

Regione Toscana
Il Difensore Civico

Relazione 1996
al Consiglio Regionale

(ex art. 9 L.R. 12-1-94 n. 4)

Firenze, 15 maggio 1997

a cura del Servizio Informazione e Comunicazione

Grafica e impaginazione: Massimo Signorile

Composizione e stampa: Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana

INDICE

1	Premessa.....	8
1.1	Cenni ai problemi aperti nel dibattito della Difesa civica.....	8
1.2	Modifica alla L.R. n. 4/94.....	11
1.2.1	Autonomia istituzionale, funzionale e contabile del Difensore civico. La cosiddetta indipendenza della Difesa civica.....	11
1.2.2	Struttura dell'Ufficio del Difensore civico.....	15
1.3	I contenuti della Relazione del Difensore civico regionale per il 1996.....	17
1.3.1	Considerazioni generali.....	17
1.3.2	Taglio e caratteristiche della Relazione 1996.....	18
1.3.3	Descrizione delle tematiche più rilevanti presenti nella relazione per il 1996.....	19
2	Il Difensore civico, la sua dimensione internazionale ed i collegamenti fra i vari uffici a livello internazionale, nazionale, locale.....	21
2.1	Inquadramento della figura del Difensore civico in sede internazionale.....	21
2.1.1	Le istituzioni nazionali e le Nazioni Unite.....	22
2.1.2	L'Ombudsman e il Consiglio d'Europa.....	23
2.2	I collegamenti a livello internazionale, nazionale e locale tra uffici del Difensore civico.....	26
2.2.1	I rapporti a livello internazionale.....	26
2.2.2	La situazione a livello nazionale: il Coordinamento interregionale dei Difensori civici regionali Italiani.....	27
2.2.3	I rapporti con i Difensori civici locali.....	35
3	Dati statistici.....	38
3.1	Le richieste di assistenza rivolte all'ufficio del Difensore civico nel 1996 e gli interventi d'ufficio.....	38
3.1.1	Valutazioni e confronti.....	41
3.1.2	Tipologia degli interventi.....	42
3.1.3	Ricaduta dell'intervento.....	43
3.2	Gli interventi conclusi nel 1996 e il loro esito.....	43
3.2.1	Dati e confronti.....	46
3.3	Pratiche in corso.....	48
4	Comuni convenzionati con il Difensore civico regionale.....	50
4.1	Altopascio.....	52
4.2	Borgo San Lorenzo.....	53
4.3	Camaiore.....	53
4.4	Montespertoli.....	54
4.5	Pontassieve.....	54

5	Diritto di accesso e trasparenza – L. 241/90 – L.R. 9/95.....	58
	5.1 Premessa.....	58
	5.2 Ruolo del Difensore civico nella tutela dei diritti nascenti dalla L.241/90.....	59
	5.3 La legge 241/90 nell’esperienza dell’ufficio del Difensore civico.....	60
	5.3.1 Accesso ai documenti.....	60
	5.3.2 Autocertificazione.....	62
	5.4 Conclusioni	62
6	L’esperienza in sanità.....	63
	6.1 I problemi connessi alla c.d. “malasanità”.....	65
	6.1.1 Alcuni casi concreti	68
	6.1.2 I problemi organizzativi generali.....	71
	6.2 Il rapporto con la Carta dei servizi sanitari: l’attuazione presso la Regione Toscana e le Aziende USL.....	72
	6.3 Bioetica.....	76
	6.4 Il problema della gestione risorse limitate: cure mediche all’estero e presso centri di altissima specializzazione in Italia	77
	6.4.1 Dimissioni di anziani non autosufficienti.....	80
	6.4.2 Day Surgery e nuove tecniche chirurgiche	81
	6.4.3 Il Piano Sanitario regionale e l’abolizione dell’assistenza indiretta in Italia.....	82
	6.4.4 La chemioterapia.....	84
	6.4.5 Un esempio delle problematiche amministrative incontrate.....	86
	6.4.6 Conclusioni	87
	6.5 L’emodialisi.....	88
	6.5.1 Situazioni di disagio in alcuni presidi ospedalieri	88
	6.5.2 Il problema connesso alla competenza a compiere l’emodialisi in ospedale e nei Centri di assistenza limitata.....	89
	6.6 Problematiche relative alla salute mentale	91
	6.7 L’assistenza per il danno biologico derivante da emotrasfusioni o vaccinazioni:.....	92
	6.8 Numero insufficiente di pediatri iscritti per il comune di Firenze.....	95
7	Sicurezza Sociale.....	98
	7.1 Invalidità.....	98
	7.2 Handicap	100
	7.3 Assistenza	101
8	Problemi di rapporto di pubblico impiego.....	103
9	Diritto allo Studio Universitario.....	105
10	Urbanistica.....	108
11	Ambiente.....	111

11.1	Introduzione	111
11.2	Competenze	112
11.3	Casistica	115
11.3.1	Inquinamento atmosferico	115
11.3.2	Inquinamento acustico	115
11.3.3	Inquinamento del suolo	117
11.3.4	Il problema dello smaltimento dei rifiuti e della localizzazione delle discariche.....	118
12	Interventi dell'ufficio nel settore turismo: nuova disciplina regionale sulle professioni di guida turistica, accompagnatore ed interprete.....	120
13	Descrizione della attività svolta nel corso del 1996 in tema di assistenza e consulenza a favore degli immigrati extracomunitari dimoranti in un comune della Regione - L.R. 22/90 art. 19 c.1 e 2.....	124
13.1	Accenno al "primo livello"	124
13.2	Accenno al "secondo livello"	125
13.2.1	Lavoro autonomo	127
13.3	Ricongiungimento familiare.....	130
14	Conclusioni.....	131
15	Allegati.....	133
15.1	Allegato "A" elenco dei Difensori civici locali nominati in Toscana.....	133
15.2	Allegato "B" mansionario e funzioni dell'Ufficio del Difensore civico individuate per addetti.....	137

1

Premessa

Egregio Sig. Presidente,
Egredi Consiglieri,

Mi sembra opportuno darVi conto, prima di andare ad illustrare l'attività svolta dall'ufficio per il 1996, del quadro della situazione attuale dell'ufficio e accennare alle principali problematiche aperte e delle scelte che mi sono trovato ad affrontare nel cercare di orientare le politiche di difesa civica nei primi mesi di questo mio incarico, della situazione attuale dell'ufficio, delle prospettive per il futuro e dell'impostazione che è stata seguita nel redigere la presente relazione.

1.1 Cenni ai problemi aperti nel dibattito della Difesa civica

In data 25.2.1997 ho inviato al Presidente del Consiglio regionale Prof. Angelo Passaleva e per conoscenza al Presidente della 1^a Commissione consiliare e al Coordinatore del Consiglio regionale una nota con cui si richiedeva una proroga per la presentazione al Consiglio regionale della relazione per il 1996 del Difensore civico della Regione Toscana¹.

Come i Consiglieri regionali conoscono, ho iniziato de iure la mia attività il 14 novembre 1996, anche se ho svolto le mie funzioni di difesa civica a tempo pieno solo a decorrere dal 28 dicembre successivo.

Da quanto sopra ho dovuto prendere atto della seguente situazione:

dal mese di luglio 1996 al dicembre dello stesso anno le pratiche che l'ufficio ha svolto anche se brillantemente, sono state quelle di stretta competenza, data la mancata nomina del nuovo Difensore civico, e che quindi ho dovuto, nel primo mese di attività, e con molta fatica concludere alcune delle pratiche più rilevanti relative al

¹ Infatti l'art. 9 della L.R. 12.1.94 n. 4, prevede che il Difensore civico Regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, invii al Consiglio regionale una relazione sull'attività svolta l'anno precedente, relazione che deve essere sottoposta a discussione del Consiglio regionale secondo le norme del Regolamento Interno.

1996² e prendere conoscenza della situazione delle pratiche in corso presso l'ufficio.

La statistica quantitativa ha avuto quindi un ritardo di circa trenta/quaranta giorni per le ragioni tecniche di cui sopra.

Nei mesi di Febbraio-Aprile 1997 insieme ai funzionari dell'ufficio ho valutato gli aspetti più significativi da inserire nella relazione e che riguardano atti, affari e procedimenti impostati, praticamente tutti, dal mio predecessore, operazione quest'ultima non certo semplice trattandosi di questioni assai complesse e decise, secondo direttive che l'avv. Carli stesso aveva impartito all'ufficio e che nel caso dell'ultimo trimestre ho valutato se confermare o modificare almeno in parte. Mi riferisco ad alcuni problemi di rilievo politico-istituzionale che sono contenuti nella presente relazione e la cui soluzione, almeno in parte, non ho ancora definitivamente sciolto, a livello di proposta al Consiglio, come ad esempio:

- limitare o meno l'attività del Difensore civico regionale alle *sole* pratiche nei confronti dell'amministrazione regionale degli enti e aziende regionali ed enti locali nell'esercizio di funzioni delegate, nei confronti delle quali è possibile esercitare i poteri conferiti al Difensore civico dalla ex L.R. n. 4/94 - svolgendo quella che, nel gergo della difesa civica è definita "attività di competenza" - oppure affrontare anche pratiche cd. "fuori competenza", cioè nei confronti di amministrazioni diverse da quella regionale, con la conseguenza che il Difensore civico non può fare altro che appellarsi, per avere una risposta all'autorevolezza delle proprie argomentazioni giuridicamente fondate e alla cortesia dell'ufficio interpellato³, sulla base di una prassi che in tale delicata materia è contraddittoria e tutt'ora da ripensare sia a livello regionale che nazionale⁴. C'è da considerare anche che la futura legislazione nazionale costituzionale e soprattutto ordinaria, sta modificando sostanzialmente le competenze dei Difensori civici regionali, ma tale problema sarà approfondito al cap. 2 della presente relazione. In altre parole a livello regionale sarà difficile, sulla base della nuova "legge Bassanini", parlare di materie "di competenza" e "fuori competenza" dei Difensori civici regionali.

² Vedi *infra* cap. 3 della Relazione.

³ Che però, l'ufficio interessato, ai sensi della L. 241/'90 è adesso tenuto a fornire all'utente la motivazione dei propri comportamenti, anche se questi si rivolga all'opera di mediazione del Difensore civico per far valere tali diritti. In tal senso cfr. Relazione 1994 e 1995. L'alternativa che si pone è infatti quella di proseguire in un campo in cui la prospettiva di tutela possibile offerta al cittadino è molto debole, nonostante le ricordate disposizioni normative, sottraendo risorse a possibili e più ampie ed incisive iniziative, che il Difensore civico può intraprendere, anche d'ufficio, nei confronti dell'amministrazione regionale, verso la quale può esercitare i suoi poteri istruttori.

⁴ Vedi *infra* cap. 3 della Relazione.

- **Stipulazione o meno di nuove convenzioni con i Comuni toscani per la difesa Civica** (vedi ad esempio la proposta della stipulazione con la Comunità Montana del Mugello e della Val di Sieve ai sensi del punto 4 dell'art. 3 della L.R. 12.1.94 n. 4⁵) – vedi Capitolo 4.
- **Rapporti con le UUSSLL nel delicato settore dei diritti del malato per una riforma della L.R. 1/6/83 n. 36.** A tal proposito su mia proposta, l'Ufficio di Presidenza nel mese di Marzo ha autorizzato la costituzione di un gruppo di lavoro per la riscrittura della legge suddetta come ampiamente verrà illustrato nel paragrafo della presente relazione relativa alla Sanità.
- **Rapporti con le Commissioni miste conciliative.** La situazione sarà più ampiamente illustrata sempre nella presente relazione al paragrafo della Sanità.
- Segnalavo altresì, nella nota al Presidente del Consiglio sopra ricordata, che si sarebbe tenuto a Padova l'11 e il 12 aprile un Convegno nazionale organizzato dal Coordinamento degli ex Consiglieri regionali e dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici sul tema "Costituzione, diritti umani e garanzie", sede nella quale fu annunciata un'audizione formale con la Commissione Bicamerale per la riforma della Costituzione, audizione che si è tenuta a Montecitorio il 17 aprile, data in cui la stessa Camera dei deputati approvava⁶ nuove e rilevanti competenze dei Difensori civici regionali che comporteranno probabilmente sostanziali modifiche alla L.R. n. 4/94 sul Difensore civico.
- **Nuove iniziative nel settore dei cosiddetti "diritti diffusi" e dei diritti delle cd. "categorie deboli"** con conseguenti rapporti con la Commissione Regionale Pari Opportunità e le numerose Associazioni di tutela che agiscono nei vari settori dei Difensori civici regionali e Comunali; tale tematica sarà ampiamente illustrata nella relazione per il 1997 anche alla luce sia delle nuove competenze del Difensore civico, sia in base ai risultati delle riunioni che in questo momento sono impostate e non ancora concluse.
- Primo consuntivo e prime valutazioni sulla problematica relativa all'**assistenza legale** per gli extracomunitari⁷.

Per tutte queste ragioni, nella nota al Presidente del Consiglio del 25.2.97, volendo dare alla mia relazione un taglio più politico istituzionale e meno descrittivo dell'attività (onde consentire anche al Consiglio regionale un dibattito più completo sul problema della Difesa Civica e la tutela al cittadino) ero arrivato al convinci-

⁵ Vedi nota al Presidente del Consiglio Regionale che si riporta alla nota 61. La pratica è ancora in corso di definizione.

⁶ Vedi *infra* cap. 2.

⁷ La relativa convenzione è stata siglata dalla Giunta regionale all'inizio del 1997. Vedi *infra* capitolo n° 3

mento, valutando la situazione non statica ma dinamica dell'istituto di cui sono responsabile, dell'opportunità che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio (sentito se del caso la 1^a Commissione consiliare) avesse potuto concedere una proroga per la presentazione della relazione al 15 maggio, al fine appunto di offrire al Consiglio regionale un documento politico più esaustivo.

Le motivazioni che sopra ho indicato mi sembravano e mi sembrano fondate, partendo anche dalla considerazione che il problema del passaggio di funzioni tra l'avv. Carli e il sottoscritto è avvenuto con il ritardo conseguente alle note situazioni politiche istituzionali, cosa che non ha permesso, al sottoscritto su questioni assai complesse come quelle sopra indicate, di acquisire una consapevolezza completa di tutta la problematica sui vari aspetti che sopra ho cercato sinteticamente di delineare.

Tale richiesta di proroga è stata giustamente accolta dagli organi consiliari in quello spirito di collaborazione che dal 1975 ad oggi ha sempre contraddistinto i rapporti tra l'ufficio del Difensore civico e il Consiglio regionale.

1.2 Modifica alla L.R. n. 4/94

Nella relazione sull'attività svolta per il 1995, presentata dall'avv. Massimo Carli, al punto 10 erano state presentate al Consiglio regionale delle opportune proposte di modifica alla L.R. in titolo. Condivido, salvo alcuni aspetti secondari, le proposte avanzate dal mio predecessore; tali proposte erano in corso di presentazione all'Ufficio di Presidenza e alla Giunta regionale quando l'avv. Carli dovette rassegnare, nel giugno scorso, le sue dimissioni da Difensore civico.

Limitarmi in questo momento ad un mero rinvio alla proposta Carli mi sembrerebbe però errato o quanto meno insufficiente; infatti **una modifica della L.R. n. 4/94 sul Difensore civico regionale apparirebbe carente se non tenesse conto delle nuove competenze** che ai Difensori civici regionali sono in corso di attribuzione⁸ dalla "legge Bassanini" sulle semplificazioni del procedimento amministrativo.

1.2.1 Autonomia istituzionale, funzionale e contabile del Difensore civico. La cosiddetta indipendenza della Difesa civica.

Desidero ribadire, in sede di premessa, quanto del resto è già previsto come principio dall'art. 15 della L.R. 12.1.94 n. 4, non perché mai nessun organo della Regione Toscana abbia leso tale autonomia, ma perché è necessario che tale auto-

⁸ Vedi infra cap. 2.

mia sia regolamentata almeno con atto amministrativo in attesa di una legge ordinaria regionale e ciò al fine di razionalizzare con norme certe i rapporti funzionali e finanziari tra Consiglio regionale e Difensore civico oltre alle competenze di funzionamento che in “subiecta materia” sono estremamente delicati anche da un punto di vista politico.

Del resto se la “norma Bassanini” sopra ricordata andrà in vigore di fatto e di diritto, nel prossimo mese, il problema della cosiddetta indipendenza del Difensore civico acquisterà un valore sempre più pregnante e rilevante.

L'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico è infatti una caratteristica riconosciuta da tutta la letteratura internazionale e nazionale in materia⁹. La necessità che il Difensore civico sia indipendente e autonomo è sancita da numerose raccomandazioni dell'ONU, del Consiglio d'Europa, delle associazioni internazionali e regionali dei Difensori civici.

Autonomia ed indipendenza non significa solo che il Difensore civico non risponde che all'organo politico (che può revocarlo solo con maggioranza qualificata¹⁰) del proprio operato, ma che deve avere i mezzi per operare appunto in “autonomia e indipendenza”.

A livello internazionale, tale principio è affermato nelle dichiarazioni finali delle Conferenze dell'ONU, a partire dai principi di Parigi del 1991 ed è poi meglio precisato nella conferenza di Tunisi del 1993, fra i cui obiettivi c'è quello di rendere le istituzioni nazionali come la difesa civica indipendenti ed autonome. I principi di queste conferenze sono stati fatti propri dall'Assemblea Generale e dalla Commissione diritti Umani dell'ONU. Anche l'ultima conferenza di Manila promossa dalle Nazioni Unite (18-21 Aprile 1995) ribadisce che le “istituzioni cosiddette indipendenti” nazionali e regionali, come ad esempio il Difensore civico, possono essere efficaci se veramente godranno di tali posizioni autonome dal potere politico cui spetta fissare non certo le scelte operative di tali autorità, ma solo il “budget finanziario” oltre il quale le autorità stesse non possono andare, nello svolgimento della loro attività¹¹.

I questionari diffusi dall'IOI (International Ombudsman Institute) e dal Consiglio d'Europa, puntano dettagliatamente sull'autonomia dell'ufficio, chiedendo

⁹ Per approfondimenti si rimanda alla recente tesi di Specializzazione della Dr.ssa Angela Doria, presso la Scuola di Specializzazione in Istituzioni e Tecniche di Tutela dei diritti umani dell'Università degli Studi di Padova, dal titolo “*La difesa civica nel paradigma internazionale dei diritti umani - Profili teorici e istituzionali dell'Ombudsman, con particolare riferimento alla prassi dei Difensori civici regionali in Italia*”, cui si rifanno i riferimenti internazionali di seguito citate e molte delle considerazioni generali riportate.

¹⁰ Che, lo ricordiamo, in Toscana è quella dei due terzi dei Consiglieri.

¹¹ Cfr. Per riferimenti più approfonditi in merito ai rapporti fra politiche delle Nazioni Unite e Ombudsman il lavoro di A. Doria, cit., e i riferimenti al successivo capitolo 2.

specificatamente quale sia il budget dell'ufficio e da chi sia determinato.

A livello nazionale¹² non esiste ancora una legge sul Difensore civico nazionale, ma il progetto di legge presentato dal Coordinamento dei Difensori civici e che sembra essere fatto proprio nella sostanza dal Governo, prevede che il Difensore civico possa liberamente assumere personale anche a contratto, in caso di inerzia del Presidente del Consiglio dei Ministri nel fornire personale all'ufficio. Egli è limitato solo nel numero delle unità da assumere (40) è libero di affidare contratti e incarichi di consulenza nell'ambito del bilancio definito dalla legge "sentito il Difensore civico" e può gestire liberamente il proprio capitolo di bilancio, il cui rendiconto è sottoposto al controllo della Corte dei Conti. Il progetto di legge del coordinamento regionale, prevede l'autonomia sul personale, (art.12) e finanziaria (art. 28).

E' ovvio che tale normativa che sarà prevista per il Difensore civico nazionale deve essere adattata all'ordinamento giuridico della Regione Toscana¹³, in base al principio federale cui il nostro ordinamento nei prossimi mesi, almeno si spera, si adeguerà.

Attualmente nella Regione Toscana il Difensore civico è organo statutario (art. 61), con tutte le conseguenze che a questo fatto si riconnettono.

Inoltre la legge regionale n. 4/94 relativa alla nuova disciplina del Difensore civico, all'art. 15 dà precise garanzie; in particolare all'art. 15.1 si parla solo di collegamento istituzionale e non di dipendenza dal Consiglio regionale; all'art. 15.3 si parla di dipendenza funzionale del personale dal Difensore civico e all'art. 15.7 si dice che le spese necessarie al funzionamento dell'ufficio sono impegnate e liquidate "in conformità alle proposte del Difensore civico".

Quindi garantire autonomia e indipendenza all'ufficio non è importante solo per il rapporto fra l'ufficio del Difensore civico della Toscana e Consiglio regionale ma anche per i rapporti con tutti gli altri organi della Giunta e con gli altri enti regionali o no. I rapporti fra Dipartimenti del Consiglio, Presidente, Consiglio Regionale e Difensore civico sono sempre stati ottimi; i piccoli conflitti comunque si sono sempre aggiustati all'insegna della ragionevolezza e del buon senso. Infatti nella nostra gestione non è così importante se l'autorizzazione alle ferie o alle missioni o la stipula di convenzioni con i consulenti e le spese di rappresentanza siano di competenza del Difensore civico, della Dirigente responsabile dell'Ufficio o del Coordinatore del Consiglio Regionale o dell'Ufficio di Presidenza.

Il problema è garantire l'indipendenza e l'autonomia del Difensore civico soprattutto a livello di proposta e a livello operativo, anche perché la Regione Toscana, continui - rafforzando queste affermazioni di autonomia e di indipendenza - ad

¹² Vedi infra cap.2.

¹³ Il progetto di legge prevede infatti che le norme della legge nazionale costituiscano principi generali di riferimento per la normativa delle Regioni.

esercitare quel ruolo di stimolo, di impulso e di esempio per le altre amministrazioni regionali, in linea con quello spirito che l'ha vista prevedere per prima, in Italia, l'istituto della difesa civica nel suo ordinamento statutario.

A tal fine propongo provvisoriamente, in attesa della riforma della legge generale sul Difensore civico, una norma anche amministrativa come quella che segue e che si rifà a quella già proposta dal mio predecessore, ad integrazione dell'attuale art. 15 L.R. 4/94 e cioè:

“Art. 15....(Omissis) 7. Nel bilancio del Consiglio regionale è istituito un apposito capitolo per le spese di funzionamento dell'ufficio del Difensore civico per:

- a. indennità di carica e trasferta del Difensore civico:*
- b. Spese per convenzioni con professionisti di cui al sesto comma della L.R. n. 4/94.*
- c. Spese per il funzionamento del coordinamento dei Difensori civici locali e per il coordinamento delle Commissioni miste conciliative.*
- d. Spese generali per la comunicazione ai media circa l'attività del Difensore civico regionale. Pubblicazioni inerenti l'attività del Difensore civico.*
- e. Spese per traduzione pubblicazione o divulgazione di materiale attinente alla difesa del cittadino o al buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche.*
- f. Piccola rappresentanza.*
- g. Straordinario e aggiornamento professionale per il personale.*

Le spese di cui alle lettere da b) a g) del comma precedente sono impegnate, liquidate e pagate in conformità alle proposte del Difensore civico, nei modi previsti dal Regolamento interno di amministrazione e contabilità del Consiglio regionale.”

Analoga autonomia di proposta ovviamente, riguarda la qualità e la quantità organica del personale dell'ufficio che deve far fronte ad adempimenti che leggi nazionali e regionali gli affidano e gli affideranno nel prossimo futuro¹⁴.

Ho apprezzato molto gli sforzi che in tale direzione sono stati fatti dal Coordinatore del Consiglio regionale, cui semmai suggerisco di differenziare, sulla base di principi statuari, l'autonomia della “difesa Civica” da altre strutture consiliari che tale autonomia statutaria non ancora posseggono.

¹⁴ Si accenna, anche a questo proposito all'autonomia prevista dal progetto di legge sul Difensore civico nazionale per il Difensore civico nazionale, limitato solo nel numero massimo di personale.

In conclusione il problema della autonomia che il Consiglio regionale toscano ha garantito e garantisce all'Ufficio del Difensore civico e che garantirà nel futuro, non solo è rispondente ai parametri internazionalmente approvati, ma potrà divenire un parametro di riferimento e rafforzamento dell'istituto in sede nazionale ed internazionale¹⁵ e anche e soprattutto per il Difensori civici locali che hanno, in alcuni casi, problemi nei confronti dei loro Consigli Comunali e Provinciali che ne controllano indirettamente l'autonomia, negando a volte personale e risorse per operare.

1.2.2 *Struttura dell'Ufficio del Difensore civico*

Alla data del 1 maggio 1997 l'ufficio del Difensore civico ha un organico a regime così composto:

BIANCHI FRANCA ROSA	I livello dirigenziale	U.O.C.
CAPONI FRANCESCO	VIII qualifica funzionale	U.O.O.
GAGGIOLI MARIA SIMONETTA	VII qualifica funzionale	U.O.S.
PASTACALDI VANNA	VII qualifica funzionale	
DI BERNARDO ANDREA	VII qualifica funzionale	
BASTIANI DANIELA	VI qualifica funzionale	
BRASCHI OLIVIA	VI qualifica funzionale	
GASPARRINI VITTORIO	VI qualifica funzionale	
PETRELLA ANNA MARIA	VI qualifica funzionale	
FERRARA RITA	V qualifica funzionale ¹⁶	

Ho avuto occasione in una nota ufficiale al Coordinatore del Consiglio regionale Dr. Giusti di esprimere la mia valutazione assolutamente positiva sulla qualità del personale assegnato all'ufficio.

In tale nota esprimevo "statu quo", di non avere esigenze di implementazione né qualitativa né quantitativa della struttura dell'ufficio che possiede tra l'altro, professionalità di ottima preparazione culturale e di buona motivazione per un lavoro che ha una specificità particolare nel quadro generale dell'organico della Regione toscana.

¹⁵ Il riferimento ai possibili risvolti internazionali non deve sembrarci eccessivo, se pensiamo al ruolo di riferimento svolto dall'ordinamento toscano nei confronti delle autonomie locali dell'allora nascente democrazia spagnola e alla circostanza che la Spagna conosce oggi uno dei più avanzati sistemi di difesa civica. Lo stesso ruolo di esempio e d'impulso che la comunità internazionale dei Difensori civici svolge oggi nei confronti delle nuove democrazie, e che le autonomie locali promuovono ed appoggiano (si pensi alla legge della Toscana per gli interventi tesi a promuovere una cultura di pace e i diritti umani e al ruolo delle ambasciate di democrazia locale nella ex-Yugoslavia).

¹⁶ Per le competenze di ciascun dipendente vedi allegato n. 2

Non posso che ringraziare a tal proposito il mio predecessore Avv. Massimo Carli di aver creato un ufficio che è apprezzato a livello nazionale e regionale dagli altri Difensori civici.

Il discorso ovviamente è valido al momento in cui tale relazione viene redatta e dovrà necessariamente cambiare nel caso, ormai certo,¹⁷ di una riforma delle competenze del Difensore civico regionale.

E' ovvio che se la Difesa Civica regionale abbraccerà, come il Parlamento ha già deciso¹⁸, **anche le competenze sugli uffici periferici dello Stato** (con esclusione solo della Difesa e dell'Ordine Pubblico e ovviamente della Giustizia) **il discorso dovrà necessariamente cambiare.**

In tal caso infatti le pratiche attualmente "fuori competenza"¹⁹ diventeranno pratiche "di competenza" con tutte le conseguenze che da questo fatto ne deriveranno sia dal punto di vista qualitativo ed operativo²⁰, sia da un punto di vista quantitativo.

Di questo problema, a legge nazionale approvata definitivamente, dovrò investire l'Ufficio di Presidenza e di conseguenza anche la Giunta regionale per le determinazioni di loro competenza su tale delicato problema.

Non entro nel merito ovviamente su un altro aspetto (a quello sopra strettamente collegato) della problematica legislativa che prevede il trasferimento ai Difensori civici regionali e locali anche delle funzioni relative al controllo di legittimità su alcuni atti rilevanti di competenza dei Consigli comunali e provinciali e alla problematica della nomina dei cosiddetti "Commissari ad Acta", che sembra essere contenuta nel progetto di legge "Bassanini".

Anche di ciò il Consiglio regionale avrà occasione di occuparsi non solo da un punto di vista istituzionale, ma anche dal più modesto, ma ugualmente rilevante problema del potenziamento dell'ufficio e della sua organizzazione.

Non è questa la sede per fare proposte operative in materie di aggiornamento professionale del personale²¹ sul complesso tema "della Difesa civica", sia a livello nazionale che Europeo né sul problema della ristrutturazione organica dell'ufficio.

¹⁷ V. infra cap. 2

¹⁸ Con una norma "ponte" in attesa della legge sul Difensore civico nazionale cfr. Infra cap. 2.

¹⁹ Che attualmente l'ufficio apre solo in relazione alla particolare problematicità del caso presentato, tenute conto anche le condizioni del soggetto che si rivolge al Difensore civico, talvolta privo delle risorse economiche e tecniche per rivolgersi altrove e che magari viene indirizzato presso una associazione (es. tutela del consumatore, tutela di determinate categorie deboli alle quali appartenga il soggetto che ha chiesto assistenza etc.)

²⁰ Nel caso in cui l'ente interpellato non risponda o risponda in modo insoddisfacente non sarà più invocabile la mancanza di poteri nei confronti dell'amministrazione statale.

²¹ Solo un nostro funzionario sta frequentando con oneri a carico del bilancio destinato alla formazione del personale del Consiglio regionale, un corso post-universitario presso l'Università di Padova.

Tali aspetti saranno oggetto di una mia separata relazione all'Ufficio di Presidenza. Mi limito per ora soltanto a segnalare al Presidente e ai Sigg. Consiglieri che sta nascendo in Europa e anche nel nostro Paese una nuova professionalità estranea alle tradizioni consolidate della nostra Pubblica Amministrazione e cioè quella relativa al "professionista" esperto in tutela dei diritti umani e alla tutela del cittadino.

Dalla - anche ora - scarsa esperienza da me acquisita negli ultimi cinque mesi la Regione Toscana in generale e il Consiglio regionale in particolare e quindi l'ufficio del Difensore civico della Toscana è certamente in una posizione di avanguardia e ciò soprattutto grazie anche all'impegno e alla lungimiranza dei miei predecessori.

1.3 I contenuti della Relazione del Difensore civico regionale per il 1996

1.3.1 Considerazioni generali

Come vedremo nel capitolo 2 della presente relazione è in corso a livello nazionale un tentativo non semplice di omogeneizzare, almeno a livello statistico, le relazioni sia dei Difensori civici regionali che locali.

Le ragioni di tale operazione, dovuta a logici criteri di trasparenza amministrativa, sono ampiamente illustrati al capitolo 2 della relazione e ad esse, in questa sede, rinvio.

Basta segnalare, a livello politico, che una operazione di chiarezza sulla attività della "difesa civica" in Italia, molte volte svolta (non è il caso della Toscana) con difficoltà e con scarsa collaborazione con gli organi istituzionali degli Enti, ha comportato ingiuste polemiche nei confronti di un istituto come il Difensore civico da parte di organismi privati che tentano in tutti i modi di sostituirsi "uti singuli" ad un organo istituzionale²² di difesa civica che non cerca certo la polemica con organi di tutela, espressione della società civile, ma che anzi desidera essere uno strumento

²² Sul fatto che la difesa civica è compito istituzionale dell'amministrazione e che l'attività della società civile può essere solo di utile appoggio, stimolo e promozione, cfr. il lavoro di A.Doria, cit., e i riferimenti bibliografici ivi citati: si ritiene opportuno il riferimento a tale lavoro, perché i richiami al ruolo istituzionale della difesa civica, insostituibile dall'azione della società civile, vengono da uno studio svolto in una realtà, come quella del Centro di Studi e Formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università degli Studi di Padova, presso il quale la scuola ha sede, che tende a sottolineare costantemente il ruolo della società civile, dal quartiere all'ONU e che non può dunque essere accusata di prendere aprioristicamente le parti dell'istituzione pubblica.

indispensabile per valorizzare tutti quei momenti di aggregazioni miranti alla difesa dei diritti umani e della tutela del cittadino.

Per queste ragioni²³ anche il taglio delle relazioni, le statistiche veritiere, e la loro comprensibilità sono aspetti politici rilevanti su cui si giudicherà il futuro della “Difesa civica istituzionale” nel nostro Paese.

Il Parlamento Italiano ha compreso questo e così pure la Commissione bicamerale per la riforma della Costituzione che, almeno allo stato degli atti, ha visto nell’Istituto che io rappresento nella Regione Toscana, uno dei modi di adeguare il nostro ordinamento a quello delle grandi democrazie europee, dove l’Ombudsman ha, in alcuni casi, quasi 200 anni di vita.²⁴

Senza quindi enfatizzare il problema, come non è mia abitudine, la valorizzazione dell’Istituto è dal punto di vista istituzionale un modo nuovo, almeno nel nostro Paese, di creare un utile parallelo “giustiziale” all’istituto della giurisdizione amministrativa attualmente in crisi operativa che in alcuni casi – così si dice unanime la dottrina giuspubblicistica - rasenta per le sue naturali lentezze quasi la “denegata giustizia”, attraverso forme di tutela non giurisdizionale, indicate come mezzo fondamentale nella di tutela dei diritti umani anche da parte delle Nazioni Unite e del Consiglio d’Europa.

