a interesse legittimo solo in presenza dell'esercizio, da parte della P.A., del potere discrezionale di valutare l'esistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica che ostino a detto acquisto, con la conseguenza che, una volta precluso l'esercizio di tale potere - a seguito dell'inutile decorso del termine previsto dall'art. 8 comma 2 L91/92 - in caso di mancata emissione del decreto di acquisto della cittadinanza, come di rigetto della relativa istanza ove si contesti la sussistenza degli altri presupposti tassativamente indicati dalla legge, sussiste il diritto soggettivo alla emanazione dello stesso, per il richiedente, che può adire il giudice ordinario per far dichiarare, previa verifica dei requisiti di legge, che egli è cittadino"*.

2.5.3 *Intervento d'ufficio sull'applicazione della normativa in materia di richiesta di asilo*

Nell'ambito della Conferenza provinciale permanente dell'Immigrazione (organismo costituito dall'Assessorato alle politiche sociali della Provincia di Firenze, di cui fanno parte non solo le associazioni di immigrati, ma anche funzionari delle amministrazioni locali, e periferiche dello Stato, oltre che il Difensore civico regionale) alcuni componenti del Consiglio degli Stranieri del Comune e della Provincia di Firenze, hanno segnalato che la questura di Firenze non riceveva le istanze per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

A motivazione del rifiuto, la questura sosteneva che la domanda doveva essere necessariamente presentata alla Polizia di frontiera al momento dell'ingresso sul territorio.

La mancata ricezione della domanda comportava la materiale impossibilità di avviare il procedimento amministrativo presso l'unico organo competente, secondo l'ordinamento, a esaminare e valutare dette domande, sia con riferimento ai presupposti sostanziali, sia con riferimento alle questioni procedurali di ritualità di presentazione: la Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Sul punto, l'art. 1 comma 5 della L. n. 39/90, recita: *"...lo straniero che intende entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato deve rivolgere istanza motivata e, in quanto possibile, documentata, all'ufficio di polizia di frontiera..."*. Tuttavia, occorre considerare che la successiva L. n. 523/92, di ratifica ed

esecuzione della Convenzione di Dublino del 1990, all'art. 3, 1° comma prevede che "gli Stati membri si impegnano affinché la domanda di asilo di qualsiasi straniero, presentata alla frontiera o nel rispettivo territorio, sia esaminata". A questo proposito la circolare del Dipartimento di P. S. del Ministero dell'Interno del 26 giugno 2002 n. 300.C/1518957/A16/1993/3^Div. ha disposto che "in ragione della richiamata Convenzione di Dublino consegue un diritto, in capo al richiedente asilo, anche in presenza di un decreto di espulsione, ad ottenere uno specifico permesso di soggiorno in attesa della pronuncia della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato" Una volta chiarita l'irrelevanza del luogo e del tempo ai fini della richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato. Appare logico e consequenziale che gli uffici di polizia di frontiera procedano all'accettazione delle richieste di asilo all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale, mentre le Questure vi provvedano nel caso in cui il soggetto si trovi già in Italia a prescindere dal fatto che sia già titolare del permesso di soggiorno. Del resto, l'orientamento accolto nelle indicazioni ministeriali trova autorevole conferma nella giurisprudenza ormai consolidata e uniforme del supremo organo di giustizia amministrativa. Infatti, nella recente sentenza sez. IV n. 2937/02, il Consiglio di Stato, richiamando le precedenti decisioni n. 149 del 6.3.1995 e n. 5497 del 16.10.2000, stabilisce che *"invero, nel sistema normativo delineato dal ricordato art. 21 del DL n. 416/89, convertito dalla L. n. 39/90 e relativo regolamento di attuazione, emanato con DPR. n. 136/90, è previsto che sulla domanda di riconoscimento dello stato di rifugiato politico si pronunci un'apposita Commissione, denominata Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, alla quale tutte le predette istanze devono essere trasmesse. Solo alla predetta Commissione spetta dunque di valutare le domande di riconoscimento dello stato di rifugiato, per quanto attiene sia alla sussistenza dei relativi presupposti sostanziali, sia alle questione procedurali di ritualità di presentazione"*.

Il Prefetto, in risposta alle richieste del Difensore civico, ha negato che la materia rientri fra i compiti istituzionali della difesa civica regionale, sostenendo fra l'altro che l'art.17 sarebbe venuto meno con la riforma del titolo V. L'ufficio ha ribadito di avere svolto, anche prima e indipendentemente dall'entrata in vigore dell'art.16 della L. n. 127/1997, una funzione propositiva e di collaborazione che ha trovato sempre interlocutori disponibili.

Indipendentemente da tali considerazioni, comunque, il Prefetto ha riferito che la Questura riceve le istanze di richiesta di asilo politico solo nel caso in cui sopraggiungano eventi che possano pregiudicare l'incolumità del richiedente, già presente sul territorio nazionale, in caso di rimpatrio.

2.6 Governo del territorio

2.6.1 *Quadro generale*

Nel corso del 2004 sono state presentate circa 200 nuove istanze di intervento che interessano la tutela del territorio, intesa nell'accezione più ampia e quindi comprensiva non soltanto delle problematiche in materia di ambiente e di urbanistica, ma anche di questioni attinenti all'edilizia residenziale pubblica, alle infrastrutture di trasporto ed agli appalti per l'aggiudicazione delle gare pubbliche. Il numero maggiore di richieste di assistenza riguardano questioni di natura "urbanistica" (130), con particolare riferimento all'approvazione degli strumenti di pianificazione ed ai piani di attuazione degli stessi, alla verifica delle procedure amministrative per il rilascio dei titoli autorizzatori, alla manutenzione delle strade ed alla loro corretta classificazione, alla sistemazione ed alla riqualificazione delle aree urbane, all'attività di vigilanza urbanistico edilizia ed alla tempestiva esecuzione delle ordinanze di demolizione.

Si conferma la crescente attenzione dei cittadini, singoli ed associati, nei confronti di ogni attività, pubblica o privata, potenzialmente dannosa per i valori ambientali e paesaggistici (per un totale di 66 procedimenti attivati): le istanze raccolte riguardano in particolare la verifica della correttezza delle procedure relative ad interventi che possono avere un rilevante impatto sul territorio, oltre che azioni di accertamento dirette ad individuare violazioni dei limiti massimi di tollerabilità alle emissioni degli agenti inquinanti o comunque dannosi per la salute.

Numerose richieste (in tutto 29) sono pervenute anche in relazione a problematiche inerenti l'assegnazione, la gestione e la cessione in proprietà di alloggi di edilizia residenziale pubblica, oltre che in merito all'applicazione della legge che prevede contributi per l'acquisto della casa di abitazione a favore delle giovani coppie con figli.

2.6.2 *Urbanistica*

Due sono gli eventi di maggior rilievo che, in materia di assetto del territorio, si sono verificati nel corso del 2004 e che hanno interessato la popolazione toscana: da una parte la controversa introduzione delle norme sul condono edilizio e dall'altra il processo di riorganizzazione e di adeguamento della

normativa regionale al quadro definito con la riforma del Titolo V della Costituzione, processo conclusosi nei primi giorni del corrente anno con l'approvazione della L.R. 3 gennaio 2005 n. 1. Anche se è ancora troppo presto per esprimere valutazioni in merito all'impatto della nuova disciplina sulle problematiche del governo del territorio che in questi anni sono state più volte evidenziate, per il momento non si può che apprezzare lo sforzo di riorganizzazione e di semplificazione della materia concretizzatosi nell'unificazione in un unico testo normativo delle disposizioni relative alla pianificazione urbanistica, alla regolazione dell'attività edilizia, allo sviluppo del territorio rurale oltre che al controllo delle zone soggette a rischio sismico, alla sicurezza nei cantieri ed alla disciplina sanzionatoria.

Sotto il profilo della garanzia della partecipazione appare particolarmente interessante l'istituzione del Garante della comunicazione, che ha il compito di assicurare la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte dirette all'adozione degli strumenti di pianificazione e, sul versante istituzionale, l'istituzione della conferenza paritetica interistituzionale con funzioni di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di competenza di diversi soggetti.

Con la legge 3 gennaio 2005, n. 1, risultano altresì abrogate quelle disposizioni (artt. 7 e 8 della L.R. n. 52/99) che attribuivano al Difensore civico poteri di natura sostitutiva in ordine alla mancata adozione, nei termini di legge, dei provvedimenti definitivi relativi alle domande di concessione ed autorizzazione edilizia. Con la novella normativa, della quale si riferisce in altra parte della presente Relazione, è stata data attuazione ad un principio affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 112 del 2004, in base al quale l'esercizio del potere di sostituzione amministrativa può essere esercitato solo da un organo di governo ovvero sulla base di una decisione di questo.

Si da infine conto del fatto che la legge in questione sembra aver accolto molte delle osservazioni presentate dal Difensore civico in sede di consultazioni, con particolare riferimento alla individuazione di norme garanzia di accessibilità e piena fruibilità di spazi pubblici e privati a categorie sociali in condizioni di debolezza riferibili all'età o anche a problemi di disabilità. Ciò soprattutto in riferimento ad un corpo normativo per così dire parallelo (cfr, ad esempio: L.R. 9 settembre 1991, n. 47 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche"; L.R. 22 luglio 1998, n. 38, "Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città"; L.R. 12 gennaio 2000, n. 2 "Interventi per i popoli rom e sinti") che sembra non essere stato oggetto di una rilettura complessiva per renderlo parte integrante, essenziale e strategica delle innovazioni che la riforma si prefigge di realizzare.

Nel corso del 2004 ha avuto grande rilievo ancora una volta il problema del recepimento delle norme sul nuovo condono edilizio introdotte, come noto, con il d.l. n. 269 del 20 settembre 2003, convertito in legge L. 24 novembre 2003, n. 326. La presente Relazione – formulata per il Consiglio Regionale ma diretta a chiunque abbia interesse a conoscere l'attività dell'Ufficio – può rappresentare una buona occasione per cercare di fare il punto sulla situazione e per chiarire in che misura la Regione Toscana ha recepito le norme sulla sanatoria straordinaria.

Numerosi quesiti sono stati posti in ordine alla possibilità, ai termini ed ai limiti di applicazione delle disposizioni sul condono edilizio, a fronte delle incertezze determinate soprattutto dal contenzioso insorto tra Stato e Regione in merito all'adeguatezza della legislazione toscana in riferimento ai principi stabiliti nella L. n. 326/2003.

Le maggiori problematiche sono sorte in relazione alla sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti sanzionatori per la demolizione delle opere abusive, sospensione disposta per legge e che ha impedito ai Comuni di dar seguito alle istanze ricevute in tal senso da parte dei soggetti interessati all'eliminazione dei manufatti privi di titolo autorizzatorio. Scaduto il termine – fissato per il 10 dicembre 2004 – previsto per la presentazione delle istanze di condono, si dovrà comunque attendere, prima di valutare l'eventuale applicabilità delle misure sanzionatorie, la conclusione delle istruttorie in corso di svolgimento.

La Corte Costituzionale ha emanato ben quattro successive decisioni in merito senza però che ciò sia ancora servito ad eliminare del tutto il contenzioso tra Stato e Regioni. Quel che c'è di sicuro è che la Corte ha dichiarato illegittime quelle norme regionali che avevano sostanzialmente impedito l'applicazione della sanatoria straordinaria, nei fatti riconducendola entro i più ristretti limiti del cd. accertamento di conformità. Ha però anche ribadito che spetta alle Regioni determinare le condizioni, le modalità e le tipologie degli abusi sanabili, adempimento posto in essere, per quanto concerne la Toscana, con la L.R. del 20 ottobre 2004 n. 53.

In conclusione si deve rilevare come la questione sembri ancora lontana da una definitiva soluzione posto che il Governo ha nuovamente impugnato la legge toscana perché ritenuta eccessivamente restrittiva nel disporre limiti volumetrici inferiori ai parametri individuati nella legge nazionale.

2.6.3 Ambiente

Le segnalazioni ricevute nel corso del 2004 nel settore della tutela dell'ambiente presentano forti affinità con quelle presentate negli anni precedenti e confermano una sempre maggiore

attenzione dei cittadini nei confronti delle problematiche che incidono direttamente o indirettamente sull'ambiente, sul paesaggio, nonché sulle singole risorse naturali. Peraltro, l'analisi delle istanze presentate evidenzia il sempre difficile e delicato contemperamento di esigenze ed interessi tra loro contrapposti, come quello alla integrità dell'ambiente e dell'ecosistema e quello all'esercizio di attività produttive. Nella maggior parte dei casi gli istanti si rivolgono al Difensore civico, per denunciare episodi di inquinamento, soprattutto acustico, provocato dall'esercizio di determinate attività e dalla presenza di traffico veicolare, lamentando sia il disagio per le abitazioni private vicine che il conseguente danno ambientale. In particolare, per quanto riguarda l'inquinamento acustico da traffico veicolare, si segnala che la regione Toscana, ai sensi del D.M. 29.11.2000 e in attuazione del D.P.R. 30 marzo 2004, sta predisponendo, in collaborazione con l'ARPAT, il relativo piano di risanamento acustico, con l'individuazione delle priorità di intervento. Quanto alle segnalazioni relative a singoli episodi di inquinamento, l'attività dell'Ufficio consiste di solito nella richiesta agli organi istituzionalmente competenti di effettuare i controlli sul rispetto dei valori limite previsti dalle disposizioni normative e nel conseguente sollecito agli organi di amministrazione attiva di intervenire nelle singole fattispecie. Numerose sono state anche le segnalazioni relative alla presenza di fabbricati in *eternit* e amianto e le richieste di verifica della regolarità delle singole fattispecie. Fino ad oggi nella maggior parte dei casi segnalati dall'Ufficio, abbiamo potuto riscontrare l'effettivo intervento delle ASL e dei Dipartimenti provinciali dell' ARPAT. Qualcosa potrebbe cambiare con la Proposta di Legge n. 410, relativa alla disciplina dell'organizzazione e dell'attività dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana: quest'ultima infatti, escludendo all'art. 11 la possibilità dell' ARPAT di intervenire su richiesta dei soggetti privati al di fuori dei casi previsti dalla normativa vigente e non contemplando espressamente il difensore civico tra i soggetti in favore dei quali, ai sensi dell'art. 2, esplica la propria attività, potrebbe determinare difficile e delicati problemi applicativi. A questo proposito le osservazioni presentate sulla proposta di legge richiamata, potrebbero costituire l'occasione per approfondire il profilo dei rapporti tra l'Agenzia e il Difensore civico, valutando l'opportunità di introdurre una specifica disposizione che chiarisca per lo meno in quali casi l'ARPAT possa rifiutare di svolgere la propria attività, a fronte di una richiesta formale di attivazione da parte di un Ufficio di Difesa civica.

Numerose segnalazioni sono state ricevute da parte di Comitati e Associazioni, che chiedono trasparenza e rispetto della normativa sulla verifica d'impatto ambientale nelle scelte di pianificazione urbanistica. La presentazione di tali segnalazioni,

con le relative osservazioni, indipendentemente dall'accoglimento o meno delle stesse, consente in ogni caso di raggiungere un risultato utile, ovvero una riflessione ponderata sulle scelte effettuate e la circolazione delle informazioni tra le amministrazioni interessate e la cittadinanza, presupposto essenziale per promuovere e consolidare una cultura improntata sul concetto di sviluppo sostenibile.

2.6.4 Edilizia residenziale pubblica

Nel corso del 2004 sono state presentate n. 29 istanze che avevano ad oggetto questioni relative al diritto di abitazione. Per quanto concerne l'edilizia residenziale pubblica, che ha visto sostanzialmente concludersi il processo di trasferimento di competenze ai nuovi soggetti gestori, i quesiti hanno avuto ad oggetto la tempestiva emanazione dei bandi per l'assegnazione degli alloggi, l'attivazione delle procedure di mobilità, il rispetto dei termini per la cessione in proprietà degli appartamenti e l'applicazione del diritto di prelazione in caso di successiva cessione da parte del proprietario, l'effettuazione degli interventi di manutenzione straordinaria da parte del Gestore, oltre a vari tipi di problematiche inerenti l'amministrazione del condomino. Ci soffermiamo su due questioni di carattere generale che sono state poste all'attenzione del Difensore civico nel corso dell'ultimo anno.

È stato posto un quesito relativo all'interpretazione dell'art. 25 della L.R. 96/96, in ordine alla determinazione dei presupposti per l'applicazione del canone sociale per la locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. La norma in oggetto richiama espressamente i soli redditi derivanti da lavoro dipendente, da pensione o comunque percepiti a titolo di trattamento di cassintegrati, indennità di mobilità e di disoccupazione, sussidi assistenziali e assegno del coniuge separato o divorziato. Nell'art. 25 manca invece ogni riferimento al reddito derivante da rapporto di collaborazione continuata e continuativa e ciò, posta la sostanziale analogia tra le situazioni considerate, avrebbe rischiato di determinare un'ipotesi di disparità di trattamento. La ratio della norma, in effetti, è quella di venire incontro alle necessità di tutti coloro che si trovano in condizioni di difficoltà economica, ed in questo senso la valutazione delle modalità di percezione del reddito non sembra dover rappresentare un elemento significativo ai fini dell'ammissione o meno al beneficio di legge.

Grazie alla collaborazione degli Uffici della Giunta regionale è stato così possibile chiarire la corretta lettura della norma: i "redditi assimilati" a quelli da lavoro dipendente – tra i quali anche quelli derivanti da collaborazione coordinata e continuativa – devono ritenersi implicitamente compresi nell'elenco dell'art. 25,

posto che la mancata esplicita menzione di questi è naturale conseguenza del fatto che la legge toscana è antecedente rispetto all'entrata in vigore della normativa nazionale relativa a tali tipologie di reddito.

Altra questione di generale interesse è quella relativa alla verifica delle modalità con le quali i soggetti gestori applicano la revisione del canone di locazione a seguito di modificazione della composizione del nucleo familiare. Come noto, l'art. 28 della L.R. 96/96 prevede con cadenza biennale l'aggiornamento della situazione reddituale degli assegnatari in riferimento ai redditi conseguiti nell'anno precedente. L'effettiva variazione viene applicata con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui ha avuto luogo l'accertamento.

La questione si era posta in riferimento ad una richiesta di ricalcolo del canone di locazione per intervenuta variazione del nucleo familiare ed era stata proposta, per analogia di situazioni, l'applicazione di quanto previsto dal quinto comma dell'art. 28, nella parte in cui riconosce la possibilità di chiedere una riduzione di canone anche al di fuori delle verifiche periodiche, con adeguamento decorrente dal secondo mese successivo a quello della richiesta.

L'istruttoria ha consentito di verificare che, a prescindere dai correttivi individuati dai gestori per far fronte a condizioni di emergenza che possano determinare una reale impossibilità di pagamento del canone da parte dell'assegnatario, in Toscana esistono applicazioni difformi della legge: alcuni gestori applicano la variazione del canone a partire dal secondo mese successivo alla richiesta; altri fanno decorrere il beneficio in ogni caso dall'anno successivo a quello in cui si è registrata la perdita di reddito.

Un'ultima annotazione deve essere fatta in merito alla Delibera del Consiglio Regionale n. 5 del 20 gennaio 2004 che ha previsto le procedure ed i requisiti per l'assegnazione di agevolazioni per l'acquisto della prima casa di abitazione da parte di famiglie di nuova costituzione. Tra i quesiti posti, meritano una particolare menzione quelli relativi al riconoscimento del compromesso registrato quale documento utile ad ottenere, in analogia a quanto già previsto per l'acquisto da cooperativa, la concessione del beneficio (con erogazione dello stesso rinviata al momento della produzione del contratto di compravendita); la specificazione del requisito relativo alla proprietà di altro alloggio adeguato; l'accertamento della residenza in comune per le coppie di fatto, situazione cui non è stata ritenuta equivalente la convivenza effettiva non comprovata da formale certificazione dell'anagrafe civile.

2.7 Commissari ad acta

2.7.1 *Le competenze del Difensore civico secondo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale*

Il potere sostitutivo a fronte dell'inadempimento di atti obbligatori per legge, per la prima volta attribuito al Difensore civico nel 1997 con il trasferimento di parte dei poteri in precedenza esercitati dai Comitati Regionali di controllo, attraverso ora una fase di ridefinizione e di assestamento i cui esiti non sono ancora del tutto prevedibili.

Questo dipende dal generale processo di revisione che ha preso le mosse dalla riforma costituzionale e dall'applicazione delle nuove regole di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Come abbiamo già scritto nella precedente relazione, la Corte Costituzionale è stata ripetutamente sollecitata ad esprimersi sulla legittimità delle norme regionali attributive di poteri sostitutivi ed in particolar modo sull'esercizio di tali prerogative da parte del Difensore civico regionale. Si ricordano a questo proposito le sentenze nn. 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112, che risalgono tutte ai primi mesi del 2004 e che hanno un contenuto più o meno analogo. Con la prima serie di pronunce la Corte ha chiarito che la previsione di un potere di sostituzione amministrativa non è di esclusiva pertinenza dello Stato, cui compete invece un potere di carattere straordinario ed aggiuntivo al fine di garantire la tutela di interessi di particolare rilevanza, quali quelli connessi al mancato rispetto delle norme e dei trattati internazionali, della normativa comunitaria, oltre che per affrontare casi di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, per la tutela dell'unità giuridica o economica e per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Il potere sostitutivo amministrativo "ordinario", esercitato per far fronte ad inadempimenti attribuibili ad Enti locali – ha chiarito la Corte – non si esaurisce nell'art. 120 della Costituzione e può essere anche oggetto di disciplina regionale, in quanto la riserva di legge cui la stessa norma fa riferimento per la definizione delle procedure necessarie a garantire che la sostituzione avvenga nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, vale con esclusivo riferimento alle ipotesi di sostituzione "straordinaria".

Con la sentenza n. 112 del marzo 2004, la Corte ha infine dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che attribuiva al Difensore civico la competenza alla nomina del commissario ad acta nei confronti di inadempienze di natura amministrativa degli Enti locali: in questo caso non era in discussione la fonte, statale o regionale, attributiva del potere

quanto invece la qualifica del soggetto cui la funzione veniva riconosciuta.

La pronuncia ha prodotto conseguenze di grande rilievo sull'attività degli uffici di difesa civica, effetti che vanno ben oltre la cancellazione della norma impugnata, in quanto ha confermato il principio che la sostituzione amministrativa, per lo spostamento eccezionale di competenze che determina e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, deve essere esercitata da un organo di governo della Regione o almeno sulla base di una sua decisione, e non da apparati amministrativi, qual è appunto il Difensore civico.

A questo proposito, dobbiamo incidentalmente rilevare come la qualificazione del Difensore civico operata dalla Corte appaia piuttosto discutibile, in quanto assimila le funzioni di tutela e quelle di controllo. In realtà il Difensore civico non ha alcun potere di incidere in via preventiva o successiva sul contenuto o sulla stessa esistenza degli atti amministrativi che gli vengono sottoposti. L'unica funzione di controllo, sostitutivo e di legittimità, che possiede è quella che gli ha attribuito la legge statale ed è una funzione, unanimemente considerata estranea alla tradizionale natura dell'Istituto.

In questi mesi si è posta la necessità di valutare gli effetti "indiretti" della pronuncia della Corte che, seppur riferita ad una legge della Regione Marche, ha enunciato un chiaro principio di diritto che non può essere ignorato: i controlli sostitutivi possono essere esercitati solo da organi di governo o comunque sulla base di una decisione di questo.

E benché il Difensore civico non rientri in questa tipologia di soggetti, la conclusione cui l'Ufficio è pervenuto è stata quella di considerare prevalente la tutela delle persone e di continuare a svolgere le proprie competenze sino ad un eventuale abrogazione (o dichiarazione di illegittimità) delle norme attributive di poteri sostitutivi. In occasione di successive impugnazioni, del resto, la Corte potrebbe specificare meglio il principio di diritto già espresso, anche distinguendo tra sostituzione nel compimento di atti di governo e nell'adozione di atti di pura amministrazione per i quali ultimi non sembrano emergere quelle esigenze di rappresentatività individuate dalla Corte a fondamento della propria decisione.

Per tale motivo, anche nel corso del 2004 sono state attivate le procedure relative ad istanze presentate ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 267/00, oltre a quelle inoltrate in riferimento agli articoli 7 e 8 della legge 52/99. È stata invece interrotta ogni attività esercitabile ai sensi della L.R. 2/02, sia per la diversa regolamentazione della materia da parte del legislatore statale (che ha individuato nel Prefetto il soggetto competente all'esercizio della funzione), sia in conseguenza della dichiarazione di illegittimità pronunciata dalla Corte Costituzionale con sentenza n.

173 del 2004. A tal proposito si deve peraltro evidenziare come le stesse amministrazioni locali, disorientate dalle ripetute modifiche di disciplina, non hanno ormai più chiaro se e a chi dare notizia dell'esecuzione degli adempimenti in materia di finanza locale (in particolar modo dell'approvazione del bilancio e del conto consuntivo).

Nei primi giorni del 2005 è entrata infine in vigore la L.R. 3 gennaio 2005 n. 1 che ha modificato la procedura descritta negli articoli 7 e 8 della L.R. 52/99, cancellando il potere sostitutivo del Difensore civico per omissioni e ritardi relativi al rilascio del permesso di costruire. Nel nuovo testo si prevede che, nel caso in cui l'amministrazione locale non abbia tempestivamente dato seguito all'intimazione ad adempiere trasmessa dall'interessato a mezzo raccomandata, questi possa rivolgersi alla Regione per ottenere, ai sensi della L.R. 88/98, la nomina un commissario ad acta che provvederà ad adottare, nei successivi sessanta giorni, il provvedimento conclusivo sulla domanda diretta al rilascio del permesso di costruire.

La Toscana ha dunque dato formale applicazione al principio espresso dalla Corte Costituzionale incardinando in un organo di governo, e non più nel Difensore civico, il potere sostitutivo in questione. Si tratterà ora di valutare le procedure attraverso le quali tale competenza verrà in concreto esercitata, in quanto potrebbero rivelarsi utili anche soluzioni che consentano di non perdere l'esperienza maturata in questi anni e di continuare a svolgere la funzione sostitutiva anche attraverso quell'attività di mediazione tipica degli uffici di difesa civica.

2.7.2 Quadro statistico dell'attività

Nel 2004 sono state presentate 19 istanze dirette ad ottenere la nomina di un commissario ad acta e più della metà di esse hanno avuto ad oggetto la definizione delle procedure di rilascio di concessioni ed autorizzazioni edilizie. Pertanto, alla luce della riferita abrogazione del potere in esame oltre che della precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme di disciplina delle funzioni sostitutive in materia di finanza locale, è agevole supporre che questa forma di controllo, introdotta con la L. 127/97, sia destinata a subire un progressivo ridimensionamento. Al Difensore civico è ora rimasto un potere sostitutivo di natura generale nelle sole ipotesi riconducibili all'art. 136 del D.Lgs. 267/00: non esistono invece più le disposizioni regionali che avevano definito ed ampliato le fattispecie oggetto di intervento.

L'esame dei dati nel 2004 conferma la tendenza registrata negli ultimi anni con un numero di richieste sostanzialmente analogo a quelle del 2003, ma più omogenee fra loro rispetto a

quelle ricevute nel recente passato. In effetti, la quasi totalità delle istanze può essere ricondotta in una delle seguenti materie: rilascio di concessioni ed autorizzazioni edilizie (11), ritardo nella copertura della sede di segreteria negli enti locali (5) ed esecuzione di ordinanze di demolizione a seguito di accertamento di opere abusive (2). Considerata l'abolizione della prima competenza e l'eccezionalità delle richieste dirette all'applicazione delle sanzioni edilizie, si deve rilevare un costante aumento del numero dei procedimenti attivati su sollecitazione dell'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali e diretti ad ottenere la nomina del Segretario generale in caso di prolungata vacanza della sede. In questi casi l'intervento del Difensore civico è reso particolarmente delicato in considerazione del rilievo politico della scelta del soggetto cui affidare la titolarità dell'organo – scelta che la legge ha voluto espressamente riservare all'autonoma valutazione del vertice dell'amministrazione locale - e per questa ragione si è cercata costantemente la via del dialogo e della collaborazione. Scelta questa che ha sempre consentito, peraltro, di ottenere il risultato auspicato in tempi ragionevolmente brevi e comunque non superiori a quelli che sarebbero stati necessari in caso di nomina di un commissario ad acta.

Un ultimo dato: nel 2004, per la prima volta da quanto al Difensore civico è stato attribuito il potere in esame, non è stato nominato neppure un commissario ad acta, anche se nei primi mesi si è conclusa una procedura formalmente avviata nell'anno precedente. Chiara conferma dell'importanza della funzione di mediazione che ha consentito di ottenere una tempestiva soddisfazione degli interessi sostanziali sottesi alle istanze presentate.

2.8 Servizi pubblici

2.8.1 Trasporti

Continua la denuncia delle inefficienze del trasporto ferroviario, specie di quello locale. I cittadini lamentano sovraffollamento, mancato rispetto degli orari, carenze di informazioni, frequenti guasti dell'impianto di riscaldamento nelle vetture. A titolo di esempio, ricordiamo il caso, capitato alla stazione di Monteverchi, della soppressione di un treno (per di più l'ultimo della giornata) non comunicata ai viaggiatori (nessuna informazione era stata data al riguardo, né attraverso gli altoparlanti, né attraverso i monitor) che ha costretto i viaggiatori,

dopo due ore di inutile attesa, ad arrangiarsi come potevano. Disservizi come questo sono purtroppo abbastanza frequenti su tutte le tratte: basti pensare che nel primo semestre 2004 i *treni soppressi* sono stati 514, quasi il doppio di quelli soppressi nel primo semestre 2003 (287). Quanto al rispetto degli orari, nello stesso periodo considerato solo l'88% dei treni è giunto puntuale a destinazione, mentre nel 2003 il numero dei treni puntuali aveva raggiunto la percentuale del 92%. Al di là del dato medio, ne citiamo uno specifico, che riassume eloquentemente lo stato di grave difficoltà in cui versa il trasporto ferroviario in Toscana: il treno Firenze/Viareggio delle 17.40 nel 24% dei casi arriva a destinazione con ritardi superiori ai 15'.

Trenitalia non è stata capace di rispettare gli impegni sottoscritti col contratto di servizio e i viaggiatori pendolari si chiedono perché il peso dei ritardi debba ricadere sempre e unicamente su di loro (le multe comminate a Trenitalia non risarciscono certo gli utenti dei disagi sofferti). In questo contesto è apparso ingiustificato ai numerosi pendolari che utilizzano la tratta *Figline V.no-Firenze C. di Marte* l'aumento dell'abbonamento annuale di circa 85 euro, determinato dalla istituzione del *Polo unico fiorentino*. Il Difensore Civico è intervenuto in proposito chiedendo la modifica del meccanismo di calcolo tariffario, anche perché è evidente che i prezzi sono inadeguati al servizio offerto, che dovrebbe assicurare quanto meno il rispetto dell'orario di partenza e di arrivo.

L'ufficio ha anche proposto l'introduzione di meccanismi di indennizzo, del tipo di quelli adottati nella Regione Liguria. Le forme possono essere diverse: dal rimborso del biglietto all'attribuzione di determinati crediti in ragione dei minuti di ritardo accumulati nel corso del mese, da scaricare poi dal costo dell'abbonamento successivo. I pendolari che in Liguria hanno sottoscritto l'abbonamento annuale ai treni regionali del 2005 hanno ottenuto un bonus del 10% per i disservizi verificatisi negli ultimi due anni e i titolari di abbonamenti mensili uno sconto del 5% (il rimborso viene finanziato con i proventi delle sanzioni comminate a Trenitalia nel 2004 per i ritardi relativi agli ultimi due anni). Pensiamo ai pendolari, che sono le principali vittime di questi tipo di disservizi: la maggior parte delle tratte che utilizzano vengono coperte in circa 30/40 minuti. Per percorrenze così brevi è raro che si verifichi un ritardo di quella entità, mentre sono assai frequenti i ritardi di durata inferiori ai 30 minuti.

Teniamo presente poi che i dati fanno registrare un aumento costante del numero dei viaggiatori: dal 2000 ad oggi il numero delle persone che (ogni giorno) in Toscana prendono il treno è passato da 160.000 a 200.000, con un incremento di 10.000 nuovi utenti all'anno.

In questo contesto è assolutamente necessario che la Regione ponga il problema del trasporto ferroviario al centro delle politiche regionali della mobilità, specie se vogliamo affrontare efficacemente l'altro grande problema: quello della riduzione del traffico veicolare (e del livello di inquinamento che questo quotidianamente produce).

2.8.2 Servizi idrici

Nel settore idrico è parso piuttosto blando il controllo da parte del titolare del servizio. Alle difficoltà incontrate dai gestori infatti non sempre gli AATO hanno risposto con una coerente azione di indirizzo, attraverso raccomandazioni e un controllo più puntuale diretto alla tutela del consumatore.

E' necessario invece che l'Autorità svolga un controllo più penetrante e che la Regione eserciti con maggior forza i compiti attribuiti dall'art. 8, comma 3 della L.R. 81/95, anche per quanto riguarda la verifica dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati, nonché del loro costo.

Per quanto riguarda i casi sottoposti all'attenzione dell'ufficio, è stato spesso lamentato (in particolare nelle province di Firenze e Prato) il problema delle letture, secondo molti effettuate in modo irregolare dalle ditte lettriste e/o a scadenze superiori al termine previsto dal Regolamento del Servizio idrico integrato. Strettamente collegato a quest'ultimo è il problema delle perdite occulte, un problema serio decisamente sottovalutato, se si pensa che la rete idrica in Toscana registra perdite dell'ordine di circa il 40%. Il Regolamento del servizio idrico, che disciplina i diritti e doveri degli utenti, stabilisce che quest'ultimi sono tenuti a controllare periodicamente il contatore per verificare attraverso il confronto con le letture precedenti che non ci sia stato un eccessivo aumento di consumo presumibilmente imputabile a una perdita occulta. Dal canto suo, il gestore ha il dovere di effettuare annualmente almeno due letture e di dare comunicazione al cliente di quelle che accertino un consumo molto più alto di quello registrato in precedenza. Quanto ai tempi, il Regolamento impone a Publiacqua di darne comunicazione all'utente *nel più breve tempo possibile*. A questo proposito il Difensore civico ha sottolineato l'opportunità di sostituire la previsione generica con un termine certo, che potrebbe essere quello di 60 gg. dalla lettura (entro il quale avvertire della presunta perdita). E' auspicabile che l'AATO intervenga in proposito e che il Regolamento venga modificato secondo i suggerimenti dell'ufficio. Tale termine ha comunque trovato concreta applicazione in seguito ad un ricorso proposto alla *Commissione mista conciliativa*, presieduta dal Difensore civico. Nella fattispecie, solo dopo sei mesi dalla

rilevazione della lettura era stata data comunicazione all'utente di essa. In quest'arco di tempo molto elevata era stata la quantità di acqua consumatasi a causa di una perdita occulta e di conseguenza i costi addebitati in fattura erano elevatissimi. Anche allo scopo di ridurre gli sprechi, è stata sollecitata la predisposizione di meccanismi di controllo successivi alle letture, che consentano all'utente di verificare entro pochi giorni il livello dei consumi. A tale proposito, l'esistenza di una *polizza assicurativa*, dal costo esiguo, adeguatamente pubblicizzata, tutelerebbe maggiormente gli utenti.

L'accordo raggiunto la scorsa estate con Publiacqua (a seguito degli incontri promossi dal Difensore civico con il gestore e con l'AATO) in merito all'addebito del *nuovo deposito* ha suscitato molte aspettative. Publiacqua si è impegnata a restituire ad ogni utente il deposito cauzionale già versato e a rideterminare contestualmente l'importo del nuovo deposito sulla base dei consumi effettuati negli ultimi due anni, così come prevede il Regolamento. Moltissime persone hanno interpellato l'ufficio per chiedere quando sarà restituita la cauzione versata.