1.3.2 *Taglio e caratteristiche della Relazione 1996*

La presente relazione ha per oggetto casi trattati (e in parte conclusi) dai miei predecessori ed in modo particolare dall’avv. Massimo Carli. Senza la collaborazione fattiva dei funzionari dell’Ufficio sarebbe stato difficile se non impossibile redigerla in modo comprensibile e tecnicamente valido. *A tutti loro va quindi il mio più sincero ringraziamento.*

Il primo problema che si è posto a me e ai miei collaboratori è stato quello di fare o una relazione basata soprattutto sulla statistica e sulla c.d. “casistica”, (descrizione dettagliata delle singole istanze) oppure sulle tematiche generali estrapolate ovviamente dalla casistica stessa.

Abbiamo creduto opportuno puntare in modo precipuo, sulla via espositiva delle tematiche generali, essendo questa una relazione rivolta ad un organo politico che può apprezzare maggiormente un quadro generale di difesa civica, piuttosto che

²³ Lo vedremo al capitolo 3.

²⁴ Ricordo a tal proposito il noto apologo di Bertold Brecht in cui, in una controversia per una riserva di caccia, un contadino apostrofò Federico di Prussia con le seguenti parole: “Lei maestà ora fa quello che vuole. Ma la questione non è chiusa. *C’è sempre un giudice a Berlino*” [corsivo mio]. Il contadino, dicono le note al testo Brechtiano, si riferiva appunto all’Ombudsman di Prussia

una dettagliata e puntigliosa descrizione delle singole “controversie” alcune delle quali, di estremo interesse per il cittadino, ma invece molto meno rilevanti per organi politici come il Consiglio e la Giunta regionale, cui tale relazione è destinata. In altre parole abbiamo dato, a livello di analisi statistica, del numero delle pratiche aperte e concluse, delle amministrazioni interessate e dell’esito delle pratiche stesse e descrivendo invece nel dettaglio solo le tematiche di particolare rilievo e di particolare problematicità.

Scegliendo questa strada, sono stati sacrificati alcuni settori di competenza regionale, rispetto alle cui problematiche si è evitata una descrizione dettagliata, a favore di altre tematiche che presentano anche aspetti politico-amministrativo di carattere generale alcuni dei quali, sia pure sotto il profilo para-giurisdizionale, sono anche oggetto di dialettica politica a livello istituzionale. Ciò sacrificando la descrizione del caso singolo riguardante eventuali lesioni di diritti o interessi legittimi di singoli “istanti”, che ovviamente hanno avuto l’attenta assistenza dell’Ufficio, ed in molti casi, hanno dato piena soddisfazione al cittadino medesimo.

Sempre a livello descrittivo non sono state riportate alcune controversie aperte con l’Amministrazione Regionale negli ultimi 5 anni, non solo perché non ancora concluse, ma anche perché tecnicamente assai complesse e per la cui descrizione in modo comprensibile sarebbe stato necessario utilizzare un numero di pagine uguale se non maggiore di quelle utilizzate per l’intera relazione.

L’ufficio è in ogni caso a disposizione di tutti i consiglieri per la consultazione di tutti i fascicoli e per una eventuale consulenza su tutti i temi e le questioni di cui il Difensore civico nel 1996 e negli anni precedenti è stato investito.

1.3.3 Descrizione delle tematiche pi? rilevanti presenti nella relazione per il 1996

La presente relazione, oltre alla Premessa prevede al capitolo n. 2 un’interessante descrizione dei “*Collegamenti a livello internazionale, nazionale e locale tra uffici del Difensore civico*”.

Tale capitolo, che ha un aspetto rilevante a livello politico, e quindi, a mio avviso, assai interessante dal punto di vista conoscitivo, per il Consiglio e la Giunta Regionale, fa il punto della problematica della Difesa Civica a livello internazionale, a livello nazionale con particolare riguardo all’attività del “Coordinamento interregionale dei Difensori civici italiani”, i rapporti con i Difensori civici locali, e accenna alla situazione in continuo divenire della difesa civica a livello parlamentare.

Il capitolo 3 della Relazione descrive il taglio generale e statistico dell’attività

del nostro ufficio per il 1996 occupandosi sia delle modalità seguite a livello programmatico, che più strettamente operativo, sia dando un quadro generale della attività complessiva dell'ufficio e delle cc.dd. "criticità" incontrate dal medesimo.

Il capitolo 4 descrive l'attività del Difensore civico regionale come "Difensore civico locale" in base alle convenzioni stipulate ex legge 4/94.

I capitoli 5 e seguenti riguardano tematiche settoriali fra le più rilevanti e rappresentano la parte più sostanziale da un punto di vista conoscitivo e politico-istituzionale delle problematiche della difesa civica in Toscana per il 1996 nei seguenti settori:

- legge 241/90 e legge regionale 9/95 (trasparenza)
- Sanità
- Assistenza e sicurezza sociale (invalidità civile e handicap)
- Diritto allo studio universitario
- Turismo (problematica delle guide turistiche)
- Urbanistica
- Ambiente
- Problemi del rapporto di pubblico impiego
- Assistenza e consulenza a favore degli immigrati extracomunitari

Fra le tematiche sopra ricordate gran parte della relazione per il 1996 è dedicata alla **Sanità** per ovvie ragioni quantitative relative alle pratiche aperte, sia perché nel settore è stato possibile ricavare tematiche generali più interessanti e rilevanti sia per il Consiglio che per la società civile Toscana.

Per il 1997 l'impegno da parte del sottoscritto è quello di dare alla relazione un taglio più equilibrato fra i vari settori di competenza regionale, anche in vista dell'entrata in vigore della c.d. legge Bassanini, che affida, al Difensore civico regionale competenze in materia di sedi decentrate di amministrazioni statali e di Aziende Autonome.

Certo anche da un punto di vista statistico la relazione del 1997 sarà strutturalmente diversa sia da un punto di vista quantitativo sia da un punto di vista qualitativo.

In altre parole il presente documento dovrebbe rappresentare una fase di trapasso fra la vecchia situazione istituzionale e la nuova, nel quadro ovviamente di un contesto federalistico unanimemente auspicato da tutte le forze politiche.

2

Il Difensore civico, la sua dimensione internazionale ed i collegamenti fra i vari uffici a livello internazionale, nazionale, locale.

In questo capitolo si cercherà di dare brevemente conto dei parametri internazionali relativi al Difensore civico e alle istituzioni nazionali di tutela e promozione dei diritti umani definiti in sede ONU e dal Consiglio d'Europa. Come sottolinea un recente lavoro di ricerca²⁵, si tratta di una realtà spesso ignorata nel dibattito dottrinale italiano, che spesso si limita a dedicare al Difensore civico un ruolo marginale nell'ambito dell'attività amministrativa. Le Nazioni Unite tendono invece a valorizzare il compito di tutela non giurisdizionale dei diritti umani che la figura del Difensore civico può svolgere, nel nostro ed in altri ordinamenti.

Si cercherà inoltre di dar conto dei rapporti tra ufficio del Difensore civico e altri uffici, sia a livello internazionale sia anche a livello nazionale, con le attività del nascente coordinamento interregionale dei Difensori civici e l'attività di coordinamento che il nostro ufficio, come altri uffici regionali in Italia, sta svolgendo per coordinare le attività di difesa civica sul territorio della Regione Toscana.

2.1 Inquadramento della figura del Difensore civico in sede internazionale²⁶

La figura del Difensore civico è definita in sede internazionale come una Istituzione nazionale a tutela dei diritti umani. Le Nazioni Unite e organizzazioni regionali come il Consiglio d'Europa hanno dedicato un'ampia attenzione al Difensore civico o Ombudsman, sottolineando il suo ruolo fondamentale come Istituzione nazionale di tutela non giurisdizionale dei diritti umani e la sua capacità di risolvere

²⁵ Si rimanda al lavoro di A. Doria, cit.,

²⁶ Il paragrafo che segue è una sintesi estratta dalla tesi di specializzazione in Istituzione Dr.ssa Angela Doria, cit.

in modo rapido, autorevole e informale, potenziali conflitti fra cittadino e pubblica amministrazione che non sempre si riescono a risolvere in modo soddisfacente ed efficace attraverso i mezzi ordinari offerti dallo stato di diritto, quali ad esempio la tutela giurisdizionale, sia perché questo tipo di tutela richiede tempi lunghi e costi elevati²⁷, sia perché è studiata per risolvere il caso singolo, mentre sistemi come l'Ombudsman hanno compiti di monitoraggio, cercando di risalire dalla singola lamentela alla disfunzione organizzativa che l'ha provocata e verificando che il problema non si ripeta.

2.1.1 Le istituzioni nazionali e le Nazioni Unite

Le Nazioni Unite si sono occupate delle Istituzioni nazionali già dal 1946 (ancor prima di adottare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo) e nel corso degli anni '60. Tuttavia è nel 1978 che per la prima volta la Commissione diritti umani delle Nazioni Unite organizzò il **Seminario sulle Istituzioni Nazionali e Locali per la Protezione dei Diritti Umani**, cominciando a definire una serie di parametri di riferimento che dovrebbero costituire le caratteristiche comuni di questo tipo di figura, parametri poi definiti con maggiore precisione nel primo **Seminario Internazionale sulle Istituzioni Nazionali**, promosso dalla Commissione Diritti Umani a Parigi dal 7 al 9 ottobre 1991 dove si misero a punto i principi fondamentali in materia di Istituzioni nazionali, detti appunto "Principi di Parigi", fatti propri dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 48/154 del 20 dicembre 1993 e affinati e meglio precisati in occasione di successivi seminari internazionali²⁸ e dalle Conferenze internazionali in materia di diritti umani: in questa sede pare opportuno ricordare la Conferenza di Vienna del giugno 1993. L'istituzione dell'Alto Commissario per i diritti umani (United Nation Human Rights Commissioner - UNHRC) rende strategico il ruolo delle istituzioni nazionali per implementare a livello locale le politiche in materia dei diritti umani proposte dalle Nazioni Unite e in questo senso c'è la proposta delle Nazioni Unite agli Stati membri di trovare forme di partecipazione diretta delle istituzioni nazionali ai lavori degli organi delle Nazioni Unite che si occupano di diritti umani.

Sinteticamente i principi in materia di Istituzioni nazionali messi a punto in sede ONU, da un lato sottolineano l'importanza delle istituzioni nazionali per implementare e diffondere a livello locale le politiche delle Nazioni Unite a tutela dei diritti umani, dall'altro il ruolo di monitoraggio che le istituzioni nazionali e locale

²⁷ Ciò per la sua natura tesa all'accertamento della verità e alla conseguente necessità di garantire la difesa delle parti nel momento in cui si compie l'accertamento, indipendentemente quindi da quella che è la situazione patologica e peculiare della giustizia in Italia.

²⁸ Tunisi dicembre 1993, Manila Aprile 1995.

possono svolgere sull'effettiva implementazione da parte degli stati in sede nazionale e locale dei principi sanciti a livello universale dalle varie convenzioni a tutela dei diritti umani e dal diritto internazionale dei diritti umani.

I parametri ONU si preoccupano inoltre, come abbiamo accennato nella premessa, di garantire anche l'indipendenza dell'Ombudsman, stabilendo ad esempio che la figura deve essere prevista e garantita da legge ordinaria o meglio ancora anche in costituzione, soprattutto avendo riguardo alla garanzia di indipendenza e di autonomia della figura, che deve essere al riparo da possibili pressioni dirette da parte del potere esecutivo o legislativo o indirette (es. attraverso un'azione governativa o parlamentare che tenda a controllare indirettamente l'Ombudsman limitandone i mezzi in termini di risorse umane ed economiche a sua disposizione), garantendo il suo potere di svolgere un'investigazione effettiva in esito alle segnalazioni ricevute e la possibilità di fare raccomandazioni all'esecutivo o al legislativo in esito ai rimedi possibili da adottare.

Vale la pena infine ricordare in questa sede che il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel commento al rapporto dell'Italia alla voce "principali soggetti di preoccupazione" si afferma che "la funzione di Difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale... ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto del territorio in cui vivono". Nella parte dedicata ai suggerimenti e alle raccomandazioni, il Comitato invita il governo a prendere "le misure necessarie" per creare il Difensore civico nazionale²⁹.

2.1.2 L'Ombudsman e il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa, nella sua raccomandazione n. (85) 13 del Comitato dei Ministri ha affermato:

"ricordando le funzioni dell'Ombudsman, che comprendono soprattutto l'esame di ricorsi individuali riguardanti errori o altre insufficienze imputate alle autorità amministrative...; raccomanda ai governi degli stati membri:

- di esaminare la possibilità di nominare un Ombudsman o di prevederne la nomina, ai livelli nazionali, regionali o locali, o in campi specifici della Pubblica Amministrazione;
- di prevedere di abilitare l'Ombudsman, laddove non è ancora così, a prestare un'attenzione particolare, nel quadro della sua competenza generale, alle questioni che afferiscono ai diritti dell'uomo...;
- di prevedere di accrescere e potenziare con altri mezzi i poteri dell'Ombudsman

²⁹ Observations du Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme, 51 sessione 3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add.37.

in modo da incoraggiare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nel funzionamento dell'amministrazione"³⁰.

Già dal 1975 il Consiglio d'Europa aveva dimostrato il suo interessamento per la figura dell'Ombudsman incoraggiandone la creazione con una specifica Raccomandazione³¹.

In questo spirito il Consiglio d'Europa organizza tavole rotonde (Round Tables) fra Ombudsman e organi del Consiglio d'Europa per discutere di problemi in merito alle politiche di tutela dei diritti umani con particolare riferimento alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e alle altre Convenzioni internazionali promosse dal Consiglio d'Europa a tutela dei diritti umani. Si ricorda come la tavola rotonda del 1991 sia stata organizzata dal Difensore civico della Regione Toscana a Firenze, presso il Consiglio regionale e come il Difensore civico regionale abbia partecipato alla quinta tavola rotonda, organizzata a Cipro nel maggio 1996.

Infine pare opportuno ricordare come, in occasione dell'Audizione relativa alla Carta Europea delle Autonomie Locali, promossa dal Consiglio d'Europa, che si è tenuta a Firenze il 27 e 28 Febbraio 1997 il Difensore civico regionale, a nome del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali sia intervenuto, per proporre l'introduzione di un articolo relativo al Difensore civico nella Carta, che si riporta di seguito:

“Proposta di emendamento o raccomandazione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici Regionali sulla difesa civica e le forme di tutela non giurisdizionale dei diritti:

- 1) Le autonomie locali riconoscono i diritti fondamentali della persona umana, sia come singolo sia nelle formazioni della società civile dove si manifesta la sua personalità e si impegnano a promuovere il rispetto della dignità della persona umana e a favorire la costruzione di un ordine sociale e internazionale fondato sui diritti umani universalmente riconosciuti, in armonia con quanto sancito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nei due patti che le danno attuazione (Patto internazionale sui diritti civili e politici e Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali), nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella Carta Sociale Europea, nel diritto internazionale consuetudinario e codificato dei diritti umani, così come si è sviluppato attraverso le conferenze mondiali sui diritti umani e attraverso l'attività degli organismi che all'interno delle Nazioni Unite e nelle organizzazioni regionali operano per il rispetto e la promozione dei diritti fondamentali della persona umana.

³⁰ R. n. (85)13 del 23.9.1985.

³¹ Si tratta della Raccomandazione n.(75) 757.

2) In particolare le autonomie locali intendono garantire tutte le forme di tutela possibile di tali diritti e facilitarne ogni possibile promozione, anche attraverso la creazione di meccanismi di tutela non giurisdizionale come il Difensore civico e le Commissioni per i diritti umani.

3) Il Difensore civico garantisce la tutela non giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione.

È eletto dall'Assemblea parlamentare ed è competente a ricevere i reclami da parte di individui singoli o associati nei confronti di atti o comportamenti attivi o omissivi da parte dell'Amministrazione che possano ledere in qualsiasi forma i loro diritti e i loro interessi. Il Difensore civico interviene anche per promuovere la partecipazione di tali soggetti al procedimento amministrativo e per cercare, di concerto con l'amministrazione interessata, le possibili soluzioni equitative e ispirate a principi di giustizia sostanziale, che possano portare ad una soluzione dei problemi a lui sottoposti evitando la ricaduta nel conflitto giurisdizionale.

Il Difensore civico si potrà attivare anche d'ufficio ogni qualvolta riscontri comportamenti lesivi di diritti e al fine di promuovere comportamenti efficienti, efficaci e virtuosi da parte delle Pubbliche amministrazioni.

L'intervento del Difensore civico si esplica anche a tutela dei diritti sociali, soprattutto a difesa della categorie più deboli, a garanzia che la loro effettività non sia troppo facilmente compromessa dal prevalere squilibrato di poteri più forti.

Sono garantiti al Difensore civico piena autonomia ed indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni ed il potere di accedere a tutti gli atti e documenti necessari all'espletamento del suo mandato, senza alcun limite. Al Difensore civico l'amministrazione dovrà rendere conto dei motivi di fatto e delle ragioni di diritto per cui non accoglie, anche in parte le sue indicazioni. La mancata collaborazione da parte degli uffici amministrativi, sarà comunicata agli organi competenti perché valutino l'opportunità di irrogare eventuali sanzioni, comunicando al Difensore civico i motivi per i quali non intendano eventualmente irrogarne.

I principi di difesa civica si realizzano attraverso una disciplina di sussidiarietà, garantendo la difesa civica a tutti i livelli e nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, attraverso l'articolazione dell'istituzione a livello regionale e locale.

4) La commissione diritti umani promuove a livello locale l'informazione e l'educazione ai diritti umani e ai principi democratici e può ricevere comunicazioni e petizioni individuali in ordine a tutte le forme di discriminazione, secondo quanto previsto dalla normativa stabilita da ogni autonomia locale.

5) Difensore civico e Commissione per i diritti umani collaborano attivamente con le organizzazioni della società civile e con gli altri uffici aventi la stessa natura

presenti sul territorio nazionale, nella propria realtà regionale e nel mondo, sia individualmente, sia attraverso le forme di associazione e coordinamento presenti a livello nazionale, regionale e internazionale.

Le due istituzioni collaborano anche con la Comunità Europea, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e le altre organizzazioni regionali, con gli organismi delle Nazioni Unite e con le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite nella promozione e nella diffusione delle politiche della cultura dei diritti umani, della democrazia e della pace.”

2.2 I collegamenti a livello internazionale, nazionale e locale tra uffici del Difensore civico³²

Il Difensore civico non è una realtà isolata all'interno del territorio del proprio paese, ma al contrario si inserisce sempre più in una rete di scambio e di collaborazione sia nelle forme viste sopra che in forme meno istituzionalizzate e informali: la natura stessa dell'azione del Difensore civico, pur nelle peculiarità delle varie realtà locali e nazionali lo porta infatti ad affrontare problemi simili, per cui è opportuno che l'azione del Difensore civico sia oggetto di continui rapporti di scambio e di riflessione.

2.2.1 I rapporti a livello internazionale

A livello internazionale sembra opportuno ricordare in questa sede le associazioni internazionali di Ombudsman o di figure equiparabili.

Si ricorda in primo luogo l'IOI (International Ombudsman Institute) che ha sede presso l'università di Alberta (Ontario - Canada) e che raduna tutti i Difensori civici del mondo. Lo IOI si articola in sedi regionali. Quella europea è all'Aia (NL) presso l'Ombudsman olandese Marten Oosting, che è anche l'attuale Presidente mondiale. “L'appartenenza all'istituto di ogni Ombudsman è ritenuta estremamente importante sulla base della convinzione che il processo democratico, la garanzia e la difesa dei diritti umani possano essere sostenuti e rilanciati dall'esistenza di un Ombudsman, sia a livello nazionale che regionale o locale”³³.

³² Il seguente paragrafo e i riferimenti in nota citata sono tratti da una sintesi della tesi di Specializzazione della Dr.ssa Angela Doria, cit.

³³ Cfr. A. Doria, cit., che riporta anche l'affermazione di M. Oosting, attuale presidente, in una lettera del 29 nov. 1994 al Difensore civico della Regione Veneto L. Strumendo, egli inoltre affermava: "Il Difensore civico occupa un incarico solitario. Poter discutere dei propri problemi, migliorare le procedure e condividere esperienze con altri Ombudsmen sarà per lui/lei di grande beneficio".

Si ricordano poi due associazioni regionali, l'EOI (*Europäisches Ombudsman Institut*, Istituto Europeo dell'Ombudsman) con sede a Innsbruck (Austria) presso l'Università, che raduno i Difensori civici dell'Europa e l'Associazione Ibero Americana dell'Ombudsman (AIO) che raduna i Difensori civici dei paesi della penisola iberica e quelli dell'America Latina.

Il Difensore civico della regione Toscana, come tutti gli altri Difensori civici regionali Italiani è membro dello IOI e dell'EOI ed è membro "correspondente"³⁴ dell'AIO.

Il fatto che il Difensore civico regionale sia parte di queste associazioni gli consente un costante rapporto di scambio e di confronto sulla difesa civica con tutti i Difensori civici del mondo che inviano all'ufficio del Difensore civico le loro relazioni annuali e che costituiscono un costante punto di riferimento nella definizione delle prassi e delle procedure dell'ufficio. Potrebbe sembrare paradossale, ma non è infrequente che - in paesi con realtà socio culturali e giuridiche completamente diversi dal nostro - i problemi affrontati dal Difensore civico siano talvolta molto simili a quelli riscontrati nella realtà italiana e toscana e, quello che più colpisce, siano simili anche i tentativi di darvi soluzione.

2.2.2 La situazione a livello nazionale: il Coordinamento interregionale dei Difensori civici regionali Italiani

Se è importante scambiare le proprie esperienze e discutere le problematiche a livello internazionale, a livello nazionale le occasioni di confronto e di scambio sono ancora maggiori e scaturiscono anche dall'esigenza di tentare di avere una base comune, pur nel rispetto delle singole realtà regionali, per garantire al cittadino modalità di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale³⁵.

È in questo spirito che, a partire dal 1994 nasce in Italia il Coordinamento interregionale dei Difensori civici nazionali. Gli obiettivi del coordinamento sono tre:

1. Il primo consiste nell'esigenza di trovare una risposta al problema della difesa civica a livello nazionale.
2. Il secondo obiettivo che il Coordinamento si propone, consiste nel cercare di dare omogeneità alla difesa civica attraverso la creazione di "un'azione di informazione, di scambio delle esperienze rispettive, rinvenibili principalmente nelle

³⁴ Si tratta di una categoria di soci che, per la loro diversa provenienza geografica, fa parte dell'Associazione, ma senza avere un ruolo attivo nell'Assemblea dei soci.

³⁵ Durante il 1996 sono stati effettuati tre incontri di coordinamento, ai primi due, a Genova nel gennaio e a Roma a fine maggio ha partecipato l'avv. Massimo Carli, mentre a quello di Milano del 15 novembre, ha partecipato il dr Romano Fantappiè, sono state svolte fino al maggio 1997 due riunioni del Coordinamento nazionale e la prossima si svolgerà a Roma il 6 giugno p.v.

relazioni annuali che ciascun Difensore civico regionale è tenuto a presentare, donde iniziare una analisi statistico-comparativa, ed avviare una possibile "lettura giurisprudenziale" dell'attività di difesa civica, dell'opera di questi "magistrati di persuasione", così poco conosciuti ancora nel sistema amministrativo ed istituzionale del nostro Paese; ma altresì poco utilizzati dai cittadini virtualmente beneficiari³⁶.

3. Il terzo obiettivo del Coordinamento infine, consiste nel garantire la rappresentanza dell'istituto nelle sedi europee ed internazionali di confronto e collaborazione (si pensi soprattutto ai rapporti collaborativi con il Médiateur europeo). Tale rappresentanza ha trovato realizzazione anche nella presenza del Presidente del Coordinamento nazionale in alcuni importanti incontri quali il Seminario di Strasburgo del settembre 96³⁷, il Convegno di Lubiana dell'EOI del 21.9.96³⁸, e nella presentazione di una relazione alla Conferenza mondiale dell'IOI di Buenos Aires alla quale hanno partecipato alcuni Difensori civici regionali.

Esaminiamo in sintesi cosa il Coordinamento sta facendo nell'ambito di questi tre obiettivi e qual è l'apporto specifico del Difensore civico della Regione Toscana³⁹.

2.2.2.1 L'esigenza di dare una risposta al problema della difesa civica a livello nazionale

In questo ambito il Coordinamento si è mosso su quattro livelli:

- 1) L'elaborazione di un testo di legge che preveda il Difensore civico nazionale, articolato attraverso l'istituto dell'avvalimento del Difensore civico regionale per quanto riguarda le problematiche con le amministrazioni periferiche dello Stato. In questo modo sarebbe garantita in modo pieno quella tutela del cittadino anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, funzione che fino ad oggi i Difensori civici regionali hanno svolto informalmente, senza potere peraltro esercitare i poteri che la normativa conferisce loro nei confronti dell'amministrazione regionale. Le riforme alla normativa regionale, che hanno accresciuto poteri e competenze dei Difensori civici regionali, hanno fatto risaltare ancora di più il divario fra interventi "in competenza" dove era possibile ot-

³⁶ L. Strumendo, Presentazione, *Relazioni dei Difensori civici Regionali 1994*, a cura del Coordinamento dei Difensori civici regionali, Quaderno 1, volume 1, Firenze, marzo 1996, pag. 1.

³⁷ Si tratta del "Seminario sul rispettivo ruolo dei Difensori civici nazionali e del Mediatore europeo od organismi simili nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario nell'Unione Europea, 12-13 sett. 96.

³⁸ Convegno "Fuga dal Controllo".

³⁹ Si ricorda che a Firenze presso il Consiglio Regionale si è tenuto uno degli incontri del Coordinamento nel 1995.

tenere una risposta e conoscere i motivi di fatto e di diritto per i quali l'amministrazione aveva adottato certi comportamenti ed interventi "fuori competenza" dove invece la risposta era rimessa alla cortesia dell'amministrazione interpellata.

Il testo di legge si propone anche di dare una risposta al problema della difesa civica a livello locale, la cui istituzione è stata lasciata dalla 142/'90 agli enti locali, come se la tutela del cittadino fosse ambito su cui può esplicarsi l'autonomia dell'ente locale⁴⁰, prevedendo l'obbligo di istituire il Difensore civico comunale e provinciale e la facoltà di ricorrere a forme associate di difesa civica, o a convenzioni con comune e provincia, laddove le dimensioni ridotte del comune rendano poco conveniente l'istituzione del Difensore civico presso l'ente locale⁴¹.

Infine, la proposta di legge si preoccupa di definire lo status del Difensore civico⁴² e dettare criteri generali per la sua azione, che costituiscano linee guida per uniformare e armonizzare la normativa regionale⁴³, in modo da garantire parametri uniformi, almeno a livello di base per la difesa civica sul territorio.

Il testo di legge è stato presentato al Governo e al Parlamento; il Coordinatore dei Difensori civici regionali è stato delegato dai Difensori civici regionali a svolgere un'azione di promozione del progetto presso il parlamento. Il Difensore civico della Regione Toscana ha fornito, insieme agli altri Difensori civici regionali il proprio appoggio a tale azione.

Anche grazie a questa opera di sensibilizzazione e di promozione svolta in modo egregio dal Coordinatore, le forze politiche sembrano finalmente essersi sensibilizzate all'esigenza di istituire un Difensore civico nazionale. In questo senso si è espresso il Ministro per la Funzione pubblica e gli Affari regionali, On. Franco Bassanini in sede di dibattito parlamentare ed in un'intervista rilasciata ai giornali a seguito di un convegno sul Difensore civico dell'ottobre scorso. Si

⁴⁰ Critico in questo senso Massimo Carli al Convegno di Roma del 10 dicembre 1996. Per maggiori indicazioni bibliografiche sul tema si rimanda all'approfondimento della tematica nel lavoro di A. Doria, cit.

⁴¹ La 142/'90 ha infatti provocato una situazione "a pelle di leopardo". Da un lato piccoli comuni hanno istituito il Difensore civico, che risulta sovradimensionato per le esigenze di un ente locale, dall'altro grossi comuni sono rimasti privi di tutela civica.

⁴² Le numerose incompatibilità previste dalla normativa regionale e dagli statuti e dai regolamenti di vari comuni hanno infatti spesso reso impossibile la nomina di un Difensore civico che non fosse al termine della propria carriera. La norma statale propone invece che il Difensore civico che al momento della nomina svolga altro incarico sia collocato in aspettativa, in analogia con le disposizioni che prevedono simili possibilità per gli assessori e i consiglieri regionali, comunali e provinciali e per i parlamentari.

⁴³ La recente L.R. 4/'94 della Regione Toscana è infatti piuttosto avanzata, ma altre regioni non hanno ancora necessità di riformare la propria normativa in ordine all'esercizio dei poteri d'ufficio e ai poteri inquisitori del Difensore civico.

spera che la proposta dei Difensori civici regionali sia dunque presto fatta propria dal Parlamento⁴⁴.

- 2) La previsione del Difensore civico in Costituzione. Tale previsione sarebbe infatti conforme alle linee guida internazionali sul Difensore civico. L'occasione è stata data dal recente insediamento della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. Già la Commissione Bozzi aveva previsto l'inserimento di un articolo sul Difensore civico. A questo proposito il coordinamento interregionale ha predisposto un documento, che si riporta in allegato, nel quale si dà conto delle caratteristiche dell'istituto e del suo ruolo, chiedendo un'audizione al Presidente della Commissione, On. Massimo D'Alema. La risposta del Presidente è stata positiva ed il Coordinatore interregionale è stato sentito dalla Commissione il 17 aprile 1997. Lo accompagnavano anche il Difensore civico della Regione Toscana, quelli della Lombardia, del Lazio e della Val D'Aosta⁴⁵.
- 3) Nel frattempo il Coordinamento ha proposto l'inserimento, in uno dei cd. "Decreti Bassanini", relativi alla semplificazione dell'azione amministrativa, di una norma transitoria che sancisse, in attesa dell'istituzione del Difensore civico nazionale, che i Difensori civici regionali svolgessero le proprie funzioni anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, con gli stessi poteri conferiti dalle rispettive normative regionali nei confronti delle amministrazioni di appartenenza. La norma è stata recentemente approvata dalla Camera: l'atto è tornato adesso al Senato che l'aveva già approvato, per l'approvazione con le modifiche apportate dalla Camera e dovrebbe dunque divenire fra poco norma di legge⁴⁶. Se la cosa desta soddisfazione perché finalmente si potrà agire con

⁴⁴ È il motivo per cui si ritiene superfluo pubblicare in allegato il testo del progetto, analogo nei suoi contenuti a quello allegato alla Relazione 1994. Si spera infatti che sia presto possibile prenderne visione sulla Gazzetta Ufficiale.

⁴⁵ Attualmente, oltre alla documentazione presentata dal Coordinamento, allo studio alla Bicamerale c'è il seguente articolato, relativo al Difensore civico e presentato dal Senatore Rotelli:

"Art. 99 - *Gli organi indipendenti*

Le autorità amministrative indipendenti sono disciplinate con legge in modo da assicurarne l'indipendenza. Gli organi deliberativi apicali non possono essere nominati o designati dal Governo e dai dirigenti della pubblica amministrazione.

Il Difensore civico nazionale e i Difensori civici regionali sono disciplinati con legge dello stato e, rispettivamente, della Regione. Non possono candidarsi al Parlamento della Repubblica o ai parlamenti regionali, né essere componenti dei rispettivi governi prima che siano trascorsi tre anni dalla cessazione delle sue funzioni."

⁴⁶ Il **testo della norma** approvato dalla Camera è il seguente:

"Art. 16 - *Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.*

1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto sta-

poteri istituzionali anche verso le amministrazioni statali, d'altro canto desta anche preoccupazione l'incremento del carico di lavoro dell'ufficio, già pesante, senza alcuna previsione della normativa statale in ordine alle risorse da utilizzare per far fronte alla nuova situazione. Naturalmente il problema sarà oggetto di riflessioni più approfondite, ma è sembrato corretto informare, anche in sede di relazione 1996, il Consiglio regionale di successive nuove problematiche nel campo della difesa civica. Si segnala che la legge contiene anche una disposizione relativa all'attività di controllo di legittimità del Difensore civico dell'ente locale rispetto alle deliberazioni dell'ente stesso: tale disposizione desta qualche perplessità perché assegna al Difensore civico un compito che non è proprio della magistratura di persuasione che esso rappresenta⁴⁷. Perplessità suscita anche la facoltà, attribuita al Difensore civico regionale di nominare un commissario ad acta nei confronti di comuni e province che rifiutino od omettano di compiere atti obbligatori, competenza che la legge attribuisce al Difensore civico regionale⁴⁸.

- 4) Ultimo punto è quello relativo alla promozione della difesa civica regionale in tutto il territorio della Repubblica. È noto infatti che Molise e Sicilia non prevedono il Difensore civico e che Calabria e Puglia non hanno mai provveduto alla sua nomina, mentre quello della Campania non è stato rinnovato da tempo e anche in Umbria la sede è vacante da quasi un anno. In questo senso il Coordinamento ha svolto un'opera di sensibilizzazione, che ha incontrato l'attento ascolto della Presidente del Coordinamento dei Consigli Regionali, Dr.ssa Silvana Amati, che ha ricevuto i Difensori civici regionali ad Ancona il 21 gennaio

bilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i Difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture provinciali e regionali.