Il nuovo deposito cauzionale ammonterà a circa la metà di quello attuale (che supera i 35 Euro) e nel caso di consumi estremamente ridotti, è ipotizzabile un importo pressoché simbolico.

Una delle maggiori novità sta nell'aver previsto un unico deposito cauzionale a livello condominiale, trasferendo in tal modo il rischio di insolvenza sull'intero condominio. Inoltre il deposito cauzionale sarà gestito direttamente ed esclusivamente da Publiacqua e non più anche dalle ditte lettriste. E' auspicabile che gli impegni presi siano rispettati, indicando agli utenti i tempi della preannunciata modifica del Regolamento del servizio idrico. Con il Regolamento attuale è successo (molte delle istanze ricevute dall'ufficio riguardano questo problema) che molti condomini siano stati minacciati della *sospensione della fornitura* a causa del mancato pagamento da parte anche di un solo condomino. Permangono molte perplessità in ordine alla legittimità di un tale provvedimento. Il potere di sospendere la fornitura anche nel caso di un solo condomino moroso, a parere dell'AATO 3, è legittimo. Bisogna aggiungere però che in questi casi Publiacqua agisce con molta cautela, limitandosi quasi sempre a minacciare soltanto il provvedimento di sospensione. Molti lamentano inoltre che il *Regolamento del Servizio Idrico Integrato* non è stato idoneamente portato a conoscenza dell'utenza.

In occasione della preannunciata revisione, il Difensore civico ha invitato l'Autorità di Ambito e Publiacqua a curare la diffusione immediata e capillare del nuovo regolamento, suggerendo di inviarne una copia (non di tutto il documento, ma di un estratto preventivamente concordato) in allegato alla fattura.

Un altro problema posto dai cittadini è quello relativo al *parametro del numero dei componenti il nucleo familiare*. Sono le famiglie numerose che ce lo segnalano spesso: a fronte di un consumo complessivo superiore, il consumo individuale da parte di ciascun componente è spesso inferiore a quello di una persona singola, ma nonostante questo le tariffe sono più alte. Questo aspetto è stato sottoposto all'attenzione dell'AATO, che ha valutato positivamente l'introduzione di un sistema tariffario che preveda tra le variabili che influiscono sulla determinazione della tariffa, quella relativa al numero dei componenti il nucleo familiare. L'AATO, pur favorevole all'introduzione di una modifica di questo tipo, che in Umbria è già stata attuata, non ha tuttavia saputo indicare con sufficiente precisione i tempi di attuazione.

La qualità dell'acqua. Come nell'anno precedente, nel 2004 sono stati segnalati problemi anche di una certa gravità nel Casentino, in particolare nei Comuni di Stia e Poppi, dove spesso il servizio offerto non è all'altezza delle aspettative e all'incremento dei costi ha corrisposto addirittura un peggioramento del servizio. Sono frequenti in queste zone le proteste per la scarsità (durante l'estate a volte si deve ricorrere alle autobotti per i rifornimenti) e per la sua non potabilità. Spesso gli utenti lamentano di non ricevere neppure informazioni sui tempi e sulle modalità con cui il gestore intende ovviare ai problemi segnalati. Stridono di fronte a situazioni del genere, le disposizioni delle diverse *Carte dei servizi*, che parlano di un servizio continuo, regolare e senza interruzioni e che prevedendo indennizzi, davvero irrisori, se confrontati con il disagio causato.

2.8.3 Servizi telefonici

Nel corso dell'anno abbiamo ricevuto molte segnalazioni che denunciavano addebiti per telefonate mai effettuate (si trattava spesso di chiamate internazionali o di telefonate a numeri speciali). Numerosi sono stati anche i casi di *attivazioni mancate o ritardate*, nonostante i solleciti e le richieste di spiegazioni.

Una *novità* importante che lo scorso anno ha caratterizzato il settore della telefonia nella nostra Regione è rappresentato dall'attività di *conciliazione* nelle controversie tra operatori di telecomunicazioni ed utenti, che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha affidato al *Co.re.com.* della Toscana a partire dal 1 febbraio 2004. Il procedimento è completamente gratuito e viene ultimato entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza. Le procedure conciliative avviate nel 2004 sono state oltre 200, la maggior parte delle quali si sono concluse con la piena soddisfazione dell'utente.

In seguito ad una istanza, abbiamo interpellato *l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni*, chiedendo un suo intervento in

merito al problema dei servizi di *cartomanzia telefonica* (e simili). Un cliente ha lamentato di avere ricevuto una fattura di oltre 1.000 euro per un servizio di cartomanzia, durante il quale la comunicazione telefonica veniva interrotta artatamente, al solo scopo di indurlo ad una nuova chiamata (per proseguire la conversazione). Tutte le volte che questo avveniva l'addebito allo scatto ammontava a circa 10 euro.

Il problema degli "operatori dell'occulto" in televisione è arcinoto e fa parte di quei fenomeni di costume (o di mal costume) molto diffusi. In proposito l'ufficio ha chiesto anche al Prefetto di Firenze di valutare se sono ravvisabili ipotesi di reato in tali comportamenti.

2.8.4 Servizi postali

Anche se il numero dei reclami nei confronti di Poste Italiane è stato piuttosto contenuto (circostanza che depone a favore della complessiva efficienza del sistema postale), dispiace dover rimarcare anche nel 2004 l'atteggiamento scarsamente collaborativo delle Poste sia con gli utenti, che con lo stesso ufficio del Difensore civico.

Non sono emerse delle criticità ricorrenti, se si eccettua il fatto che in alcune località distanti dai centri più popolati, la posta prioritaria arriva talvolta in ritardo (anche una settimana dopo la spedizione). A questo proposito lascia perplessi l'introduzione, nel marzo 2002, della nuova regola che ha abolito la timbratura della corrispondenza in arrivo negli uffici postali di recapito. Questa innovazione impedisce infatti di poter rilevare quanto tempo si sia protratta la giacenza fino alla data di consegna e a chi sia imputabile il ritardo.

2.8.5 Gas ed energia elettrica

Le lamentele registrate in questi settori sono state poche e non gravi. Tuttavia, nei casi in cui l'ufficio ha chiesto le spiegazioni di disservizi oppure l'adozione di atti che tardavano ad essere adottati, è stato quasi sempre riscontrato un atteggiamento di sollecita e produttiva collaborazione con piena soddisfazione degli istanti.

2.9 Pubblico impiego

L'attività dell'ufficio non ha riguardato solo i casi, sui quali il Difensore civico è investito di un potere formale d'intervento, ovvero quelli inerenti il rapporto di lavoro con le pubbliche Amministrazioni (l'area, pur privatizzata, del pubblico impiego). Spesso i cittadini si rivolgono all'ufficio per avere informazioni sui nuovi istituti, che (ormai da qualche anno) stanno rivoluzionando il quadro del diritto del lavoro in Italia. Ricordiamo a questo proposito i decreti legislativi nn.124 e 251/2004 che hanno dato attuazione alla c.d. legge Biagi di "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro". A contattarci per avere chiarimenti e informazioni sulla nuova normativa., che consente di scegliere diversi tipi di contratto, instaurando rapporti di lavoro flessibile sono soprattutto le donne, spesso preoccupate se non diffidenti, nei confronti dei nuovi istituti, introdotti soprattutto per favorire l'aumento dell'occupazione.

Un altro settore che sta vivendo grandi sconvolgimenti è quello previdenziale. La recente riforma (stiamo parlando di lavoro privato) ha introdotto un beneficio economico (il c.d. *superbonus*) per quei lavoratori che abbiano maturato o matureranno il diritto alla pensione di anzianità entro il 31/12/2007 e decidano di continuare a lavorare: dopo l'emanazione, il 6 ottobre 2004, del D.M. sugli "Incentivi al posticipo del pensionamento, attuativo dell'art. 1, commi 12, 13, 14 e 15 della legge 23 Agosto 2004, n. 243", molti cittadini si sono rivolti a noi, per avere chiarimenti sugli aventi diritto, sull'ammontare dell'incentivo e sul relativo regime fiscale, sul procedimento per ottenere il *bonus*, le conseguenze sulla pensione e, infine, la possibilità di continuare a lavorare, comunque, dopo il 1° Gennaio 2008.

La flessibilità nel rapporto di lavoro, sia nel settore privato che in quello della pubblica amministrazione, pone una serie di problemi relativi alle procedure di reperimento dei lavoratori atipici, allo svolgimento del rapporto e alle conseguenze della sua cessazione. In particolare, per quanto riguarda l'impiego pubblico, occorre osservare come le persone che hanno lavorato per lunghi periodi di tempo, a volte per anni, in un ente, hanno acquisito, oltre che professionalità e competenze specifiche, anche una grande conoscenza dell'organizzazione all'interno della quale si trovano ad operare: un'esperienza che risulterebbe costoso far assimilare a dei neoassunti. La previsione di procedimenti di stabilizzazione attraverso percorsi di formazione e lavoro consente l'ingresso dei giovani attraverso una selezione e pertanto non pone problemi sotto il profilo costituzionale (ci riferiamo ovviamente alla regola del pubblico concorso sancita dall'art.97 per l'accesso agli impieghi pubblici). Li pongono invece quelle disposizioni contenute nella finanziaria per il 2005 (l. n. 311/2004), che oltre a porre dei

limiti di spesa per l'assunzione mediante contratti di lavoro a tempo determinato, prorogano al 31 Dicembre 2005 la durata dei contratti formazione e lavoro nella P.A., con la possibilità di trasformarli in rapporti a tempo indeterminato entro un tetto prestabilito.

Nella finanziaria per il 2005 vengono reintrodotte, estendendole a tutti gli enti locali, le limitazioni alle assunzioni: apparentemente, le disposizioni sembrano di maggior favore, dal momento che i vincoli saranno enunciati in un DPCM, previa individuazione dei contenuti in sede di Conferenza Unificata; sotto il profilo sostanziale, tuttavia, non si ravvisa, vista l'indicazione dei risparmi da conseguire, un autentico miglioramento. Peraltro, è da sottolineare come, dopo la sent. n. 390/2004 della Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittime le disposizioni delle leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004 nelle parti in cui ponevano limiti alle assunzioni a tempo indeterminato per la copertura del turn-over, dubbi di legittimità si pongono per quelle nuove previsioni della finanziaria che ripropongono contenuti già censurati dal giudice costituzionale. Inoltre, poiché l'individuazione dei vincoli è demandata ad un DPCM, fino all'entrata in vigore di quest'ultimo, che in passato è stato adottato solo nella seconda metà dell'anno, le possibilità di assunzione a tempo indeterminato per le Regioni e gli enti locali sono nella sostanza precluse.

È ormai un dato ricorrente degli ultimi anni, registrare un incremento delle pratiche in materia di impiego e, in particolare, di pubblico impiego: nel 2004 sono state aperte 71 pratiche e ne sono state chiuse 56.

Ancora una volta dobbiamo evidenziare come il 20% delle pratiche aperte riguardino questioni inerenti a concorsi o a prove selettive: in particolare, vengono spesso lamentate irregolarità nel loro svolgimento, soprattutto nel caso di prove orali; mancata pubblicità dei criteri seguiti dalle commissioni esaminatrici nelle valutazioni; difficoltà nell'ottenere gli atti delle procedure di valutazione. Dobbiamo evidenziare ancora come, proprio in questi casi, si incontrano le maggiori resistenze e difficoltà nella collaborazione da parte delle Amministrazioni interessate.

Un problema di particolare importanza, del quale l'Ufficio si sta tuttora occupando, riguarda la cumulabilità dei benefici previsti dalla l. n. 104/1992 e dalla l. n. 380/2000 a favore dei lavoratori con figli portatori di *handicap* grave e, in particolare, la possibilità di usufruire sia del permesso di assistenza che del congedo parentale. Della questione è stato investito l'ARAN poiché, nonostante la lettera delle norme non sembri porre problemi in ordine all'ammissibilità di entrambi i benefici, è stata riscontrata la resistenza di alcune Amministrazioni, anche operanti nello stesso settore.

2.10 Questioni tributarie

Nel 2004 sono intervenute importanti novità in materia tributaria, delle quali naturalmente l'Ufficio ha dovuto tenere conto e che hanno riguardato le principali imposte sui redditi (modifica dell'Irpef e introduzione dell'Ires). Con riferimento al sistema tributario regionale, invece, siamo in attesa di una compiuta attuazione dell'art. 119 Cost.: recentemente, sono intervenute le sentenze della Corte Costituzionale nn. 37 e 241 del 2004 in materia di Irap e l'ordinanza n. 432 che ha ribadito la piena operatività dell'art. 2, comma 22, della l.n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004) che fa salva sino al 2007 l'applicabilità delle disposizioni legislative regionali sulla Tassa automobilistica che non sono conformi alla normativa statale.

Da sempre le questioni tributarie sono fra quelle maggiormente sentite dai cittadini.

Le numerose richieste di intervento rivolte al Difensore civico sono imputabili sicuramente alla complessità della normativa fiscale ma, purtroppo, anche al rapporto fra i contribuenti ed i Concessionari per l'accertamento che, nonostante qualche miglioramento, appare ancora insoddisfacente, soprattutto quando il Comune affida al Concessionario la completa gestione del tributo.

Con riferimento ai rapporti con la Giunta Regionale Toscana, deve essere dato atto dell'efficienza del Settore Tributi della Regione Toscana che ha permesso all'Ufficio di smaltire in tempi notevolmente rapidi tutte le questioni in materia di Tassa automobilistica regionale, sia nei casi in cui l'istanza era pienamente fondata che nelle ipotesi in cui, invece, in buona fede, il cittadino non aveva ben compreso i termini di scadenza del tributo (questi ultimi casi, spesso, sono stati risolti in via conciliativa).

Per quel che concerne la tipologia delle richieste di tutela pervenute all'Ufficio non si segnalano particolari novità rispetto agli anni scorsi: anche nel 2004 il maggior numero di richieste ha riguardato l'annullamento degli avvisi di accertamento e delle cartelle di pagamento.

Numerose, inoltre, sono state le richieste di sollecito del rimborso da parte dell'Agenzia delle Entrate di crediti tributari, soprattutto con riferimento all'Irpef e all'Iva.

Va poi segnalato che, soprattutto in materia di Ici e di Imposta comunale sulle pubblicità ed affissioni, all'Ufficio si sono rivolti non soltanto i cittadini direttamente interessati ma anche i professionisti (Commercialisti, Ragionieri, Geometri) da loro incaricati. Ciò è accaduto soprattutto con riferimento a contrasti interpretativi insorti con l'Ufficio tributi presente a livello comunale. In questi casi, piuttosto delicati, questo Ufficio ha prestato

attenzione nel distinguere le ipotesi nelle quali detto contrasto concerneva le disposizioni della normativa statale che devono essere uniformemente applicate sul territorio nazionale da quelle relative ad ambiti riservati esclusivamente alla disciplina locale. A questo proposito si può citare la questione interpretativa insorta sulle esenzioni previste in materia di Imposta comunale sulle pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni disciplinate dall'art. 17 del D.Lgs. n. 507/1993 in riferimento alla quale, in assenza di specifiche indicazioni ministeriali (non esistono circolari al riguardo), l'Ufficio ha richiesto un parere al Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero delle Finanze.

Com'era prevedibile, inoltre, nel corso del 2004 sono state presentate alcune richieste di tutela con riferimento al c.d. condono fiscale, dovute al fatto che i cittadini non avevano capito che il mancato rispetto del termine previsto dall'art. 12 della l. n. 289/2002 (finanziaria 2003) per il pagamento della seconda rata (14 aprile 2004) avrebbe comportato la decadenza dall'intero beneficio della sanatoria, cosa che è stata invece più volte espressamente ribadita dalla Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate della Toscana.

L'Ufficio è spesso intervenuto anche per assistere i cittadini in difficoltà economiche nell'inoltrare alla competente Agenzia delle Entrate di un'istanza di rateizzazione del pagamento di cartelle esattoriali.

Anche nel 2004 è proseguito il rapporto positivo di collaborazione reciproca con i Difensori civici locali. Come sempre, le pratiche pervenute all'Ufficio e concernenti Tributi locali sono state trasmesse al Difensore civico locale, laddove istituito; talvolta i Difensori civici locali si sono rivolti al Difensore civico regionale per ottenere un parere utile a risolvere una loro questione interpretativa.

2.11 Sanzioni amministrative

Le pratiche istruite riguardano tutte sanzioni amministrative inflitte per violazione del codice della strada. Fra i casi affrontati quello di alcuni cittadini che si erano visti notificare la cartella esattoriale da parte dell'ente concessionario per la riscossione, senza che fosse stata loro preventivamente comunicata, a mezzo di raccomandata, la contestazione dell'addebito. A seguito di indagini svolte presso l'ufficio Ruoli del Corpo di polizia municipale, abbiamo potuto accertare l'assenza in archivio del materiale cartaceo relativo alla prima notifica della sanzione amministrativa e di conseguenza ottenere l'archiviazione della sanzione con il relativo sgravio della cartella esattoriale a carico del cittadino.

Anche nel 2004 sono sensibilmente aumentate le richieste di intervento da parte di cittadini che contestavano le sanzioni applicate, a seguito di accertamento dell'infrazione con l'Autovelox. A questo proposito dobbiamo segnalare che le apparecchiature per il controllo della velocità in dotazione alle forze dell'ordine rischiano di essere inutilizzabili senza la presenza di un agente accertatore. In questo senso si è pronunciato il ministero delle Infrastrutture, con la nota prot. n. 3610 dell'8/11/2004 a firma di Sergio Dondolini, responsabile della direzione generale della motorizzazione, ma redatta dall'ingegner Mazziotta, nella quale viene precisato che i rilevatori di velocità posti in sede fissa attualmente in uso " sono stati approvati avendo riferimento a norme precedenti al decreto legge n. 151 del 27/06/2003".

Le omologazioni degli autovelox fissi infatti sono antecedenti alla riforma del codice della strada, risalendo ad un periodo in cui le apparecchiature dovevano essere controllate, direttamente o indirettamente da agenti preposti. Adesso che la legge dà la possibilità di usarle in automatico, per farlo è necessario provvedere a nuove omologazioni, pena la nullità delle contestazioni.

Se l'interpretazione del ministero dovesse diventare quella ufficiale, innumerevoli multe con autovelox potrebbero essere annullate. Del resto la nota in questione, è attualmente al vaglio degli uffici competenti per le nuove omologazioni, che sono ben lontani dall'aver concluso il loro lavoro.

Ricordiamo inoltre che tutte le volte che i cittadini si sono rivolti all'ufficio per contestare delle contravvenzioni (le cosiddette "multe"), abbiamo sempre loro fornito una preventiva consulenza sulle possibilità di accoglimento del ricorso da parte dell'autorità competente, svolgendo anche in questo settore un' importante funzione di prevenzione del contenzioso (a vantaggio in definitiva di tutte le parti interessate).

Un altro caso trattato da questo ufficio è quello di alcuni automobilisti che lamentando di avere ricevuto alcuni avvisi di pagamento causati dall'errato versamento di una multa pagata in precedenza. Desta perplessità, a questo riguardo, il fatto che vengano inviati allegati alla notifica dei bollettini con l'importo già stampato e interamente precompilati in ogni parte, quindi in apparenza già *perfetti*, che fuorviano e inducono a trascurare la lettura delle avvertenze a margine. Tali errori determinano un raddoppio della multa (come se non fosse stata a suo tempo pagata) più le spese, detratta la cifra già pagata. E' vero che il pagamento in misura inferiore non ha valore ai fini dell'estinzione dell'obbligazione, ai sensi dell'art. 203 del regolamento del Codice della Strada e che l'art. 389 del Regolamento di esecuzione del Codice della Strada prevede espressamente che nei casi di

pagamento parziale la somma da iscrivere a ruolo sia pari alla differenza tra quella dovuta e l'acconto fornito. Suscita in ogni caso perplessità una disposizione che sanziona chi ha sbagliato nella determinazione dell'importo alla stessa stregua di chi non ha pagato affatto la multa. Nei casi di cui si è occupato l'ufficio, la cifra non pagata, anziché essere ragionevolmente gravata da interessi di mora o al più raddoppiata, era aumentata di circa 30 volte. Sono numerose le persone incorse in errore e non è certo pensabile che tutte abbiano inteso risparmiare pochi euro consapevoli di rischiare diverse centinaia. In questi casi, il Difensore civico ha sempre chiesto l'annullamento del provvedimento, in qualche caso ottenendo la disapplicazione di una norma con ogni evidenza iniqua e irragionevolmente afflittiva. Della questione dei pagamenti effettuati in misura inferiore rispetto al dovuto si era occupata in passato "Mi manda Raitre", trasmissione al termine della quale venne emanato un comunicato del Ministero dell'Interno in cui si affermava che *"le proporzioni tra il pagato e il dovuto sono di per sé talmente macroscopiche che hanno indotto ad una opportuna riflessione sugli effetti aberranti cui può pervenire l'applicazione concreta delle leggi quando non sia sorretta da adeguata ragionevolezza. [...] A tal fine, in presenza di fatti analoghi, le autorità amministrative competenti verranno invitate a disporre la cancellazione del ruolo ai sensi dell'art. 390 dello stesso Regolamento..."*. Non tutte le amministrazioni però si sono attenute a tale indirizzo.

2.12 Accesso alla documentazione amministrativa

2.12.1 La legge di modifica della L. 241/90 – L'iter parlamentare e la nuova disciplina

Il disegno di legge per la modifica della legge 241/90, che incide fra l'altro sul potere attribuito ai Difensori civici dall'art. 25 comma 4 (introdotto con l'art. 15 della legge di semplificazione amministrativa n.340/2000), è stata trasmesso dal Senato (che a sua volta l'aveva ricevuto con modificazioni il 15 gennaio 2004) alla Camera in data 27 luglio 2004, dove è stato esaminato dalla Commissione affari Costituzionali e sono stati resi i pareri favorevoli delle Commissioni Giustizia e Lavoro. Nel febbraio il progetto è stato definitivamente approvato dal Parlamento, divenendo la legge 12 febbraio 2005, n. 15

Nella relazione per l'anno 2003 erano state esaminate diffusamente le novità contenute nell'allora disegno di legge, che incidevano direttamente sulle funzioni dei Difensori civici in

materia di accesso. Ne ricordiamo gli elementi fondamentali: il primo relativo al riparto della competenza territoriale secondo il criterio della sussidiarietà "verticale"; il secondo all'attribuzione alla Commissione per l'accesso di cui all'art. 27 L. 241/90, invece che al Difensore civico regionale, della funzione di riesame dei provvedimenti di diniego degli organi periferici dello Stato che operino sul territorio regionale.

2.12.2 *Il nuovo Statuto della Regione Toscana*

Il testo definitivo del nuovo Statuto toscano ha introdotto, all'art. 54, una profonda innovazione in materia di diritto di accesso, disponendo al primo comma che *"tutti hanno diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi, nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge"*.

La previsione rientra fra quelle che il governo ha impugnato davanti alla Corte costituzionale, ritenendola lesiva dei principi costituzionali di efficienza e trasparenza (art. 97 Cost.), in quanto consentirebbe un controllo sull'attività dell'amministrazione non giustificato dall'esigenza di tutela di interessi giuridicamente rilevanti.

Tuttavia la Corte, con la sentenza n. 372 del 2004 (che peraltro ha "assolto" tutte le disposizioni statutarie impuginate), ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità del primo comma dell' art. 54 dello Statuto, in quanto *"la disposizione che stabilisce il diritto di accesso, senza obbligo di motivazione, ai documenti amministrativi, si conforma al principio costituzionale di imparzialità e di trasparenza dell'azione amministrativa ed è altresì del tutto coerente con l'evoluzione del diritto comunitario. Inoltre va considerato ...che anche nella legislazione statale, ad esempio in materia di tutela ambientale, sono previste ipotesi di accesso ai documenti amministrativi senza obbligo di motivazione"*.

La legge regionale alla quale lo Statuto espressamente rinvia dovrà, secondo le indicazioni dell'art. 54, prevedere ipotesi di esclusione dell'accesso per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite e definire le modalità di esercizio del diritto (tali da assicurare il temperamento dell'interesse del richiedente con l'interesse pubblico).

2.12.3 *I casi più rilevanti*

La maggioranza delle pratiche (circa 40) aperte in materia di diritto di accesso hanno riguardato il riesame di provvedimenti

espressi di diniego o differimento, o di silenzio rifiuto, facendo registrare un incremento rispetto all'anno precedente.

In altri casi, meno numerosi, l'ufficio è intervenuto a sostegno dei cittadini che richiedevano di accedere a documenti amministrativi, ma senza poter ricorrere allo strumento del riesame, perché la sua utilizzazione era divenuta per vari motivi impraticabile.

L'ufficio è intervenuto anche in casi non direttamente riconducibili alla fattispecie del diritto di accesso, come la mancata conclusione del procedimento nel termine previsto dalla legge o dal regolamento (circa 15 pratiche), o la mancata o insufficiente motivazione di provvedimenti.

2.12.4 Analisi delle criticità dell'attività del difensore civico in tema di accesso agli atti

E' a nostro parere doveroso, in un esame sintetico dell'attività svolta dal Difensore civico in materia di tutela procedimentale e in particolare di diritto di accesso, riferire anche delle questioni problematiche e non solo dei casi conclusi con la soddisfazione del ricorrente, che pure sono stati la maggioranza.

Le criticità si sono manifestate soprattutto in merito alla competenza del Difensore civico regionale ad intervenire presso gli organi periferici dello Stato e presso gli enti locali sprovvisti di difensore civico.

Ricordiamo ad esempio quelle sono sorte, in occasione di interventi ex art. 25 L241/90, nei confronti delle questure e prefetture, che pure, in quanto organi periferici dello Stato operanti sul territorio regionale sono assoggettate al potere di intervento del Difensore civico regionale ai sensi dell' art. 16 della L. 127/97. Precisiamo che l'ufficio è intervenuto presso queste amministrazioni, limitatamente alle materie che non rientrano nella gestione della difesa, giustizia e sicurezza pubblica, nel pieno rispetto delle previsioni di legge. Tuttavia, in più di una occasione le stesse amministrazioni hanno sostenuto l'incompetenza del Difensore civico ad attivare lo strumento del riesame, alla luce di quanto espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 112/2004. Secondo l'interpretazione statale, la sentenza, avendo circoscritto l'esercizio del potere sostitutivo - in caso di omissione di atti obbligatori per legge - agli organi di governo, avrebbe fatto venire meno anche il potere del Difensore civico regionale previsto dall'art. 25 della L. 241/1990. A questa eccezione, l'ufficio, pur non potendo che prendere atto delle posizioni assunte, ha replicato che la funzione prevista dall'art. 25 L. 241/90 non costituisce esercizio di potere sostitutivo, ma un rafforzamento della tutela del diritto di accesso.

Oggi, la nuova formulazione dell'art. 25 ha eliminato alla radice la ragione del contendere, stabilendo che, per tutte le amministrazioni periferiche dello Stato, la richiesta di riesame deve essere inoltrata presso la Commissione nazionale per l'accesso di cui all'art. 27, con ciò gravemente limitando la tutela dei cittadini.

Anche alcuni enti locali sprovvisti di difensore civico, nei confronti dei quali l'ufficio è intervenuto per chiedere il riesame ex art. 25, in forza del principio di sussidiarietà di cui al Titolo V Cost., hanno negato la competenza del difensore civico regionale sulla base della sentenza sopra richiamata. Ad essi abbiamo risposto che, a parte la diversità delle fattispecie (la già ricordata estraneità dell'istituto del riesame rispetto al potere sostitutivo), la preclusione nei confronti del cittadino di avvalersi della tutela ex art. 25 L. 241/90 per il solo fatto che il Comune in cui è residente è sprovvisto di difensore civico, lede il principio di uguaglianza e fa venir meno il potere dovere della Regione di esercitare le funzioni che rivestono interesse unitario su tutto il territorio regionale (funzione che il legislatore costituzionale ha previsto espressamente nell'art. 118 Cost. e che costituisce un corollario del principio di sussidiarietà). Questa, che all'epoca dei fatti era una semplice interpretazione, trova oggi un riscontro puntuale nella legge di modifica dell'art. 25 L. 241/90, nella parte in cui dispone espressamente che, qualora il difensore civico locale non sia stato istituito, *"...la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore"*.

2.12.5 Rapporti con la difesa civica locale

La funzione di riesame dei provvedimenti degli enti locali in tema di accesso alla documentazione amministrativa è destinata a consolidarsi, alla luce di quanto previsto nella legge di modifica della L. 241/90. Pertanto è necessario assicurare su tutto il territorio regionale uniformità e coerenza nella trattazione dei casi: questo sia per dare risposte efficaci al cittadino che per garantire un utilizzo dell'istituto sistematico e aggiornato con le più recenti interpretazioni giurisprudenziali (che debbono essere necessariamente tenute presenti nell'espletamento della funzione). Uno strumento senz'altro idoneo al perseguimento di questi obiettivi è rappresentato dalla rete toscana della difesa civica, che insieme all'ufficio sta provvedendo all'approfondimento di questo tema specifico con l'auspicio di giungere alla definizione condivisa di procedure e alla creazione di banche dati.

2.13 Attività produttive

2.13.1 *La riforma del Testo unico sul turismo*

Il settore del turismo nel 2004 è stato interessato da una riforma molto importante, quella approvata con la L.R. n. 14 del 17/01/2005 (pdd 363), "Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000 n. 42 (Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo)".

Sulla proposta di legge l'ufficio, anche su sollecitazione degli operatori del settore, ha avuto modo di esprimere rilievi e osservazioni, di cui diamo brevemente conto.

Guide turistiche

Un punto osservato dal Difensore civico, che aveva suscitato le preoccupazioni dell'associazione Guide turistiche era quello relativo alla modifica dell'art. 100 del Testo Unico. In sostanza si temeva che la modifica introdotta consentisse di svolgere il servizio di guida turistica, anche a soggetti non muniti di licenza, con evidente pregiudizio di tutti coloro che si erano formati come guide autorizzate negli anni di vigenza del Testo Unico.

Il Consiglio regionale ha accolto le osservazioni della Difensore civico, riproposte peraltro dalla stessa associazione delle Guide durante le consultazioni.

Accompagnatori turistici

L'ufficio, su sollecitazione della associazione accompagnatori turistici, ha affrontato il problema della nuova disciplina introdotta dalla L.R. 42/2000. Quest'ultima ha operato una sorta di liberalizzazione della professione, prevedendo che vi si possa accedere per soli titoli. Coloro che avevano conseguito l'abilitazione prima dell'entrata in vigore della nuova legge, dovendo superare un esame specifico, si sono sentiti danneggiati dalle nuove disposizioni. Fra l'altro la legge prevede che i corsi per il conseguimento dell'abilitazione professionale non verranno più tenuti dalle province, come in passato, ma da agenzie accreditate e questo rende ancora più critica la situazione degli accompagnatori abilitati anteriormente al 2000.

Per venire incontro in qualche modo alle loro esigenze, è stata proposta di introdurre una norma transitoria che offrisse loro la possibilità di conseguire l'abilitazione all'esercizio della professione di guida. La proposta, accompagnata da osservazioni che ne illustravano diffusamente le motivazioni, sottolineando il pregiudizio subito dai "vecchi" accompagnatori, in questo caso però, non ha avuto seguito.

2.13.2 *La nuova normativa sul commercio*

Anche sulla proposta di legge regionale in materia di commercio (poi divenuta la L.R. n. 417/2004, Codice del Commercio) il Difensore civico ha avuto modo di esprimere le proprie osservazioni.

In quell'occasione il difensore civico ha richiamato l'esigenza, espressa più volte dagli operatori disabili che si rivolgono all'ufficio, di riservare un numero minimo di posti a soggetti portatori di handicap, in relazione alle dimensioni del mercato o della fiera.

2.13.3 *La tutela del consumatore*

La proposta di deliberazione n. 1008 "Indirizzi programmatici per il triennio 2004-2006 in materia di tutela dei consumatori e degli utenti ai sensi dell'art. 4 legge regionale 12 gennaio 2000, n. 1 (Norme per la tutela e la difesa dei consumatori)", è stata oggetto di alcune osservazioni in sede di consultazione presso le competenti commissioni consiliari.

In particolare è stato osservato che nonostante la proposta contenesse prescrizioni e indicazioni sui rapporti fra gli utenti e i gestori dei servizi pubblici locali, non veniva mai richiamato il ruolo che il difensore civico svolge in questo contesto, in quanto unico organo pubblico deputato per legge alla tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini-utenti.

Abbiamo chiesto pertanto le opportune integrazioni con riferimento, in particolare al par. 3.2. "Analisi d'impatto", che descrive i punti di debolezza del sistema, nonché i relativi correttivi da introdurre, proponendo di attribuire alla difesa civica un ruolo di raccordo e mediazione tra privati cittadini e soggetti pubblici. In questo modo si risponde anche all'esigenza, espressa in particolare al terzo punto, di realizzare una maggiore integrazione e un miglior coordinamento tra i tanti soggetti istituzionali e non istituzionali che operano nel sistema.

Abbiamo sottolineato inoltre che queste considerazioni trovano conferma e riscontro nel paragrafo successivo (cfr. in particolare il punto 3.3.5 del par. 3.3), che tra le priorità indicate per il prossimo triennio prevede l'incentivazione della "collaborazione fra associazioni di consumatori, enti che erogano servizi pubblici locali, associazioni di categoria ed istituzioni pubbliche, sia "allo scopo di definire iniziative concordate volte ad ottenere una regolamentazione del mercato e delle tariffe più equa, nonché servizi efficienti e di qualità, monitoraggio dei contratti, dei prezzi e delle tariffe applicate, delle carte dei servizi", sia " a promuovere il raccordo fra le modalità extragiudiziali di risoluzione delle controversie", soluzione questa che rinvia ad una

delle fondamentali funzioni attribuite dalla legge al difensore civico locale.

Sono stati pertanto proposti alcuni emendamenti, diretti a modificare la disciplina nel senso indicato dalle osservazioni dell'uffici, che peraltro sono stati integralmente recepiti.

2.14 Il diritto allo studio universitario

La materia ha coinvolto direttamente le ARDSU, per questioni relative alle graduatorie per il posto alloggio. La modifica dei criteri di merito in occasione del passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento universitario, ha comportato non poche difficoltà interpretative del nuovo regolamento adottato dalla Azienda del diritto allo studio di Firenze.

Per le contestazioni relative alle tasse universitarie, l'indicazione dell'ufficio è stata quella di rivolgersi al Garante dei diritti degli studenti, istituito presso l'Università degli studi di Firenze. Il Garante, durante la trattazione di uno di questi casi, ha formulato un parere che è stato ripreso e utilizzato poi, in via generale, per la redazione del Manifesto degli Studi dell'anno accademico 2004-2005. In sintesi, è stato affermato che il principio della proporzionalità dell'imposizione tributaria vale anche quando l'autocertificazione del reddito sia stata presentata fuori dal termine perentorio. Nel caso di specie, dal momento che il ritardo non era imputabile a caso fortuito o a forza maggiore, non si dubitava certo che all'Università spettasse un indennizzo a titolo di sanzione. Tuttavia la sanzione non può consistere nel pagamento dell'importo più alto della tassa universitaria, perché in questo modo finirebbe per essere "eccessivamente punitiva, non sostenibile dalle famiglie a reddito basso". Non è accettabile infatti la presunzione (semplice) che l'inosservanza delle regole stabilite dall'Università in materia di tasse (e, quindi, anche il rispetto del termine per l'autocertificazione) "rappresenti la dimostrazione di una situazione reddituale dello studente superiore al limite delle fasce previste".¹ Si ricorda che il Manifesto degli studi per l'anno accademico in corso ha fatto propria questa posizione, prevedendo, in caso di ritardo nella presentazione della autocertificazione, la applicazione di una sanzione di importo di gran lunga inferiore a quello del massimo delle tasse.