2. I Difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno."

⁴⁷ Art. 38 del disegno di legge.

⁴⁸ Art. 39 del disegno di legge. È fra l'altro singolare in rapporto alla situazione della Regione Toscana, dove la L.R. n.° 4 del 12 gennaio 1994 giustamente attribuisce al Presidente della Giunta il potere di nomina del commissario ad acta in caso di rifiuto dell'amministrazione regionale di compiere un atto dovuto, segnalato dal Difensore civico. La norma però crea la paradossale situazione che il Difensore civico regionale può nominare il commissario ad acta per il comune (nei cui confronti non ha competenza) e deve chiederne la nomina al Presidente per le amministrazioni nei cui confronti è competente.

1997 ed ha invitato il Coordinatore a Palermo il 21 marzo successivo, dove si è svolta una riunione dei Presidenti dei Consigli Regionali. I Parlamentari Siciliani e i Consiglieri presenti, insieme al Presidente della Regione Sicilia, si sono dimostrati sensibili sia all'esigenza di appoggiare le proposte di legge nazionale per l'istituzione del Difensore civico, sia alla necessità di studiare forme di tutela civica per la regione Sicilia. In questo senso, il progetto di legge presentato dai Difensori civici regionali per l'istituzione del Difensore civico nazionale, con gli opportuni adattamenti alla situazione della realtà regionale a statuto speciale, potrebbe costituire un'ottima base di riflessione.

In questa attività di promozione di una normativa nazionale unitaria che preveda il Difensore civico a tutti i livelli, il Coordinamento interregionale è stato ascoltato il 6 maggio '96 al Quirinale dal Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, che ha ricevuto i Difensori civici regionali, insieme ai dirigenti degli uffici. Il Presidente si è mostrato sensibile alle tematiche della difesa civica e si è richiamato a questa figura anche nella sua recente visita in Sicilia, nel marzo del 1997. Il Coordinamento, tiene giustamente informato il Presidente, attraverso il Coordinatore, degli sviluppi delle proposte di riforma normativa nazionale e costituzionale relative alla difesa civica.

2.2.2.2 Il tentativo di dare omogeneità alla difesa civica attraverso il livello nazionale

Il Coordinamento si è posto l'obiettivo di garantire un livello uniforme di difesa civica a tutti i cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui risiedono o nel quale abbiano a che fare con l'amministrazione. Se lo sforzo maggiore in questo senso è rimesso alla riforma normativa di cui abbiamo trattato sopra, (perché il legislatore nazionale e quello regionale garantiscano l'effettività della difesa civica a tutti i livelli territoriali), è opportuno che anche l'azione dei Difensori civici segua parametri uniformi, pur nel rispetto delle peculiarità dettate dai rispettivi ordinamenti e dai diversi modi di interpretare il ruolo di difesa civica.

Il primo passo in questo senso dei Difensori civici regionali è stata la decisione di pubblicare le loro relazioni annuali in un volume unico. La prima pubblicazione, curata dall'ufficio del Difensore civico della Regione Toscana, ha avuto luogo nel 1996 ed ha impegnato in modo consistente la segreteria dell'ufficio del Difensore civico e la tipografia del Consiglio Regionale. La pubblicazione delle relazioni 1995 dovrebbe essere curata dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova e dal Difensore civico del Veneto, e si appoggerà ad una casa editrice.

Il secondo tentativo in questo senso è l'elaborazione di una scheda statistica comune per il riepilogo dell'attività, in modo da poter confrontare le modalità di

gestione delle pratiche. Tale scheda sarà adottata a partire dal 1997. La classificazione delle pratiche seguita da questo ufficio, infatti, rende complesso ridistribuirle secondo le categorie proposte ed è necessario, pertanto, un maggiore sforzo di approfondimento per poter rendere più uniformi e quindi più facilmente confrontabili, sia la parte statistica che la suddivisione della casistica più significativa dell'ufficio. È comunque importante poter cominciare a definire e discutere parametri comuni nella gestione statistica delle pratiche, anche perché questo eviterebbe polemiche come quelle portate avanti dal Movimento Federativo democratico - Tribunale dei diritti del Malato, che hanno attaccato ingiustificatamente alcuni uffici del Difensore civico come quello del Veneto e della Lombardia, attraverso la comparazione di dati statistici raccolti telefonicamente in modo assolutamente disomogeneo e senza tenere presente che dietro una pratica spesso sta un problema generale e non solo la richiesta di un singolo e che spesso la pratica singola copre un numero molto alto di utenti⁴⁹.

Si è cominciato a portare avanti il tentativo di coordinare l'attività degli uffici, oltre che a livello di politiche di difesa civica e di modalità di organizzazione di dati statistici anche a livello di funzionari dei vari uffici. L'idea alla base di questo tentativo è quella di creare una rete fra i vari funzionari dei diversi uffici che studiano lo stesso tipo di problematiche (es. sanità, urbanistica etc.) in modo da mettere a disposizione di tutti il patrimonio acquisito dal funzionario di un ufficio regionale durante una ricerca su una pratica che presenti aspetti generali interessanti per gli altri uffici: ciò sia da un punto di vista di modalità con cui l'ufficio del Difensore civico ha proposto la soluzione di un determinato caso, sia mettendo a disposizione degli altri uffici i risultati della ricerca nell'ambito di un determinato problema (dottrina, giurisprudenza, norme statali etc.). Un primo incontro di dibattito fra i dirigenti degli uffici si è svolto a Firenze nel 1996. Si sono avuti scambi informali di notizie circa determinate pratiche con alcuni altri uffici, in particolare con quello della Lombardia. Si tratta di una iniziativa su cui continuare a riflettere e da sviluppare.

Il tentativo di coordinare la difesa civica su tutto il territorio in rapporto ai Difensori civici locali, si concreta infine nell'azione di alcuni Difensori civici regionali, compreso quello della Toscana, di riunire periodicamente i Difensori civici locali presenti sul territorio regionale per coordinare con questi ultimi la propria azione e discutere intorno a problematiche di interesse comune.⁵⁰ In un recente convegno, a Teramo nell'ottobre 1996, si è avanzato inoltre la proposta che in occasione di tali

⁴⁹ È il caso del Veneto in cui una pratica aveva risolto i problemi di circa trecento agricoltori e di molte pratiche della Toscana che, sia pur aperte a nome di singoli utenti o di una singola associazione, se risolte positivamente prima di tutto spesso cambiano una regola generale (cfr. più avanti scheda esiti) e secondariamente risolvono spesso i problemi di più persone.

⁵⁰ Si darà conto più avanti dell'azione di Coordinamento in tal senso del Difensore civico della Regione Toscana, prevista fra l'altro dalla L.R. 4/94.

incontri i Difensori civici locali facciano presente eventuali problemi di carattere generale da portare all'attenzione del Coordinamento interregionale, in modo da far sì che le tematiche e i problemi comuni ai Difensori civici locali possano divenire oggetto di dibattito in sede nazionale, attraverso il Difensore civico regionale, in modo più agile e informale di quanto non avverrebbe se, come qualcuno aveva proposto, si formasse un'associazione di tutti i Difensori civici, che - comprendendo anche i Difensori civici degli enti locali - risulterebbe troppo complessa da gestire.

2.2.2.3 Il tentativo di garantire la rappresentanza dell'istituto nelle sedi europee ed internazionali di confronto e collaborazione

Tale tentativo si esplica prima di tutto con la partecipazione del Coordinatore dei Difensori civici regionali a numerosi incontri internazionali e con l'azione congiunta a livello internazionale da parte dei Difensori civici italiani che, partecipando agli incontri internazionali (es. quello di Cipro organizzato dal Consiglio d'Europa, cui ha preso parte il Difensore civico della Regione Toscana) cercano di far riferimento non solo all'attività del proprio ufficio, ma anche alla situazione della difesa civica in Italia.

Resta il problema di coordinare i rapporti con i Difensori civici di altri paesi e con le varie associazioni dei Difensori civici esteri e di coordinare anche le risorse per le proposte di aiuto e le richieste di assistenza tecnica ad uffici del Difensore civico o a progetti per la promozione di istituti di tutela dei diritti umani che, sempre più spesso, le Nazioni Unite e organismi regionali come il Consiglio d'Europa indirizzano alla Comunità dei Difensori civici, attraverso organizzazioni come lo IOI (International Ombudsman Institute). Inoltre l'ufficio del Difensore civico della Regione Toscana, come altri uffici regionali, riceve numerosi materiali di studio e di ricerca sull'istituto del Difensore civico, che potrebbero essere fonte di utile approfondimento e riflessione sulle tematiche della difesa civica e della tutela del cittadino.

Pur considerato che alcuni collaboratori dell'ufficio conoscono inglese e francese e che dunque possono riferire al Difensore civico e ai colleghi i contenuti più interessanti della documentazione ricevuta, il lavoro di traduzione e di studio di tale documentazione e la cura dei rapporti con i Difensori civici stranieri, con le associazioni del Difensore civico e con le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa potrebbe essere più utilmente gestito a livello centralizzato, dal Coordinamento interregionale, che tuttavia non ha le risorse economiche ed umane per far fronte ad un simile impegno⁵¹.

⁵¹ Il Coordinamento si avvale delle risorse dei singoli uffici e non ha una segreteria o del perso-

Interessante in questo senso è la Convenzione fra ufficio del Difensore civico del Veneto, la Scuola di Specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani e il Centro di Studi e Formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università degli Studi di Padova, considerato che presso tali strutture specializzate ci sono le risorse per far fronte ad un simile compito, indicando poi agli uffici regionali dei Difensori civici i problemi più rilevanti nell'ambito della difesa civica emergenti a livello internazionale e curando i rapporti con gli uffici dei Difensori civici stranieri (in particolare con le strutture che si interessano di ricerca e di formazione) e con le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa⁵².

Poiché il Centro e la Scuola si occupano delle tematiche dei diritti umani, anche con riferimento alla difesa civica, si configura la possibilità di una azione di formazione del personale degli uffici, di accedere a convenzioni e dare incarichi di consulenza.

E' quindi opportuno valutare la possibilità di attivare scambi e collaborazioni con la Scuola, il Centro e i Difensori civici regionali anche attraverso il Coordinamento interregionale.

2.2.3 I rapporti con i Difensori civici locali.

In Toscana sono 247 i comuni che prevedono nel loro statuto l'istituzione del Difensore civico, su un totale di 287 comuni: quelli che lo hanno effettivamente nominato sono 59. A livello provinciale, su 10 province, Arezzo, Grosseto e Prato sono i tre capoluoghi di provincia che hanno al momento il Difensore civico in carica, mentre Pisa ha in corso le procedure per nominare il successore del dr. Nicolò Ali che ha svolto tale funzione per 5 anni. Il 30% dei cittadini toscani risiede in comuni che hanno il Difensore civico.

Si è già detto sopra che, a livello locale la soluzione non può essere quella di prevedere il Difensore civico in ogni piccolo comune, ma come propone la dottrina e il progetto di legge sul Difensore civico nazionale, è opportuno per i piccoli comuni ricorrere alla convenzione fra comuni, a livello di comprensorio territoriale o con il Difensore civico provinciale. In Toscana tale soluzione è stata seguita da 4 Comuni del Chianti fiorentino⁵³ e della Comunità Montana della Garfagnana⁵⁴, il comune di Porcari ha deciso di rivolgersi al Difensore civico già nominato dal limi-

nale dedicato solo all'attività di coordinamento, né ha fondi destinati a tale funzione.

⁵² Istituzioni con le quali fra l'altro il Centro ha già una rete di scambi e di rapporti.

⁵³ Bagno a Ripoli, Barberino Val d'Elsa, Greve e Tavarnelle hanno nominato il difensore congiuntamente.

⁵⁴ Il Difensore civico della Comunità montana della Garfagnana lo è anche dei 15 comuni facenti parte della Comunità montana.

trofo comune di Capannori, quello della Val di Cornia è Difensore civico di quattro comuni della valle⁵⁵ mentre il Difensore civico della provincia di Pistoia è anche difensore del comune di Pescia, 8 comuni della provincia di Arezzo hanno chiesto di convenzionarsi con il Difensore civico provinciale di recente istituzione. La soluzione della convenzione fra comuni, a livello di area metropolitana fiorentina è stata auspicata anche dal punto 9 del programma di lavoro della Conferenza dell'Area metropolitana di Firenze⁵⁶.

Altra soluzione possibile infine è quella della Convenzione con il Difensore civico regionale, possibilità prevista dall'art. 3 p. 2 L.R. n.° 4 del 12 gennaio 1994, relativa alla nuova disciplina del Difensore civico. Hanno fatto ricorso a tale forma il Comune di Borgo S. Lorenzo e quelli di Altopascio, Pontassieve, Montespertoli, Camaione. Tuttavia la convenzione con il Difensore civico regionale non può sostituirsi alla difesa civica a livello territoriale, in una realtà in cui il Difensore civico, sia pur non frammentato a livello di singolo comune, sia vicino ai cittadini e al tessuto sociale e le convenzioni con il Difensore civico regionale non possono essere la soluzione per la difesa civica locale, se non in casi sporadici o per sperimentare e promuovere la difesa civica in un determinato territorio nell'attesa che l'amministrazione locale rifletta e studi, di concerto con gli altri enti sul territorio, in merito alle migliori soluzioni da adottare a livello comprensoriale.

Come abbiamo visto sopra, anche ai sensi dell'art. 3.3. L.R. n.° 4 del 12 gennaio 1994 il Difensore civico regionale svolge un'azione di coordinamento, riunendo periodicamente i Difensori civici locali per discutere problematiche di interesse comune ed uniformare i criteri per la difesa civica sul territorio.

Nel corso dell'anno 1996 si sono tenuti tre incontri con i Difensori civici locali: in gennaio, maggio e ottobre presso la sede del Consiglio regionale. In uno di questi incontri si è discusso della modalità di elezione del Difensore civico⁵⁷, preparata da due relazioni sull'argomento predisposte dai Difensori civici di Arezzo, Dr.ssa Nuti, e di Barga Dr. Bellonzi.

In occasione di tali riunioni sono state scambiate esperienze confrontati modi di operare; in particolare è stato valutato il coordinamento degli interventi nel settore sanitario, cercando di usare in modo sinergico il potere che la normativa attribuisce

⁵⁵ I comuni di Campiglia, Suvereto, Sasseta e Monteverdi hanno un unico Difensore civico eletto direttamente dai cittadini

⁵⁶ Si riporta il testo " 9. Difensori civici. Si tratta di individuare forme di collaborazione amministrativa, raccordando le azioni intraprese (anche in singoli ambiti, come nel Chianti), tendendo a dare ai cittadini Difensori civici limitati nel numero, autorevoli e, soprattutto in grado di fornire risposte sulla generalità dei rapporti che riguardano i cittadini e le pubbliche amministrazioni, nell'area fiorentina."

⁵⁷ Tematica resa attuale dal fatto che in Toscana due Difensori civici, quello di Piombino e della Val di Cornia, sono eletti direttamente dai cittadini. È opportuno osservare le perplessità in merito a questa modalità di elezione espresse dalla migliore dottrina.

in tale campo al Difensore civico regionale, con la vicinanza agli utenti e la conoscenza specifica che un Difensore civico locale può avere della realtà sanitaria della zona in cui opera. Quello della sanità è uno dei campi dove dovrebbe attivarsi in modo particolare la trasmissione tra i vari uffici delle pratiche di rispettiva competenza.

Infatti il cittadino non ha la laurea in diritto amministrativo e comunque non sempre è facile distinguere le competenze delle diverse amministrazioni. L'idea della migliore dottrina è quella del modello definito "a rete" in cui il cittadino si rivolge al Difensore civico più vicino e questo pensa a trattare l'istanza se di propria competenza, altrimenti a trasmetterla al Difensore civico regionale o a quello nazionale. La mancanza del Difensore civico nazionale e di molti Difensori civici locali naturalmente consente a questo tipo di modello di funzionare solo in parte, in una situazione "a pelle di leopardo", finché le riforme istituzionali non saranno poste in essere.

C'è da indicare infine che, nella funzione di coordinamento, rientra talvolta anche un'attività di vera e propria consulenza ai vari Difensori civici locali, su settori già approfonditi dai funzionari dell'ufficio del Difensore civico regionale, o che comunque è più agevole approfondire per una struttura come quella del Difensore civico regionale, che - anche a livello di dotazione strumentale - può contare per i propri approfondimenti e ricerche sulla Biblioteca del Consiglio regionale e sulle banche dati ad esse collegate e sulle biblioteche universitarie (Università degli Studi di Firenze e Istituto Universitario Europeo) presenti sul territorio fiorentino. L'attività di consulenza ai Difensori civici è divenuta oggetto di una apposita categoria nella catalogazione delle pratiche⁵⁸.

Da tale azione di consulenza e collaborazione potrebbe in futuro nascere una sorta di banca dati, alla quale i Difensori civici locali potrebbero attingere per risolvere problemi loro presentati, implementandola direttamente con le casistiche più significative da essi trattati, in un utile scambio di informazioni, documentazione reperita e riflessioni svolte intorno ai problemi connessi con la difesa civica comunale, spesso di intricata e complessa soluzione, anche a causa della stratificazione di norme che regolano il comune (leggi statali, regionali e regolamenti comunali).

⁵⁸ Cfr. la parte statistica più avanti al cap. 3.

3

Dati statistici

3.1 Le richieste di assistenza rivolte all'ufficio del Difensore civico nel 1996 e gli interventi d'ufficio

Le pratiche aperte nel 1996 e classificate secondo le categorie, a suo tempo definite, sono state 536.

A questo numero devono essere aggiunte 200 pratiche, che non compaiono nelle elaborazioni statistiche, classificate sotto la voce "senza seguito"; si tratta di questioni che, nella maggior parte dei casi, possono anche non aver comportato corrispondenza con uffici pubblici.

Inoltre, non è stato tenuto il conto delle questioni, talvolta anche complesse, che hanno trovato conclusione nel corso di telefonate o in occasione degli incontri degli utenti con il personale dell'ufficio; da una valutazione approssimativa si può stimare che normalmente venga aperta una pratica ogni 4-5 contatti diretti o per telefono, si può quindi dire che un numero di persone che si aggira intorno alle 2500 ha preso contatti con l'ufficio del Difensore civico ed ha avuto ascolto ed informazioni.

La tabella n. 1 riporta la suddivisione per categoria degli interventi iniziati nell'anno 1996, a richiesta o d'ufficio:

- a) interventi nei confronti della Regione, di enti e aziende da essa dipendenti nonché da enti delegati limitatamente all'esercizio delle funzioni regionali delegate: n. 116 pari a circa il 22%;
- b) interventi a sostegno degli immigrati extracomunitari: n. 39 pari al 7%;
- c) interventi come Difensore civico di comuni convenzionati (Altopascio, Borgo San Lorenzo, Montespertoli e Pontassieve): n.33 pari al 6%;
- d) interventi nei confronti delle aziende sanitarie e ospedaliere: n. 245 pari al 46%;
- e) interventi così detti "fuori competenza":102 pari al 19%.

Tabella 1: Statistica pratiche aperte nel 1996 in corso e agli atti

Descrizione	n.pratiche	%
Attività nei confronti della Regione		
Altri Dipartimenti del Centro Direzionale	10	1,87
Uffici del Consiglio Regionale	1	0,19
A.T.E.R.	11	2,06
Geni Civili	8	1,50
Comitato Regionale di Controllo	1	0,19
Enti e Società Regionali; Enti Parco	6	1,12
Altri Organi, Commissioni, Enti periferici regionali	6	1,12
Enti delegati limitatamente all'esercizio delle funzioni delegate	14	2,62
Consulenza ai Difensori civici locali	6	1,12
Dip.to programmazione, risorse finanziari e patrimoniali	11	2,06
Dip.to politiche del territorio, dei trasporti e delle infrastrutture	17	3,18
Dip.to agricoltura e foreste	2	0,37
Dip.to politiche sociali e del lavoro	8	1,50
Dip.to sanità e politiche della salute	15	2,80
<i>TOTALE</i>	<i>116</i>	<i>21,68</i>
Extracomunitari		
Extracomunitari	39	7,29
<i>TOTALE</i>	<i>39</i>	<i>7,29</i>
Enti convenzionati		
Enti locali convenzionati: Comune di Borgo San Lorenzo	6	1,12
Enti locali convenzionati: Comune di Altopascio	10	1,87
Enti locali convenzionati: Comune di Montespertoli	5	0,93
Enti locali convenzionati: Comune di Pontassieve	12	2,24
<i>TOTALE</i>	<i>33</i>	<i>6,17</i>

(segue)

Aziende Sanitarie		
U.S.L. n. 1 Massa Carrara	2	0,37
U.S.L. n. 2 Lucca	10	1,87
U.S.L. n. 3 Pistoia	6	1,12
U.S.L. n. 4 Prato	5	0,93
U.S.L. n. 5 Pisa	1	0,19
U.S.L. n. 6 Livorno	4	0,75
U.S.L. n. 7 Siena	7	1,31
U.S.L. n. 8 Arezzo	6	1,12
U.S.L. n. 9 Grosseto	1	0,19
U.S.L. n. 10 Firenze	103	19,25
U.S.L. n. 11 Empoli	8	1,50
U.S.L. n. 12 Versilia	11	2,06
Azienda Ospedaliera Careggi	51	9,53
Azienda Ospedaliera Meyer	5	0,93
Azienda Ospedaliera Siena	1	0,19
Azienda Ospedaliera Pisa	1	0,19
Case di Cura private e altre strutture convenzionate	7	1,31
Personale delle UU.SS.LL.	16	2,99
<i>TOTALE</i>	<i>245</i>	<i>45,79</i>
Attività c.d. fuori competenza		
Uffici centrali dello Stato e di Enti nazionali	50	9,35
Uffici periferici dello Stato e di Enti nazionali	6	1,12
Organi giudiziari (T.A.R., Consiglio di Stato, Corte dei Conti, etc.)	1	0,19
Altri Enti (università, banche, case cura private e altre strutture non convenzionate, ordini professionali, IPAB, altre regioni, USL di altre regioni)	5	0,93
Comune di Firenze e sue aziende	19	3,55
Altri Comuni della Toscana e loro Aziende	11	2,06
Pratiche passate ai Difensori civici locali	7	1,31
Varie	3	0,56
<i>TOTALE</i>	<i>102</i>	<i>19,07</i>
<i>TOTALE GENERALE</i>	<i>535</i>	<i>100,00</i>

3.1.1 Valutazioni e confronti

Il numero delle pratiche iniziate nel 1996 è “formalmente” inferiore a quello dell'anno precedente. E' evidente che l'attività dell'ufficio da questo punto di vista ha risentito non tanto dalla ritardata nomina del Difensore civico, quanto dalla difficoltà della struttura dirigenziale e funzionariale di aprire pratiche (soprattutto quelle fuori competenza) data l'assenza del Difensore civico cui spetta la responsabilità politico istituzionale di decidere in tal senso così come prevede la L.R. 4/94.

Tale situazione ha comportato anche una minore “visibilità” dell'ufficio; sono venute meno, a partire dalla fine di maggio 1996 e fino al termine dell'anno, le occasioni di presenza del Difensore civico nei programmi dell'accesso previsti dalla legge n.103 del 14/4/75 art. 6 comma 1, sulla Terza Rete della RAI, la partecipazione ad incontri e dibattiti, gli interventi e le interviste su questioni inerenti la sua attività sulla stampa ed altri mezzi di comunicazione, gli incontri con scuole e con associazioni.

Da un esame più attento delle tabelle e dal confronto con i dati dell'anno precedente si può vedere quale sia stato l'andamento dei vari settori in cui viene raggruppata l'attività dell'ufficio.

Il numero delle pratiche riguardanti l'attività della Regione è rimasto costante (116 a fronte delle 119 del 1995), variando, naturalmente, l'incidenza percentuale che viene a rappresentare il 22% degli interventi.

I comuni convenzionati con il Difensore civico sono saliti a 5 (la convenzione con il Comune di Camaiore è stata firmata solo a fine dicembre e l'attività vera e propria è iniziata nel 1997) e le pratiche sono state 33, passando dall'1% ad oltre il 6%.

Il numero degli interventi effettuati nei confronti delle Aziende Sanitarie è diminuito complessivamente di circa 100 unità; il calo più accentuato con 60 pratiche in meno, si è verificato per l'azienda USL n° 10 di Firenze, che resta, tuttavia, quella che, impegna maggiormente l'ufficio e le sue strutture.

Quest'ultima variazione deve essere messa in relazione con l'entrata in attività per l'USL 10, dell'Ufficio rapporti con il pubblico (URP) che ha, giustamente, assorbito molte delle lamentele degli utenti e ha cominciato ad essere l'interlocutore privilegiato della stampa per le questioni della sanità fiorentina. Altre diminuzioni, considerato il numero delle pratiche trattate, si è verificato anche per l'Azienda di Careggi.

Il superamento della fase iniziale di ristrutturazione delle USL, che più aveva inciso sulla organizzazione del personale, ha determinato il dimezzamento del nu-

mero delle questioni riguardanti i dipendenti delle aziende sanitarie. Tale diminuzione del contenzioso non può che considerarsi un fatto positivo.

Le pratiche fuori competenza sono state 170 in meno, con il passaggio dal 34% circa del 1995 al 20% del 1996; è proseguita la tendenza, a seguito delle scelte effettuate negli anni passati e motivate nelle precedenti relazioni, a concentrare l'attività il più possibile negli ambiti di competenza. Questa tendenza è stata accentuata nel 1996 non tanto dalla situazione di minore forza in cui si è trovato ad operare l'ufficio per vari mesi, quanto da precise disposizioni del mio predecessore a privilegiare le pratiche di competenza rispetto a quelle fuori competenza.

La nuova situazione che si determinerà, a partire dai prossimi mesi, con l'attribuzione al Difensore civico regionale del compito di intervenire anche nei confronti della maggior parte degli uffici statali porterà a riprendere, con poteri ben maggiori rispetto a quelli avuti in passato, a tutelare i cittadini anche per le materie una volta considerate "fuori competenza", consentendo così di dare una risposta ad esigenze molto sentite dai cittadini stessi.

La maggior parte delle 50 pratiche riportate sotto la dizione "uffici centrali dello stato e di enti nazionali", sono costituite da istanze per il riconoscimento di malattie da trasfusione legge 210/92 di cui si tratterà più approfonditamente in altra parte della relazione e che per l'evoluzione della normativa, attualmente, possono rientrare tra le questioni di competenza delle USL.

3.1.2 Tipologia degli interventi

Può essere necessario fare un breve richiamo per dare alcuni chiarimenti sia sulle pratiche che sono state definite "senza seguito" che sulle questioni trattate per telefono o in occasioni dei colloqui con i cittadini venuti in ufficio con o senza appuntamento con il personale.

Le prime sono pratiche piuttosto eterogenee, che hanno chiesto all'ufficio un impegno di diversa qualità ed entità; per alcune è stato sufficiente fornire spiegazioni sugli ambiti di competenza dell'ufficio e informazioni sulla tipologia e sui limiti degli interventi, inviando eventualmente materiale informativo, come la copia della L. R. 4/94; per altre è stato necessario fare ricerche che hanno richiesto diversi tipi di approfondimento per fornire chiarimenti e documentazione su questioni non di competenza o dare informazioni su quali siano gli uffici a cui rivolgersi per il problema presentato e le modalità da seguire per trattare la questione.⁵⁹

⁵⁹ Abbiamo dovuto far sospendere all'Ufficio stampa del Consiglio regionale - che ci stava lavorando - la pubblicazione illustrativa dell'attività del Difensore civico regionale essendo ancora non definitiva la legislazione nazionale ex legge Bassanini, più volte citata, ai fini della più completa definizione delle competenze della Difesa civica nazionale.

Negli altri casi si tratta della cosiddetta “attività di ascolto” che impegna, secondo le competenze sia il Difensore civico stesso che tutto il personale assegnato all’ufficio, per capire la natura delle richieste, selezionarle, motivare al cittadino l’impossibilità di intervento dell’ufficio, indirizzarlo verso altri soggetti competenti sulla questione o aiutarlo ad inquadrare meglio il suo problema perché possa poi prendere in modo più meditato le decisioni autonome.

Anche per il 1996 c’è da mettere in evidenza l’assoluto prevalere delle istanze provenienti dalla provincia di Firenze rispetto alle altre province sia in valori assoluti che in valori rapportati al numero degli abitanti.

Il problema di una maggiore vicinanza del Difensore civico regionale può essere affrontato anche in una prospettiva di diffusione dei Difensori civici locali e di collaborazione tra i Difensori civici dei vari enti, in modo da consentire che un cittadino possa rivolgersi al Difensore civico più vicino e sarà poi questo a trattare direttamente il problema o a interessare quello competente (vedi supra 2.2.2 e 2.2.3).

3.1.3 Ricaduta dell’intervento

Dopo aver esposto i dati riguardanti l’attività svolta dal Difensore civico è necessario precisare che i numeri, da soli, non sono sufficienti a rappresentare la complessità e le numerose sfaccettature dell’attività stessa, né, in alcuni casi, a dare una misura adeguata della ricaduta degli interventi fatti a vantaggio dei cittadini.

Mentre alcune questioni riguardano esclusivamente un cittadino che ha un problema specifico e personale nei confronti di una amministrazione e che non può essere riportato ad una casistica più ampia, in molti casi la questione posta e la soluzione trovata possono concludersi con soluzioni di carattere generale, utili per una pluralità di cittadini per esempio partendo anche dalle cose più semplici come il cambiamento di una procedura o il miglioramento della informazione e della comunicazione di un ufficio.

Per questo il numero delle pratiche è solo un elemento indicativo dell’attività che viene svolta e non è un dato che possa essere usato come unità di misura o confronto con altri uffici di Difesa civica, in quanto le pratiche non sono omogenee tra di loro, richiedendo spesso procedure e livelli di approfondimento diversi.

3.2 Gli interventi conclusi nel 1996 e il loro esito

Nel 1996 sono stati portati a termine 589 interventi, suddivisi secondo quanto indicato nella tabella n. 2.

Nel corso dell’anno è stata adottata una nuova scheda degli esiti, più ampia ri-

spetto a quella che era stata usata in precedenza, per rispondere alla necessità di raccogliere elementi da utilizzare per la valutazione dell'attività svolta e dei rapporti con gli uffici coinvolti, individuando i punti critici e rendendo più mirati ed efficaci gli interventi.

La scheda è suddivisa in tre parti:

- A. "Modalità dell'intervento" riporta gli strumenti individuati per affrontare la questione, la fase del procedimento per cui è stato richiesto l'intervento, l'ambito di competenza e quindi il potere e di conseguenza il rilievo dell'intervento stesso.
- B. "Tipo della richiesta" l'oggetto della domanda che è stata rivolta agli uffici responsabili; può consistere in una richiesta di notizie e informazioni o può arrivare a proporre una modifica della normativa;
- C. "Esito dell'intervento": descrive dettagliatamente in che modo si è conclusa la pratica, la risposta dell'ente interpellato, il risultato di nostre ricerche e approfondimenti di aspetti giuridici o no, l'insieme delle azioni che hanno portato a valutare se il richiedente aveva o meno ragione; l'accoglimento delle proposte dell'ufficio da parte dell'ente competente.

La scheda, che è essenzialmente uno strumento interno per valutare il lavoro dell'ufficio, può essere considerata non ancora definitiva, in quanto è in questa fase di redazione della relazione che viene sottoposta a verifica insieme al programma informatico per la sua gestione; è in questo momento che ne emergono eventuali limiti o inadeguatezze e di conseguenza possono essere previste modifiche al fine anche di rendere più agevoli la lettura e la interpretazione dei dati per chi non conosce dettagliatamente le procedure dell'ufficio.