Il Difensore civico ha chiesto e ottenuto che la nuova regola venisse applicata retroattivamente anche a favore degli studenti che avevano sollevato la questione e che, in un primo tempo, avevano ricevuto una risposta negativa da parte dell'Università.

¹ Dal parere del Garante dei diritti degli studenti dell'Università di Firenze.

3 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA

Il nuovo Statuto regionale, oltre a delineare in modo più puntuale (specie se confrontato con l'art. 61 del vecchio Statuto che lo aveva "pionieristicamente" introdotto nell'ordinamento regionale) la figura e le funzioni del Difensore civico regionale, rinvia ad una apposita legge il compito di promuovere "l'istituzione della difesa civica locale". Il riconoscimento a livello statutario di un sistema integrato di difesa civica, risponde all'esigenza di definire, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica a "rete", improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti i soggetti che esercitano funzioni pubbliche. I servizi del difensore civico regionale, le convenzioni tra quest'ultimo e gli enti locali, la Conferenza regionale dei difensori civici della Toscana, la reciproca collaborazione fra i difensori civici costituiscono gli elementi portanti della rete che deve essere ulteriormente sviluppata per ricercare tutte le soluzioni che favoriscano la buona amministrazione e il rispetto dei diritti dei cittadini.

La rete della difesa civica locale della Toscana nel 2004 ha ricevuto complessivamente oltre 2000 istanze, ed è stata registrata un'attività particolarmente intensa da parte di molti difensori civici locali. A titolo esemplificativo si ricorda che le istanze ricevute dal Difensore civico del Comune di Firenze sono state 447, quelle ricevute dal Difensore civico del Comune di Viareggio 290, quelle ricevute dal Difensore civico del Comune di Arezzo 248 e rispettivamente 121, 116, 130 e 111 quelle ricevute dai Difensori civici dei Comuni di Pisa, di Piombino, dal Difensore civico della Provincia di Arezzo e dai Difensori civici dei Comuni di Incisa, Figline e Rignano sull'Arno.

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

Per la realizzazione di una rete territoriale di difesa civica locale, obiettivo previsto anche nel nuovo Statuto della Regione Toscana, può essere utilizzato anche lo strumento della convenzione. Quest'ultimo anzi, può essere lo strumento migliore

(o comunque preferibile) specialmente per i comuni più piccoli, che possono usufruire così di strutture, di risorse e di competenze messe a disposizione dagli enti di dimensioni maggiori (Regione, Provincia, ecc...). Della convenzione con il Difensore civico regionale si avvalgono, a titolo oneroso, le Comunità Montane della Montagna Fiorentina e del Mugello e la Provincia di Firenze. Queste convenzioni risultano estremamente impegnative per i funzionari dell'ufficio che prestano assistenza ai cittadini "in loco" (nella sede della Comunità montana del Mugello a Borgo San Lorenzo ogni 1° e 3° martedì del mese; nella sede della Comunità montana Montagna Fiorentina a Rufina ogni 1° martedì del mese ed ogni 3° venerdì del mese). L'attività in questione, come avevamo evidenziato anche nella relazione dell'anno scorso, rappresenta un'esperienza importante di difesa civica "integrata". Infatti la stessa persona si trova a ricoprire ad un tempo il ruolo di rappresentante del Difensore civico regionale (che com'è noto è competente nei confronti della Regione, delle Aziende regionali, delle Aziende Sanitarie ed anche delle amministrazioni periferiche dello Stato) e quello di difensore civico dell'ente locale convenzionato (pertanto competente rispetto a tutti gli uffici del Comune e degli enti gestori dei pubblici servizi).

Per quanto riguarda l'attività svolta (in appendice sono inseriti dei grafici di sintesi) presso la Montagna Fiorentina (25 pratiche in totale) non sono state riscontrate criticità ricorrenti: ogni intervento infatti ha avuto un oggetto a se stante, spaziando da problemi di tipo urbanistico (come quelli inerenti l'esproprio, la concessione edilizia, le strade vicinali e le servitù) a quelli tributari (in particolare l'ICI), nonché a quelli legati ai servizi pubblici (nello specifico un problema legato all'erogazione dell'acqua) fino ad arrivare a quelli dell'assistenza sociale (assistenza domiciliare e il pagamento di una retta di parte sociale).

Le istanze trattate nella Comunità Montana del Mugello sono state in totale 38. Diverse pratiche riguardano il settore dei tributi (in particolare l'imposta comunale sulle pubblicità ed affissioni), quello dei pubblici servizi (con specifico riferimento ai problemi idrici) e dell'urbanistica. Su vari aspetti legati all'urbanistica (abitabilità ed agibilità degli immobili, parcheggi, servitù ed usi civici, strade vicinali, viabilità) sono stati sentiti i Comuni di Borgo San Lorenzo, di San Piero a Sieve, di Barberino del Mugello e di Firenzuola. Non sono mancate istanze anche sul tema dell'accesso agli atti, delle sanzioni amministrative (riferite alla presenza di autovelox) e dell'assistenza sociale (contributi e parcheggi riservati ai portatori di handicap).

In forza della convenzione con la Provincia di Firenze l'ufficio ha trattato n. 32 istanze, di cui la maggior parte (n. 12) relative al settore urbanistica e dei trasporti (in particolare viabilità ed espropri), alcune riferite al pubblico impiego (n. 6 in tema di

formazione, mobilità e part-time) ed altre inerenti la mancata attivazione del procedimento amministrativo (n. 3), il diritto di accesso agli atti e le attività produttive.

4 LA COOPERAZIONE EUROPEA ED INTERNAZIONALE

Il Difensore civico regionale è membro del Direttivo dell'E.O.I. (European Ombudsman Institute), una delle organizzazioni internazionali degli Ombudsman che, insieme all'I.O.I. (International Ombudsman Institute), alla F.I.O. (Federazione Iberoamericana dell'Ombudsman), all'A.O.M.F. (Associazione degli Ombudsmen e Mediatori della Francofonia), all'Asian Ombudsman Association si propone di far conoscere, attraverso conferenze e pubblicazioni, l'istituto dell'ombudsman, effettuare ricerche e promuovere scambi di esperienze a livello internazionale. In tale veste il Difensore civico ha partecipato al Direttivo dell'E.O.I. che si è riunito a Rotterdam e all'Assemblea dell'E.O.I., che si è svolta a Budapest il 10 maggio. Qui si è tenuto anche un Convegno su "La difesa delle minoranze e le realtà del difensore civico". Questo tipo di incontri internazionali cui partecipano sia Stati con una solida esperienza democratica, (le "democrazie mature"), che Stati che si sono affacciati alla democrazia solo in tempi relativamente recenti (i paesi dell'ex Unione sovietica e le c.d. democrazie popolari) fanno emergere un diverso ruolo degli Ombudsmen, che operano nelle diverse realtà. Mentre nei paesi dell'Europa occidentale e settentrionale, che rappresentano le "democrazie mature" gli Ombudsmen svolgono soprattutto un'azione di stimolo nei confronti delle amministrazioni per il miglioramento della qualità dei servizi (oltre che di garanti dell'imparzialità amministrativa), in quelli dell'Est europeo, "le giovani democrazie" gli Ombudsmen sono prevalentemente impegnati in un'azione di tutela dei diritti umani di prima generazione e di sostegno al consolidamento degli istituti democratici. In queste realtà è fondamentale infatti informare i cittadini sui propri diritti, incoraggiarne la partecipazione sociale e politica.

Dal quadro complessivo degli interventi svolti all'interno del Convegno di Budapest, sono emersi sia aspetti comuni (probabilmente prevalenti) che profonde differenze nella configurazione istituzionale e nella disciplina degli Ombudsmen europei. Cerchiamo di abbozzarne un quadro sintetico:

- la previsione dell'Ombudsman nazionale nella maggior parte dei casi si basa sulla Costituzione (ad eccezione di Francia, Regno unito, Irlanda del Nord e Belgio);
- l'Ombudsman è nominato dal Parlamento o su proposta del Parlamento, tranne il Mediatore francese che viene nominato dal Presidente della Repubblica e l'Ombudsman greco di nomina governativa;

- nella maggior parte degli Stati non viene richiesto alcun titolo specifico per la nomina dell'Ombudsman;
- il mandato di solito va dai 4 ai 6 anni, periodo rinnovabile, salvo che in Francia, oppure è prevista la nomina fino ad una certa età (65 anni nel Regno Unito);
- l'Ombudsman è una persona singola, tranne in Austria e Svezia dove vi è un organo collegiale;
- l'ambito di competenza riguarda le amministrazioni nazionali e locali, generalmente non è esteso agli organi giurisdizionali, tranne che in Finlandia e Svezia;
- è attivato direttamente dai cittadini, tranne il Mediatore francese e il Commissario britannico che devono essere investiti da un membro del Parlamento;
- quasi sempre può agire d'ufficio (ad eccezione del Regno Unito, Irlanda del Nord e Francia);
- la maggior parte degli Ombudsmen possono proporre al Parlamento, o nel caso francese al Governo, di abrogare, riformare o adottare testi legislativi; tutti possono sottoporre al Parlamento poteri specifici e sono tenuti a presentare una relazione annuale sulle loro attività.

Nel 2004 Il Difensore civico ha intrattenuto stretti rapporti con il Mediatore europeo, Professor Nikiforos Diamandouros, riconfermato al suo secondo mandato l'11.1.2005 dal Parlamento europeo. Si ricorda che il Mediatore europeo esercita un duplice ruolo: quello di strumento ausiliario del Parlamento europeo per il controllo dell'operato della Commissione e quello di strumento di garanzia per i cittadini nei confronti dell'amministrazione comunitaria. L'attività del Mediatore (2611 casi esaminati dal Mediatore nel 2003) è stata illustrata da un membro della sua segreteria, la Dr.ssa Ida Palumbo, in un intervento tenuto il 14.10.2004 all'interno della Rassegna "Dire e Fare", in occasione della presentazione (e della sottoscrizione) della Carta della difesa civica locale in Toscana.

Durante l'esposizione sono state richiamate le disposizioni comunitarie che fissano la competenza del Mediatore e disciplinano il procedimento seguito per la trattazione dei casi. Recita in proposito l'art. 195 del Trattato di Maastricht: "è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di Giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali". Il Mediatore inoltre "di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne che i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il Mediatore

constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di 3 mesi per comunicargli il suo parere. Il Mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione interessata". Sono state fatte ulteriori precisazioni circa i tempi di presentazione dell'istanza (la denuncia del caso di cattiva amministrazione deve avvenire entro 2 anni dall'avvenuta conoscenza del ricorrente) e della necessità che l'istanza, in analogia alle petizioni, abbia forma scritta.

Si ricorda, infine, che il difensore civico regionale ha partecipato, insieme a molti altri difensori civici regionali, alla Tavola Rotonda degli Ombudsmen regionali di Barcellona (2-3-luglio 2004), organizzata dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dal Congresso dei poteri locali e regionali, sul tema "Diritti umani e amministrazioni regionali e locali". Scopo dell'incontro, che riprende una problematica già affrontata dalla Conferenza di Messina nel novembre del 1997 è stato quello di dare nuovo impulso a forme di cooperazione tra gli Ombudsmen e le altre Istituzioni per l'esame dei problemi relativi alle possibili interferenze – nel lavoro quotidiano dei Difensori civici - tra pratiche di cattiva amministrazione e violazione dei diritti umani.

Tra le questioni di maggior rilievo emerse nel corso dell'incontro ricordiamo:

- a) la discussione sul ruolo dei Difensori civici in relazione ai soggetti in condizione sociali disagiate. Sotto questo profilo risulterebbe sfumata la distinzione tra il mandato tradizionale del Difensore civico – diretto alla prevenzione della cattiva amministrazione – e la funzione di tutela dei diritti umani agli stessi affidata;
- b) il problema del diritto all'abitazione come fondamentale necessità umana che ogni società dovrebbe garantire per tutti i cittadini e senza distinzioni. Si è dovuto constatare che nelle legislazioni nazionali esistono ancora standard molto differenti nella determinazione degli strumenti di tutela e di promozione del diritto alla casa;
- c) il ruolo dei Difensori civici nel garantire il diritto ad un ambiente salubre, anch'esso qualificato come fondamentale diritto sociale ma distinto dal diritto alla salute. La distruzione dell'ambiente rappresenta una violazione dei diritti dell'uomo ed in questo senso l'attività di monitoraggio svolta dai Difensori civici può svolgere una funzione importante.

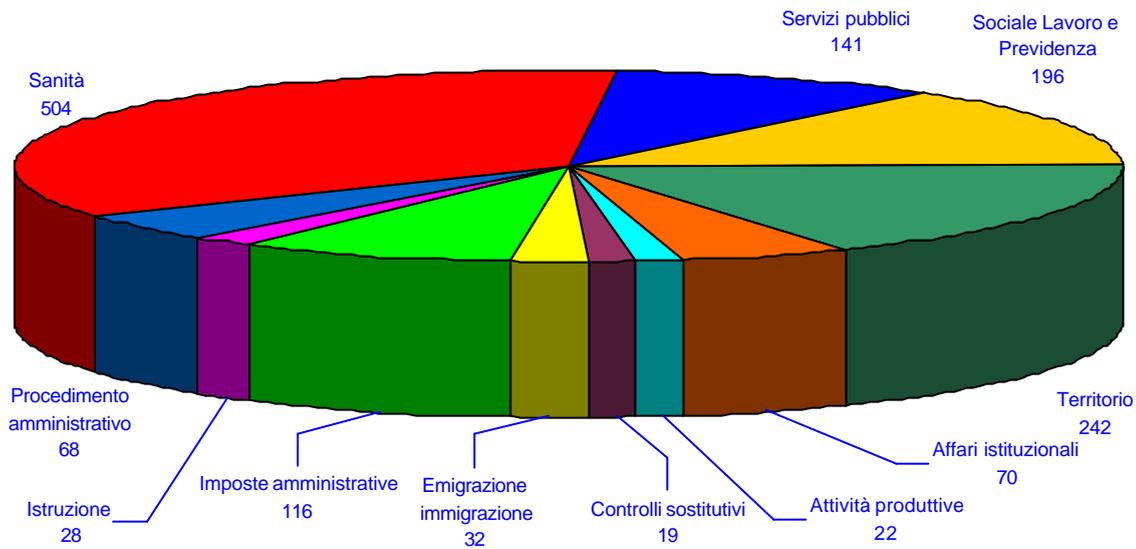
APPENDICE

Tabelle

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

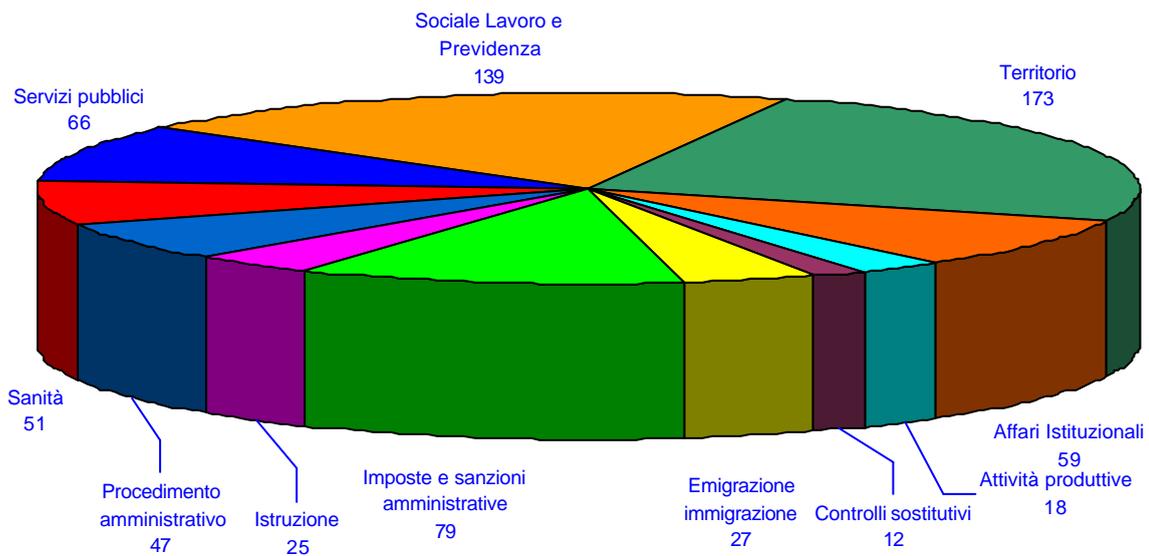
PRATICHE APERTE NEL 2004

Totale 1438



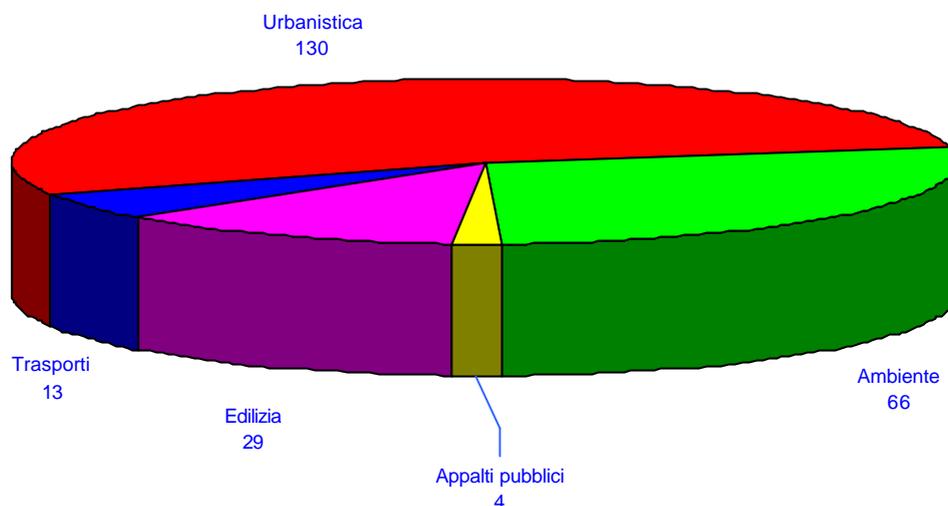
PRATICHE CHIUSE NEL 2004

Totale 696



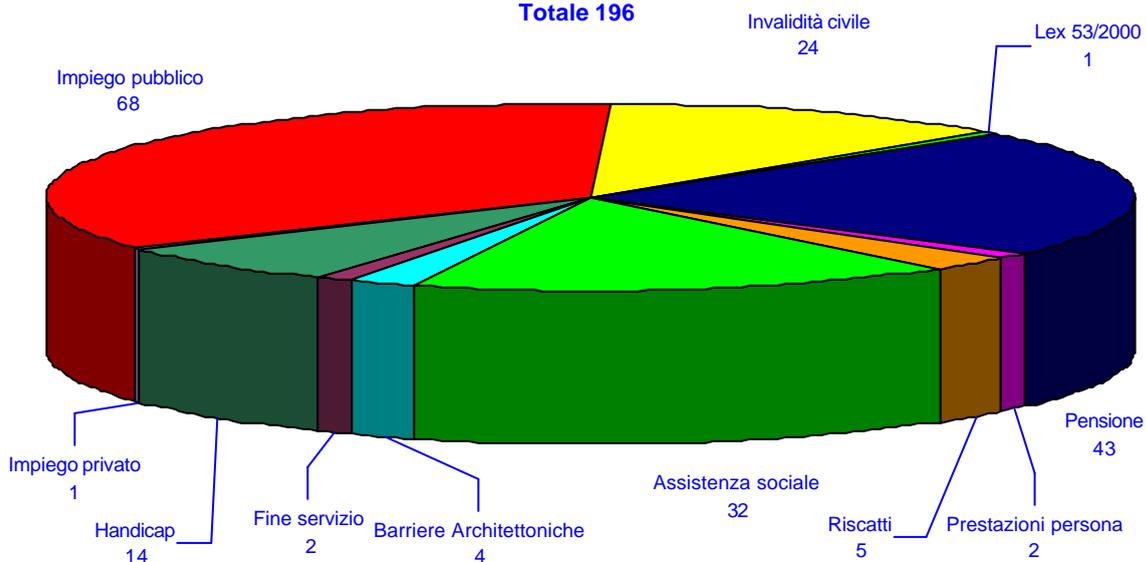
PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE TERRITORIO