Tabella 2: Statistica pratiche agli atti

Aziende Sanitarie			
U.S.L. n.	Descrizione	n.pratiche	%
U.S.L. n. 1	Massa Carrara	13	2,21
U.S.L. n. 2	Lucca	6	1,02
U.S.L. n. 3	Pistoia	12	2,04
U.S.L. n. 4	Prato	5	0,85
U.S.L. n. 5	Pisa	5	0,85
U.S.L. n. 6	Livorno	5	0,85
U.S.L. n. 7	Siena	7	1,19
U.S.L. n. 8	Arezzo	24	4,07
U.S.L. n. 9	Crosseto	4	0,68
U.S.L. n. 10	Firenze	12	2,04
U.S.L. n. 11	Empoli	1	0,17
U.S.L. n. 12	Versilia	12	2,04
Azienda Ospedaliera Careggi		66	11,01
Azienda Ospedaliera Meyer		4	0,68
Azienda Ospedaliera Siena		1	0,17
Azienda Ospedaliera Pisa		14	2,38
Case di Cura private e altre strutture convenzionate		4	0,68
Comitati Regionali di Controllo		22	3,64
Enti e Società Regionali; Enti Parco		8	1,36
Altri Organi, Commissioni, Enti periferici regionali	TOTALE	306	51,05
Enti delegati limitatamente all'esercizio delle funzioni delegate		9	1,53
Attività e. d. fuori competenza			
Dipartimento di Pianificazione e Finanze patrimoniali		8	1,34
Dipartimento di Pianificazione e Finanze patrimoniali		76	12,52
Organi giudiziari (T.A.R., Consiglio di Stato, Corte dei Conti)		4	0,68
Dipartimento di Politiche sociali e del lavoro		6	1,02
Altri Enti (unipartite, multi-partite)		33	5,41
strutture non convenzionate, ordini professionali, IPAB, altre regioni, USL di altre regioni)	TOTALE	130	22,07
Comune di Firenze e sue aziende		16	2,72
Altri Comuni della Toscana e loro Aziende		16	2,72
Province		1	0,17
Comuni Capoluogo della Toscana e loro Aziende - Consorzi di Comuni e relative aziende		43	7,30
Polizia Municipale	TOTALE	43	7,30
Personale dei Comuni, delle Province e delle Comunità Montane		1	0,17
Enti convenzionati			
Pratiche passate ai Difensori civici Locali		10	1,70
Enti locali convenzionati: Comune di Borgo San Lorenzo		3	0,51
Enti locali convenzionati: Comune di Altopascio		8	1,36
Enti locali convenzionati: Comune di Montespertoli	TOTALE	18	3,04
TOTALE		12	2,04
TOTALE GENERALE		589	100,00

(segue)

3.2.1 Dati e confronti

Se si esamina la tabella n. 3 si evidenzia che sulle oltre 380 richieste di notizie e informazioni, solo 12 non hanno ricevuto risposta e per solo 10 la risposta è stata parziale.

Per la voce “documentazione avuta” si nota che il numero delle risposte ricevute è superiore a quello delle richieste fatte; tale discrasia può essere dovuta sia al fatto che l’ufficio chiede in un primo momento solo informazioni, riservandosi di presentare richieste di documentazione più mirate dopo un primo approfondimento, mentre, talvolta, l’amministrazione interpellata anticipa le nostre richieste fornendo subito la documentazione ritenuta utile. sia al fatto che, in altri casi, a una richiesta di eliminazione di inerzia o di modifica di comportamento, l’ufficio a cui ci si è rivolti ha limitato la sua collaborazione a fornire informazioni e documentazione.

Dai dati riguardanti l’accoglimento da parte delle Amministrazioni delle richieste ritenute non infondate risulta che 59 sono state accolte pienamente e 36 parzialmente, quelle non accolte sono state 36, ma per 23 di queste sono state fornite adeguate motivazioni a sostegno del punto di vista dell’Amministrazione interessata, solo in 13 casi si è incontrato un atteggiamento di chiusura nell’interlocutore in molti casi contestato dall’ufficio.

Si sottolinea che su 18 richieste di modifica della normativa, sia sostanziale che procedimentale, 15 hanno avuto esito favorevole; le quattro proposte formulate di modifica di moduli sono state accettate, anche se questo può sembrare un aspetto minore, dal punto di vista pratico, ma può agevolare i rapporti con gli uffici per molti cittadini.

La scheda riporta alcune voci: “studiato problema giuridico”, “affrontato problema non giuridico” e “adeguatezza dell’intervento sanitario” che mettono in evidenza l’attività di consulenza che consente di offrire ai cittadini un approfondimento sul problema da loro presentato, in modo da essere aiutati (indipendentemente dal fatto che risulti che abbiano ragione o torto nei confronti di una amministrazione) ad impostare rapporti più corretti con le amministrazioni e a limitare inutili contenziosi.

Si può dire che sono stati impostati rapporti di collaborazione con i vari uffici regionali e statali che è stato possibile conservarli anche in una fase di difficoltà, nonostante che, naturalmente, non sia stato possibile portare a termine molte questioni in mancanza, per un certo periodo, della possibilità di esercitare i poteri forti di persuasione esclusivi del Difensore civico.

Tabella 3: Esiti delle pratiche chiuse nell'anno 96

Esito dell'intervento		
1) Notizie o informazioni avute		
	Sì	356
	No	12
	In parte	10
2) Documentazione avuta		
	Sì	82
	No	1
	In parte	0
3) Richiesta soddisfatta con le informazioni avute		54
4) Date notizie o informazioni previa nostra ricerca		59
5) Assistenza per redazione di domanda, istanza, ricorso		19
6) Studiato problema giuridico		19
7) Affrontato problema non giuridico		
	l'istante ha torto	94
	l'istante ha ragione:	
	Interamente	45
	In parte	48
	problema controverso	49
8) L' Amm.ne ha accolto le richieste da noi ritenute non infondate:		
	interamente 59	
	in parte	35
	non le ha accolte:	
	con adeguata motivazione	23
	senza adeguata motivazione	13
9) Adeguatezza dell'intervento sanitario:		
	Sì	31
	No	5
	In parte	8
	non ci sono prove	21
	non esclusa opportunità azione legale	17
10) L' Amm.ne ha accolto la richiesta di modifica della normativa		14
11) L' Amm.ne ha accolto la richiesta di modificare moduli di atti		4
12) Nominato commissario ad acta		0
13) Aperto nuovo fascicolo d' ufficio		12
14) Presentato rapporto all' AGO o alla Corte dei Conti		0
15) Pratica passata all'URP		7
16) Pratica passata ad altri Difensori civici		9
17) Caso risolto indipendentemente dal nostro intervento		36
18) Richiesta assistenza abbandonata		81
19) L'istante ha ringraziato dell'assistenza avuta		18
20) L'istante si è lamentato dell'assistenza avuta		4
21) Inerzia eliminata		13

(segue)

Modalità dell' intervento	
1) Intervento fuori competenza	77
2) Intervento senza poteri:	
- L. 241/90 12	
- extracomunitari	41
3) Adeguatezza dell'intervento sanitario	71
4) Intervento durante il procedimento	17
5) Intervento dopo la scadenza del termine del procedimento	3
6) Nostro accesso per avere copia di atti o documenti	2
7) Convocazione del responsabile	6
8) Richiesta parere medico – legale	22
9) Collaborazione tecnico-professionale ex art. 24 L.R. 36/83	60
Tipo d' intervento	
1) Richiesta di notizie e/o informazioni	
382	
2) Richiesta di atti o documenti	67
3) Richiesta eliminazione atto	6
4) Richiesta modificazione atto	30
5) Richiesta eliminazione comportamento	4
6) Richiesta modificazione comportamento	66
7) Richiesta eliminazione inerzia	37
8) Richiesta commissario ad acta	0
9) Richiesta modifica della normativa (sostanziale o procedimentale)	18
10) Richiesta modifica moduli di atti	4
TOTALE PRATICHE ESAMINATE	589

3.3 Pratiche in corso

Le pratiche su cui sta lavorando l'ufficio sono al momento 660; tale numero comprende⁶⁰:

- le pratiche aperte negli anni passati, e tuttora in corso, in quanto trattano argomenti di particolare complessità, che richiedono interventi da parte di vari enti e talvolta pareri che devono essere formulati in sedi diverse o per le quali sono in corso di definizione nuove disposizioni da parte degli enti competenti (alcune questioni sono state risolte come caso singolo, ma è stata aperta d'ufficio una pratica che affronti il problema da un punto di vista generale e che può interessare anche cittadini che non si sono rivolti all'ufficio);

⁶⁰ Si fa presente che nel numero sono comprese anche pratiche che sono state portate a termine, ma per le quali non sono state formalizzate le operazioni di chiusura, previste dalla gestione informatizzata delle pratiche stesse, non risultando quindi ancora agli atti.

- parte delle pratiche che sono state aperte nel 1996 e stanno seguendo l'iter previsto;
- quelle aperte nel 1997.

4

Comuni convenzionati con il Difensore civico regionale

L'art. 3 della L.R. 4/94 al punto 2 riporta " L'intervento del Difensore civico può riguardare anche le attività e comportamenti degli enti locali nell'esercizio di funzioni proprie. A tal fine sentito il parere del Difensore civico, il Consiglio regionale stipula apposite convenzioni con gli enti locali".

Attualmente sono 5 i comuni che hanno fruito della possibilità offerta dalla legge e sono: Altopascio, Borgo San Lorenzo, Camaiore, Montespertoli e Pontassieve.

Altri enti hanno dimostrato interesse per l'attivazione di questa convenzione; in particolare la Comunità montana del Mugello ha organizzato incontri per promuovere l'esercizio della difesa civica in forma integrata che coinvolga tutti i comuni e gli enti che operano sul territorio di competenza, la proposta di assicurare la tutela dei cittadini di un territorio nei confronti di tutte le amministrazioni, tramite il solo Difensore civico regionale, ciò ha anche un indubbio valore sperimentale. A tal fine si veda la lettera che il Difensore civico ha scritto al Presidente del Consiglio regionale, riportata in nota⁶¹.

⁶¹ Egregio Presidente,

ho avuto occasione di incontrare il 27 marzo u.s. a Borgo S. Lorenzo la Presidenza della Comunità Montana "Zona E Toscana" che è composta dai seguenti Comuni: Barberino di Mugello, Borgo S. Lorenzo, Dicomano, Firenzuola, Londa, Marradi, Palazzuolo sul Senio, Rufina, S. Godenzo, S. Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio e parzialmente: Pelago, Pontassieve e Reggello.

L'incontro sollecitato dalla Comunità Montana ha avuto per oggetto di valutare la possibilità di stipulare, ai sensi del II c. dell'art. 3 della L.R. 12.1.94 n. 4, una convenzione tra la Regione Toscana, (Consiglio reg.le) la Comunità Montana, i singoli Comuni e l'Amministrazione prov.le di Firenze per l'esercizio della Difesa Civica in forma integrata fra Enti locali che insistono su una area omogenea come il Mugello e la Val di Sieve e per quanto di competenza la Provincia di Firenze.

Premetto che esiste già una convenzione fra i Comuni di Borgo S. Lorenzo e Pontassieve da Lei stipulata, su proposta del mio predecessore in base alla quale gli Enti sopra indicati insieme ai Comuni del comprensorio e alla Comunità Montana avrebbero intenzione di estendere su tutto il territorio di rispettiva competenza.

L'operazione di indubbio significato istituzionale e politico, di cui si è fatta promotrice la Comunità Montana e che ha avuto l'assenso, in linea di massima, dai singoli Comuni interessati, (co-

Sulla attività svolta nei confronti dei comuni convenzionati si danno in questa occasione solo alcune indicazioni sulle modalità di presenza e su alcune delle questioni trattate, in quanto si ritiene opportuno dedicare, nella seconda parte del 1997, spazio ad un approfondimento delle esperienze fatte nei vari comuni, alla valutazione e al confronto dei modi impiegati per rapportarsi alla realtà locale, degli eventuali limiti riscontrati e discutere sulle proposte per un migliore utilizzo delle risorse e per rendere più proficua la collaborazione.

A tal fine saranno previsti incontri con le amministrazioni convenzionate e in tali occasioni sarà presentata più nei dettagli l'attività svolta e le valutazioni sulla medesima.

In altre parole la relazione per il 1997 sarà la sede più indicata per una valutazione generale sulla utilità giuridico-istituzionale di singole convenzioni con singoli Comuni da parte del Difensore civico regionale oppure, anche in vista della

me mi è stato riferito dall'assessore Vignali lo scorso 27 marzo) deve avere "ex lege" il parere preventivo di codesta Presidenza per gli adempimenti previsti dalla succitata legge 12.1.94.

Espribo, dopo una valutazione fatta insieme ai miei collaboratori, un parere positivo sulla proposta diretta ad una razionalizzazione territoriale ed operativa nel settore della Difesa Civica, della nostra Regione.

Una convenzione di durata biennale avrebbe sicuramente un carattere sperimentale e propulsivo della Difesa Civica in un ambito di competenza globale riguardante cioè le competenze della Regione, delle UU.SS.LL., delle Amm.ni comunali e provinciale, Comunità montana con ciò togliendo frammentazioni operative ad un Istituto come quello della tutela del cittadino con tutte le conseguenze di razionalizzazione e di funzionalità che ad una operazione come questa proposta si riconnettano.

D'altra parte una "Difesa Civica" strutturata a livello comprensoriale appare, in questo momento, non solo conforme ai più recenti indirizzi nazionali e regionali come la più idonea e la più economica nonché la più funzionale per la tutela dei cittadini nella loro globalità per la difesa dei loro "diritti soggettivi", interessi legittimi e interessi diffusi, e ciò anche nello spirito della relazione del Difensore civico del 1995 approvata lo scorso anno dal Consiglio reg.le.

E' evidente che la proposta che io mi permetto di fare deve avere l'assenso Suo e degli organi consiliari anche perché si tratta di un fatto politico di non scarso rilievo che comporta altresì uno stanziamento finanziario (numero uno o al massimo due consulenti) anche se di non grande rilievo quantitativo, che troverà ampia capienza sul capitolo del Bilancio consiliare dedicato al funzionamento del Difensore civico.

Su tutta questa problematica chiedo, per ora, un assenso di massima da parte Sua e dell'Ufficio di Presidenza per predisporre una bozza tecnica di convenzione che mi permetterò di presentare alla sua attenzione, primo ovviamente di ogni determinazione degli organi competenti del Consiglio reg.le.

E' evidente che una operazione come questa, sicuramente prestigiosa a livello di comunicazione per il Consiglio reg.le, comporta ovviamente alcuni aspetti organizzativi che sono già allo studio e di cui potrò riferire a Lei e all'Ufficio di Presidenza se lo riterrà opportuno in un incontro operativo che potrà essere fissato di concerto fra la mia e la Sua segreteria.

In attesa di un suo cortese riscontro a questa mia, possibilmente urgente compatibilmente con i Suoi gravosi impegni, Le porgo i miei più cordiali saluti. *F.to Fantappié.*

Aggiungo che il 5 maggio u.s. il sottoscritto ha avuto un incontro con l'Assessore prov.le Bartolini e con il Presidente della Comunità montana Notaro il quale mi ha ribadito l'interesse e l'urgenza dell'operazione proposta.

riforma generale dell'Istituto della difesa civica, (vedi capitolo n. 2) affrontare il problema in modo più complesso ed innovativo.

La recente esperienza della cosiddetta difesa civica convenzionata rende scarsamente significativa ogni valutazione statistica anche comparativa (sul problema generale vedi supra – capitolo 3).

4.1 Altopascio

La convenzione con il comune di Altopascio risale al 1995 e da allora è stata sempre assicurata la presenza di un incaricato del Difensore civico un sabato ogni mese, secondo date stabilite periodicamente, per ricevere i cittadini, ascoltare i problemi che vengono esposti, dare informazioni sulle pratiche. Le pratiche aperte finora sono state 17, di cui 9 nel 1996.

Nella maggior parte dei casi i cittadini presentano questioni che solo indirettamente riguardano competenze della Regione o del Comune; si tratta spesso di problemi di rapporti tra privati e gli utenti chiedono di essere aiutati ad inquadrare meglio la questione ed indirizzati all'ufficio competente, altre segnalazioni si riferiscono a comuni che non hanno Difensore civico o uffici di enti verso cui il Difensore civico non ha finora competenza; alcune questioni infine vengono risolte immediatamente chiedendo chiarimenti a chi nel comune si occupa del settore.

Sono state presentate questioni di rifiuti urbani, licenze per il commercio, urbanistica; l'amministrazione comunale ha potuto dimostrare di aver operato in modo corretto e nell'interesse dei cittadini nella maggior parte dei casi; per alcune questioni è stato necessario però intensificare la collaborazione con ulteriori approfondimenti e prese di posizione più precise da parte del comune.

Si mettono in evidenza due pratiche:

- una presentata da una associazione già nel 1995, per segnalare i disagi dovuti al traffico pesante sulla via Francesca-Romea e sui controlli predisposti dal comune per far rispettare le limitazioni fissate al traffico stesso. Il comune ha potuto dimostrare di aver prestato la dovuta attenzione al problema e di avere adottato i provvedimenti di ordinaria amministrazione che è in suo potere disporre; ma il problema è tuttavia molto complesso e richiede di programmare interventi di competenza di più enti, riguardanti vari aspetti della viabilità della zona con la previsione di nuove strade, che consentano di allontanare il traffico pesante dal centro abitato;

- l'altra riguardante una proprietà che il comune, erroneamente, considerava appartenere al proprio territorio, mentre invece è risultata essere di un comune limitrofo; il comune ha riconosciuto il proprio torto ed ha attivato le procedure per compensare le spese che l'interessata ha dovuto sostenere per dimostrare di aver ragione.

4.2 Borgo San Lorenzo

La convenzione con il comune risale al 1995; non è stata concordata una presenza periodica del personale dell'ufficio del Difensore civico per ricevere i cittadini e dare informazioni sulle pratiche; vengono effettuati incontri e sopralluoghi quando la difficoltà delle questioni poste o la opportunità di verifiche in loco lo richiedono.

Le pratiche aperte nel 1996 sono state sei, di argomenti piuttosto eterogenei e talvolta molto complessi; si riportano tre delle questioni più rilevanti

La costruzione di una pista ad uso agricolo, su terreno sottoposto a vincolo idrogeologico, aveva provocato danni ad un terreno sottostante; era stata richiesta sanatoria per questa opera, ma non risultava chiaro come dovevano essere coordinati gli interventi dei vari uffici competenti (provincia e comune). E' stato possibile precisare che era necessario che il comune concedesse prima la sanatoria per il nuovo tracciato, in modo che il competente ufficio della provincia potesse dare le prescrizioni specifiche per il consolidamento delle scarpate interessate dal nuovo percorso, per la sicurezza della pista stessa e dei terreni limitrofi.

Era stato richiesto il ripristino di un tracciato di una strada vicinale abusivamente deviato da un confinante e interessata al momento da una frana. L'ufficio ha svolto uno studio sulla normativa delle strade vicinali ed ha effettuato un sopralluogo per una migliore comprensione della questione posta. La pratica, di estrema complessità giuridica e interesse anche generale, è ancora in corso; sono state comunque definite le linee che è necessario seguire, individuati gli interlocutori, per la rapida conclusione della pratica.

La Giunta comunale ha approvato la concessione dell'esonero dal pagamento delle quote mensili per una bambina che non ha mai frequentato l'asilo; l'ufficio aveva messo in evidenza la mancanza di disposizioni chiare nel bando riguardante l'ammissione agli asili.

Dalla Comunità montana e dal Comune di Borgo S. Lorenzo è partita la richiesta di una convenzione in corso, attualmente, di attenta valutazione sia a livello di ufficio che a livello politico (vedi supra).

4.3 Camaione

La convenzione con il Comune di Camaione è stata firmata negli ultimi giorni del 1996 e la presenza periodica presso il comune è iniziata nel nuovo anno. Al momento si può dire che c'è una vivace partecipazione dei cittadini che propongono sia questioni specifiche che a carattere generale; in particolare vengono segnalati problemi di urbanistica e di viabilità ed ambiente.

Per alcune pratiche il comune ha dato soluzioni positive per gli utenti, mentre altre sono in attesa dei necessari approfondimenti.

Le tematiche riguardanti tale comune avranno più ampio spazio nella relazione dell'anno prossimo.

4.4 Montespertoli

La convenzione è stata firmata solo nel 1996.

La presenza periodica presso il Comune fissata per il primo martedì (giorno di mercato) di ogni mese, spostata al secondo nel caso che il primo sia festivo, è stata attivata a partire da novembre ed affidata ad un funzionario dell'Ufficio.

Già nei mesi precedenti l'Ufficio, comunque, aveva iniziato ad occuparsi di questioni riguardanti il Comune di Montespertoli in attesa anche che il Comune provvedesse a dare la necessaria informazione ai cittadini.

Le pratiche formalmente aperte finora non sono state numerose, 5 nel 1996 e due entro il marzo 1997, ed hanno riguardato richieste di informazioni sulla apposizione di segnaletica stradale, tempi necessari per l'adeguamento della rete idrica, inconvenienti di varia natura a seguito di lavori in alcune strade e l'eccessivo prolungarsi di alcuni di questi lavori; chiarimenti sul regolamento di polizia municipale e sulla compilazione di bandi di concorso e di appalto. Non sono state oggetto di statistica i numerosi contatti dei cittadini con il funzionario del Difensore civico per questioni che sono state informalmente risolte, attraverso contatti informali con l'Amministrazione comunale.

Non sono state presentate finora questioni complesse o che facciano emergere difficoltà accentuate nei rapporti con l'Amministrazione.

Il ridotto numero di cittadini che ha incontrato il funzionario del Difensore civico, nella sede messa a disposizione dal Comune può suggerire di passare ad altre forme di raccolta delle segnalazioni dei cittadini non necessariamente legate alla presenza periodica in loco da parte di un incaricato del Difensore civico.

Si suggerisce (come già avviene per altro comune convenzionato) la prassi per la quale i dipendenti dell'Ufficio sono a disposizione presso la sede di Firenze e possono essere raggiunti per telefono – anche tramite il numero verde – fissando eventualmente appuntamenti a Montespertoli quando la situazione specifica lo richieda.

4.5 Pontassieve

La convenzione con il comune di Pontassieve è stata firmata nel corso del 1996 e negli ultimi mesi dell'anno è iniziata la presenza regolare presso il comune di un

dipendente dell'ufficio del Difensore civico regionale. è stato individuato il primo mercoledì di ogni mese (giorno di mercato), rinviato al secondo quando sia festivo. Già dall'inizio dell'estate sono state prese in esame varie questioni segnalate da cittadini di tale comune.

Sono stati presi fin dall'inizio contatti con l'ufficio da parte di consiglieri comunali che hanno posto all'attenzione quesiti di varia natura; è stato necessario pertanto affrontare per la prima volta il delicato tema dei rapporti dei consiglieri con il Difensore civico; alcuni statuti escludono esplicitamente la possibilità che i consiglieri si possano rivolgere al Difensore civico, mentre in altri casi tale limitazione è stata giudicata non giustificata. E' stata inviata una lettera che fissava alcuni punti per definire le tipologie di interventi compatibili con i rispettivi ruoli dei consiglieri e dei Difensori civici, anche se l'argomento merita un approfondimento che coinvolga anche gli altri Difensori civici locali⁶²

⁶² ... *omissis* ...

Come le ho già preannunciato in occasione del colloquio telefonico del 6/11/96, al fine di stabilire una corretta linea di comportamento in merito alle istanze che Lei ha già sottoposto all'attenzione di questo Ufficio e di quelle che riterrà opportuno proporci in futuro, abbiamo ritenuto utile svolgere alcune premesse riguardo all'applicazione delle vigenti norme in materia (art. 8 L. 142/90, art. 91 Statuto Comune di Pontassieve, art. 6 L.R. n. 4/94 e convenzione stipulata fra il Consiglio reg.le e l'Amm.ne comunale): anche perché il problema che le Sue segnalazioni hanno fatto emergere è oggetto di un attuale dibattito dottrinale.

Nell'ampio rinvio allo Statuto, l'art. 8 della L. 142/90, si è limitato a stabilire pochi elementi essenziali, delineando la funzione del Difensore civico come quella di garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'Amm.ne comunale, con il compito, in concreto, di segnalare, anche di propria iniziativa, abusi, disfunzioni, carenze e ritardi.

In proposito è da rilevare che la maggior parte della dottrina si è orientata nel senso di privilegiare la funzione di tutela del cittadino, rispetto a quella di controllo generale sull'amm.ne, pur non escludendo una qualche relazione tra l'azione di tutela e quella di controllo.

Anche l'art. 91 dello Statuto del Comune di Pontassieve, nella sostanza, risente di questa impostazione dottrinale; vi prevale infatti il ruolo di organo di tutela delle situazioni giuridiche soggettive, lese da atti, comportamenti illegittimi, o scorretti, dell'amm.ne. Non è in questa sede che possiamo entrare nel merito della decisione del Comitato di Controllo che, in data 31/10/1995, annullava parzialmente la deliberazione del Consiglio comunale n. 115 del 23/10/95, con la quale si apportavano modifiche ed integrazioni all'art. 91 dello Statuto comunale (approvato con deliberazione n. 138 dell'1/10/91 e revisionato con deliberazione consiliare n. 23 del 13/3/95), che pure non ha mancato di suscitare in noi fondate perplessità, proprio per il fatto che il Consiglio comunale, pare, non avesse espresso la volontà di ridisegnare il comma 4°, oggetto dell'annullamento. A tal proposito occorre ricordare che il Consiglio di Stato non aveva ancora emesso la sentenza n. 786/96, con la quale viene ribaltato un consolidato orientamento giurisprudenziale.

D'altra parte, poiché l'Amm.ne comunale non ha, a suo tempo, presentato ricorso avverso tale decisione, né ha ritenuto opportuno ridisciplinare la materia, non possiamo esimerci dall'assumere agli atti di questo ufficio le istanze, comunque, pervenute; ciò, ovviamente, non introduce un principio di obbligatorietà dell'azione del Difensore civico.

Non si può non ricordare come la legge 142 del 1990, prima, ed il D.lgs. n. 29 del 1993, poi, hanno introdotto, anche a livello locale, la divisione tra i poteri di indirizzo e di controllo, spettanti agli organi elettivi e la gestione amm.va attribuita ai dirigenti. In particolare il consiglio co-

Le pratiche aperte finora sono 21 , di cui 7 sono state aperte d'ufficio e 5 sono state concluse; molte delle questioni sono trattate direttamente con funzionari del comune senza che sia stata impostata una specifica corrispondenza.

La maggior parte delle pratiche aperte si riferiscono alle condizioni delle strade e di altri luoghi aperti al pubblico per i possibili rischi derivanti da una manutenzione non adeguata, dalla esistenza di cantieri non sufficientemente protetti o segnalati, dalla presenza di piante che possono compromettere la stabilità di manufatti adiacenti alla strada; particolare attenzione è stata posta sui possibili pericoli per i bambini. Per alcune di queste segnalazioni il comune ha attivato le procedure per eliminare l'inconveniente evidenziato.

munale conserva la competenza a decidere sui più importanti atti amministrativi, non solo a carattere programmatico, ma anche il contenuto provvedimentale.

La presenza del Difensore civico, in tale ambito, non sembrerebbe essere uno strumento di ausilio a favore dei consiglieri nei confronti dell'apparato amministrativo e della giunta, schierato, per così dire, contro questi ultimi due.

A tal proposito occorre rilevare che i consiglieri hanno diritto a ricevere non solo ogni informazione relativa agli argomenti oggetto di deliberazioni del Consiglio, ma, riteniamo, anche tutte le notizie in possesso degli uffici comunali, utili all'espletamento del proprio mandato.

Proprio per non correre il rischio di far perdere all'istituto le caratteristiche di neutralità, l'art. 96 dello Statuto ha ben definito i rapporti tra Consiglio comunale e Difensore civico, che deve operare, lo ripetiamo, con caratteristiche di imparzialità e spoliticizzazione, anche perché non va trascurato, questo organo può svolgere (anche inconsapevolmente) un'azione di influenza e di persuasione.

In altri termini, cioè, le attribuzioni del Difensore civico, e di conseguenza la sua relazione con gli organi del comune, non vanno confuse con quelle tipiche del rapporto maggioranza-opposizione, proprie della dialettica politica.

Ciò premesso, questo ufficio, secondo quanto a suo tempo indicato dall'ex Difensore civico, avv. Massimo Carli, in carica al momento della stipula della convenzione tra Consiglio reg.le ed il Comune di Pontassieve, seguirà la linea di valutare, di volta in volta, l'ammissibilità dei quesiti presentati e la fondatezza delle istanze, promuovendo gli accertamenti del caso.

Qualora emergano questioni particolari può essere previsto l'intervento dell'ufficio per richiedere all'Amm.ne di valutare l'opportunità di modificare una normativa che, in sede di applicazione, abbia mostrato di non essere perfettamente funzionale allo scopo che si prefigge, di essere tecnicamente inadeguata, di essere fonte di ingiustizie di natura sostanziale. Non spetta, al contrario, a questo ufficio prendere posizione su scelte di natura politica, incompatibili con il ruolo "super partes" che deve guidare l'attività del Difensore civico; resta, ovviamente, intatta la possibilità di "relazionare al Consiglio comunale casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente segnalazione" anche al di fuori della relazione annuale.

Non ci nascondiamo i rischi della soluzione da noi scelta, ma allo stato degli atti, e in attesa di conoscere gli indirizzi del futuro Difensore civico, abbiamo ritenuto doveroso intraprendere questa strada, in uno spirito di fattiva collaborazione con tutti i consiglieri, nella consapevolezza, in definitiva, che il perseguimento dell'efficacia amministrativa e l'essere di stimolo alla ricerca di idonee soluzioni a realizzarla non possa che giovare all'amministrazione ed ai cittadini di Pontassieve.

... *omissis* ...

Il problema, di estrema delicatezza istituzionale è stato e sarà oggetto di ulteriori approfondimenti in sede di coordinamento dei Difensori civici locali e sarà oggetto di apposito capitolo nella relazione 1997.

Altre segnalazioni riguardano, tra l'altro, l'orario delle farmacie, l'edilizia convenzionata e sovvenzionata, i mercati, le fognature e sono in corso di trattazione.

5

Diritto di accesso e trasparenza – L. 241/90 – L.R. 9/95

5.1 Premessa

Lo stato di attuazione delle disposizioni contenute nella L.241/90 e nella L.R. 9/95 - per quanto più direttamente riguarda la nostra Regione - costituisce un importante elemento di valutazione del grado di trasformazione della P.A.

Dal confronto dei dati contenuti nella Relazione '95 risulta diminuito (77 contro 32) il numero delle pratiche aventi ad oggetto problemi connessi al mancato rispetto della L.241/90 (e della L.R. 9/95). Una delle possibili interpretazioni (ma non necessariamente la più corretta) del fenomeno è quella di considerare migliorato il funzionamento degli uffici e di conseguenza diminuito il numero delle proteste. Ma in realtà il dato risente anche di altri fattori, non ultimo quello legato al periodo di *vacatio* di questo ufficio, periodo nel quale si è registrato un calo generale delle richieste.

Sono ancora attuali le valutazioni espresse nella relazione dello scorso anno, anche se non sono mancati casi nei quali si è registrato un positivo cambiamento da parte dei pubblici uffici. Mi riferisco, in particolare, alla maggiore attenzione mostrata nella motivazione degli atti, così come all'aumento dei casi in cui sull'atto medesimo si trova indicato il termine e l'autorità cui ricorrere.

A tal proposito è mia intenzione portare avanti il discorso iniziato dal mio predecessore, avv. Massimo Carli, attraverso iniziative tese a far sì che, negli atti di competenza della Regione e delle Aziende regionali (in primo luogo, dunque, le ASL) venga inserito l'avvertimento che - oltre, ma non in alternativa - agli ordinari strumenti di ricorso, è possibile rivolgersi al Difensore civico per avere chiarimenti intorno ai motivi dell'atto. Per questo ho già inoltrato specifiche richieste ai Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale.

Il Difensore civico non ha il potere di modificare le decisioni dell'amministrazione né di annullare atti, anche se ritenuti illegittimi o inopportuni.

Ha però la possibilità di porre all'attenzione dell'ufficio che ha emanato o che deve emanare l'atto, osservazioni motivate e circostanziate, e dunque porre le basi per una eventuale modificazione delle determinazioni in precedenza assunte.

Proprio in quest'ottica assume rilevanza il ruolo che il Difensore civico può avere nella tutela delle posizioni individuali riconosciute dalla legge sul procedimento amministrativo.

5.2 Ruolo del Difensore civico nella tutela dei diritti nascenti dalla L.241/90

Come è stato già ampiamente chiarito nelle relazioni degli anni precedenti, il Difensore civico regionale agisce, anche nei confronti di soggetti estranei all'ambito della propria competenza istituzionale, per la tutela dei diritti riconosciuti dalla L.241/90. L'ufficio opera, in tale contesto, quale mero delegato del cittadino, e pertanto senza poteri, ma con la possibilità di far valere, rispetto al "semplice" cittadino un maggior peso nei confronti dell'apparato amministrativo.

Il Difensore civico deve essere uno strumento attraverso il quale realizzare le istanze di partecipazione dei cittadini. E' una forma di tutela, questa, che ha il pregio di fornire risposte in tempi brevi (o quanto meno di cercare di farlo), a differenza di quanto avviene con il ricorso in sede giurisdizionale per ottenere l'annullamento di un provvedimento ritenuto illegittimo.

L'esame delle istanze pervenute conferma che il più grande limite delle norme sulla trasparenza amministrativa è in buona parte connesso ad un difetto di concreta capacità sanzionatoria. Il rinvio alle consuete forme di tutela previste dall'ordinamento non appare più sufficiente, anche se in qualche caso (diritto di accesso e mancata risposta da parte del responsabile del procedimento) sono stati previsti termini e procedure più snelle rispetto a quelle ordinarie. Il problema, per certi versi ineliminabile, è quello dello sfasamento tra portata della violazione e sanzione per essa prevista. Spesso è più conveniente lasciar perdere piuttosto che insistere per il riconoscimento del proprio diritto.

Gli strumenti previsti per reagire alla violazione delle norme sulla trasparenza amministrativa hanno ancora oggi tempi eccessivamente lunghi e per ciò stesso rendono sconveniente l'esercizio del diritto.

Così, ad esempio, l'art.3 prevede in via generale un obbligo di motivazione per gli atti amministrativi. Ma cosa accade se la motivazione manca? Il cittadino, cui viene negato il diritto ad ottenere una prestazione, non riesce a saperne la ragione: egli potrà impugnare il provvedimento, illegittimo per violazione di legge, ed attendere fiducioso la decisione del giudice amministrativo. Alla fine avrà ottenuto l'annullamento dell'atto, ma non ancora il provvedimento cui ritiene di aver diritto.

In quest'ottica deve essere pensato l'intervento del Difensore civico, finalizzato cioè non a reprimere una violazione, ma ad evitare che la violazione stessa sia posta in essere. Naturalmente, migliori sono i risultati che si sono ottenuti quando interlocutore è stata una struttura nei confronti della quale il Difensore civico ha competenza: in questi casi l'ufficio è sempre riuscito ad ottenere i chiarimenti richiesti. Ma non sono neppure mancati esempi di risultati raggiunti negli interventi "fuori competenza".

Esiste poi un secondo versante sul quale si sviluppa l'attività dell'ufficio. Il Difensore civico, per sua stessa natura, gode di un "osservatorio" privilegiato: raccoglie le istanze dei cittadini, ne verifica il fondamento, si attiva - in qualità di organo *super partes* - per farle valere nei confronti della pubblica amministrazione. Tale "osservatorio", opportunamente utilizzato consente di individuare le aree di maggior sofferenza e ritardo nell'applicazione della legge, permettendo così di dare impulso a processi di adeguamento normativo e strutturale. Ad esempio in più di un caso, a seguito dell'intervento dell'ufficio, è stata modificata la modulistica utilizzata in modo da renderla conforme alle previsioni della legge (adeguato spazio per la motivazione, indicazione degli strumenti e dei tempi per impugnare l'atto ecc...).

5.3 La legge 241/90 nell'esperienza dell'ufficio del Difensore civico

5.3.1 Accesso ai documenti

Il maggior numero delle segnalazioni pervenute all'ufficio nel corso del 1996 riguardano, ancora una volta, l'applicazione delle norme relative al diritto di accesso alla documentazione amministrativa ed al rilascio di copie.

Le ragioni di ciò sono molteplici e dipendono non solo dalla scarsa chiarezza con la quale il legislatore ha individuato soggetti ed oggetto del rapporto, ma anche dalla costante, ma altrettanto lenta e talvolta controversa, evoluzione della giurisprudenza in materia.

A titolo esemplificativo, e senza soffermarmi su un'analisi dei singoli casi, vorrei segnalare una delle ipotesi sulle quali più di frequente si scontrano le contrapposte esigenze di tutela sottese all'esercizio del diritto di accesso (trasparenza da un lato e riservatezza dall'altro). Mi riferisco alla richiesta di visione degli elaborati di altri concorrenti da parte di uno dei partecipanti ad un pubblico concorso.

Una osservazione di carattere preliminare: si tende a tenere ben distinta la posizione giuridica del partecipante ad un pubblico concorso rispetto al partecipante

ad un esame di abilitazione professionale. Mancherebbe, in quest'ultimo caso, quel necessario giudizio di relazione, quel rapporto trilatero che coinvolge non solo il candidato e l'amministrazione, ma anche gli altri candidati (l'elaborato di una prova concorsuale è per sua stessa natura destinato al confronto con quello di altri concorrenti) e che permette di superare le esigenze connesse alla tutela della riservatezza della sfera giuridica degli altri candidati.

A mio avviso, invece, si dovrebbe ritenere che tale "giudizio di relazione" tra i partecipanti alla selezione esista anche nel caso dell'abilitazione professionale, solo che si esprime in termini differenti. Manca in questo caso il rapporto di reciproca esclusione che caratterizza il pubblico concorso, ma permane l'interesse di ognuno dei concorrenti alla verifica dell'equivalenza dei criteri utilizzati dalla commissione giudicante nell'esame degli elaborati. In altri termini, si dovrebbe riconoscere ad ogni candidato, in quanto tale, un interesse qualificato alla verifica della legittimità dell'operato della commissione sotto il profilo dell'eccesso di potere per disparità di trattamento. Disparità che non potrebbe altrimenti essere controllata.

Il candidato non ha alcuna possibilità di discutere sulla valutazione data al proprio elaborato, valutazione che si esprime nella mera attribuzione di un punteggio numerico, il quale - per giurisprudenza prevalente - soddisfa l'obbligo di motivazione. Non dovrebbe, anche, essergli negata la possibilità di un riscontro indiretto attraverso la visione degli elaborati degli altri concorrenti, confronto che assicura il rispetto di criteri omogenei ed uniformi nel giudizio.

Nonostante il fatto che il Cons. di Stato in una recente decisione (sez. IV, 6 marzo 1995, n.158, in *Foro Amm. 1995, 1358*) abbia addirittura operato un'apertura al controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione, ("...la ragion d'essere dell'accesso è costituita dal fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale"), si continuano a registrare incertezze a livello di singoli operatori.

L'esame di una delle pratiche dell'ufficio ha portato l'Ente nostro interlocutore a richiedere un parere alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (istituita ex art. 27 L.241/90) circa l'applicazione delle norme sull'accesso alle procedure concorsuali: il risultato è stato quello di apprendere che la Commissione, prendendo atto (finalmente) delle più recenti pronunce del Consiglio di Stato, ha modificato la propria posizione ed ha quindi riconosciuto la legittimazione all'accesso anche ai candidati che non avendo superato le prove risultino esclusi dalla graduatoria. Possibilità fino a poco tempo prima esclusa.

5.3.2 Autocertificazione

In tema di autocertificazione si deve sottolineare una notizia positiva : la Regione Toscana nel corso del 1996 ha approvato una legge (L.R. 25 gennaio 1996, n.4) che, muovendosi in un'ottica di semplificazione delle procedure di gara pubblica, ha inteso ridurre gli oneri documentali a carico delle imprese. La produzione dei certificati rimane a carico della sola impresa aggiudicataria, essendo sufficiente, negli altri casi, una dichiarazione sostitutiva resa dagli interessati, con evidenti vantaggi non solo di natura economica, ma anche di risparmio di tempo.

Nei confronti dell'aggiudicatario è la stessa amministrazione che viene onerata della richiesta dei certificati concernenti procedimenti penali, carichi pendenti ed attestazioni previste dalla normativa antimafia.

La normativa, in via immediata pensata per le procedure di gara indette dalla Regione, dagli enti da essa dipendenti, dalle società a partecipazione regionale e dalle Aziende Sanitarie, prevede un onere di adeguamento anche da parte degli Enti locali, essendo quest'ultima posta quale condizione essenziale per la concessione, da parte della Regione dei contributi finanziari

5.4 Conclusioni

E' tuttora insoddisfacente lo stato di attuazione della legge 241/90, soprattutto in quei settori che - affidati alla sola iniziativa delle amministrazioni interessate - non hanno ricevuto impulso dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, la cui attività si è rivelata fondamentale nel disegnare contorni più definiti all'istituto dell'accesso.

Sono ancora in buona misura disattese le disposizioni relative alla determinazione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, le norme sugli accordi procedurali e le conferenze dei servizi.

Per una piena applicazione dei principi della L.241/90 è necessario - esigenza ben nota - procedere ad una riorganizzazione dell'apparato amministrativo nel suo complesso, figlio di un sistema ormai superato, e per larghi tratti inidoneo ad adeguarsi ai bisogni di un procedimento non più segreto ma trasparente ed aperto alle richieste dei cittadini.

6

L'esperienza in sanità

Le pratiche in sanità coprono circa il 40% dell'attività dell'ufficio. La Regione infatti è un ente di programmazione e di indirizzo e si trova di rado ad avere a che fare direttamente con l'utente, a differenza delle amministrazioni periferiche e centrali dello Stato e degli enti locali. La sanità attraverso le Aziende Sanitarie Regionali, è invece uno dei settori nei quali il cittadino si trova a contatto diretto con l'amministrazione e con le sue potenziali disfunzioni organizzative.

Inoltre trattandosi di un settore in cui si ha a che fare con i diritti sociali, l'amministrazione - e chi è chiamato al monitoraggio delle sue attività come il Difensore civico⁶³ - è portata a dover svolgere una continua operazione di bilanciamento per rendere concreta l'attuazione dei diritti sociali garantiti dal diritto internazionale dei diritti umani, dalla Dichiarazione universale e dai Patti da essa discendenti in sede ONU e in sede regionale e dalla nostra carta costituzionale. Bilanciamento fra diritti che, lungi dall'essere programmatici si configurano come diritti soggettivi perfetti, ma che possono essere attuati solo con l'azione concreta della Repubblica e che devono sempre fare i conti con risorse economiche limitate⁶⁴.

A queste considerazioni generali c'è da aggiungere che il Difensore civico della Regione Toscana si occupa di problemi di sanità dal 1983, quando - prima che le USL fossero Aziende Regionali - si avvertì l'esigenza di tutelare comunque - sia pur in forma meno compiuta, dovuta alla minor possibilità di utilizzare poteri inquisitori coercitivi nei confronti di amministrazioni non regionali, quali erano le USL nel 1983 - i diritti dei malati. Il Difensore civico sviluppò da allora una propria esperienza nella tutela dei diritti del malato⁶⁵. Si tratta di una materia che copre circa il 40% dell'attività dell'ufficio e che comprende una serie di sottotematiche di particolare complessità che vedono spesso stratificarsi norme statali, regionali, regola-

⁶³ La seguente riflessione è tratta dalla tesi di Specializzazione della Dr.ssa Angela Doria cit., alla quale si rimanda anche per i riferimenti bibliografici e le considerazioni più ampie in merito alla problematica, trattata inquadrando il ruolo del Difensore civico nei paesi a democrazia avanzata.

⁶⁴ A questo proposito cfr. *amplius*, più avanti un paragrafo specifico a proposito.

⁶⁵ Cfr. Le relazioni 1993, 1994, 1995 per riferimenti più dettagliati alla L.R. 36/83.

menti e direttive interne delle USL.

Ciò giustifica l'ampio spazio dedicato alla materia. Per una panoramica generale, fra i casi più frequenti o quelli più curiosi e significativi si ricordano:

- ricerca documentazione clinica smarrita⁶⁶;
- concessione di “una sola scarpa” ortopedica;
- rilascio a terzi di certificazioni attestanti lo stato di tossicodipendenza contenenti notizie di stretta natura riservata;
- ticket sanitario⁶⁷;
- mancanza di letti (solo sedie) in un reparto che effettua delicati interventi chirurgici in day hospital;
- caduta di pazienti anziani in ambienti ospedalieri;
- modulistica del consenso informato⁶⁸ dal contenuto che a volte tende a riportare complicazioni in termini che possono turbare il paziente; consenso acquisito dai parenti di pazienti maggiorenni capaci di intendere e volere da firme che successive perizie calligrafiche hanno accertato essere false;
- lunghe liste di attesa per trattamenti radioterapici e chemioterapici a pazienti oncologici;
- lunghe liste di attesa (anche due anni) per interventi chirurgici programmati ed in generale scarsa trasparenza di liste che dovrebbero essere pubbliche, scritte, accessibili e controllate dal Direttore sanitario di presidio;
- difficoltà di accedere alle visite specialistiche, alle analisi ematochimiche domiciliari, alle prestazioni dignostico-strumentali ecc.
- “fuga” da reparti di paziente psichiatrico;
- smarrimento effetti personali (es. dentiera)
- mancanza di acqua calda per diversi giorni in un reparto ospedaliero;
- carenza di reattivi chimici in un laboratorio di analisi;
- mancanza di farmaci in una farmacia interna ospedaliera;
- comportamenti scorretti di personale sanitario e amministrativo;
- disfunzioni nel trasporto di salma e nel trattamento antiputrefattivo di cadavere;
- mancata consegna del verbale di visita collegiale per invalidità civile.

⁶⁶ Cartelle cliniche, schede anestesilogiche, referti biotipici, vetrini, indagini citogenetiche, traccianti del battito cardiaco fetale, traccianti elettrocardiografici ed elettromiografici, referti analisi ematochimiche, indagini diagnostiche e strumentali, schede trattamenti neuroriabilitativi

⁶⁷ Errata tariffazione, mancata esenzione, rifiuto intervento di pronto soccorso perché non pagato preventivamente ticket, distorta applicazione del ticket negli interventi di pronto soccorso, talora in difetto (non facendo pagare il ticket per interventi in realtà non di pronto soccorso), talora in eccesso (casi in cui il limite delle sei ore viene passato a causa della lunga attesa al pronto soccorso e dove al danno della lunga attesa si aggiunge la beffa di vedersi chiedere il pagamento del ticket!).

⁶⁸ Spesso smarrita o mancante di firme del paziente e del medico. Il consenso informato sarà oggetto di un paragrafo a parte.

Andiamo adesso ad approfondire alcuni dei casi sopra accennati, fra quelli più significativi.

6.1 I problemi connessi alla c.d. ìmalasanitàî.

In campo sanitario la conflittualità si porta spesso nel settore dell'intervento (medico-diagnostico o curativo-chirurgico) inadeguato. Spesso gli utenti lamentano di essere stati curati od operati male. Si tratta di un settore nel quale il Difensore civico non ha competenze tecniche per entrare nel merito, tuttavia non si può dire che la buona riuscita delle cure e degli interventi non debba considerarsi uno dei parametri principali (se non il più importante) per valutare il "buon andamento" dell'azienda Sanitaria o ospedaliera.

Molti uffici del Difensore civico di altre regioni liquidano la cd. "malasanità" come settore rimesso esclusivamente a valutazioni di responsabilità civile o comunque sul quale essi non hanno competenze tecniche per potere intervenire⁶⁹. Posto tuttavia che gli effetti di eventuali errori diagnostici o terapeutici sono da accertare e valutare in sede di giudizio civile (e, nei casi più gravi, anche in sede penale e deontologica), non sempre è opportuno partire subito con l'azione civile e inoltre il ricorso al giudice non risolve eventuali problemi organizzativi e di monitoraggio.

In questo senso l'ufficio del Difensore civico della Regione Toscana fa ricorso ad un gruppo di medici legali⁷⁰, provenienti dalle varie aziende del territorio regionale⁷¹, che valutano i casi sottoposti all'ufficio⁷², rilevando l'eventuale presenza di

⁶⁹ Ad esempio il Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano, in Relazione '95, pur percependo l'importanza della materia nel senso sopra indicato, lamenta l'impossibilità di poter esprimere il proprio parere in merito a problemi di natura tecnica e racconta dei tentativi fatti per superare il problema, cercando la collaborazione dell'ordine dei medici. Le altre Relazioni, ad eccezione della Toscana, trattano solo le disfunzioni amministrative delle USL (es. Tickets, mancate autorizzazioni etc.)

⁷⁰ Che in questa sede si ringrazia per l'impegno e per la disponibilità dimostrata nel collaborare con l'ufficio del Difensore civico. È opportuno infatti ricordare, che questa collaborazione si inquadra fra quelle previste dalla L. 36/83 e si deve quindi alla loro disponibilità a collaborare e alla sensibilità dei loro responsabili presso le Aziende USL di provenienza, che hanno consentito loro di dedicare parte del tempo in cui sono in servizio alla collaborazione con l'ufficio del Difensore civico, se tale attività ha potuto essere svolta.

⁷¹ Naturalmente ogni medico legale si pronuncia solo sui casi relativi ad altre aziende e non alla propria.

⁷² Se è vero che una relazione peritale, per sua natura, non può che non essere critica del caso trattato, è altrettanto vero che il medico legale, valutando con la dovuta cautela ciò che gli viene riferito dall'istante, deve attenersi nella disamina dei fatti denunciati ad una osservazione oggettiva, principalmente derivata dall'esame della documentazione clinica esistente e da quanto può essere provato. Ed è con questo spirito che l'ufficio richiede ai suoi consulenti medico legali di operare nel primario interesse dei cittadini che vediamo spesso essere stati coinvolti dall'eccessivo uso della querela.

disfunzioni organizzative e l'opportunità di approfondire nelle sedi adeguate gli aspetti relativi alla responsabilità professionale, alla luce della documentazione sanitaria acquisita agli atti presso l'ufficio⁷³ e ai chiarimenti richiesti all'operatore sanitario nei confronti del quale l'utente si è lamentato. Rilevati eventuali problemi organizzativi da modificare, se i consulenti medico legali confermano l'esistenza di fattispecie che possano configurare responsabilità civile, se ne dà comunicazione all'utente, perché valuti se iniziare un'azione nelle sedi opportune, e all'Azienda Sanitaria, perché attivi le procedure risarcitorie e assicurative. In questo modo si rende un servizio all'utente, evitando il rischio che avvii un'azione giudiziaria infondata, o senza i necessari riscontri probatori, e si valutano eventuali problemi organizzativi o nel comportamento dell'operatore che devono essere oggetto di approfondimento da parte dell'Azienda USL, in merito ai quali si provvede a chiedere chiarimenti e a suggerire modifiche.

Per contro, si osservi come, quando si passi da ipotesi di tutela non giurisdizionale, quali appunto quelle della mediazione e della richiesta chiarimenti (ed eventualmente a richieste di modifiche organizzative) alla necessità di accertare l'esistenza di ipotesi di forme di responsabilità civile, penale o deontologica, torni in essere la necessità di un accertamento formale con gli oneri probatori; le garanzie, le procedure di una simile forma di accertamento e le sedi di tale accertamento saranno in questo caso la magistratura ordinaria per quanto riguarda la responsabilità civile⁷⁴ o penale⁷⁵ e l'ordine professionale (o il collegio degli infermieri) per quanto riguarda la responsabilità deontologica. A quest'ultimo proposito c'è da segnalare la fattiva collaborazione dell'Ordine dei Medici della Provincia di Firenze e del Collegio degli infermieri della Provincia di Firenze, per la disponibilità a fornire gli elementi utili in loro possesso per l'accertamento della correttezza del comportamento dei propri iscritti, comprendendo che lo spirito dell'intervento dell'ufficio del Difensore civico era accertare i fatti in modo informale e tempestivo, ferme restando le eventuali responsabilità deontologiche da accertare nelle sedi opportune.

⁷³ Le cartelle cliniche sono documenti di un'Azienda regionale alle quali il Difensore civico, ai sensi dell'art. 6 secondo comma lett. "a" L.R. n.° 4 del 12 gennaio 1994, relativa alla nuova disciplina del Difensore civico, può accedere: è ovvio che, ai sensi della stessa legge è tenuto al segreto in relazione al loro contenuto.

⁷⁴ Si potrà obiettare che le questioni di responsabilità civile, per quanto riguarda determinati tipi di lesioni, possono essere oggetto di transazione fra cittadino e compagnia assicurativa dell'Azienda, ma anche in questo caso è bene che sia un legale di fiducia del cittadino ad assisterlo nella transazione e tale compito sarebbe invece improprio per l'ufficio del Difensore civico. È opportuno tenere presente che anche le spese legali sostenute dall'utente sono coperte, in caso di riconoscimento della responsabilità, dall'assicurazione dell'Azienda USL, circostanza spesso ignorata dagli utenti.

⁷⁵ C'è da segnalare la tendenza a fare invece un uso distorto della querela penale, che talvolta è usata come forma di pressione impropria per spingere l'operatore e l'assicurazione dell'Azienda USL ad una transazione subordinata al ritiro della querela.

Condividiamo il pensiero dell'Assessore alle politiche sociali dr. Claudio Martini che auspicando un "dialogo costruttivo tra politica e professioni (ognuna con le sue precipue competenze) proponeva l'attivazione dell'Istituto Sanitario regionale per assicurare "il punto di collegamento permanente strutturato tra la Regione e le Professioni mediche." Ed è proprio in questo spirito che abbiamo ritenuto utile mantenere e se possibile rafforzare i collegamenti che l'ufficio ha tenuto in questi ultimi anni con gli ordini e i collegi professionali .

6.1.1 Alcuni casi concreti

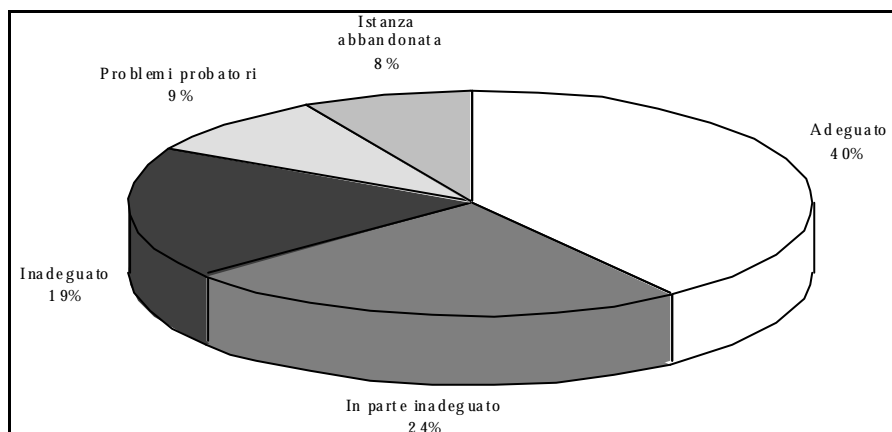
Nel 1996 sono state aperte e non ancora chiuse n. 44 pratiche relative alla presunta responsabilità professionale dei medici così suddivise:

Tipo di intervento	numero
chirurgici	7
dermatologici	1
gastroenterologici	1
medici	10
medici di base	2
oculistici	1
odontoiatrici	1
oncologici	1
ortopedici	11
ostetrico-ginecologici	6
pronto soccorso	2
radiologico	1
Totale	44

Nel 1996 sono stati chiuse n. 75 pratiche relative alla cosiddetta responsabilità professionale dei medici così suddivise:

Tipo di intervento	numero
cardiochirurgico	2
cardiologico	2
chirurgico	16
dermatologico	2
fisiochiroterapico	1
medico	8
oculistico	4
odontoiatrico	2
ortopedico	8
ostetrico-ginecologico	8
otorinolaringoiatrico	1
pneumologico	1
pronto soccorso	11
radiologico	2
urologico	7
Totale	75

Da un punto di vista di responsabilità professionale, sui 75 casi esaminati, la configurabilità di una responsabilità professionale - espressa in percentuale dal grafico - è stata positiva in 12 casi, mentre in 17 casi si è configurata in modo parziale, in 7 casi non era possibile provare eventuali responsabilità, in 6 casi l'istanza è stata abbandonata e nei rimanenti trenta casi l'intervento risultava adeguato, escludendosi qualsiasi configurabilità di responsabilità professionale. Si precisa che per i casi in cui si configura una parziale responsabilità professionale, spesso non ci si riferisce tanto alla prestazione medico chirurgica o diagnostico terapeutica "*stricto sensu*", ma - ad esempio - alle modalità di acquisizione del consenso informato, ai parametri organizzativi e ai protocolli sanitari adottati presso un certo presidio etc. Quando invece si parla di problemi probatori ci si riferisce soprattutto a quei casi in cui versione del sanitario e dell'utente sono discordi. Infine tra i casi di istanza abbandonata è opportuno ricordare che ci sono casi in cui l'utente, una volta presa visione delle risposte fornite all'ufficio ha ritenuto opportuno rivolgersi direttamente ad un medico legale privato per valutare la configurabilità dell'azione civile.



Per quanto riguarda l'opportunità di approfondire la responsabilità nelle sedi competenti, la tabella di sopra illustra i casi in cui l'ufficio si è espresso positivamente in ordine a tale opportunità. Come si può notare non c'è diretta rispondenza fra casi di responsabilità e quelli in cui si è percepita l'opportunità di esperire l'azione legale, e anzi in due casi in cui l'intervento appariva inadeguato l'ufficio si è espresso negativamente⁷⁶, mentre è stato ritenuto opportuno tale approfondimento anche in taluni casi in cui si configurava una responsabilità parziale o la necessità di chiarire nella sede appropriata i problemi probatori che si erano posti. Se si pensa che, in assenza di un'attività come quella svolta dall'ufficio, tutte e 75 le ipotesi avrebbero probabilmente avuto come unico sbocco quello dell'azione civile⁷⁷, con i suoi costi e i suoi tempi, si comprende l'importanza dell'azione dell'ufficio in questo settore.

Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione		
	sì	no	Totale
Adeguato	0	30	30
In parte inadeguato	1	17	18
Inadeguato	12	2	14
Problemi probatori	2	5	7
Istanza abbandonata	0	6	6

⁷⁶ Si ricorda che fra i presupposti necessari per la responsabilità c'è la colpa e il danno. Può darsi il caso in cui, nonostante la configurabilità di colpa da parte dell'operatore, il danno non si sia verificato o comunque l'intervento che si lamenta inadeguato non avrebbe avuto possibilità di successo.

⁷⁷ O comunque la sensazione dell'utente di essere vittima di un danno ingiusto e di non potersi permettere economicamente di accertarlo in sede civile.

TOTALE	15	60	75
---------------	-----------	-----------	-----------

78

Inoltre, come commento generale, c'è da sottolineare che spesso, pur rilevandosi l'assenza di opportunità di approfondire l'accertamento di ipotesi di responsabilità civile, penale e deontologiche nelle sedi competenti, si è invitata l'Azienda a riflettere sull'esigenza di intraprendere importanti azioni di modifica organizzativa⁷⁹ e riflessioni in ordine alla necessità di dibattere in sede di comitato etico locale certe problematiche (es. le modalità di acquisizione del consenso informato).

C'è da sottolineare infatti che molto spesso sono proprio questi aspetti organizzativi o l'atteggiamento umano dell'operatore, più che precise responsabilità sul piano tecnico, ad incidere negativamente nel rapporto medico-paziente e a provocare la disfunzione che genera nell'utente la sensazione fondata o solo percepita di essere stato "curato male".

6.1.2 I problemi organizzativi generali

Talvolta i casi presentati dalla stampa come "malasanità" non dipendono in realtà da problemi connessi con la responsabilità professionale del medico, ma da problemi organizzativi generali.

6.1.2.1 Consenso Informato

Si torna a segnalare la presenza di casi di moduli di consenso informato generico, espresso con formule vaghe e preso al momento del ricovero o comunque un'unica volta per tutte le operazioni e gli interventi di diagnosi e cura. All'inquadramento del consenso informato in un'ottica di informazione al paziente dei rischi e dei benefici connessi con una certa terapia ed un certo intervento, in linea con le segnalazioni della Commissione Regionale di Bioetica, si contrappone spesso una visione del consenso informato ancora tesa a scaricare la struttura e l'operatore di eventuali responsabilità, mentre continua a mancare la firma del medico che ha preso il consenso in modo leggibile e che dà conto dell'avvenuto dialogo con il paziente⁸⁰. Particolarmente curioso era il modulo di consenso informato

⁷⁸ Il totale si riferisce alla tipologia di adeguatezza dell'intervento (adeguato, in parte inadeguato, ecc.) Il sì/no all'opportunità dell'azione legale.

⁷⁹ Es. modifica dei protocolli relativi alle prestazioni di diagnostica routinariamente eseguite nel pronto soccorso, formazione del personale, adeguamento di determinate strutture.

⁸⁰ Un primario di un reparto di ortopedia di un ospedale della Toscana, ha continuato per lungo

in uso presso un presidio ospedaliero della Toscana nel quale il medico, per eseguire un elettocardiogramma da sforzo⁸¹ utilizzava una formula nella quale si prevedeva che il paziente sollevasse da ogni responsabilità la struttura, in caso di morte o complicazioni derivanti dall'esame.

6.2 Il rapporto con la Carta dei servizi sanitari: l'attuazione presso la Regione Toscana e le Aziende USL.

Sulla problematica della tutela del malato è intervenuta anche la Carta dei Servizi Sanitari: le direttive in materia sono state stabilite dal D.P.C.M. 19 maggio 1995 e dalle linee-guida 2/'95, emanate dal ministero della Sanità.

Nell'agosto-settembre 1995 l'ufficio del Difensore civico regionale, con alcuni funzionari della Giunta, gli Uffici Rapporti con il pubblico delle USL 8 di Arezzo e 10 di Firenze e il Movimento Federativo democratico-Tribunale dei diritti del malato, ha collaborato per la stesura di una bozza relativa al regolamento di pubblica tutela delle aziende sanitarie.

A differenza di quanto previsto dallo schema generale di riferimento, la bozza elaborata dal gruppo non prevede la presidenza della Commissione da parte del Difensore civico regionale, ma prevede che il Difensore civico designi il presidente della Commissione, nominato poi dal Direttore Generale dell'Azienda. Il Presidente è così un soggetto terzo sia rispetto all'Azienda, sia rispetto alle associazioni di volontariato e di tutela⁸².

Dalla bozza di regolamento la Giunta regionale ha fatto proprie alcune linee guida che le Aziende devono tenere presenti nella redazione dei propri regolamenti di pubblica tutela.

Le linee guida adottate dalla Giunta prevedono che il Direttore Generale debba fare proprie le decisioni della Commissione e che possa discostarsene solo con parere motivato.

tempo a sostenere, nei suoi colloqui con l'ufficio che purtroppo mancava il consenso informato del paziente all'intervento "per colpa dei miei infermieri".

⁸¹ Che in soggetti deboli di cuore può comportare ovviamente rischi all'apparato cardiocircolatorio.

⁸² In questo modo si rispetta il principio generale delle linee guida, che in questo senso individuava il Difensore civico regionale (pur con il grossolano errore di definirlo "nominato ai sensi dell'art. 8 L. 142/'90 (sic!)") come autorevole soggetto *super partes* e si evitano tutta una serie di problemi di ordine pratico (la Toscana ha dieci Aziende USL e due Aziende Ospedaliere: se il Difensore civico regionale dovesse presiedere tutte le sedute delle Commissioni insediate, sia pur anche delegando i suoi funzionari, starebbe fuori dall'ufficio almeno dodici giorni al mese, ammesso che il carico di lavoro della C.M.C. consentisse di limitare ad una al mese le sedute). Ci sarebbe poi il problema teorico che il Difensore civico si potrebbe trovare a dover riesaminare, in veste di Difensore civico le decisioni di una C.M.C. che lui stesso presiedeva.

L'idea era quella che l'ufficio del Difensore civico avrebbe cessato di occuparsi in prima battuta dei problemi relativi alla sanità, attendendo l'esito dell'istruttoria dell'URP ed eventualmente il procedimento di fronte alla Commissione Mista Conciliativa, svolgendo un'opera di monitoraggio sulle decisioni delle Commissioni e garantendo una "giurisprudenza" uniforme delle Commissioni attraverso riunioni periodiche con i loro presidenti.

In realtà le esperienze di attuazione pratica hanno creato una serie di problemi⁸³, circostanze che hanno determinato una nascita molto lenta delle Commissioni Miste Conciliative, ancora in fase di partenza su buona parte del territorio regionale⁸⁴.

In attesa di definire con maggior chiarezza i rapporti che debbono intercorrere fra Difensore civico, l'Ufficio Rapporti con il Pubblico e la Commissione Mista Conciliativa, organismi tutti competenti in materia, sono stati e sono ancora oggetto di verifica una serie di possibilità di soluzione dei punti critici del sistema, tra i quali si segnalano:

- la possibilità astratta che, in corso di istruttoria, in caso di ritardi o inerzie da parte del funzionario responsabile del procedimento il Difensore civico intervenga direttamente, perché tenuto ai sensi di legge a fornire i chiarimenti richiesti all'utente;
- la difficoltà nell'accertamento di eventuali aspetti di responsabilità professionale da parte dell'URP e della CMC: a differenza del Difensore civico non possono infatti contare su specialisti esterni alla struttura e per i medici legali interni all'Azienda pronunciarsi sull'operato dei colleghi diventa complesso e delicato;
- la brevità dei termini entro i quali l'Ufficio Rapporti con il Pubblico deve rispondere all'utente, pena il passaggio automatico della questione alla Commissione Mista Conciliativa, ovvero dell'utente per opporsi all'URP con eventuali osservazioni, pena la decadenza della possibilità di ricorrere contro la decisione dell'URP alla Commissione, con il rischio di un ingolfamento della Commissione a fronte di istruttorie frettolose e incomplete dell'URP;
- solo in alcune realtà (Firenze Azienda Sanitaria, Arezzo, Massa e Carrara, Lucca,

⁸³ Al di là del fatto che non è stato per niente facile trovare i soggetti in grado di presiedere la Commissione e che ci sono stati grossi conflitti fra associazioni, con particolare riferimento al Movimento Federativo Democratico e al Comitato dei Diritti Dei Cittadini che si sentivano depositari esclusivi della tutela del cittadino e pretendevano di avere una posizione privilegiata rispetto ad associazioni che non avevano esperienza nel campo della tutela, ma avevano una grossa esperienza nel campo del volontariato (es. AVO (Associazione Volontari Ospedalieri), Misericordie e Pubbliche Assistenze etc.)

⁸⁴ A tutt'oggi risultano costituite le Commissioni Miste Conciliative nelle Aziende Sanitarie di Firenze, Arezzo, Grosseto, e Pistoia e stanno per essere attivate quelle di Siena, Pisa, Massa Carrara, Prato, Empoli. La USL n. 8 di Arezzo, dove la Commissione Mista Conciliativa era antecedente alla emanazione della Carta dei Servizi, rappresenta uno dei "progetti pilota", attivati in collaborazione con il Ministero della Funzione Pubblica.

Prato, Siena) il responsabile dell'URP è un dirigente e può dunque trattare da "pari a pari" con un primario o con un apicale amministrativo.