Totale 242



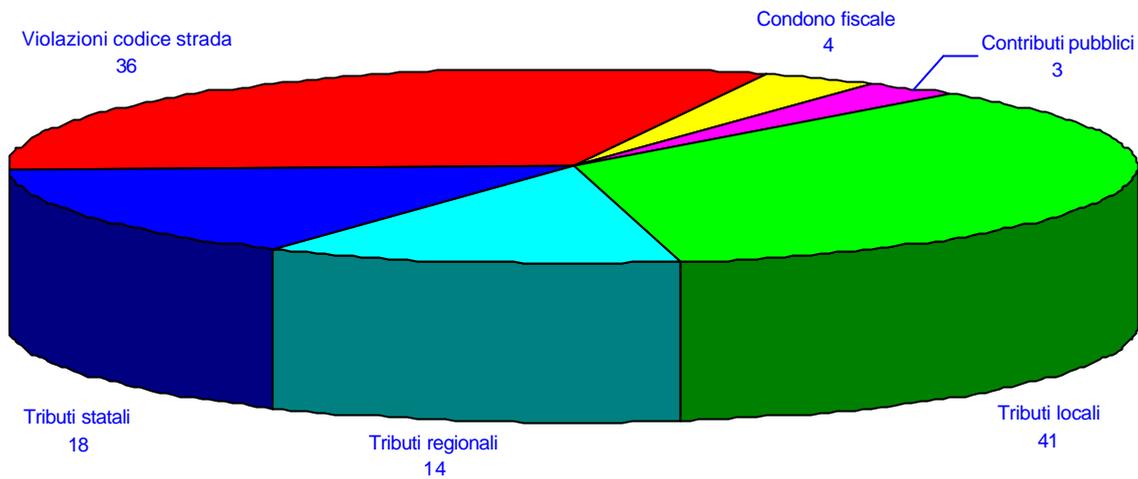
PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE SOCIALE LAVORO E PREVIDENZA

Totale 196



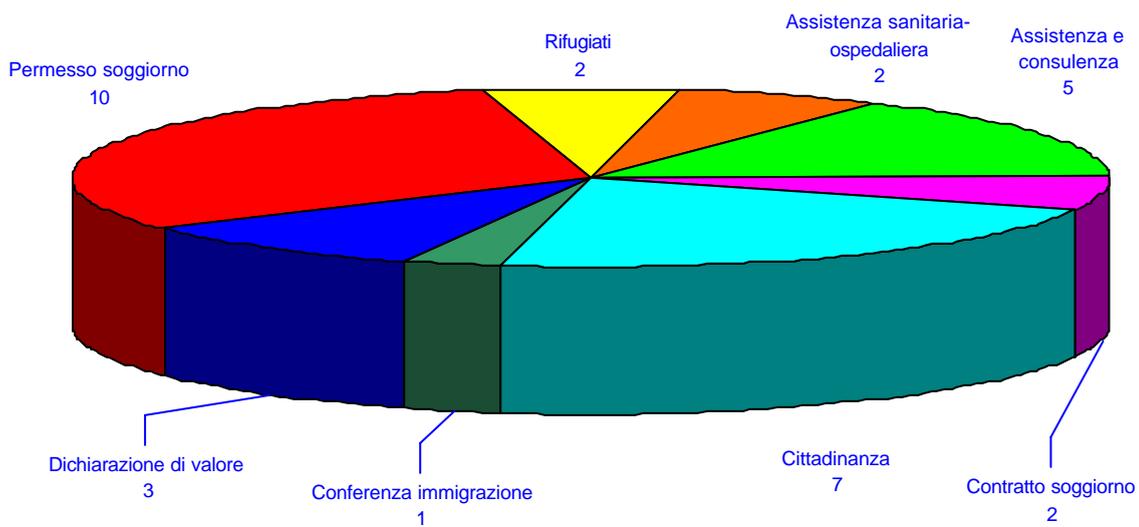
PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE IMPOSTE E SANZIONI AMMINISTRATIVE

Totale 116



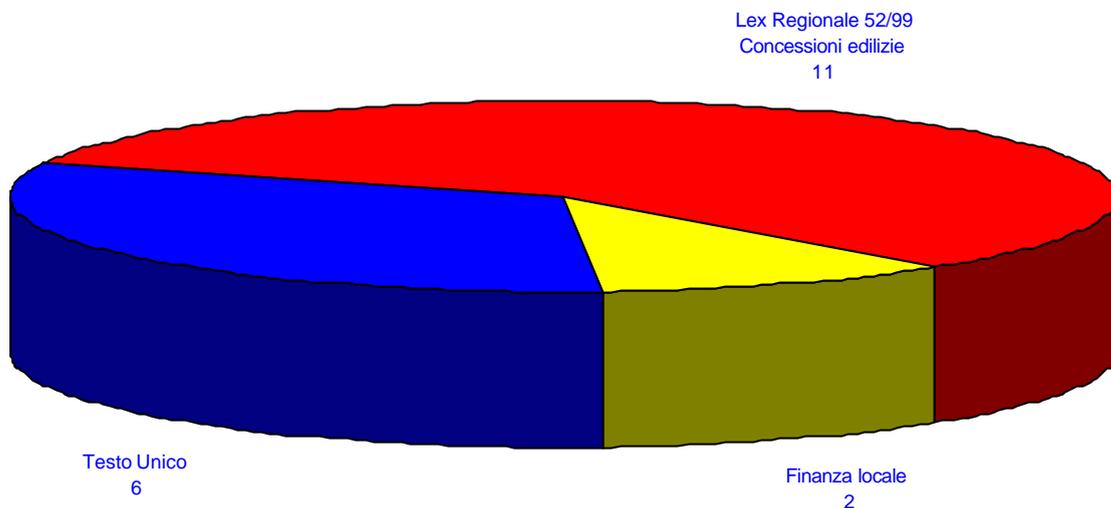
PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE IMMIGRAZIONE EMIGRAZIONE

Totale 32



PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE CONTROLLI SOSTITUTIVI

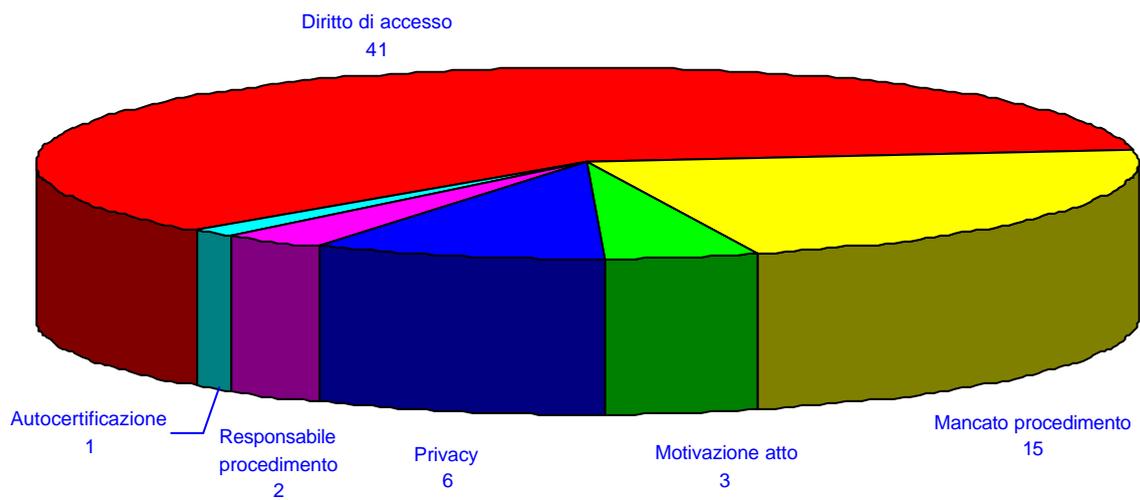
Totale 19



PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE PROCEDIMENTI

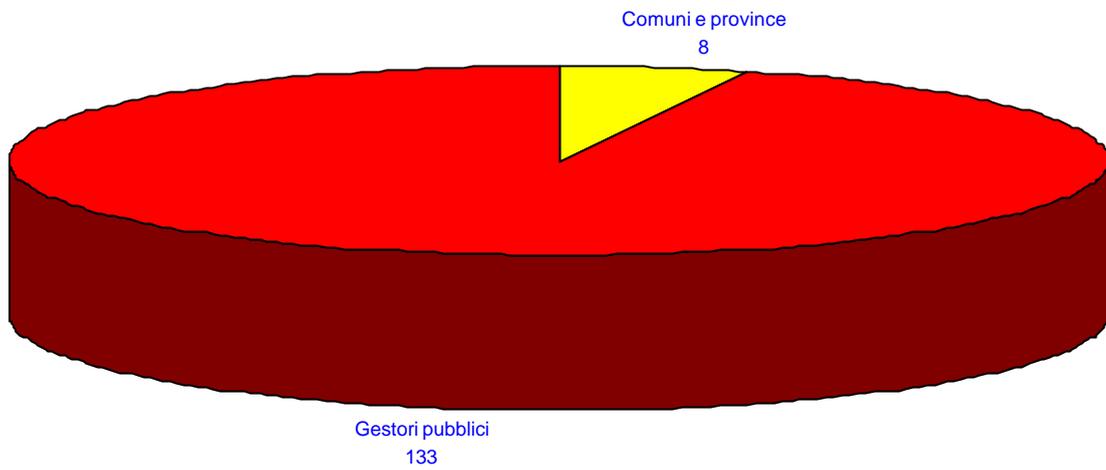
AMMINISTRATIVI

Totale 68



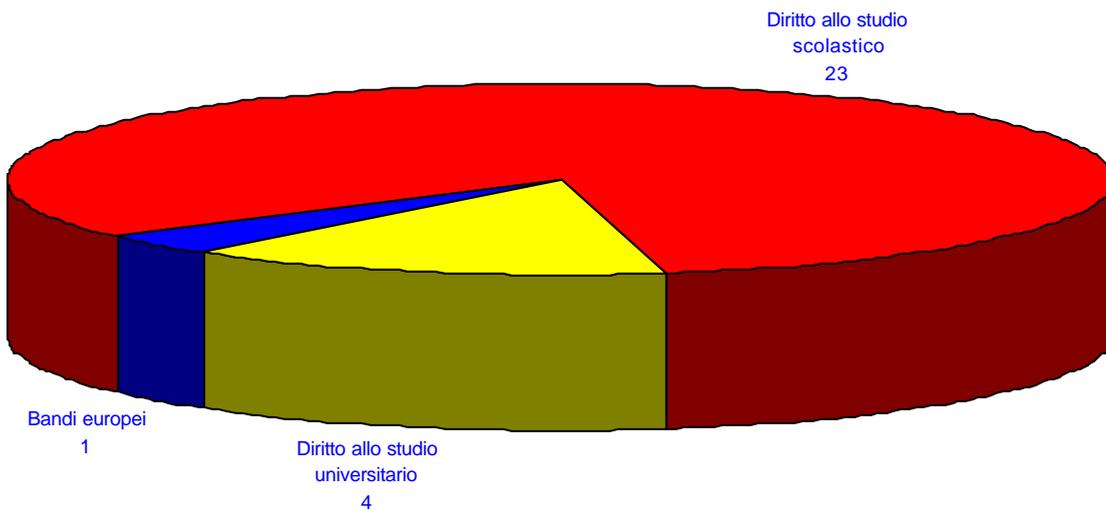
PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI

Totale 141



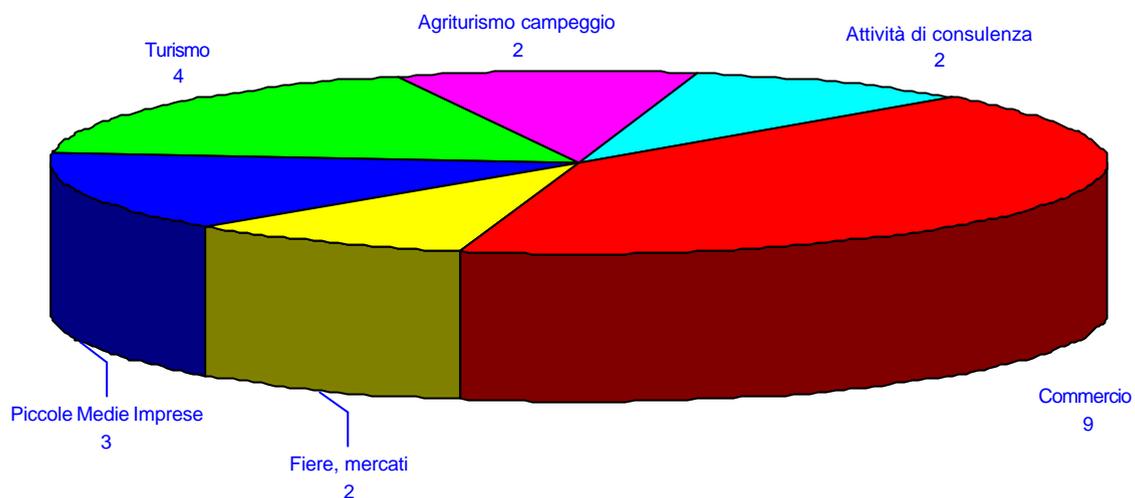
PRATICHE APERTE NEL 2004 NEL SETTORE ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Totale 28



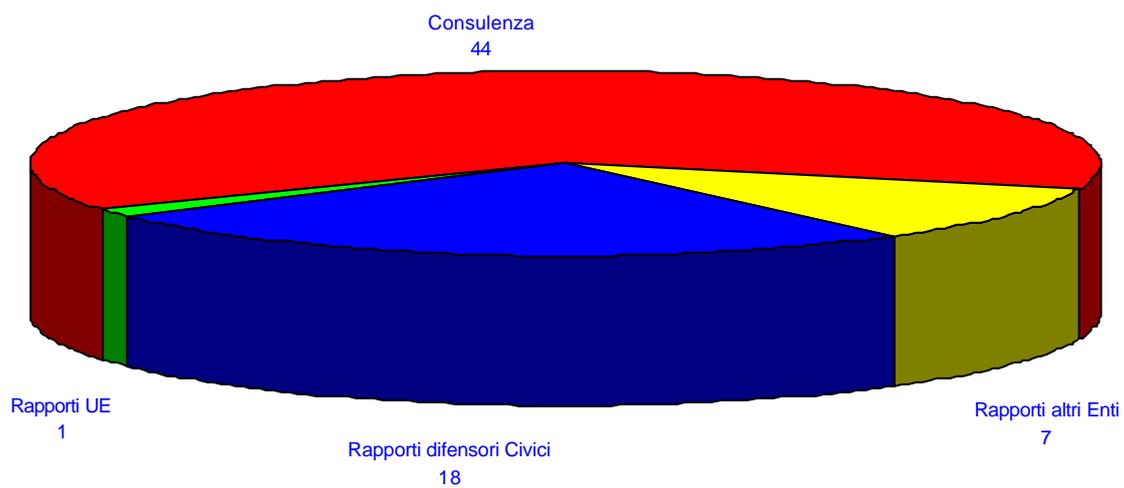
PRATICHE APERTE NEL 2004 NEL SETTORE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Totale 22



PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE AFFARI ISTITUZIONALI

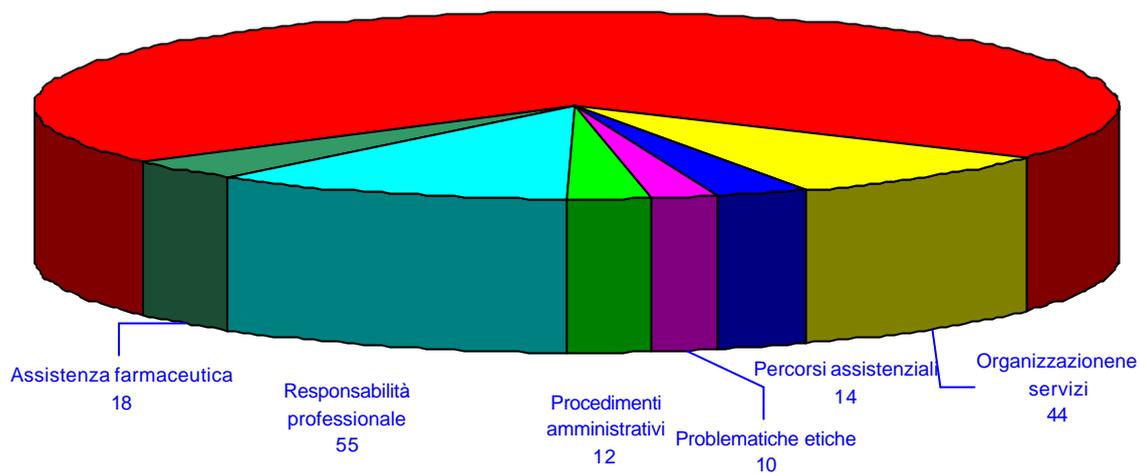
Totale 70



PRATICHE APERTE NEL 2004 PER IL SETTORE SANITÀ

Totale 504

L. 210/92
351



Statistiche in materia di responsabilità professionale

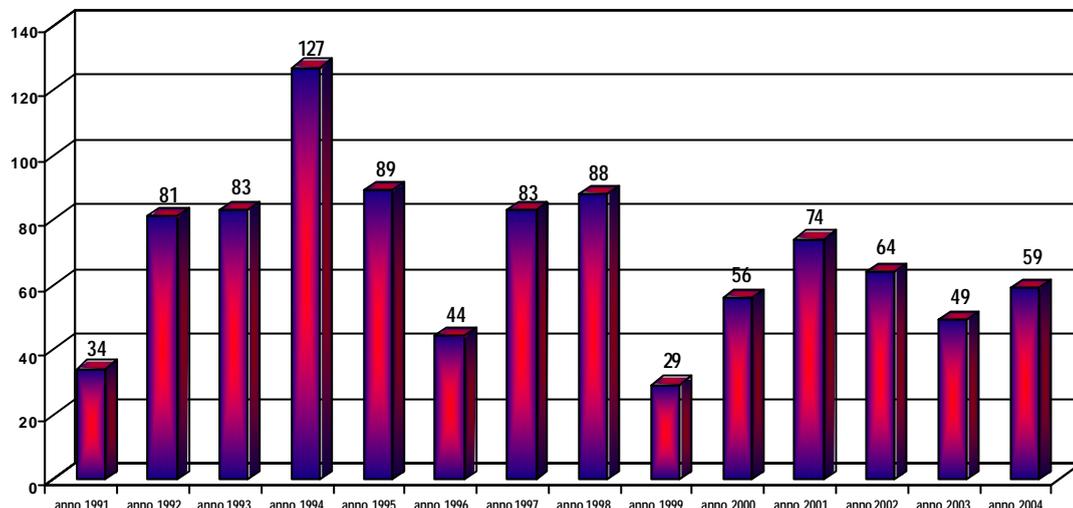
In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2003, 960 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

Al fine di poter rendere più leggibile la statistica si sono aggregate le annate dal 1991 al 1994.

Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 31-12-2004												
Totale 960 pratiche												
Disciplina	1991-1994	anno 1995	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	anno 2004	Totale
Anatomia Patologica	2	1					1	1	1		1	7
Anestesia e	7	2		1	2		1	3	2		1	19
Cardiochirurgia	5	1		1	2		1					10
Cardiologia	6	3		2	1	1	2					15
Chirurgia generale	5	1	6	9	1	4	7	1	7	4	7	141
Chirurgia maxillo	2	1	1	1								5
Chirurgia Vascolare	7	1		1								9
Dermatologia	3	1	1									5
Ematologia	1			1								2
Endocrinologia	2				1							3
Fisiochiroterapia	4		1	1				3		1	1	11
Gastroenterologia	4	1		2								7
Malattie Infettive	1			1								2
Medicina Generale	3	6	1	8	1	6	1	7	8	1	1	136
Medicina di Base	8	1	2	3	1		3	1	5	3	1	28
Neurochirurgia	3	1		1	2			1	2		1	11
Neurologia	0			1	1	1	1		3		1	8
Oculistica	7	1	1	3	1	1	4	3	3	2	4	30
Odontoiatria	8	2		3	2			4	2	1	1	23
Oncologia	3	3	1	6	3	4	3	1	1	2	4	31
Otorinolaringoiatria	5		1	1		1		1	1	4	1	15
Ostetricia e	4	7	5	1	1		4	6	9	4	4	104
Ortopedia	5	1	1	1	2	7	1	9	1	3	1	176
Neonatologia	1			1								2
Pneumologia	4	1				1		1				7
Pronto Soccorso	3	1	3	2	3	1	4	5	3		1	74
Psichiatria	1					1	2				1	5
Radiagnostica	9	4	1	4	2			5		3	2	30
Radioterapia	1			1				1			1	4
Urologia	5	4			1	1	3	7	2	1	1	25
Infermieristica ed altro	2				2				3	6	2	15
Totale	3	8	4	8	8	2	5	7	6	4	5	960

Il grafico sotto riporta l'andamento per anno.

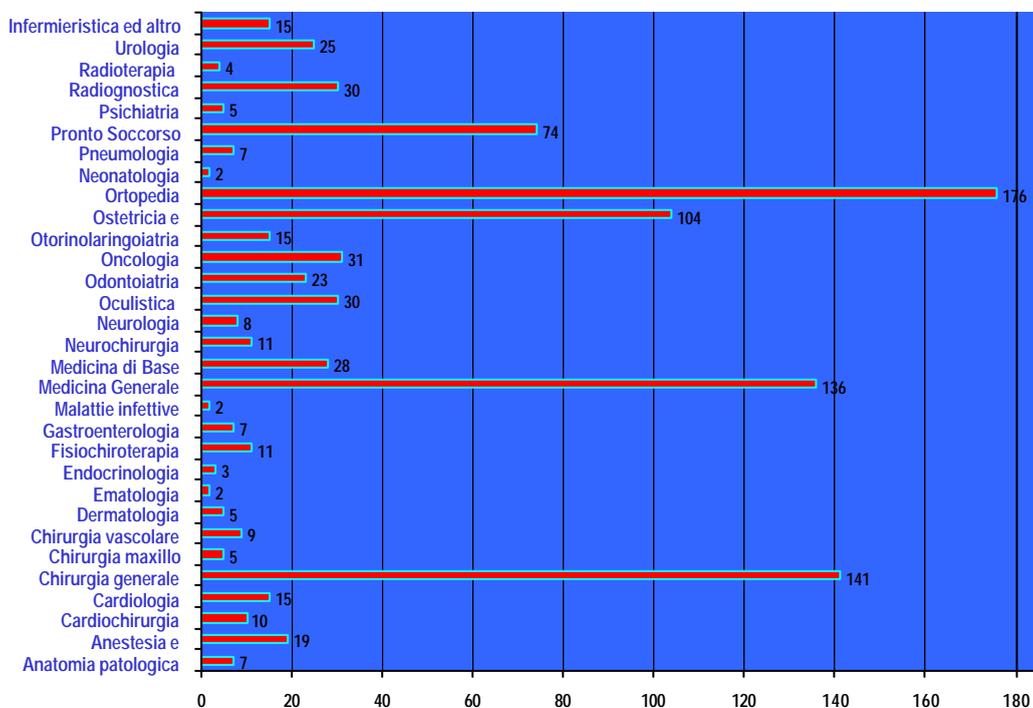
Andamento delle istanze dal 1991 al 2004: totale 960 casi



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. Con l'applicazione della delibera 462/2004, il numero delle pratiche è destinato a salire e già se ne vedono gli effetti nei primi mesi del 2005, dal momento che alcune Aziende hanno già cominciato a trasmettere la propria casistica in materia di responsabilità professionale al Difensore civico regionale.

Il grafico sopra mostra l'andamento per della casistica per tipologia. Pur non avendo il

Pratiche aperte dal 1991 al 2004 per disciplina: totale 960 pratiche

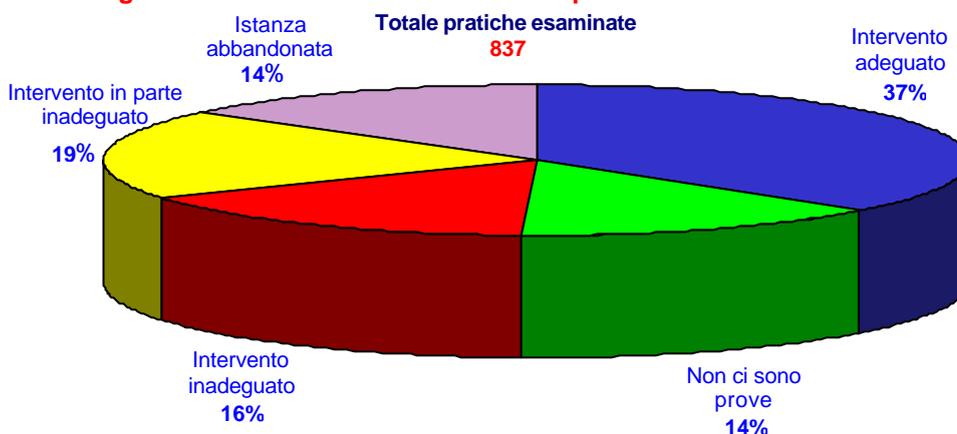


Difensore civico tutta la casistica relativa al contenzioso è interessante rilevare che le aree di maggior criticità (Ortopedia, Ostetricia e Ginecologia, Chirurgia Generale, Medicina) riflettono la casistica degli Osservatori Medico Legali sul Contenzioso delle Aziende Sanitarie.

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

Sul totale di 837 pratiche concluse nel corso del 2004, 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 20% e il 16%.

Adeguatezza dell'intervento sanitario - pratiche chiuse dal 1991 al 2004



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

Casi conclusi dal 1991 al 31/12/2004

Totale pratiche 837

Esito dell'intervento	opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	297	11	308
Non ci sono prove	98	18	116
Intervento inadeguato	21	114	135
Intervento in parte inadeguato	120	39	159
Istanza abbandonata	119		119
Totale	655	182	837

Dalla tabelle emerge come non in tutti i casi in cui c'è stata incongruità dell'intervento ci sia stata indicazione circa l'opportunità di approfondire il caso nelle sedi opportune, mentre gli 11 casi in cui c'è stata tale indicazione, nonostante la congruità dell'intervento, sono dovuti a casi

di difettosità dei materiali utilizzati, oppure a casi di modalità erranee di acquisizione del consenso informato, mentre nei casi in cui nonostante l'inadeguatezza dell'intervento si è consigliato di non approfondire il caso nelle sedi opportune, magari si prescindeva dall'esistenza del danno, il che 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 31/12/2004: percentuale

Totale pratiche 837

Esito dell'intervento	opportunità dell'azione legale		
	No	Si	Totale
Intervento adeguato	35%	1%	37%
Non ci sono prove	12%	2%	14%
Intervento inadeguato	3%	14%	16%
Intervento in parte inadeguato	14%	5%	19%
Istanza abbandonata	14%		14%
<i>Totale</i>	78%	22%	100%

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

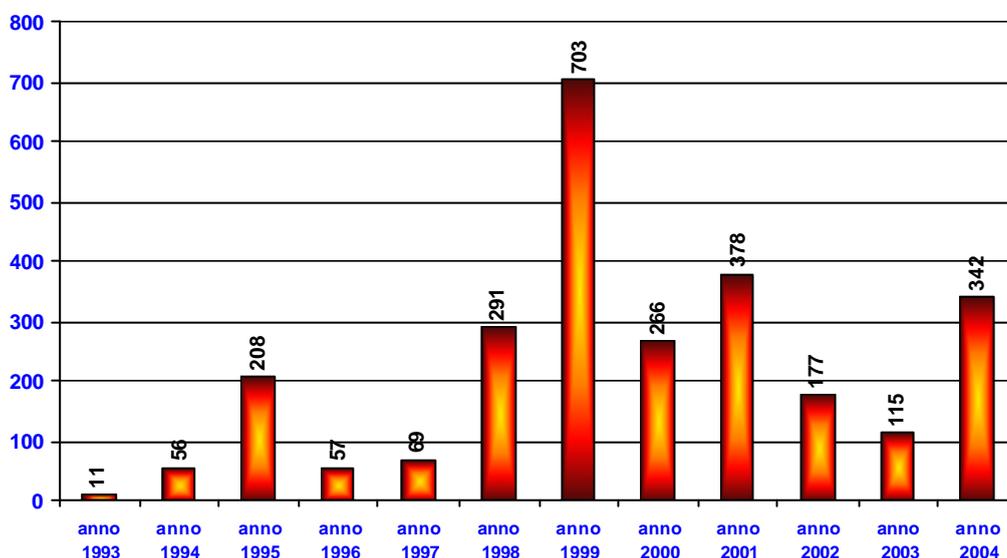
Le tabelle ed i grafici che seguono indicano l'andamento globale delle istanze e quella delle pratiche ancora in corso presso l'ufficio.

Le pratiche aperte dal 1992 al 31/12/2004

Le tabelle ed i grafici che seguono descrivono l'andamento globale delle istanze presentate all'ufficio dal 1992 al 2004.

Il grafico che segue mostra l'andamento delle istanze per anno per un totale di 2678 istanze.

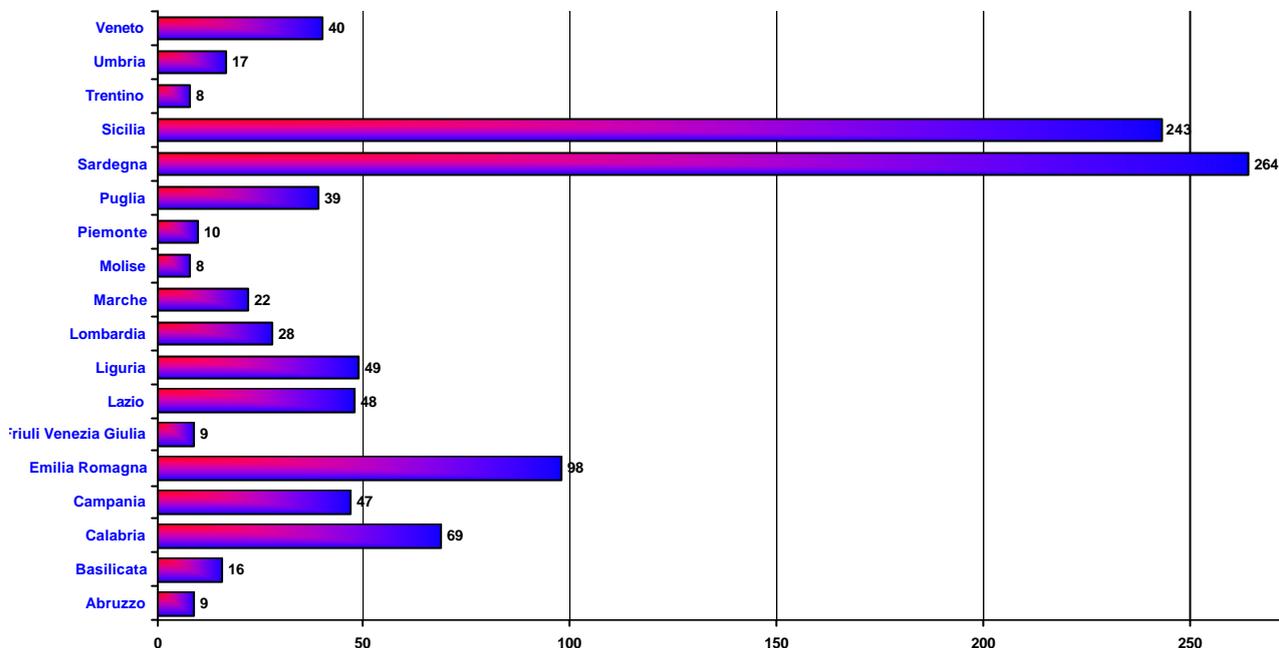
Casi trattati dal 1992 al 31/12/2004 per anno totale 2678 pratiche



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. A partire dal 1990 i livelli di sicurezza nei controlli dei donatori sono diventati sempre più elevati; nel 1999 la Regione Toscana ha adottato metodiche di controllo di ultima generazione per ridurre al minimo i rischi derivanti dal "periodo finestra"² dell'infezione da virus di tipo C e negli anni successivi, facendo da battistrada a normativa adottata negli anni successivi a livello nazionale.

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

Assistenza prestata a soggetti fuori Toscana: totale 1024 casi (dal 1992 al 31/12/2004)



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

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

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

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 31/12/2004

Totale 1654 pratiche

Azienda Sanitaria di Arezzo	166
Azienda Sanitaria di Empoli	57
Azienda Sanitaria di Firenze	760
Azienda Sanitaria di Grosseto	55
Azienda Sanitaria di Livorno	54
Azienda Sanitaria di Lucca	98
Azienda Sanitaria di Massa e Carrara	47
Azienda Sanitaria di Pisa	99
Azienda Sanitaria di Pistoia	113
Azienda Sanitaria di Prato	75
Azienda Sanitaria di Siena	109
Azienda Sanitaria Versilia	21
Totale Regione TOSCANA	1654

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.