Per ovviare a questi inconvenienti l'ufficio sta concordando con i vari Uffici Rapporti con il pubblico e, in via sperimentale ed in particolare, con quello di Firenze che è il più grande e il più attivo⁸⁵, una prassi da seguire nella gestione delle pratiche in sanità, che preveda l'attivazione della consulenza medico legale presso l'ufficio per tutti i problemi di eventuale responsabilità professionale e che preveda inoltre un momento di riesame della pratica da parte dell'Ufficio Rapporti con il Pubblico, alla luce delle eventuali osservazioni del Difensore civico regionale, una volta che l'ufficio ha terminato l'istruttoria, sospendendo in questo periodo i termini per il ricorso alla Commissione Mista Conciliativa, in modo da evitarne l'ingolfamento.

Si sta già procedendo all'avvio informale di questa procedura, mentre si è chiesto alla Presidenza del Consiglio Regionale di rivedere la normativa in materia di tutela dei diritti del malato, creando un gruppo di lavoro che armonizzi le previsioni normative alla luce dell'evoluzione che si è avuta nel settore. La risposta del Consiglio regionale è stata positiva e si è avviata una procedura che ha visto nascere un gruppo di lavoro del quale fa parte anche un rappresentante dell'ufficio del Difensore civico.

Siamo coscienti che una legge, da sola, non può risolvere i problemi del singolo o della collettività, ma siamo anche convinti che questa legge, se ben riformata, può costituire un mezzo per migliorare sensibilmente alcuni aspetti del rapporto cittadino - servizio sanitario.

Controllare la qualità di un servizio, individuare e denunciare comportamenti scorretti e responsabilità degli operatori sia sanitari che amministrativi, (ovviamente in un rapporto costruttivo di questo ufficio con le associazioni di volontariato e di tutela e con gli Uffici Relazioni con il Pubblico delle Aziende Sanitarie), significa contribuire concretamente ad una corretta gestione della sanità (sia privata che pubblica), evitando che la protesta dei cittadini possa essere in qualche modo strumentalizzata.

E' vero che l'irrompere (giustamente inevitabile) della autonomia dei cittadini nel tradizionale rapporto ipocratico tra medico e paziente ha fatto crescere la protesta (non sempre fondata), come è altrettanto vero che di fronte a segnalazioni di problemi e disservizi reali, la stampa ed i mass media hanno spesso svolto attività di

⁸⁵ L'Azienda USL 10 di Firenze ha riunito le nove ex-USL che coprono tutto il territorio della Provincia di Firenze, dal Mugello al Valdarno: anche se sono state scorporate due Aziende Ospedaliere (Careggi e Ospedale Meyer, quest'ultimo con specializzazione pediatrica) restano tre grossi Presidi Ospedalieri e due presidi minori, con tutte le strutture amministrative dei distretti sul territorio, facenti capo alle precedenti ex-USL da riorganizzare e ridefinire.

denuncia che a volte si limitava a riportare le lamentele degli utenti acriticamente e senza un approfondimento del cronista sulle reali cause del disservizio o del problema verificatosi, amplificando e contribuendo a rafforzare un generico e indiscriminato senso di sfiducia degli utenti nei confronti degli operatori della sanità (soprattutto pubblica). Si deve dar conto ad alcuni giornalisti di cronaca locale di Firenze di avere fortunatamente iniziato ad ascoltare anche il punto di vista dell'Azienda, dando spazio alle repliche dei Direttori Generali e degli Uffici Rapporti con il pubblico, nei servizi in cui si denunciano disfunzioni e malasanità; tuttavia è vero anche che spesso le ragioni che hanno determinato un disservizio, e che meriterebbero un'approfondita analisi, sono trattate in poche righe ed è perciò complesso spiegare all'opinione pubblica le modalità organizzative di una grossa Azienda Sanitaria o Ospedaliera, mentre il messaggio di sfiducia e di rabbia dell'utente vittima del disservizio è senz'altro più immediato e comprensibile, anche se talvolta la legittima indignazione per il disservizio si traduce in accuse generiche e qualunque al servizio pubblico.

Si tratta dunque di un settore particolarmente delicato, in cui è costante l'attenzione, talvolta scandalistica, della stampa a stigmatizzare la "malasanità", dando l'impressione di una situazione generalizzata di catastrofe e di sfascio nella situazione italiana: onestamente ci sarebbe piaciuto che di pari passo alla pur giusta denuncia da parte della stampa dei casi di malasanità si potessero leggere anche delle corrette informazioni su ciò che funziona bene, che pur esiste, proprio per evitare quella generale sfiducia verso tutto e verso tutti che non aiuta certo a fare passi avanti in direzione di una sanità migliore e più efficiente.

In conclusione nel campo della tutela dell'utente del SSN l'ufficio del Difensore civico è riuscito a fare in modo di ampliare la sfera di interventi possibili a tutela del cittadino⁸⁶, sviluppando una forma di collaborazione e di sinergia con una realtà potenzialmente in conflitto, come quella dell'URP. La maggior efficacia dell'effetto combinato dell'azione dei due organi sta nella circostanza che l'Ufficio Rapporti con il Pubblico conosce esattamente la realtà della struttura interna con la quale viene in contatto e sa a chi rivolgersi per ottenere i chiarimenti richiesti dal Difensore civico, evitando passaggi gerarchici e perdite di tempo. Al contempo la richiesta del Difensore civico tende ad essere circostanziata e precisa rispetto a quella dell'utente che sarebbe generica, sia pur attraverso una assistenza nella sua redazione da parte dell'Ufficio Rapporti con il Pubblico, al quale non sempre è facile poter fare contestazioni precise e puntuali ad uffici interni. La richiesta circostanziata del

⁸⁶ È innegabile infatti che l'Ufficio Rapporti con il Pubblico, che ha sede presso l'Azienda risulta molto più visibile ed immediatamente accessibile al cittadino rispetto al Difensore civico, soprattutto se si riusciranno ad attivare i punti di raccolta dei reclami presso i Presidi Ospedalieri e gli uffici amministrativi in modo da poter eventualmente risolvere i problemi meno gravi con interventi tempestivi e informali.

Difensore civico tende a scaricarlo dalle responsabilità in ordine ai contenuti della richiesta di chiarimenti e gli consente di potersi difendere da eventuali obiezioni degli uffici interni con la necessità di dover rispondere a circostanziate richieste esterne.

6.3 Bioetica

Le conquiste della scienza e i progressi delle nuove tecnologie in campo biomedico hanno avuto una forte ricaduta sulla vita di ciascuno di noi, rimettendo in discussione il significato stesso della vita e della morte, della salute e della malattia. Si pensi alle tecniche più avanzate di fecondazione artificiale, alla capacità della scienza di manipolare il DNA umano, all'ingegneria genetica su animali e vegetali, ai trapianti di organi animali sull'uomo, alle tecniche per prolungare una vita che si sta spegnendo ed a quelle che possono accelerare il suo termine, al problematico rapporto fra potenzialità scientifiche di terapia e risorse economiche limitate⁸⁷ ecc.

Su questi problemi si è visto nascere una materia, delicata e senza confini pre-stabiliti, denominata Bioetica, nata proprio dalla consapevolezza di non per trattare i nuovi problemi aperti dalla scienza affidandosi unicamente a ragioni di tipo scientifico e professionale.

Infatti per alcuni degli argomenti sopra indicati sono giacenti in parlamento numerose proposte di legge tendenti in qualche modo a regolamentare queste materie, ma indubbiamente non sempre è facile percorrere una cammino legislativo perché, a parere di molti, una legge che regolamentasse in modo univoco tutti i casi rischierebbe di imporre una morale di Stato che dovrebbe valere anche per chi ha principi morali diversi: la tendenza è piuttosto quella di fornire delle linee guida, dettate in un ambito in cui l'illustrazione dei rischi e dei benefici di determinate applicazioni della scienza in campo medico si concili con la necessità di avere sempre di vista il rispetto dei valori fondamentali e i diritti inviolabili della persona umana. La sede più indicata per dettare tali linee guida è quella di una Commissione dove medici e scienziati si confrontino con esperti in campi giuridico, morale, sociale.

Da qui l'importanza dei contributi forniti, a livello centrale e regionale dalle Commissioni nazionale e regionale di Bioetica⁸⁸, e da quelli che potranno dare i

⁸⁷ Sul quale cfr. *amplius* il paragrafo successivo.

⁸⁸ A livello internazionale è in corso di costituzione una Comitato internazionale di Bioetica, presso L'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) con l'apporto di altre Agenzie delle Nazioni Unite specializzate in materia (es. l'OMS). Il Comitato sta affrontando soprattutto il problema della tutela del patrimonio genetico umano e della sua diversità, nei confronti di rischi concreti di manipolazione per la creazione di individui

Comitati Etici Locali, in via di costituzione in ogni Azienda Sanitaria della Regione Toscana, che dovranno applicare in concreto le direttive della Commissione nazionale e regionale, organismi che in un costante confronto interdisciplinare sono chiamati, nell'ambito delle rispettive competenze, a fornire pareri ed a promuovere lo sviluppo di una cultura bioetica negli operatori del servizio sanitario.

Sembra opportuno ricordare che il Difensore civico regionale è membro di diritto della Commissione Regionale di Bioetica il cui Presidente è il Dr. Giovanni Mannoni, per molti anni Difensore civico regionale in Toscana. Questa circostanza non è casuale dato che l'ufficio del Difensore civico svolge compiti che per certi aspetti comportano la valutazione di tematiche bioetiche⁸⁹. Consapevoli di questa funzione dell'ufficio, due Aziende hanno chiesto al Difensore civico di nominare un proprio funzionario nel proprio Comitato Etico Locale. Si tratta dell'Azienda Ospedaliera di Careggi ed dell'Azienda USL n. 10 di Firenze, allo sviluppo dei cui Comitati Etici Locali l'ufficio è stato ben lieto di fornire il proprio contributo.

Sempre con lo stesso spirito sta contribuendo, con l'apporto di un proprio funzionario, alla modifica di due importanti leggi regionali⁹⁰ revisioni rese necessarie anche perché la sperimentazione clinica ha subito negli ultimi anni una forte evoluzione, trasformandosi da pratica ristretta principalmente al livello accademico ad attività quotidiana di molti ospedali toscani.

6.4 Il problema della gestione risorse limitate: cure mediche all'estero e presso centri di altissima specializzazione in Italia

Il problema si pone in rapporto ad una potenzialità della scienza in campo sanitario molto maggiore rispetto alle risorse di qualsiasi paese in materia sanitaria.

Si tratta, allora di affrontare quelle che in bioetica si chiamano "scelte tragiche" fra tutela del diritto alla salute di ogni cittadino con tutti i mezzi possibili (garantita anche all'art. 32 Cost.) e risorse economiche limitate e non in grado di soddisfare le esigenze di tutti, con la necessità di un continua opera di bilanciamento fra questi due interessi. A tale principio si ispira la giurisprudenza della Corte Costituzionale.

In particolare la casistica che investe l'ufficio del Difensore civico concerne quei casi in cui il sistema pubblico non è in grado di garantire determinate cure o terapie con le stesse modalità e gli stessi standard che gli utenti ritengono invece

"perfetti" e con caratteristiche simili in un potenziale scenario alla "Brave New World" di Aldous Huxley.

⁸⁹ Si pensi ai numerosi casi di presunta responsabilità professionale connessa al consenso informato

⁹⁰ L.R. 59/78 "studio del farmaco sull'uomo" e L.R. .37/92 "istituzione della Commissione Regionale di Bioetica".

avere nei centri privati (siano essi o meno di altissima specializzazione) o centri pubblici e privati all'estero. È bene naturalmente tenere presente che talvolta la differenza fra i due tipi di prestazione è solo a livello di "qualità percepita" dall'utente. La gamma delle prestazioni di cui si parla oscilla dalla fisioterapia alla chemioterapia per i malati terminali, con risvolti evidentemente diversi in ordine alle problematiche affrontate nel bilanciare diritto alla salute ex-art. 32 Costituzione e limitatezza delle risorse disponibili.

È opportuno sottolineare come la normativa statale e regionale di settore, preso atto della limitatezza delle risorse che in passato si erano pensate illimitate e a disposizione di tutti a seguito dei progressi scientifici⁹¹, ha preteso di impostare la questione relativa all'accesso a queste risorse come se il problema relativo alla decisione di ammettere o meno un soggetto ad una determinata terapia dipendesse esclusivamente dalla valutazione tecnica di uno specialista, ignorando completamente le implicazioni bioetiche e la necessità di determinare i parametri di scelta che la gestione delle risorse limitate impone al di là delle valutazioni strettamente tecniche.

Così da una parte abbiamo un Piano sanitario regionale che ha compiuto scelte rigide in merito ad esempio all'assistenza in centri di altissima specializzazione in Italia, alla durata massima delle prestazioni riabilitative, etc.; dall'altra per quanto riguarda la parte più delicata della questione come l'autorizzazione delle cure mediche all'estero, abbiamo un sistema (in Toscana come nel resto d'Italia) in cui si fa capo a Centri Regionali di Riferimento dove un'equipe medica, individuata con provvedimento regionale, decide in modo "tecnico" circa l'ammissibilità o meno dell'intervento o della terapia all'estero.

Rispetto a questo tipo di scelta si pongono quattro ordini di problemi:

- 1) il primo è che la scelta in merito all'utilità di una determinata terapia o ad un determinato intervento chirurgico non è affatto una scelta tecnica e neutra: ciò naturalmente non in relazione alla buona fede e alla correttezza degli operatori, ma relativamente al fatto che in medicina e in chirurgia le possibili interpretazioni sull'utilità di una determinata terapia o ad un determinato intervento sono diverse. È possibile dunque che ad un cittadino residente in Toscana sia negata dal proprio centro di riferimento la facoltà di accedere ad una terapia o ad una cura, che questi si rechi all'estero a proprie (ingenti) spese, e si trovi nel letto accanto il cittadino piemontese o sardo, regolarmente autorizzato alla stessa tera-

⁹¹ Cfr. MAX CHARLESWORTH, *L'etica della vita*, Roma (Donzelli), 1996 (ed. originale *Bioethics in a Liberal society*, Cambridge University press, 1993), a pag. 83 "Guardando retrospettivamente, sembra quasi incredibile, adesso, che i sistemi sanitari nazionali, istituiti nei vari paesi dopo la seconda guerra mondiale, si siano basati su una fede assoluta circa le capacità delle società di soddisfare illimitatamente i bisogni sociali della comunità, almeno in linea teorica. Forse si sperava in Dio o nella mano invisibile del progresso economico."

pia dal proprio centro di riferimento che evidentemente la pensava diversamente. È necessario, come già ribadito in relazione 1995, che in questi casi l'Assessore regionale si attivi in sede di conferenza Stato-Regione, perché i responsabili dei diversi centri di riferimento collaborino per forme di condotta univoche, pur nel rispetto delle rispettive convinzioni, perché non è evidentemente ammissibile che si abbiano standards diversi per accedere alle cure a seconda della regione di residenza⁹²;

- 2) Un secondo ordine di problemi riguarda i risvolti pratici dell'applicazione di questa normativa. Non è infatti infrequente che i medici, che l'utente interpella, presso le varie strutture si dichiarino di non sentirsi sicuri a compiere un determinato intervento, ma si rifiutino poi di mettere tale dichiarazione per scritto, come pure dichiarino a voce tempi di attesa, che poi rientrano immediatamente dentro gli standards massimi ammissibili quando l'interessato faccia richiesta (magari a sanatoria) al Centro regionale di riferimento. La trasparenza delle liste d'attesa è difficile da ottenere, a dispetto delle chiare indicazioni in tal senso da parte della Regione Toscana, ribadite anche da sentenze del T.A.R., che impongono che siano messe per iscritto a richiesta dell'utente;
- 3) sembrerebbe poi necessario disciplinare il rapporto diretto fra utente e responsabili del Centro regionale di Riferimento. E' capitato che l'utente, per conto del quale la USL ha chiesto il parere del Centro di Riferimento, si sottoponga di propria iniziativa ad una visita, magari a pagamento e presso lo studio privato, da parte del responsabile del Centro a cui la USL di provenienza ha chiesto il parere. Tale prassi non sembra corretta, quanto meno - al di là delle eventuali considerazioni deontologiche e amministrative meritevoli di approfondimento da parte dell'Ordine e della Regione⁹³ - da un punto di vista di opportunità;
- 4) Infine appare opportuno segnalare come i dinieghi sulle cure di cui in titolo, siano espressi liquidati con motivazioni talvolta insufficienti e con pareri di meno di un rigo⁹⁴. Si tratta infatti di problematiche complesse e presentate con argomentata relazione da parte dell'utente, che poi ovviamente a fronte di un diniego secco e stringatamente motivato ricorre al Direttore Generale dell'Azienda che, pur avendone facoltà nei casi di assistenza diretta, cioè in cen-

⁹² Vale la pena sottolineare che è vero che le spese sanitarie sono gestite dalla Regione (comprese quelle a Statuto speciale) su delega dello Stato, ma è altresì vero che i criteri relativi al loro impiego, soprattutto in un settore delicato come questo, dovrebbero essere univoci.

⁹³ Per correttezza segnalo però come sia la prima volta che viene avanzata formalmente tale considerazione e che quindi il mio ufficio non ha mai investito del problema gli uffici regionali e l'ordine dei medici.

⁹⁴ Peraltro tale è lo spazio riservato dalla modulistica. Va dato conto che alcuni Centri regionali di riferimento (es. quello per la chemioterapia) aggiungono talvolta al diniego una relazione più ampia su un foglio a parte.

tri esteri pubblici in ambito CEE, si trova in difficoltà tra il disattendere un parere tecnico, ma scarsamente motivato o esprimere un diniego senza avere gli elementi per obiettare alle considerazioni dell'utente. Ciò che è certo è che il nostro ufficio si è trovato di fronte ad un caso concreto, come quello presentato da un utente in cui, a fronte di un parere di una Azienda Ospedaliera della Toscana che indicava l'opportunità di svolgere il secondo intervento chirurgico nella stesso centro estero in cui si era effettuato il primo intervento, il responsabile del Centro Regionale di riferimento competente indicava che invece l'intervento era possibile in qualsiasi ospedale della Toscana⁹⁵.

A complicare il quadro, già problematico, si è assistito al tentativo di limitare le spese nel settore sanitario introducendo, a livello nazionale e regionale, il sistema dei D.R.Gs. D.R.Gs. (Diagnosis Related Groups) o con la sigla italiana R.O.D. (Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi); si tratta di un sistema per cui la struttura ospedaliera viene rimborsata a prestazione e non a giornate di ricovero come avveniva in passato. Sono evidenti i rischi che un simile sistema comporta, senza un attento monitoraggio, soprattutto quando il paziente è ricoverato in una struttura privata, o proviene da un'altra Azienda Usl⁹⁶. Ed è per questi motivi che il dibattito attuale su questo strumento pensato per l'analisi dei costi/benefici registra forti preoccupazioni nella classe medica e (per quanto più ci riguarda da vicino) viene considerato dai malati, non del tutto a torto, un vero e proprio pericolo.

Daremo conto adesso di alcuni esempi concreti delle problematiche descritte e un esempio delle problematiche di carattere amministrativo relativamente alle cure all'estero.

6.4.1 Dimissioni di anziani non autosufficienti

Un malato dimesso prematuramente, specialmente se anziano, e senza una assistenza protetta programmata corre il rischio di cronicizzarsi, oltretutto con buone probabilità di dover ricorrere ad un secondo ricovero, magari a pochi giorni di distanza, per curare la stessa patologia, ovvero per trattare quelle complicanze dovute alla mancanza di un tempestivo raccordo con le strutture di Residenza assistita protetta e con i servizi sociali che non sono in grado di fornire in tempo utile l'indispensabile assistenza medico infermieristica.

Tuttavia l'ospedale è un luogo dove si curano le patologie acute; non è quindi

⁹⁵ Si segnala come il Direttore Generale dell'Azienda USL territorialmente competente al quale sono stati chiesti chiarimenti in merito al rigetto del ricorso dell'interessato senza motivazione, anche in relazione a questo aspetto, non ha ancora risposto.

⁹⁶ Anche se in passato si poneva il problema opposto talvolta, ovvero sia di degenze artificialmente prolungate per ottenere i contributi di un sistema che pagava a giornata di degenza.

pensabile proseguire il ricovero se la patologia è ormai cronicizzata e non ci sono possibilità di miglioramento, anche se il soggetto ha ancora bisogno di assistenza e di continuare determinate terapie⁹⁷. L'introduzione del sistema dei D.R.Gs., sopra ricordata, ha complicato ulteriormente il quadro della situazione: infatti una degenza breve costituisce certamente un beneficio economico per l'ospedale, ma spesso si tramuta in un aggravio di impegno dell'assistenza extra ospedaliera.

Alla base di tutto il problema c'è un mancato raccordo fra struttura ospedaliera e servizi di assistenza sociale che hanno il compito di individuare le strutture nelle quali l'anziano non autosufficiente può ottenere assistenza. L'attivazione dei servizi sociali dovrebbe avvenire al momento del ricovero, in previsione della presumibile data di dimissioni dell'anziano, trattata la patologia acuta. Purtroppo spesso i servizi sociali vengono attivati solo al momento delle dimissioni, da parte dei parenti e non da parte della struttura⁹⁸.

Ciò comporta spesso la necessità che l'ufficio del Difensore civico intervenga, in casi di imminenti dimissioni di persone anziane non autosufficienti, a volte senza parenti diretti o comunque non tenuti a prestare gli alimenti, ai limiti della propria competenza. Dobbiamo registrare che i numerosi interventi effettuati dall'ufficio sui primari affinché rinviassero le dimissioni di questi pazienti in attesa di poter concertare con i competenti servizi sociali l'attivazione di una adeguata assistenza domiciliare, ovvero l'inserimento in strutture potette o di riabilitazione, hanno sempre incontrato la disponibilità del primario a collaborare.

6.4.2 Day Surgery e nuove tecniche chirurgiche

Le stesse considerazioni svolte per le dimissioni delle persone non autosufficienti valgono anche per le tecniche chirurgiche praticate per via endoscopica⁹⁹, soprattutto per quelle effettuate in day-surgery, che hanno registrato negli ultimi tempi una forte espansione.

La deliberazione della Giunta Regionale n. 927 del 23/7/96 riporta un aumento dell'attività di day surgery di oltre l'80% dell'attività del 1995 sul 1994 (tendenza confermata anche nel primo semestre del 1996). Sempre da questa deliberazione rileviamo che "l'aumento del volume complessivo dei ricoveri legato all'introduzione del sistema di remunerazione per DRGs, registra (nel settore priva-

⁹⁷ Il problema si pone anche nei confronti dei malati terminali.

⁹⁸ Si segnala come presso l'Azienda USL 8 di Arezzo sia invece attiva la procedura sopra fatta presente. L'azienda USL di Firenze, sta cercando invece di attivarsi in tal senso, ma le dimensioni maggiori della USL creano problemi certamente più complessi.

⁹⁹ Si tratta dei cd. interventi "a cielo chiuso", cioè nei quali un sistema di microcamere a fibre ottiche consente di operare senza dover aprire completamente la zona interessata.

to) un incremento 1995/94 del 15,8%, rispetto ad un valore complessivo del 4,1% ed un aumento del settore pubblico del 3,4%.”

Da un lato l'introduzione di queste nuove tecnologie comporta maggiori benefici per il malato, visto che la tecnica è molto meno invasiva: non si apre più una grossa ferita per accedere all'organo interno da operare, con evidenti vantaggi in termini di conseguenze per il paziente (rischi di infezione, sofferenza a seguito della lacerazione dei tessuti e tempi di riemarginazione della ferita, non ultimo l'aspetto estetico) e si riducono in modo significativo i tempi di recupero per il malato¹⁰⁰.

E' evidente che il passaggio dalla remunerazione a diaria giornaliera a quella a patologia trattata, ha determinato una consistente riduzione della durata media della degenza, ma è altresì fondata l'ipotesi, (l'incremento e la qualità delle proteste sembrerebbe confermare questa impressione) di un aumentato rischio per i pazienti.

Questo tipo di tecniche infatti richiede una grossa esperienza da parte del chirurgo che opera e un alto numero di interventi routinariamente eseguiti¹⁰¹, un'attenta analisi diagnostica strumentale preventiva e una accurata informazione del paziente dei rischi possibili. Infatti in caso di complicazioni è necessario reintervenire con gli svantaggi di un intervento "classico" a "cielo aperto" assommata a quello dell'onere di reintervenire in una zona in cui si sono verificate complicazioni.

Al di là del monitoraggio sui casi di "malasantità"¹⁰² l'azione del Difensore civico si esplica nel senso di raccomandare un'attenzione particolarmente accurata agli accertamenti diagnostici preventivi, per prevenire l'insorgere di complicazioni più difficilmente fronteggiabili in endoscopia, e di una particolare accuratezza nell'esposizione del rapporto benefici/rischi potenziali in sede di acquisizione del consenso informato.

6.4.3 Il Piano Sanitario regionale e l'abolizione dell'assistenza indiretta in Italia

La riforma Sanitaria nazionale sembrava avere una volta chiarito il problema del rapporto fra pubblico e privato, sia per quanto riguardava l'alternativa fra i due tipi di assistenza, sia, soprattutto - e questo è il caso che approfondiremo - quando si

¹⁰⁰ Un intervento di colecistectomia in endoscopia si risolve in un periodo medio di una settimana fra intervento e convalescenza, quello dello stesso intervento a "cielo aperto" richiede un mese di tempo.

¹⁰¹ Mentre spesso questa tecnica è ormai adottata anche in piccoli ospedali, con un basso numero di interventi in attivo.

¹⁰² A questo proposito, da un punto di vista probatorio, si ricorda che la prova di un'eventuale responsabilità dell'operatore è facilitata dal fatto che gli interventi in endoscopia, poiché compiuti con l'ausilio della telecamera, sono videoregistrati.

trattava di rivolgersi a Centri di altissima specializzazione in Italia. Per grandi linee si ricorda che la normativa prevede che i centri privati (di altissima specializzazione e non) chiedessero, alla USL dove avevano sede l'accreditamento, sulla base di determinati requisiti che dovevano essere definiti in parte dal Ministero, in parte in sede regionale. Il Piano Sanitario Regionale, ai sensi della L.R. 1/95 (art. 25.3) indicava alcuni requisiti per l'accreditamento, in attesa di più precise direttive ministeriali e individuava nel frattempo una serie di prestazioni terapeutiche¹⁰³ per le quali era ammesso automaticamente l'accesso anche presso una struttura privata, con una forma di rimborso forfettario, escludendo in modo rigido qualsiasi spazio discrezionale per casi non rientranti nell'elenco previsto.

La logica della riforma era una rapida definizione delle procedure di accreditamento. Tuttavia questo non è avvenuto, anche a causa dell'inerzia dello Stato nel dettare le direttive. Al di fuori dei casi di cui all'allegato 8 del Piano Sanitario Regionale, si era dunque nella paradossale situazione che, mentre l'utente poteva al limite fare richiesta per cure o terapie all'estero, non era possibile accedere a cure o terapie in strutture non accreditate nel territorio della Toscana o di altre regioni Italiane¹⁰⁴.

Con recente provvedimento legislativo, nel gennaio 1997, il Consiglio Regionale ha modificato la normativa, prevedendo un termine per sanare la situazione di chi si era sottoposto ad interventi o terapie presso centri di altissima specializzazione nel periodo precedente e reintroducendo la vecchia procedura per quanto riguarda il futuro.¹⁰⁵

Resta tuttavia aperto il problema delle cure e delle terapie, sia pur in altissima specializzazione non in regime di ricovero. Infatti il discrimen della nuova legge e del piano è - inspiegabilmente - che la terapia o la cura venga effettuata in regime di ricovero, senza considerare che al giorno d'oggi questo non è sempre un criterio valido e la stessa terapia può avvenire in regime di ricovero o ambulatoriamente o in hospital day. È emblematica in questo senso una nota della Giunta regionale - perfettamente legittima da un punto di vista formale in relazione alla normativa vigente, ma che denota l'illogicità di tale normativa - che, in relazione al quesito di una

¹⁰³ Tecnicamente denominate D.R.Gs. (Diagnosis Related Groups) o con la sigla italiana R.O.D. (Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi), visti sopra.

¹⁰⁴ Si tenga presente inoltre che, mentre in Toscana era ammissibile, in astratto, la procedura di accreditamento, in altre Regioni non si era neanche prevista la possibilità astratta di accreditarsi per i centri privati, non essendosi data attuazione alla riforma sanitaria prevista dalla normativa statale.

¹⁰⁵ Nel momento di dare alle stampe la relazione è intervenuta la deliberazione C.R. 148/1997 sull'assistenza indiretta in Italia ed all'estero. Ad una prima, rapida, lettura la delibera non sembra contraddire le osservazioni sopra riportate, anzi bisogna sottolineare l'importanza di un atto che riassume in modo organico una procedura la cui regolamentazione applicativa era finora disciplinata con note dell'assessore.

USL in merito alla possibilità di ammettere l'accesso a prestazioni come la terapia steroassica presso una struttura privata, senza entrare nel merito della validità di tale terapia¹⁰⁶, dava alla USL come unico parametro di riferimento il fatto che la cura avvenisse o meno in regime di ricovero. È naturalmente appena il caso di sottolineare che i costi di uno stesso intervento in regime di ricovero sono più elevati e di sottolineare come ormai il ricovero non può più essere considerato discrimen fra l'intervento "grave" e quello lieve e ambulatoriale e quindi meno necessario per il soggetto.

6.4.4 La chemioterapia

La terapia chemioterapica è uno dei settori più drammatici in cui il problema delle cure all'estero si pone. Senza addentrarci in considerazioni cliniche non di nostra competenza¹⁰⁷, si tratta di un settore in continua evoluzione e sperimentazione, con risposte alla terapia che variano da soggetto a soggetto e dove è fondamentale l'apporto psicologico di supporto al paziente, con l'importanza fondamentale della piena collaborazione dell'equipe sanitaria con il medico che esegue la terapia e non solo di quella del reparto che la esegue, ma anche lo stretto collegamento fra i reparti di diagnostica strumentale e di laboratorio. Se sul campo medico le prestazioni chemioterapiche ottenibili in Italia non differiscono, a detta di numerosi esperti, da quelle di altri paesi, non altrettanto si può sempre dire dell'attenzione al paziente. Inoltre è il classico caso in cui il malato o i parenti cercano di tentare il tutto e per tutto, consci di non avere purtroppo niente da perdere, anche se l'atteggiamento varia da soggetto a soggetto¹⁰⁸.

In questo settore è particolarmente famoso un Centro in Francia, a Parigi. Non si entra nel merito delle caratteristiche di questa struttura: si riporta solo il brano di una richiesta di un modello per le cure all'estero da parte di uno dei suoi responsabili ad una paziente, che comunque sfiora a nostro avviso i limiti dell'etica, anche qualora le affermazioni in essa contenute fossero vere "[h]o fatto presente alla pa-

¹⁰⁶ Si tratta di una terapia per la cura di tumori al cervello, che comporta invece un'attenta valutazione specialistica caso per caso dei rischi benefici (è una radioterapia molto spinta, che quindi può mettere il paziente non in condizioni di affrontarla a rischio di vita).

¹⁰⁷ Per un inquadramento della problematica in una dimensione bioetica, con particolare riferimento agli U.S.A., ma valida anche come riflessione generale cfr. THOMAS J. SMITH e JOAN N. BODURTHA "Ethical Consideration in Oncology: Balancing the Interest of Patients, Oncologist and Society" in *Journal of Clinical Oncology*, 1995, Vol. 13 n. 9 (September), pagg. 2464-2470.

¹⁰⁸ Indipendentemente dai problemi economici. Si confronti l'articolo citato sopra che riporta quella che è stata ribattezzata *Jackie'O alternative* ovvero la decisione di Jacqueline O'Nassis (che certo non aveva problemi economici) di non sottoporsi al secondo ciclo di cure chemioterapiche, conscia del loro effetto poco più che palliativo.

ziente che sono in corso di preparazione nuovi medicinali e che nuovi medicinali molto efficaci e non tossici saranno probabilmente disponibili in un futuro prossimo.¹⁰⁹

Indipendentemente da ciò c'è una grande fiducia da parte degli utenti in questa struttura francese e una relativa facilità ad accedervi da parte di soggetti provenienti da altre Regioni, con un grosso accentuarsi della disparità di trattamento sopra accennata. Sarebbe infatti necessario che in casi simili una posizione comune in merito alla validità di una certa struttura estera fosse determinata dal confronto delle posizioni degli esperti dei Centri regionali in sede ministeriale, piuttosto che assistere ad una situazione difforme a seconda della residenza del soggetto.

Ad aggravare la problematica, nel 1996 l'ufficio del Difensore civico ha potuto verificare che in realtà anche in Toscana non eravamo di fronte ad una posizione di diniego generalizzata della possibilità di effettuare la chemioterapia all'estero¹¹⁰, ma c'erano casi (sia pur rari) in cui era stato accordato parere positivo. L'ufficio ha chiesto chiarimenti al Responsabile del Centro Regionale di riferimento, non tanto sul merito dei singoli casi, ma soprattutto sulla compatibilità di tale atteggiamento con l'utilizzo frequente in numerosi dinieghi della formula "La L.R. 23 del 6/4/88 HA ESCLUSA la possibilità di effettuare chemioterapia all'estero"¹¹¹. La risposta del Centro di riferimento, abbastanza seccata e con un'impostazione che risente molto dell'inquadramento del problema come problema tecnico e non connesso con quello bioetico della gestione risorse limitate, elenca tre criteri - peraltro abbastanza vaghi e generici a detta dei consulenti medico legali dell'ufficio - che qui di seguito si riportano:

1. prosecuzione di cure e/o controlli già precedentemente iniziate presso una struttura straniera¹¹²;
2. terapie integrate di particolare complessità¹¹³ che non sono state proposte o sono state considerate non attuabili in strutture specialistiche italiane;
3. possibilità di accedere a terapie, incluse la chemioterapia, per motivi vari non disponibili Italia ma di documentata (anche se purtroppo spesso limitata) efficacia nella lettura scientifica internazionale.

Il Difensore civico ha chiesto una serie di chiarimenti a seguito di questa rispo-

¹⁰⁹ "J'ai fait valoir à la patiente que de nouveaux médicaments étaient en cours de préparation, et que de nouveaux médicaments très efficaces et non toxiques seraient probablement disponibles dans un avenir proche."

¹¹⁰ In tal senso sembravano disporre anche la delibera C.R., che - sia pur relativa ai casi di assistenza indiretta, cioè in centri fuori dalla Comunità Europea oppure in Centri privati - escludeva la chemioterapia dalle prestazioni ottenibili all'estero.

¹¹¹ Maiuscolo nell'originale

¹¹² Non si precisa se ci si riferisce a cure o controlli già autorizzati e in caso contrario l'affermazione desterebbe forti perplessità.

¹¹³ L'espressione è alquanto vaga.

sta. Soprattutto, si voleva capire perché si utilizzava nei dinieghi una formula dalla quale sembrava sempre esclusa la possibilità di accedere alla chemioterapia, mentre talvolta veniva autorizzata; il Centro regionale di riferimento ha ritenuto opportuno non rispondere a tale richiesta e al successivo sollecito. Solo dopo un ulteriore sollecito dell'attuale Difensore civico, dove si annunciava l'intenzione di rendere noto al Consiglio regionale tale atteggiamento non collaborativo, è giunta una risposta che però si limita a lamentare la mancata chiarezza delle precedenti richieste. Sinceramente non si capisce perché il Centro abbia atteso nove mesi per replicare che le richieste di chiarimenti non erano comprensibili, comunque si spera che adesso sia finalmente possibile definire il problema.

6.4.5 Un esempio delle problematiche amministrative incontrate.

L'esame di una delle pratiche dell'ufficio ha rilevato l'esistenza di una difforme interpretazione della normativa comunitaria in merito all'assistenza all'estero di un cittadino dell'Unione.

L'ipotesi è quella di un cittadino italiano in temporaneo soggiorno in Germania per motivi di studio. Questi, munitosi in Italia del modello E111, si reca da un medico convenzionato del paese straniero per farsi prescrivere una ricetta per l'acquisto di medicinali, salvo scoprire immediatamente dopo aver comprato i farmaci (pagando la sola quota del ticket), che l'A.O.K. (società convenzionata per l'assistenza malattie degli italiani in Germania) non riconosce validità al modello E111 e richiede - per la diretta assunzione delle spese da parte del Servizio sanitario tedesco, in caso di pazienti affetti da malattie croniche (nell'ipotesi di specie si trattava di sclerosi multipla) - il modello E112.

Sono stati chiesti chiarimenti alla competente Azienda USL, sia al competente Dipartimento della Giunta Regionale della Toscana: in entrambi i casi le indicazioni date, pur se corrispondenti ad una interpretazione sempre considerata pacifica anche da questo ufficio, non sono risultati equivalenti a quelle provenienti dal servizio sanitario tedesco.

La soluzione indicata, infatti, prevede il rilascio da parte dell'Azienda Sanitaria del formulario E106 in luogo dell'E111: si tratta, peraltro, di suggerimento proveniente direttamente dal Ministero della Sanità e studiato appositamente per la sola Germania (negli altri casi continua ad essere sufficiente il rilascio dell'E111).

Il problema, ancora aperto, è che la Cassa Mutua tedesca di affiliazione, continua a chiedere la presentazione del Modello E112, nonostante esso si riferisca a fattispecie completamente diversa da quella oggetto di esame.

Poiché la questione è destinata ad assumere portata di natura generale (poten-

zialmente coinvolge tutti i cittadini italiani temporaneamente residenti in Germania per motivi di studio), di essa è stata data nuovamente notizia al Ministero della Sanità, affinché assuma i provvedimenti di propria competenza e si pronunci in modo definitivo in merito alla modulistica da utilizzare.

Più in generale, a livello amministrativo, si segnala che la normativa è molto complessa e articolata. Nonostante il tentativo di aggiornare continuamente gli operatori presso le varie aziende USL dando conto degli sviluppi della normativa tramite l'invio continuo di note informative, spesso la conoscenza delle procedure da seguire presso le varie Aziende USL è scarsa¹¹⁴, soprattutto a livello di prima informazione data all'utente che quindi magari si reca all'estero sulla base di indicazioni vaghe e sommarie, pressato dall'urgenza dell'intervento cui sottoporsi¹¹⁵, scoprendo in un successivo momento di non aver diritto ad alcun rimborso perché non ha seguito le procedure corrette nella richiesta all'Azienda o perché la sua domanda era stata respinta dal Centro regionale di riferimento e l'utente è partito invece senza attendere l'esito della richiesta.

Una prima informazione, oltre che attraverso le Aziende USL che sempre più si vanno attrezzando in tal senso, potrebbe forse trovare come canale di riferimento anche i medici di base, con i quali sicuramente l'utente che vuole operarsi all'estero si consulta e che potrebbero essere informati, attraverso l'Ordine e il Servizio Attività Sanitarie e di Comunità della USL, almeno delle regole generali che disciplinano la materia¹¹⁶.

6.4.6 Conclusioni

Si ribadisce la problematica di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di riflessioni in sede bioetica e che invece continua ad essere impostata in modo "tecnico" da un legislatore statale e regionale che da un lato compie scelte rigide a monte (si considerano sottoponibili all'alta specializzazione solo gli interventi in regime di ricovero, si mette un tetto massimo a certi tipi di cure etc.), dall'altro affida il compito di decidere ad organi "tecnici" nei casi più complessi, senza dare alcuna

¹¹⁴ A complicare il quadro molte delle Carte dei Servizi adottate dalle Aziende USL ricalcano le direttive ministeriali, alquanto vaghe ed imprecise sulla materia, dando ad esempio l'impressione che sia sempre possibile accedere direttamente ai servizi sanitari di altissima specializzazione in ambito comunitario.

¹¹⁵ Urgenza spesso fatta percepire in forma ancora più pressante dal Centro estero cui si è rivolto o dallo specialista privato italiano che ce l'ha indirizzato.

¹¹⁶ Cioè della circostanza che l'accesso a terapie o interventi all'estero è subordinato ad un parere discrezionale dell'Azienda, sentito il Centro Regionale di Riferimento competente e che la richiesta, corredata dalla documentazione clinica e dalla relazione di uno specialista che spieghi perché è necessario l'intervento all'estero, va presentata ad un determinato ufficio della USL.

indicazione in merito ai criteri da seguire nel compiere tali scelte, ritenendole interamente delegabili alla valutazione scientifica.

6.5 L'emodialisi

L'ANED (Associazione Nazionale Emodializzati) Regionale e le varie delegazioni locali hanno sottoposto al Difensore civico numerosi problemi di carattere generale e particolari. La trattazione di alcuni di questi problemi è ancora in corso. Si accenna a due dei problemi più frequenti trattati nel corso del 1996. Come inquadramento generale si fa presente che il soggetto sottoposto ad emodialisi passa circa dodici ore alla settimana (tre trattamenti di quattro ore a giorni alterni) presso un ospedale o un centro sanitario attrezzato per la dialisi¹¹⁷. Purtroppo, date le scarse prospettive di ottenere un trapianto in Italia¹¹⁸ la situazione rischia di protrarsi per tutta la vita del soggetto. Dunque si tratta di un soggetto che fruisce in maniera purtroppo non occasionale dei servizi ospedalieri o para ospedalieri, per cui è particolarmente attento alla qualità delle prestazioni erogate¹¹⁹.

Tra ANED e ufficio del Difensore civico si è sviluppato un rapporto di collaborazione per cercare di risolvere i problemi segnalati, sia a livello di organizzativo generale, mediante l'adozione di provvedimenti regionali, sia a livello di problemi con le singole Aziende USL. In questa sede si dà conto, di due delle problematiche trattate nel corso del 1996.

6.5.1 Situazioni di disagio in alcuni presidi ospedalieri

Sono state segnalate situazioni di disagio presso le Aziende ospedaliere di Mas-

¹¹⁷ Si tratta dei cd. Centri di Assistenza limitata.

¹¹⁸ Va dato conto che da un punto di vista clinico anche nella nostra Regione il Centro Trapianti dell'Azienda Ospedaliera di Careggi offre prestazioni di alta specializzazione con una percentuale di successi piuttosto alta. Il problema non sono le strutture, ma la scarsa disponibilità degli organi a causa di una normativa ancora arretrata, che richiede il consenso dei parenti all'espanto, anche nei casi in cui il soggetto donatore abbia espresso in vita la volontà di donare gli organi (e magari risulti regolarmente iscritto ad associazioni quali l'AIDO etc.). Quanto sopra è dovuto soprattutto ad una notevole carenza di cultura della donazione degli organi e ciò anche a causa di una cattiva informazione in relazione alle procedure di prelievo (nessuno si è mai svegliato da un coma irreversibile, mentre la stampa continua a confondere questo caso con alcuni casi di "risveglio" da situazioni di coma non irreversibile sia pur dall'esito molto spesso infausto, quali quelle in cui c'è ancora attività cerebrale). Proprio in questi giorni il Parlamento sta approvando in via definitiva il delicato problema del "consenso presunto" sull'espanto.

¹¹⁹ Purtroppo spesso abbastanza scadenti, soprattutto da un punto di vista di comfort, particolarmente importante per soggetti che trascorrono dodici ore alla settimana in una struttura ospedaliera, dove spesso mancano o sono insufficienti i servizi igienici o le sale d'aspetto.

sa Carrara, di Firenze, Livorno.

A Massa Carrara la questione si è risolta grazie ad un incontro del Difensore civico con la Direzione Sanitaria di Zona, la Direzione Sanitaria, la Direzione Amministrativa di Zona e l'ANED, nel quale finalmente i rappresentanti provinciali dell'ANED hanno trovato interlocutori attenti per un confronto costruttivo e il dialogo ha consentito la soluzione di problemi che da tempo erano oggetto di scontri polemici con operatori e con il primario del reparto.

Diversa è la situazione a Livorno e a Firenze. A Livorno infatti sono necessari importanti lavori di ristrutturazione presso il presidio ospedaliero, piuttosto vecchio e con precarie condizioni igieniche. Purtroppo impegni di ristrutturazione, presi in sede di un incontro con il Difensore civico, vertici aziendali e ANED nel novembre 1995 e che sembravano di prossima attuazione non hanno ancora avuto corso. A Firenze invece presso l'Azienda Ospedaliera, la Direzione Sanitaria e il Primario del Reparto hanno prestato la massima attenzione alle segnalazioni del Difensore civico, invitandolo ad un sopralluogo presso i reparti di nefrologia e di emodialisi. Presso i reparti in questione sono necessari grossi lavori di ristrutturazione, che purtroppo richiedono tempi lunghi e costi elevati, ma, nel frattempo sarebbero possibili alcuni interventi non troppo costosi e complessi per rendere disponibili un maggior numero di servizi ed una sala d'aspetto per pazienti in attesa di dialisi e pazienti che hanno subito un trapianto e che si recano all'ospedale per controlli periodici. In merito ai chiarimenti richiesti in ordine ai tempi previsti, almeno per questo secondo tipo di interventi siamo ancora in attesa di una risposta definitiva dalla Direzione Aziendale e da quella Sanitaria.

6.5.2 Il problema connesso alla competenza a compiere l'emodialisi in ospedale e nei Centri di assistenza limitata.

I colleghi professionali degli infermieri della Toscana sostenevano che non era compito dell'infermiere professionale intervenire sui dializzati; tale atto implicava, ai sensi dell'art. 348 C.Pe. esercizio abusivo della professione (medica nel caso di specie). La loro affermazione era suffragata dal fatto che il mansionario degli infermieri prevede la possibilità di eseguire iniezioni endovenose, su prescrizione e sotto controllo medico, ma la fistola dei dializzati non è una vena bensì una vena arterizzata attraverso un intervento di chirurgia vascolare, laddove il mansionario parla di endovenose, per cui a loro avviso l'incannulamento di tale fistola si sostanziava in un atto di esclusiva competenza del medico.

La normativa regionale Toscana prevede, oltre al Centro emodialisi presso i reparti ospedalieri che la dialisi possa essere eseguita anche in centri di assistenza limitata, dove la presenza del medico è solo eventuale in caso di emergenza e tutte le

operazioni di dialisi sono gestite da infermieri professionali.

La stessa normativa prevede inoltre che la dialisi possa essere anche domiciliare, cioè che l'apparecchio sia a domicilio del dializzato, che ha seguito un corso regionale apposito insieme ad una persona di sua fiducia (parente, amico etc.), che lo possa aiutare nel compiere le operazioni di dialisi. La normativa in merito a questo tipo di dialisi è ambigua rispetto alla possibilità di colui che aiuta il dializzato a procedere all'incannulazione della fistola, ma sembra prospettare anche la possibilità che il parente o il volontario che assiste il dializzato possa procedere all'incannulazione.

Rispetto al quadro illustrato, se guardiamo alla normativa vigente e all'interpretazione datane dalla giurisprudenza, possiamo concludere che in alcuni casi la dialisi è un atto medico, perché l'operazione richiede costantemente la presenza e la professionalità del medico. Va però tenuto presente che esistono anche situazioni nelle quali il "numero delle competenze" che è routinariamente necessario avere è inferiore, a patto naturalmente di poter contare sulla presenza di un medico in tempi ragionevolmente brevi in caso di imprevedibili emergenze. C'è da considerare però la tendenza di dottrina e giurisprudenza a valutare in senso sostanziale la natura dell'atto medico. In questo senso si inquadra una pronuncia del Giudice per le Indagini Preliminari di Firenze che afferma non configurare ipotesi di esercizio abusivo della professione medica la consegna ad un paziente da parte di un farmacista di medicinali da vendersi sotto prescrizione medica, su indicazione, sia pur irrituale, del medico stesso¹²⁰.

Se è evidente che la professione medica comporta una serie di studi e competenze che possono essere acquisite solo attraverso lo studio della medicina e per il cui esercizio è necessario sottostare ai debiti accertamenti da parte degli organi preposti alla tenuta degli albi, la normativa - alla luce della ricostruzione sopra avanzata - non esclude a priori che limitatamente a determinati atti e nei confronti di determinati soggetti, un sanitario o un terzo non possano essere formati per compierli.

Per gli infermieri professionali, che già possono praticare flebocli e trasfusioni sotto controllo e prescrizione medica, il discorso è ancora più semplice; anche la previsione della normativa della Regione Toscana che autorizza in determinati casi il volontario o il parente ad assistere il dializzato nella dialisi domiciliare o presso il centro di dialisi limitata, può giustificarsi nell'ambito dell'interpretazione sopra fornita. Naturalmente per ammettere tale possibilità è necessario che l'infermiere e - a maggior ragione il volontario o il parente che assistono nella dialisi domiciliare - siano stati sottoposti a formazione specifica.

Seconda irrinunciabile condizione è che sia il medico specialista ad indicare

¹²⁰ G.I.P. Pretura di Firenze 29/10/1993 in *Ragiufarm*, 1994, fasc. 19, pag. 126.

con proprio atto scritto e nominativo quali siano i pazienti che possono sottoporsi a dialisi presso un centro di assistenza limitata o a domicilio, anche attraverso la previsione del centro di dialisi domiciliare gestito da volontari. Il medico dovrà indicare sia i pazienti che possono sottoporsi al trattamento sia i soggetti abilitati a compierlo e la delega per questi ultimi non dovrà essere generica, ma in riferimento ai singoli pazienti. Infine dovrà essere sempre possibile ricorrere al medico specialista nei tempi previsti dalla normativa sul Dipartimento Emergenza e Urgenza (DEU).

La problematica è rientrata grazie alla disponibilità dei collegi degli infermieri professionali che avevano sollevato il problema, a non irrigidirsi sulle loro posizioni, ma ad accettare un dialogo¹²¹ con il Difensore civico e con la Giunta Regionale, soprassedendo in presenza di un impegno del Ministro a rivedere il loro mansionario¹²², legittimando nel frattempo l'esercizio di tale pratica. Sembra comunque necessario avviare in sede ministeriale la revisione del mansionario degli infermieri secondo un'ottica che tenga presente, anche in armonia con gli sviluppi della normativa vigente negli altri paesi della Comunità Europea, la maggiore professionalità acquisita dagli stessi negli ultimi venti anni.

6.6 Problematiche relative alla salute mentale

La materia, già di per sé complessa da trattare perché oggetto continuo di conflitti medici ed ideologici, è purtroppo frequente motivo di intervento di questo ufficio sulle strutture sanitarie e socio assistenziali (reparti ospedalieri centri di salute mentale, assistenza territoriale ecc.) Non spetta certamente a noi analizzare le scuole di pensiero della psichiatria, quella sociale da ricondurre ai problemi legati alla paura, alla confusione ed alla dipendenza, che in qualche misura tende ad escludere l'esistenza della patologia in forma cronica e quella più medica che propende per ricondurre la patologia in ambito più strettamente terapeutico.

Va ricordato, tuttavia, che qualsiasi intervento sia esso innovativo o tradizionale, che abbia attinenza alla sofferenza psichica, appare ancor oggi di non facile attuazione, perché si trova a dover confrontare con atteggiamenti collettivi spesso

¹²¹ Si fa presente fra l'altro che la fattiva collaborazione del collegio professionale del collegio degli infermieri di Firenze si è spinta fino al punto che il consulente del collegio, Dr. Sandro Benci (autore fra l'altro di un testo sugli aspetti giuridici e deontologici della professione infermieristica) ha cortesemente fornito all'ufficio del Difensore civico della Regione molti dei riferimenti dottrinari e giurisprudenziali di base per studiare e approfondire la questione, permettendo all'ufficio di poter avviare su basi più concrete lo studio del caso in esame, sia pur giungendo, come spesso accade in diritto, a conclusioni diverse anche se non opposte da un punto di vista di principio, rispetto a quelle avanzate da questo Autore.

¹²² Il mansionario dovrebbe presto essere approvato dal Ministero della Sanità presumibilmente entro le prossime settimane.

contraddittori.

E' evidente comunque la necessità di una interazione costante ed equilibrata fra la prevenzione, la cura, la riabilitazione e l'assistenza del paziente psichiatrico, con particolare riferimento alle forme più gravi.

Sono proprio queste forme più gravi che hanno impegnato l'ufficio in una difficile tutela dei pazienti e delle loro famiglie che spesso si sentono abbandonate a se stesse e costrette a convivenze spesso impossibili .

Dobbiamo altresì registrare che, nonostante l'attenzione e la sensibilità sempre dimostrataci dagli operatori sanitari , i poteri di intervento di questo ufficio hanno incontrato forti limiti, anche perché abbiamo dovuto registrare che in questo campo la produzione normativa (statale, regionale e delle Aziende Sanitarie) è particolarmente affollata .

A questo proposito ci associamo alle critiche mosse in recenti convegni dalle Associazioni dei familiari dei malati psichici tendenti ad evidenziare come anche la più recente normativa in materia, la deliberazione n. 1323 del 14/10/96, con la quale la Giunta Regionale Toscana , in attuazione della Legge 724/94, ha approvato le linee guida per la chiusura degli ospedali psichiatrici, abbia privilegiato gli aspetti patrimoniali, organizzativi e finanziari legati all'utilizzo dei beni mobili e immobili oggetto di dismissione, a scapito del miglioramento della qualità della vita dei sofferenti psichici (soprattutto quelli cronici) e delle loro famiglie.

Da un punto di vista generale, inoltre, spesso la spesa relativa a tutto ciò che attiene all'assistenza extra-ospedaliera è imputata al Fondo sociale¹²³. Ciò senza considerare che questi interventi hanno spesso lo scopo di evitare che la patologia del malato psichiatrico degeneri forme tali da rendere necessario il ricorso al T.S.O (Trattamento sanitario obbligatorio), che non solo vanifica i progressi che la terapia d'appoggio da parte dei servizi sociali può compiere, con riflessi negativi sulla patologia e sulla personalità dei soggetti, ma spesso comporta anche, da un punto di vista economico, costi ben più elevati di quelli necessari per garantire un costante supporto dei servizi sociali stessi al malato psichiatrico.

6.7 L'assistenza per il danno biologico derivante da emotrasfusioni o vaccinazioni:

Un aspetto peculiare dell'attività del Difensore civico, che ha assorbito gran parte dell'attività di uno dei funzionari che si occupano di sanità è stato quello connesso all'assistenza ai soggetti danneggiati da emotrasfusione o da vaccinazione.

¹²³ Che per la loro natura sono automaticamente spesso sono considerati accessori e quindi oggetto di tagli indiscriminati e generalizzati.

La legge 25 febbraio 1972, n.210 interessa i soggetti:

- sottoposti a vaccinazione obbligatoria, che abbiano accusato una sintomatologia neurologica sfociata poi in menomazioni invalidanti;
- contagiati da HIV o da HCV a seguito di trasfusione;
- che presentino danni irreversibili a causa di epatiti post-trasfusionali, nonché gli operatori contagiati da HIV a seguito di esposizione professionale a sangue o suoi derivati.

Con l'approvazione di questa legge si è voluto introdurre anche in Italia, al pari di numerosi altri paesi europei, il principio della risarcibilità del danno biologico, inteso come "menomazione dell'integrità psico-fisica della persona in sé e per sé considerata, in tutta la sua rilevanza, economica, biologica, sociale, culturale ed estetica, indipendentemente sia dalla capacità del soggetto di produrre reddito"¹²⁴, che dal riscontro, anche successivo alla liquidazione, di eventuali responsabilità di terzi.

Ed è proprio sotto questo profilo che la valutazione del danno, con riferimento alla tab. A) allegata al DPR 23/12/1978, n.915 (pensioni, assegni o indennità di guerra) e al D.M. 15/2/1992 (nuova tabella delle invalidità civili), in ambedue i casi a favore di coloro che abbiano contratto delle infermità con perdita o menomazione della capacità lavorativa, è stata oggetto di dure critiche dalla dottrina medico legale.

La norma in questione, unitamente alle varie circolari interpretative emanate dal Ministero della Sanità ed ai decreti legge che per ben otto volte (ultimo il D.L. 4 aprile 1997, n.92) l'hanno reiterata (a volte con modificazioni e integrazioni), non è stata di facile applicazione.

Occorre anche ricordare che in non pochi casi la Commissione Medica Ospedaliera, pur riconoscendo il nesso causale tra l'evento trasfusionale e l'infezione contratta, propone al Ministero della Sanità la non ascrivibilità alla suddetta tabella, qualora abbia attualmente riscontrato parametri di funzionalità epatica in assenza di significative alterazioni patologiche.

A causa di questo, l'ufficio, dopo aver in questi anni aiutato numerosi cittadini (dall'entrata in vigore della legge sono oltre 280 i casi trattati) a presentare la domanda di indennizzo, ricercando spesso la indispensabile documentazione clinica, a volte non facilmente reperibile (cartelle cliniche, registri operatori, schede anesteziologiche, registri di prenotazione delle unità di sangue, abbinamenti per prove crociate, ecc.), idonea a provare l'avvenuta somministrazione di plasma o suoi derivati, deve in questi ultimi tempi sopportare un rilevante peso nell'aiutare gli stessi cittadini a presentare numerosi ricorsi¹²⁵.

¹²⁴ Cass. 3675/1981.

¹²⁵ A questo proposito oltre ai nostri consulenti medico legali mi è doveroso esprimere i miei

La procedura del ricorso è abbastanza farraginosa. Una volta che il Ministero della Sanità, senza la benché minima motivazione, ha comunicato al cittadino il mancato riconoscimento del nesso causale, ovvero la non ascrivibilità alla tabella avanti citata, questi non può fare a meno di ritornare all'ufficio che a suo tempo lo ha assistito nella presentazione della domanda.

Si aiuta, quindi, l'interessato, nei cui confronti non si applica l'eccezione di cui all'art.24. secondo comma lett. d) della L.9/8/1990, n. 241, in quanto titolare del diritto alla riservatezza tutelato da detta norma, a richiedere (previa apposizione sulla richiesta di lire 2.000 in marche da bollo annullate¹²⁶) il processo verbale della Commissione Medica ospedaliera dove sono contenute le considerazioni medico legali in base alle quali sono stati rifiutati i benefici previsti da questa legge .

Questa procedura costringe sempre il cittadino a presentare un primo ricorso "alla cieca", in quanto nei trenta giorni stabiliti dalla legge per produrre il ricorso, non è in grado di poter entrare nel merito del diniego, perché il Ministero della Sanità (spesso) solo dopo aver ricevuto una raccomandata di sollecito si decide ad inviare questa documentazione.

Una volta in possesso del giudizio redatto della C.M.O., i nostri consulenti medico legali indicano al cittadino la convenienza o meno di farsi assistere da un proprio medico legale nella fase del ricorso amministrativo, ovvero davanti al giudice ordinario. Talvolta, di fronte a pratiche che non implicano un approfondimento medico legale specialistico l'ufficio stende per il cittadino il ricorso.

Allo stato attuale, pur consapevoli del sussistere di un rischio trasfusionale che non potrà, almeno nel medio periodo, essere azzerato, dobbiamo registrare che sono in uso sempre crescente pratiche che favoriscono la diminuzione dell'uso di emocomponenti, quali l'autotrasfusione (prelievo pre-operatorio e somministrazione intra e post operatoria), impiego di plasmaderivati ottenuti da biotecnologie, ecc.

A tal proposito è doveroso richiamare la deliberazione n. 109 del 2/4/1996, con la quale il Consiglio Regionale, in attuazione della Legge n. 107 del 1990, ha adottato il "piano sangue regionale per il triennio 1996/98", che nella sostanza tende a conseguire la completa autosufficienza del plasma e suoi derivati, favorire donazioni più selettive, ottimizzare e razionalizzare la plasmaferesi.

più sentiti ringraziamenti al dr. F. Truschi, aiuto corresponsabile del Centro Trasfusionale di Careggi, che si è prodigato nella ricerca della documentazione, nella stesura delle schede informative e negli specifici quesiti che all'occorrenza gli abbiamo sottoposto.

¹²⁶ In merito alla problematica, in rapporto alla L. 241/90 si rimanda alla Relazione '95.

6.8 Numero insufficiente di pediatri iscritti per il comune di Firenze

Sono giunte da varie parti (sia da utenti del servizio che da funzionari amministrativi dell'azienda sanitaria) segnalazioni aventi ad oggetto reclami circa il numero dei pediatri convenzionati iscritti nel Comune di Firenze che, per i residenti aventi diritto nella fascia di età compresa tra 0 e 6 anni, è lamentato insufficiente al punto di comprimere di fatto la libera scelta degli assistibili.

Data la rilevanza di carattere generale del problema, si è reso necessario lo studio della normativa risultante dal contratto collettivo nazionale e, soprattutto, della interpretazione che ne viene data in sede applicativa, relativamente al punto in questione.

Il sistema normativo di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 4 DPR315/90 (vigente al momento della trattazione delle pratiche) prevede, accanto alla regola di determinazione del numero dei pediatri iscrivibili in base al rapporto di un medico per 600 -o frazione superiore a 300- assistibili residenti in età compresa tra 0 e 6 anni, anche la possibilità di ampliare il numero dei pediatri nel rapporto di un medico per 600 -o frazione superiore a 300- di un terzo degli assistibili in età compresa tra 7 e 14 anni, al verificarsi della seguente condizione (e previo parere del comitato consultivo di USL): l'aver raggiunto i pediatri già iscritti un numero medio di scelte pari a due terzi della media del loro massimale.

Dal punto di vista applicativo questo sistema, se in astratto appare idoneo a garantire l'assistenza pediatrica a tutti gli aventi diritto, si è rivelato gravemente carente.

Anzitutto, si deve tener presente che, nella fascia di età da 0 a 14 anni, è obbligatoria la scelta del pediatra soltanto per gli aventi diritto da 0 a 6 anni, mentre per quelli da 7 a 14 anni è facoltativa, potendo optare per il medico di base.

Ora, per il pediatra è ovviamente meno gravoso avere tra i propri assistiti una maggioranza che si trova nella fascia di età tra 7 e 14 anni, rispetto ad avere una maggioranza da 0 a 6 anni, ossia bambini che si ammalano di più e che sistematicamente richiedono un'assistenza molto più assidua rispetto ai maggiori.

Le norme citate fissano il numero dei pediatri in relazione alla popolazione, ma non stabiliscono espressamente la percentuale minima che ciascun pediatra dovrebbe coprire nella fascia degli aventi diritto da 0 a 6 anni. Accade quindi che i pediatri raggiungano il massimale con una maggioranza di bambini dai 7 ai 14 anni (che potrebbero essere in alternativa iscritti col medico di base), a discapito dei bambini da 0 a 6 anni, che obbligatoriamente devono avvalersi del pediatra.

Davanti a tale situazione di fatto, non pare un correttivo idoneo la attuazione della deroga di cui al comma 5 dell'art. 4 del citato decreto, ove per l'appunto si prende a riferimento, per incrementare il numero dei pediatri, il terzo della popola-

zione dai 7 ai 14 anni. La deroga presuppone, secondo la interpretazione corretta (che dev'essere più favorevole all'utente del servizio) che già sia garantita la assistenza ai residenti da 0 a 6 anni. In altre parole, che il raggiungimento di un numero medio di scelte pari a due terzi della media del massimale dei pediatri già iscritti (presupposto della deroga) sia avvenuto tramite scelte di assistibili da 0 a 6 anni. Ma abbiamo visto che, di fatto, si crea la situazione opposta.

A conclusione dello studio, fu rilevato che, se non poteva ipotizzarsi un aumento dei pediatri iscritti per il comune di Firenze, quantomeno avrebbe dovuto prevedersi, nello spirito dell'art. 48 della legge 833/78 che sancisce il diritto di libera scelta del pediatra (e nello spirito delle norme citate, che devono essere interpretate in modo conforme), una percentuale minima, rispetto al massimale di ciascun pediatra, di assistibili nella fascia di età tra 0 e 6 anni.

Sebbene l'(ex) dipartimento regionale sanità e politiche per la salute non abbia mai direttamente risposto ai rilievi di questo ufficio, tuttavia si è avuto modo di verificare la sensibilizzazione nei confronti del problema, sia del Comitato consultivo pediatrico della azienda sanitaria (che ha chiesto l'invio di copia della nostra lettera di intervento) che dello stesso Comune di Firenze. Infatti, l'ufficio, nel gennaio di quest'anno, è stato invitato a partecipare ad una seduta della commissione consiliare (servizi socio-sanitari) del Comune, avente ad oggetto il tema dell'assistenza pediatrica di base in Firenze, ed alla quale hanno preso parte i pediatri facenti parte della commissione ed il segretario regionale della Federazione italiana medici pediatri.

Nel corso della discussione, si è cercato di verificare i perché della "forbice" tra il numero di posti liberi e quello di assistibili sprovvisti di pediatri, e si sono illustrate, tra le norme del nuovo accordo collettivo nazionale concernente i pediatri di libera scelta (di cui al Decreto del Presidente della Repubblica n. 613 del 21.10.96), quelle che comportano un tentativo di ridurre l'ampiezza della "forbice".

Tra queste, spiccano: la disposizione che consente di derogare al massimale individuale fino al 10% (invece del 2% del precedente accordo nazionale); la prevista possibilità di operare la scelta di un pediatra anche presso un comune limitrofo; la circostanza espressa che per assistere i nuovi nati di una stessa famiglia il pediatra può superare il massimale.

In più, durante la riunione è stata espressa l'intenzione di far sì che la USL gestisca in modo migliore le sostituzioni dei medici che cessino l'attività, affinché siano tempestive; inoltre, è stato dichiarato di voler combattere il fenomeno della autolimitazione "ufficiosa" del massimale. Quella di auto-limitare il proprio massimale è una facoltà riconosciuta al medico, che però dovrebbe dichiarare preventivamente di volersene avvalere, rimanendo vincolato a tale dichiarazione per alcuni anni (tre, secondo il nuovo accordo nazionale). Se invece il medico non dichiara (mantenen-

do di fatto il proprio massimale ben al di sotto del numero di scelte che, in teoria, dovrebbero poter essere fatte) la autolimitazione, si crea una situazione di apparente capienza di scelte, che non trova riscontro di fatto.

Non essendo in grado di prevedere se le misure indicate potranno risolvere in concreto il problema, questo ufficio ne ha preso atto, riservandosi comunque la facoltà di intervenire qualora, in sede applicativa, si rivelassero insufficienti.

7

Sicurezza Sociale

Le competenze dell'ufficio in tema di assistenza e sicurezza sociale (e, più in particolare, di invalidità ed handicap) si pongono su una difficile linea di confine tra le legittime aspettative di cittadini in condizioni di particolare svantaggio personale e sociale ed una sempre più diffusa esigenza di recupero della legalità: i primi dati dei controlli predisposti dal Ministero del Tesoro sull'erogazione delle pensioni di invalidità e degli assegni di accompagnamento stanno dimostrando che c'è stato, in alcune regioni, un vasto fenomeno di illegittimità, a vari livelli, dell'apparato burocratico predisposto per la loro erogazione.