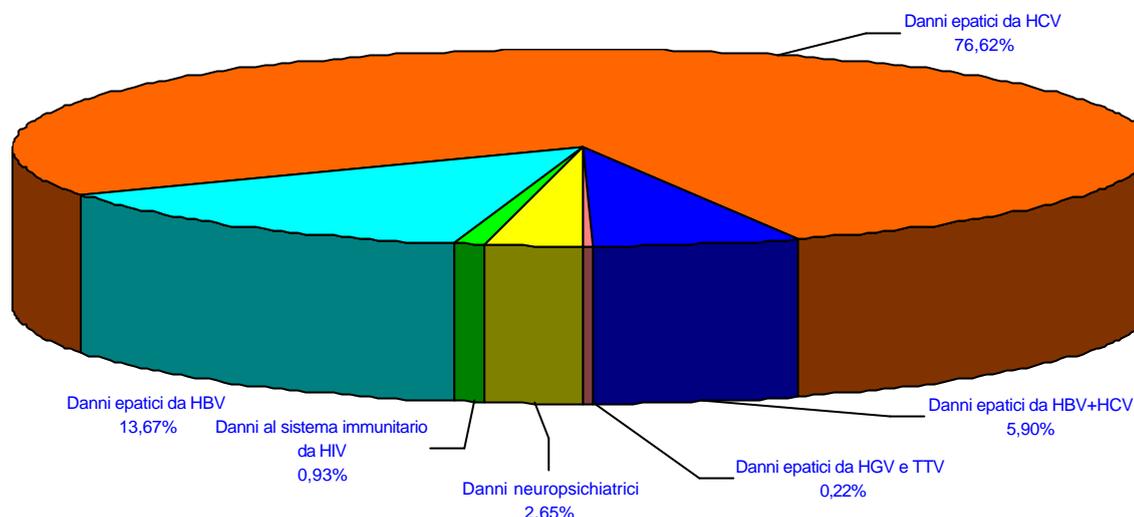
Venendo alla distribuzione delle istanze per tipologia di soggetto che si è rivolto all'ufficio, dalla tabella emergono alcuni dati che è opportuno sottolineare:

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)
3. Si comincia a riscontrare un numero significativo di familiari di malati deceduti e questo deve farci riflettere sulla gravità delle patologie.
4. Nel quadro della rinnovata attenzione ai diritti dei minori il dato relativo alle istanze di assistenza provenienti da familiari di minori non può lasciarci indifferenti.

Istanze distribuite per tipologia del soggetto assistito: totale 2678 pratiche	
Assistenza prestata dall'entrata in vigore della L. 210/92 fino al 31/12/2004	
Cittadini danneggiati	2285
Familiari di persone decedute	103
Familiari di minori	37
Associazioni di malati (talassemici, emofilici, emodializzati, microcitemici)	59
Associazioni di tutela in ambito sanitario	12
Associazioni di patronato	34
Associazioni di consumatori utenti	9
Studi legali	89
Consulenti Medico Legali di parte	7
Difensori civici regionali e locali	43
Totale	2.678

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.

Eventi avversi osservati dal 1992 al 10/12/2004
Totale 2678 casi



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

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

Fattispecie esaminate nei 408 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio al 31/12/2004	
"assenza di alterazioni biumorali in atto"	120
"domanda non presentata nei termini di legge"	146
"mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"	92
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego	49
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"	48
sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo	22
"assenza di documentazione attestante la prova della somministrazione di sangue od emoderivati", nonostante la presenza in cartella clinica di:	17
<i>etichette adesive sacche sangue</i>	4
<i>unità sangue intero</i>	2
<i>emocomponenti (globuli rossi, piastrine, plasma)</i>	4
<i>plasmaderivati</i>	7
"alterazione delle transaminasi sieriche preesistente alle trasfusioni"	4
notifiche non riferite all'interessato	2
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"	16
Vizi del procedimento nella fase istruttoria tecnica e/o amministrativa	17
Totale fattispecie	533

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

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

La tabella sopra 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.

Le pratiche in corso al 31/12/2004 in materia di L. 210/92

Venendo alle 547 pratiche in corso presso l'ufficio sul totale di 2678 casi trattati dal 2002, iniziamo con uno di sintesi alle pratiche attualmente in istruttoria distribuite per Regione secondo l'attuale residenza dell'istante, come dalla tabella e dal grafico sotto, delle quali 342 sono state aperte nel corso del 2004.

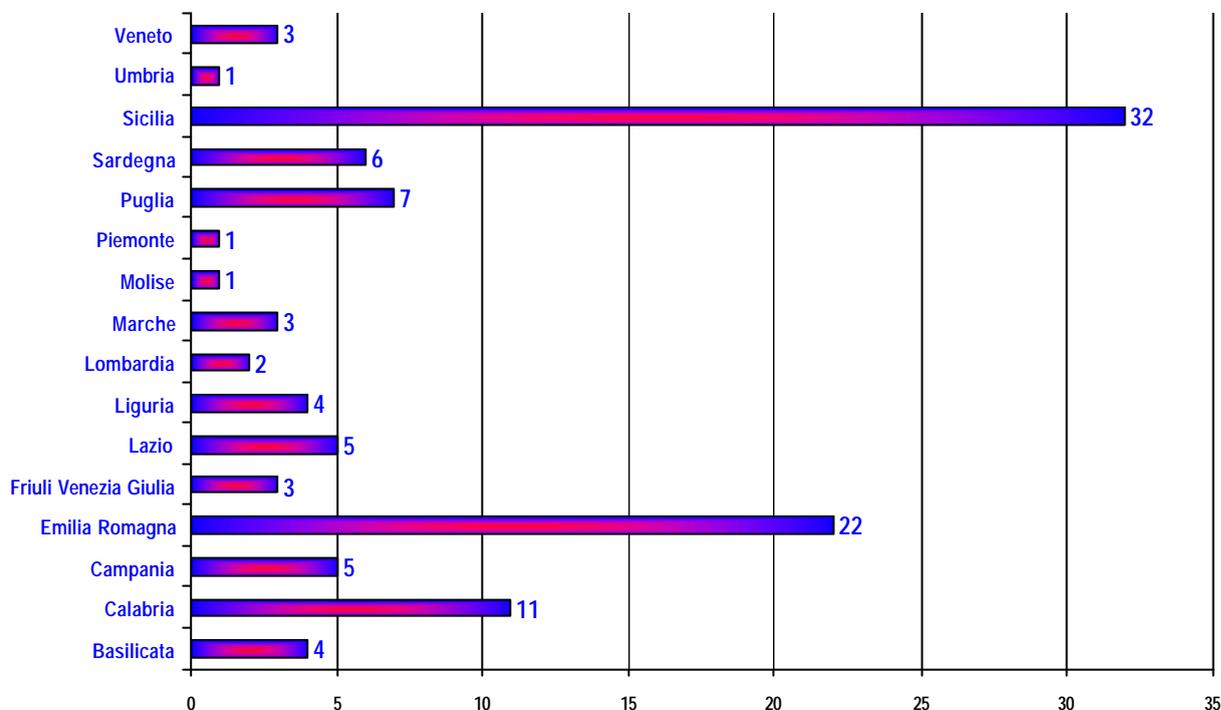
Danni da trasfusioni e vaccinazioni: istanze ricevute per Regione in corso al 31/12/2004	
Totale 547 casi	
Abruzzo	
Basilicata	4
Calabria	11
Campania	5
Emilia Romagna	22
Friuli Venezia Giulia	3
Lazio	5
Liguria	4
Lombardia	2
Marche	3
Molise	1
Piemonte	1
Puglia	7
Sardegna	6
Sicilia	32
Toscana	437
Trentino	
Umbria	1
Veneto	3
Totale	547

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

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.

Le pratiche relative alla regione Toscana sono 437 ed il grafico sotto evidenzia comunque come il Difensore civico della Regione Toscana continui ad essere un punto di riferimento a livello nazionale, con 110 pratiche tuttora in corso.

Pratiche in corso fuori Toscana al 31/12/2004: totale 110



Per quanto attiene la fonte del danno 547 pratiche in corso (che la tabella sotto riproduce con un maggior dettaglio rispetto alla tabella riepilogativa della casistica complessivamente di cui al paragrafo precedente, distinguendo fra contagi da trasfusioni e da emoderivati) evidenziano come la causa principale del danno sia stata ancora la trasfusione o la somministrazione di emoderivati. Per quanto attiene i danni agli operatori sanitari, la tabella riconferma quanto evidenziato sopra, dal momento che è solo con sentenza C. Cost. 476/2002 che si è aperta per gli operatori sanitari la possibilità di presentare domanda oltre che per i danni da HIV, anche per le epatiti virali.

Cause del danno: pratiche in corso al 31/12/2004: totale 547	
Danni da vaccinazioni	17
Danni da contagio coniuge	18
Danni da contagio madre in gravidanza	6
Danni da emoderivati	33
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	442
Danni causati a operatori sanitari	31
Totale	547

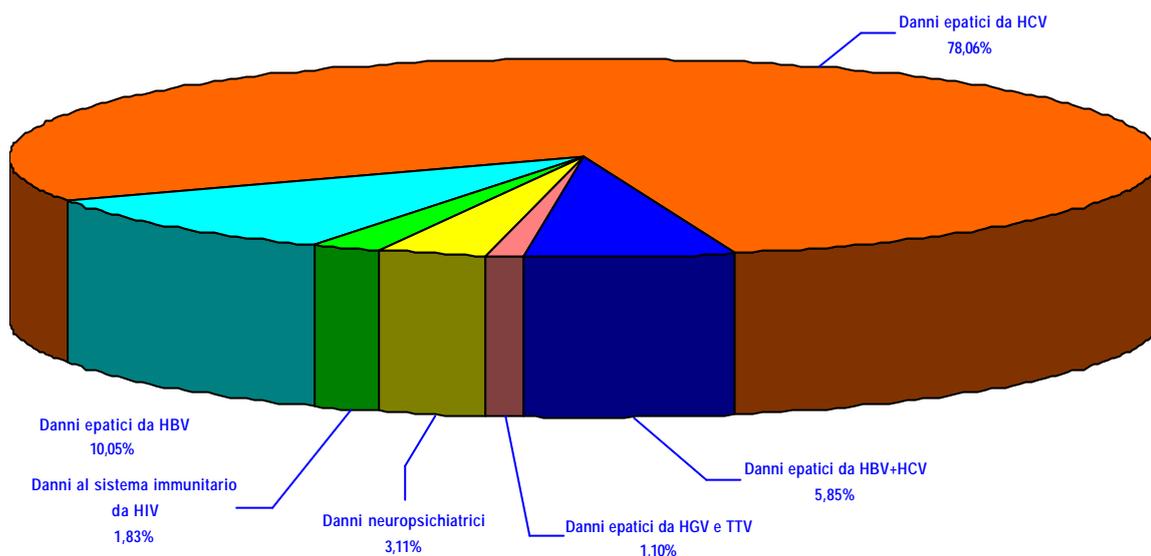
Il grafico sotto evidenzia che, anche per quanto attiene le 547 pratiche in corso, la situazione osservata riflette quella descritta per il totale delle pratiche, con un'incidenza quasi esclusiva dei casi da danni epatici da HCV (epatite C) per i motivi sopra evidenziati⁵ e

⁵ Cfr. *supra*, nota 3

percentualmente assume una rilevanza maggiore la casistica relativa alle nuove forme di epatite, diagnosticabili solo da pochi anni.

Eventi avversi osservati nelle pratiche in istruttoria al 31/12/2004

Totale 547 casi



Per quanto riguarda la suddivisione per soggetto assistito in relazione alle 547 pratiche attualmente in corso, rispetto a quella presentata nelle tabelle relative al totale dei dati di sintesi, si è scelto un'illustrazione più sintetica delle categorie. Il dato che è interessante evidenziare è infatti quello relativo alla circostanza che è significativo il numero degli istanti familiari di persone decedute (a comprova della gravità della patologia) ed è sembrato significativo evidenziare anche il dato relativo ai familiari dei minori.

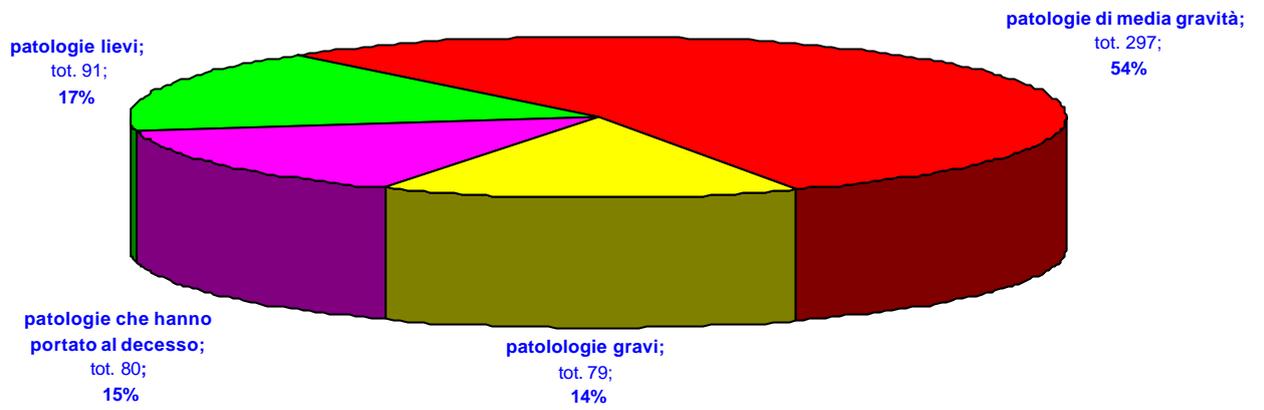
Istanze distribuite per tipologia del soggetto assistito aperte al 31/12/2004	
totale 547 pratiche	
Cittadini diretti interessati	420
Familiari di persone decedute	80
Familiari di minori	11
Altri soggetti	36
Totale	547

Per quanto attiene le pratiche in corso al 31/12/2004 si ritiene significativo evidenziare con il grafico che segue rappresenta la "gravità" della patologia della quale sono portatori i soggetti danneggiati nelle 547 pratiche in corso nel 2004. 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 80, pari al 15% del totale delle pratiche aperte), ed è estremamente significativo ed importante rilevare che la maggior parte delle istanze in corso (297 pratiche, pari al 54%) è relativa a casi che nell'arco di pochi anni sono presumibilmente purtroppo destinati ad un aggravamento.

Gravità dei danni subiti nelle pratiche in corso nelle pratiche aperte al 31/12/2004

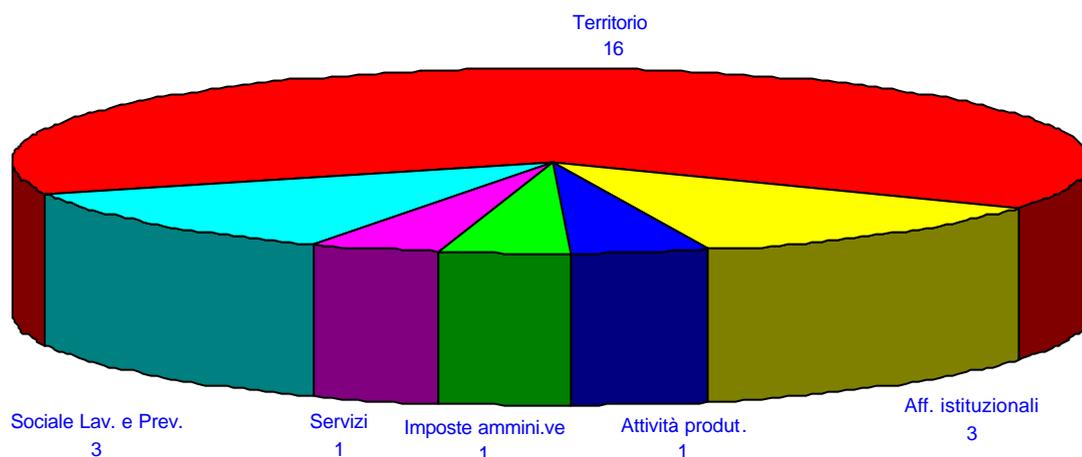
Totale 547 pratiche



Grafici dell'attività degli Enti convenzionati con il Difensore civico regionale

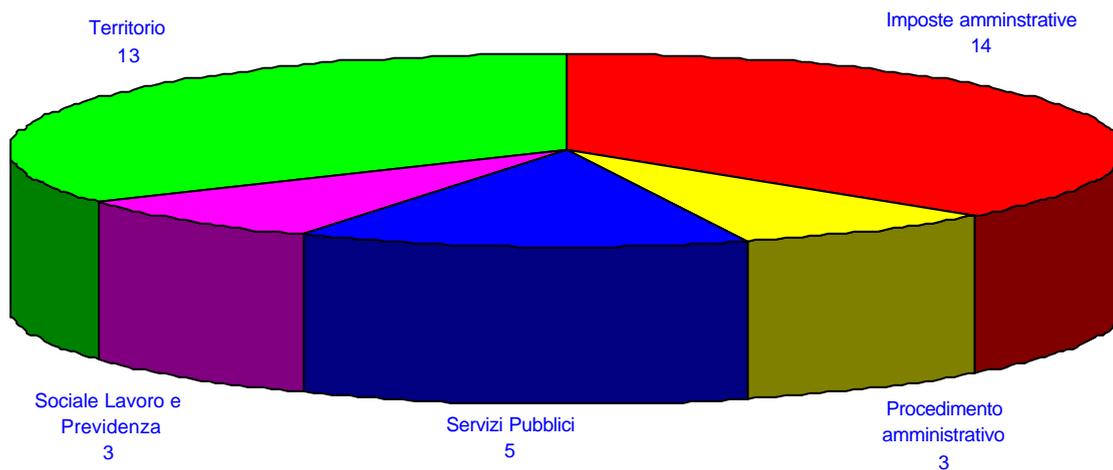
**PRATICHE APERTE NEL 2004 CON LA COMUNITÀ MONTANA MONTAGNA
FIORENTINA E COMUNI CONVENZIONATI**

Totale 25



**PRATICHE APERTE NEL 2004 CON LA COMUNITÀ DEL MUGELLO E COMUNI
CONVENZIONATI**

Totale 38



PRATICHE APERTE NEL 2004 CON LA PROVINCIA DI FIRENZE

Totale 32