Poiché, però, i controlli sono ancora all'inizio, occorrerà attendere la relazione del Difensore civico del prossimo anno per avere la possibilità di proporre qualche indicazione operativa, mentre in questa sede possono essere indicati soltanto i criteri-guida con i quali è stato deciso di procedere al riscontro della sussistenza delle condizioni previste per l'erogazione dei benefici stessi.

7.1 Invalidità

Per quanto riguarda il complesso e complessivo problema del riconoscimento dell'invalidità civile, l'intervento dell'ufficio - a parte le informazioni su come avviare la procedura - è richiesto soprattutto quando il referto stilato dalla commissione medico-legale della U.S.L. non corrisponde alle aspettative dell'invalido, che si vede riconosciuta, per esempio, una percentuale di invalidità inferiore a quella attesa, oppure vede modificato in senso restrittivo un precedente verbale che era, comunque, necessario aggiornare.

Più in particolare succede che i referti delle commissioni medico-legali della U.S.L. che riconoscono la totale invalidità civile con diritto all'indennità di accompagnamento, vengono dapprima sospesi e poi modificati dalla Commissione medica periferica per le pensioni di guerra e di invalidità civile territorialmente competente, (per l'azienda U.S.L.10, ad esempio, ha sede in Via S.Gallo presso l'Ospedale Militare) alla quale devono essere inviati (ai sensi degli articoli 3 e 4 del D.M.

387/91 che ha riordinato tutta la procedura prevista per tali accertamenti), nel senso di negare, in seguito a nuova visita l'indennità di accompagnamento.

Se, almeno nell'esperienza dell'ufficio, fino a qualche anno fa le modifiche erano assolutamente sporadiche, ora il controllo, sopra ricordato, sui referti di totale invalidità civile si conclude nella grande maggioranza dei casi con la negazione del beneficio economico:

Nell'ambito delle competenze dell'ufficio si tratta, in ogni caso, di spiegare agli interessati che il potere più rilevante del Difensore civico è quello di chiedere alla Commissione medica periferica le ragioni per le quali sia pervenuta alla modifica del verbale della U.S.L. qualora tali ragioni non siano chiaramente comprensibili dal verbale stesso (e spesso non lo sono, considerata la specificità delle tabelle usate per la rilevazione dell'invalidità civile).

Si tratta, anche, di spiegare che tale richiesta ha carattere interlocutorio e che non sospende i termini previsti per l'impugnazione del verbale stesso.

Va anche detto che, spesso, poiché non tutti gli inviti a sottoposizione a visita medica lo ricordano, gli interessati non sono al corrente del fatto che, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma dello stesso D.M. 387/91 "L'invalido, in sede di accertamento sanitario, può farsi assistere dal proprio medico di fiducia".

In ultima analisi, l'intervento dell'ufficio si risolve, perciò :

- a) nell'aiutare l'interessato a redigere il ricorso gerarchico, contro il verbale della commissione medica periferica, da presentare, entro 60 giorni al Ministero del Tesoro, ai sensi dell'articolo 6 dello stesso D.M. 387/91, ricordando che il terzo comma dell'articolo suddetto prevede che "I ricorsi...sono decisi entro centottanta giorni a decorrere dalla data di ricezione dei ricorsi stessi, comprovata dal timbro datario dell'ufficio", trascorsi i quali, ai sensi del successivo comma 8 "...senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti", per cui dopo 6 mesi la pratica può essere di nuovo iniziata;
- b) quando l'interessato non voglia ricorrere, nell'indicargli che la vigente normativa prevede che debbano trascorrere almeno 180 giorni dall'ultima visita effettuata con esito negativo per poter chiedere, alla U.S.L. competente, una nuova visita (detta, in gergo, di "aggravamento" del precedente accertamento).

Altri e complessi problemi, sui quali si potrà senz'altro dire di più nella prossima relazione 1997, sono quelli indotti dalle recentissime disposizioni dell'articolo 4 del D.L. 323/96 (convertito nella legge 425/96) che ha previsto che entro il 30 novembre 1996 "i minorati civili che alla data predetta risultino titolari di pensioni, assegni ed indennità sono obbligati a presentare al Ministero del Tesoro-Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra, autocertificazione ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 gennaio 1968 n. 15 che ne attesti le condizioni di salute

con particolare riferimento alle infermità che hanno dato luogo al riconoscimento del beneficio economico di invalidità civile. Tale certificazione dovrà essere effettuata con apposito modello determinato dal ministero del Tesoro con proprio decreto da emanare entro il 30 settembre 1996".

Tale autocertificazione non esclude, ai sensi del comma 3 e successivi dello stesso articolo la facoltà (anzi l'onere) per il Ministero del tesoro di disporre "un piano straordinario per l'effettuazione di almeno 150.000 verifiche sanitarie...da effettuarsi, anche senza preavviso, nei confronti dei titolari di benefici economici di invalidità civile, cecità civile e sordomutismo", e le visite e le conseguenti revoche; dei benefici già accordati sono cominciate da tempo.

Tale autocertificazione è stata, poi, chiesta (ai sensi dell'articolo 257 della legge 662/96) anche a chi, per l'invalidità posseduta, abbia ottenuto non benefici economici ma dapprima, l'iscrizione al collocamento in base alla legge 482/68 e, poi, un successivo lavoro, cioè agli invalidi collocati al lavoro si richiede di autocertificare che "sussistono (o non sussistono) i requisiti per la predetta assunzione".

A questo proposito, e solo in base ad una prima lettura delle norme, va segnalato che negli anni trascorsi sono stati modificati i punti percentuali di invalidità richiesti per i vari benefici (il minimo è stato progressivamente elevato dal 33 al 46 per cento) e che non è chiaro, perciò, a quali parametri di calcolo di percentuale di invalidità tale auto certificazione debba essere ricondotta : un 33% negli anni 70 dava diritto al collocamento obbligatorio, oggi serve, almeno il 46% : manca, ad oggi, qualsiasi disposizione di raccordo tra le varie previsioni normative che si sono succedute.¹²⁷

Pare, inoltre, difficilmente ipotizzabile che qualcuno degli interessati dichiarati di non essere più in possesso dell'invalidità riscontrata e grazie alla quale ha avuto un lavoro, mentre c'è ancora incertezza sulle procedure e sui criteri previsti per accertare la non veridicità delle dichiarazioni e, ancora, sulle sanzioni per le dichiarazioni accertate come mendaci.

E', comunque, evidente che misure di controllo e di razionalizzazione di questo tipo di spesa andavano adottate in sede ovviamente parlamentare; per le valutazioni sul merito e per eventuali contenziosi futuri è meglio attendere l'attuazione ed i primi esiti delle procedure di controllo intraprese.

7.2 Handicap

I problemi posti dall'attuazione della legge 104/92 non si discostano sostanzialmente da quelli segnalati nella precedente relazione.

¹²⁷ E' presumibile su tale problema un notevole contenzioso.

Mentre è scarso il contenzioso con le commissioni medico-legali per l'accertamento, ai sensi degli articoli 3 e 4 dell'handicap e dell'handicap grave (nel senso che i referti sono valutati dagli interessati più rispondenti alle proprie aspettative di quelli riguardanti l'accertamento delle invalidità civili), il punto dolente di quella legge continua ad essere la disciplina dei permessi retribuiti previsti dall'articolo 33 L. 104/92 per l'assistenza ad un handicappato grave familiare e convivente.¹²⁸

Tali permessi sono di tre giorni al mese, fruibili anche ad ore (nella misura di 18 mensili), non sono testualmente previsti per il coniuge dell'handicappato grave (quasi a sottintendere l'impossibilità per l'handicappato di contrarre matrimonio) e continuano ad essere negati, in base ad una discutibile interpretazione dell'articolo 33 (operata dalla circolare 90543/7/408 del 26 giugno 1992 a firma dell'allora ministro per la funzione pubblica) sia al lavoratore autonomo che al lavoratore dipendente coniuge di un non-lavoratore (disoccupato, pensionato, casalinga) e genitore, con lui, di un handicappato grave, poiché si presume che l'onere dell'accudimento dell'handicappato possa essere assolto da chi non svolge attività lavorativa retribuita dipendente.

Mi preme soltanto sottolineare, prendendo spunto da interventi chiesti a questo ufficio almeno un aspetto paradossale dell'applicazione della normativa conseguente ad una rigida applicazione di quella circolare:

- due coniugi lavoratori dipendenti entrambi hanno alternativamente diritto a quei permessi (nel senso che, mese per mese, o li prende il marito o li prende la moglie); in caso di dimissioni di uno dei due (come, appunto, in caso di coniuge di non lavoratore) perde il diritto anche l'altro, il che sembra ricondurre quei permessi più ad una generica "assistenza sociale" che ad un preciso diritto sia del portatore di handicap che del familiare che lo assiste (diritto connesso al rapporto di lavoro di quest'ultimo e rientrante nella sua complessiva disciplina).

7.3 Assistenza

Quanto al settore di competenza di assistenza e sicurezza sociale, si tratta, a stretto rigore, di attività cosiddetta "fuori competenza" e svolta nei confronti dei comuni, in particolare del Comune di Firenze.

I problemi riguardano, soprattutto, il calcolo dell'importo a carico delle famiglie in caso di ricovero di anziani in residenze assistite o protette.

Il Comune di Firenze, ad esempio, ha adottato un proprio regolamento generale "di trasparenza" per l'accesso a tali prestazioni, ma il problema è nella molteplicità degli uffici e delle persone preposte all'erogazione di esse (in genere i centri sociali

¹²⁸ Vedi relazione Difensore civico 1997.

di quartiere) per cui è di difficile ricostruzione il calcolo dell'importo dovuto caso per caso, considerato anche che l'Assessorato offre normalmente riscontri tardivi e molto generici alle richieste di chiarimenti di questo ufficio.

L'auspicio è che l'elezione del Difensore civico comunale possa fare chiarezza in un settore così importante nella vita di ciascun cittadino.

Anche questo, comunque, è un settore di competenza destinato ad essere modificato dalla legge regionale di complessiva riforma dell'assistenza sociale.

Problemi di rapporto di pubblico impiego

E' necessario premettere che, contrariamente ai timori manifestati in sede di approvazione della legge regionale 4/94, non c'è stato contenzioso di rilievo, soprattutto a livello quantitativo in questo settore, con la Regione Toscana, per le modalità di svolgimento del rapporto di lavoro dei propri dipendenti. Soprattutto è difficile indicare una casistica generale interessante per i cittadini in tale relazione.

I problemi sollevati in questo ambito di competenza riguardano, soprattutto, l'Azienda U.S.L. 10 per questioni legate alla retribuzione (indennità di turno, produttività), per le quali è, in genere sufficiente chiedere chiarimenti perché cessi il contenzioso, poiché si tratta infatti di disciplina stratificata negli anni, ora in via di revisione ed applicata in modo differenziato, per prassi consolidatasi nel corso di anni, dalle varie ex U.S.L.¹²⁹

Altra questione è quella della mobilità del personale U.S.L. che continua ad essere gestita in maniera non proprio trasparente nonostante gli interventi legislativi degli ultimi anni diretti ad assicurare garanzie con la predisposizione di graduatorie, attraverso l'attribuzione di punteggi differenziati per le varie situazioni personali, professionali, ecc.

Due questioni importanti, ma non ancora risolte hanno riguardato due problemi di rapporto di lavoro con due Comuni :

- *uno è stato posto da un insegnante di nido, componente non togato del Tribunale dei Minorenni, che subisce detrazioni in busta paga per le giornate di assenza dal lavoro causate da tale incarico : nonostante due pareri del Ministero della Funzione Pubblica che sostengono la natura pubblicistica dell'incarico e le lettere di uguale parere di questo ufficio, il comune sostiene che non c'è una disciplina specifica di quell'assenza. Questo ufficio ha interessato del problema l'assessore al personale e quello agli affari generali, ma l'impressione è che sarà necessaria una causa al TAR per risolvere definitivamente il problema.*

- *l'altro riguarda la possibilità di assunzione in ruolo, ai sensi della legge 56/87 di un cittadino britannico residente in Italia da venti anni ed avviato al la-*

¹²⁹ Per il problema del contenzioso sul personale delle UUSLL vedi 3.1.1.

voro presso quel comune come esecutore tecnico (imbianchino). Il segretario generale del comune ha ritenuto l'interessato "non in possesso del requisito del godimento dei diritti politici", poiché in Gran Bretagna l'iscrizione alle liste elettorali è volontaria ed è legata alla residenza.

L'interessato è, infatti, in possesso di un certificato del Consolato che attesta che ha tutti i requisiti per essere elettore, ma che elettore non è perché non risiede in Gran Bretagna.

Le conclusioni del segretario comunale sono state contestate dall'ufficio rilevando che una cosa è il possesso del godimento dei diritti politici, altra cosa è il loro concreto esercizio, anche perché, con quella interpretazione, si discriminano di fatto i cittadini comunitari non italiani ai fini dell'accesso al pubblico impiego, ben al di là delle ipotesi previste dalla normativa vigente, che nega tale accesso solo quando il lavoro da svolgere implichi esercizio di "pubblici poteri", e tale esercizio è difficilmente rinvenibile in un lavoro di imbianchino.

Il segretario comunale non si è convinto ed ha preferito annullare la richiesta all'ufficio di collocamento, mentre questo ufficio, in considerazione del fatto che il problema potrebbe ripresentarsi (un altro comune ha fatto richiesta di custodi di scuola elementare e l'interessato è stato nuovamente avviato a selezione) ha chiesto un parere al Ministero per la Funzione Pubblica anche per poter meglio argomentare, in caso di accoglimento, un ricorso al T.A.R.

Diritto allo Studio Universitario

Un gruppo di studenti dell'Università di Firenze, residenti fuori dalla Toscana, si era rivolto al Difensore civico perché, tornati da casa dopo la pausa estiva, avevano appreso con sorpresa che le disposizioni in merito all'assegnazione di posti alloggio e borse di studio erano cambiate: da una modalità di erogazione delle borse di studio e dei posti alloggio che prevedeva la riconferma quasi automatica per coloro che avevano ottenuto la borsa e l'alloggio la prima volta, se mantenevano determinati requisiti minimi, si era passati a criteri che tenevano in maggior conto la verifica dei requisiti di merito anche per le riconferme. Gli studenti contestavano che tali requisiti gli venissero comunicati di fatto solo a settembre (il bando era uscito i primi di agosto, ma loro non erano a Firenze) e prevedevano che gli esami fossero sostenuti entro il 30 settembre. A questo proposito c'è da tenere presente che questa data non è una data tra quelle previste dalla normativa come termine di sessione: la sessione autunnale si apre infatti il 15 di settembre e termina il 4 novembre e non è previsto in tutte le facoltà l'obbligo di fissare appelli a settembre per cui, all'interno della stessa facoltà si potevano avere opportunità diverse a seconda della materia nella quale si doveva sostenere l'esame¹³⁰.

Gli studenti si erano infatti lamentati soprattutto in relazione alla circostanza che, a detta loro, alcuni impiegati interpellati prima della pausa estiva avevano assicurato loro che i bandi sarebbero stati più o meno uguali a quelli dell'anno precedente.

Alla richiesta di chiarimenti al competente servizio regionale, nella quale il Difensore civico contestava che il D.P.C.M. 24/1/1994 punto secondo art. 3 lettera "a" dispone l'onere per i soggetti erogatori di servizi (quali appunto le Aziende DSU) di assicurare agli utenti la piena informazione circa le condizioni economiche e tecniche per l'erogazione dei servizi stessi¹³¹. L'ufficio della Giunta spiegava che il ritardo nella delibera era dovuto ad incertezze in merito all'ammontare dei finanziamen-

¹³⁰ Le borse e gli alloggi sono ripartiti per quote per anno accademico e per facoltà, in modo da poter valutare i requisiti di merito in modo più omogeneo di quanto accadrebbe se i voti ad esempio di chimica fossero confrontati con quelli di architettura.

¹³¹ Si tratta di una delle fonti da cui sono nate poi le cd. "Carte dei servizi".

ti concessi dal governo per il Diritto allo Studio nell'anno in corso: tuttavia dichiarava anche di aver già fatto adottare in anticipo una delibera di Consiglio dove i requisiti erano già stati cambiati. Il piano di indirizzo, approvato più tardi, si limitava a determinare l'ammontare dei contributi e quindi incidere sul numero delle borse di studio erogabili, non sui requisiti per concorrere. Faceva presente inoltre che, anche se si era alzato il requisito minimo per concorrere, comunque anche con requisiti di accesso più bassi al concorso chi aveva un numero di esami maggiore avrebbe superato gli altri e quindi era comunque interesse degli studenti l'aver dato il maggior numero di esami possibile, indipendentemente dai requisiti minimi. Si impegnava a garantire maggiore anticipo nella pubblicazione dei piani e maggiori certezze per il futuro.

L'ufficio del Difensore civico prendeva atto e condivideva la circostanza che il criterio meritocratico fosse necessario per l'assegnazione di borse di studio e posti alloggio, e condivideva la posizione dell'ufficio regionale, tuttavia facendo presente che:

- la mancata comunicazione degli interessati era in contrasto con la direttiva ministeriale, anche se questa era solo una direttiva non vincolante e la scelta del 30 settembre come termine creava una situazione di disparità, visto che non tutti gli insegnamenti all'interno di una facoltà prevedevano appelli a settembre;
- era vero che, comunque, gli studenti con meno esami, anche se ammessi a concorrere, sarebbero rimasti fuori dai posti alloggio, se superati da chi aveva fatto più esami. Nel caso in cui i posti alloggio non fossero stati esauriti, si poneva però l'esigenza di trovare, di concerto con le Aziende DSU, soluzioni equitative per gli studenti esclusi dal bando, magari concedendo loro eventuali alloggi liberi ad un canone di affitto inferiore a quello di mercato¹³².

Si prendeva atto infine dell'impegno della Regione a modificare le regole in futuro. In merito a tale problema generale veniva aperta una pratica di ufficio proponendo un incontro con l'ufficio regionale interessato.

A seguito dell'intervento del Difensore civico, la situazione di molti studenti per l'anno accademico in corso è stata risolta, su indirizzo dell'Assessore alle Aziende, con l'erogazione di contributi straordinari e la concessione, a coloro che risultavano esclusi dal diritto a presentare la domanda dell'alloggio ad un canone di centomila lire mensili. Nella delibera dell'Azienda DSU di Firenze, con la quale si adotta tale provvedimento, si cita espressamente tra le motivazioni la circostanza che la normativa "è variata per l'a.a. 1995/'96 ed ha previsto nuovi requisiti di merito, senza che gli studenti oggetto del presente provvedimento ne fossero venuti a conoscenza, in

¹³² I bandi prevedono che, nel caso in cui lo studente occupi l'alloggio senza diritto si applichi a titolo di sanzione il canone di cinquantamila lire al giorno o un affitto.

quanto il bando di concorso è stato pubblicato soltanto nell'agosto 95¹³³; risolto il problema concreto, grazie alla sensibilità degli uffici regionali interessati alle osservazioni del Difensore civico, la Regione ha provveduto anche a modificare il proprio piano d'indirizzo, individuando come termine il 30 luglio anziché il 30 settembre per la determinazione del numero degli esami, in modo da garantire una parità di trattamento fra tutti gli studenti, visto che il 30 luglio è uno dei termini di sessione universitaria previsto dalla legge. Inoltre ha disposto l'adozione della Carta dei servizi e l'apertura di uffici rapporti con il pubblico presso le varie Aziende DSU.

In seguito il Difensore civico si era mosso, anche attraverso il ricorso all'apertura di una pratica d'ufficio, per risolvere il problema generale.

In materia di DSU c'è da rilevare un comportamento di fattiva collaborazione da parte del Servizio regionale interessato, attento alle osservazioni dell'ufficio del Difensore civico, che lo aiutano a comprendere quali problemi si possono verificare nell'attuazione pratica di politiche ed investimenti tesi a garantire il diritto allo studio degli studenti capaci e meritevoli, in modo da tradurre in concreto tale volontà politica, riscontrando - attraverso le lamentele degli studenti all'ufficio del Difensore civico - eventuali problemi pratici che impedirebbero di fatto l'attuazione concreta di tali politiche.

¹³³ Deliberazione dell'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario di Firenze n.182 del 16 marzo 1996.

Urbanistica

Le richieste di intervento in materia di urbanistica, nel corso del 1996, non sono state molto numerose confermando una tendenza già manifestatasi negli anni precedenti. Le ragioni di ciò si devono presumibilmente individuare nella natura delle competenze della Regione e nella non perfetta conoscenza, da parte dei cittadini, dei poteri ad essa attribuiti non solo in sede di esame del PRG, ma anche in sede di verifica della legittimità dei provvedimenti concessori ed autorizzatori adottati dall'amministrazione locale.

Molto spesso, in effetti, il cittadino si lamenta di decisioni e di scelte che fanno capo all'amministrazione comunale, quali, ad esempio, il mancato accoglimento di una osservazione, le previsioni dei nuovi strumenti urbanistici e il rilascio di concessioni e autorizzazioni.

Non sono tuttavia mancati interventi diretti nei confronti dei Comuni, effettuati nell'esercizio dei poteri attribuiti dalle convenzioni sottoscritte con le amministrazioni locali. I casi più rilevanti hanno avuto ad oggetto il rilascio di concessioni ed autorizzazioni, la sanatoria di opere abusivamente realizzate, la verifica della regolarità delle procedure di esproprio, la manutenzione delle strade vicinali (ed è questo un problema di non lieve spessore che vede i Comuni spesso impossibilitati a venire incontro alle pur comprensibili esigenze degli utenti delle strade stesse).

Non è possibile in questa sede passare in rassegna tutte le questioni che si sono presentate all'esame dell'ufficio nel corso dell'anno, sia per una oggettiva complessità che renderebbe una illustrazione puntuale diseconomica nell'ottica in cui è stata pensata la presente relazione, sia perché in molti casi i tempi tecnici di esame degli strumenti urbanistici da parte della Regione (ad esempio quelli necessari per la relazione della CRTA), piuttosto lunghi, determinano tempi altrettanto lunghi per l'istruzione delle pratiche da parte dell'ufficio e quindi rendono difficoltoso risolvere i problema posti nel breve periodo.

Mi limito, pertanto a segnalare un solo caso, non solo perché costituisce un esempio di azione congiunta e di collaborazione del Difensore civico Regionale con il corrispondente ufficio presente nel Comune di Pontedera (nella persona dell'avv. Giuliano De Victoris), ma anche perché si tratta di questione che coinvolge molte

plici interessi e per la quale nonostante gli sforzi profusi - anche e soprattutto dall'Avv. De Victoris per tutto quanto concerne, ed è la parte più rilevante, competenze proprie del Comune di Pontedera - non è stato ancora possibile ottenere risultati positivi.

La controversia nasce a seguito dell'accordo raggiunto dall'Amministrazione Comunale di Pontedera con l'ATER di Pisa e con una Società privata per la definizione di un piano di recupero urbanistico ed edilizio di una area attualmente occupata da una vecchia fabbrica dismessa. Tale piano di recupero, dovrebbe consentire, nelle intenzioni delle Amministrazioni interessate, un risanamento ed una valorizzazione dell'intera zona, con vantaggio di tutta la popolazione del quartiere.

Conclusione, questa, cui si sono opposti con forza un gruppo di proprietari di appartamenti ex ATER, e dislocati proprio in prossimità della zona per la quale è stato raggiunto l'accordo per l'intervento di recupero urbanistico-edilizio. La progettata costruzione di un ampio complesso residenziale, infatti, non soltanto determinerebbe l'aumento della concentrazione abitativa del quartiere, con tutte le conseguenze legate all'aumento del traffico veicolare ed alla mancanza di sufficienti spazi per la sosta delle vetture, ma andrebbe anche a ledere i diritti rivendicati dai proprietari degli appartamenti siti nel condominio di proprietà ATER, sull'area di pertinenza dell'edificio medesimo.

E' stato chiesto all'ATER di prendere posizione circa una serie di puntuali osservazioni presentate da parte dei rappresentanti dei condomini, ottenendo risposta limitatamente ad uno solo dei problemi sollevati, senza che per altro ciò potesse consentire di venire a capo della vicenda.

In particolare, l'ATER, chiamata a prendere posizione sulle rivendicazioni relative alla proprietà dell'area di pertinenza, ha ritenuto di poter negare fondamento alle pretese dei condomini invitando gli stessi, semmai, a continuare il contenzioso in sede legale. Posizione che - pur comprensibile nella sua premessa (ed avallata da un parere dell'ufficio legale dell'Azienda del quale non è stato ancora possibile ottenere copia) - appare forse eccessivamente formale nelle sue conclusioni.

In merito poi ad una serie di altre specifiche richieste, l'ATER non ha ritenuto di fornire spiegazioni, né in occasione della prima nota di risposta, né a seguito di altre successive richieste.

Il Difensore civico del Comune di Pontedera ha portato avanti una propria linea di azione nei confronti dell'amministrazione locale, e sul merito della stessa non mi soffermo.

Ho ritenuto opportuno dare segnalazione del caso (cosciente che la necessità di sintesi ha reso non completamente comprensibile la natura e l'ampiezza del contenzioso che si è aperto tra le parti) al fine di fornire un esempio del tipo di approccio possibile nella materia e dei limiti che incontrano i poteri dell'ufficio.

Spesso, infatti, una risposta anche se motivata non riesce a far luce su questioni che interessano poteri discrezionali di diverse amministrazioni. Ed è allora necessario, per fornire concreti risultati al cittadino-utente, poter contare sulla collaborazione dell'interlocutore pubblico ed evitare quindi posizioni formalistiche cui consegue solo un aumento del contenzioso.

E' intenzione di questo ufficio fare un nuovo tentativo per riunire tutte le parti interessate e giungere, se non alla completa definizione della controversia, quanto meno ad un chiarimento che eviti la prosecuzione del contenzioso in sede giurisdizionale.

11

Ambiente

11.1 Introduzione

Prima di descrivere l'attività svolta dall'Ufficio in materia di tutela dell'ambiente è utile dar conto dei criteri adottati per distinguere questo settore da altri ad esso strettamente connessi, ma che per ragioni pratiche sono stati trattati separatamente.

In primo luogo, dunque, una premessa: le scelte di natura classificatoria, di cui si darà spiegazione nelle righe che seguono, non hanno avuto alcuna incidenza sulle modalità di trattazione delle pratiche. Se ne dà conto solo ai fini di un raffronto statistico, che risulta necessariamente non completo, proprio perché mancante del riferimento agli interventi effettuati in occasione dell'esame di pratiche, cui si è preferito dare un differente inquadramento sistematico.

Si è ritenuto di classificare sotto la voce "ambiente" solo quegli interventi direttamente ed esclusivamente mirati a verificare il rispetto della normativa dettata a tutela della salubrità dell'aria, dell'acqua e del suolo, nonché più in generale tesa a regolamentare l'azione degli agenti inquinanti. In buona sostanza è parso opportuno far riferimento alle competenze dell'ex Dipartimento della Giunta Regionale e quindi: tutela e valorizzazione delle risorse ambientali; qualità dell'aria, energia ed inquinamento acustico; difesa del suolo e tutela delle risorse idriche; rifiuti e bonifiche.

Nella nozione di ambiente, in effetti, rientrano soprattutto due elementi, entrambi riconducibili ad altre materie trattate in questa relazione: il controllo e la tutela della qualità della vita, in buona parte rientrante nel campo della tutela del diritto alla salute, e la protezione degli insediamenti umani, a sua volta riconducibile al governo del territorio. Gli strumenti urbanistici assumono spesso una pregnante valenza ambientale: la programmazione degli interventi possibili sul territorio costituisce un primo e decisivo elemento di valutazione della rilevanza degli interessi coinvolti (la protezione dell'ambiente, e del paesaggio più in generale, è in costan-

te, potenziale, scontro con gli interessi economici e produttivi). In questi casi, perciò, il problema che si pone non è tanto quello di verificare se un fenomeno è inquinante o meno, quanto quello di riportare i valori rilevati a quelli ritenuti compatibili nella zona, proprio a seguito della comparazione degli interessi coinvolti.

Nella gestione delle pratiche, la scelta è stata quella di considerare sempre prevalenti, qualora esistenti, ed ai soli fini dell'inquadramento statistico, gli aspetti di natura sanitaria. Per questa ragione la classificazione usata - e pensata per interlocutori e non per materia di intervento - vede il solo riferimento diretto al competente Dipartimento della Giunta Regionale (ora accorpato alle Politiche del territorio): nel corso del 1996 non risultano essere state aperte pratiche nei confronti di tale dipartimento. Ciò a conferma della linea di classificazione scelta: la gran parte delle pratiche sono state collocate nella categoria corrispondente alla Azienda Sanitaria competente per territorio. Le restanti pratiche sono state inserite nella categoria "urbanistica".

Pertanto, per avere un quadro degli interventi effettuati nel corso dell'anno in materia di ambiente non è sufficiente una ricerca per categorie, ma è necessario integrare la stessa con una indagine per oggetto, all'interno di più categorie.

Gli interventi hanno avuto prevalentemente ad oggetto fenomeni di inquinamento, problemi connessi alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, igiene degli ambienti di vita e di lavoro, situazioni di emergenza connesse alla presenza di impianti a rischio di incidente rilevante.

L'analisi che segue proverà a dar conto del tipo di attività svolta dall'ufficio, sia per linee di carattere generale, sia con riferimento a questioni specifiche, là dove queste assumano particolare rilevanza.

Un cenno merita la recente istituzione dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (ARPAT) che ha cominciato ad operare a regime proprio negli ultimi mesi del 1995 e soprattutto nel corso del 1996. E' mia intenzione intensificare, per l'anno 1997, i rapporti di collaborazione con l'ARPAT e con le sue articolazioni periferiche, al fine di comprendere meglio i meccanismi di funzionamento e le competenze ad esso attribuite dalla legge, e per poter acquisire maggiori strumenti per dare soddisfazione alle richieste dell'utenza.

11.2 Competenze

Com'è noto, la legislazione in materia di tutela dell'ambiente dagli agenti inquinanti, frutto più della necessità di far fronte a situazioni di emergenza che di un preciso disegno organico, affronta i problemi in maniera settoriale, frammentando

poteri e competenze tra organi appartenenti a diverse amministrazioni¹³⁴. La ripartizione delle competenze non solo per materie, ma anche per ambiti territoriali di governo, da una parte rischia di generare incertezze¹³⁵ e dall'altra determina una maggiore difficoltà di intervento del Difensore civico. Spesso il problema lamentato, pur se molto circoscritto e di rilievo limitato, coinvolge attività di competenza di almeno due differenti amministrazioni: il Comune da un lato, per tutto quanto concerne problemi di ordine pubblico, il rilascio di autorizzazioni all'esercizio di determinate attività, la localizzazione degli impianti, ecc.; i servizi delle Aziende USL e l'Agenda Regionale Protezione dell'Ambiente (con articolazioni a livello provinciale) dall'altro, per la tutela della collettività dai rischi sanitari connessi all'inquinamento ambientale. Questo per dire che si è posto spesso il problema di estendere l'intervento oltre i limiti propri tracciati dalla competenza attribuita e dalla titolarità dei poteri dell'ufficio. Il più delle volte il tentativo ha avuto esito positivo, anche in considerazione della collaborazione e della disponibilità dimostrata da parte delle amministrazioni interessate. Così, ad esempio, in occasione della verifica dell'esistenza di fenomeni di inquinamento acustico, si è reso indispensabile procedere a controlli relativi alla regolarità dell'esercizio di certe attività ed ai turni di lavorazione.

Si specificava sopra come spesso la valutazione dei fenomeni potenzialmente lesivi dell'ambiente deve essere fatta assumendo a parametro di giudizio scelte operate a livello di pianificazione territoriale. Talvolta ciò rende più difficile riuscire a dare soddisfazione all'interesse sostanziale dell'utente. E questo per due ordini di ragioni:

- 1) non è possibile incidere nel merito delle scelte di pianificazione territoriale, a meno che esse non costituiscano chiara violazione dei principi di buona amministrazione (coinvolgendo, però, così anche profili di legittimità). La localizzazione di un impianto produttivo, o di una discarica, la costruzione del Tracciato Alta Velocità, con tutto ciò che questo tipo di attività comporta a livello di impatto ambientale e di rischio di inquinamento, solleva proteste di intere comunità di cittadini, se non addirittura di gruppi politici costituiti, proteste per le quali diviene delicato individuare un ruolo del Difensore civico. L'ufficio non può andare oltre la verifica della legittimità delle scelte operate dalle autorità competenti: può, al limite, farsi promotore di proposte di merito senza per questo interferire in modo negativo sui tempi del procedimento di adozione dell'atto. Il Difensore civico, nella sua qualità di organo *super partes* e

¹³⁴ Solo a livello centrale le funzioni sono distribuite tra ben otto Ministeri.

¹³⁵ A differenza di quanto si potrebbe pensare, però, tali incertezze non si traducono – almeno per ciò che emerge dall'esperienza del mio ufficio – in difficoltà per l'utente nell'individuazione dell'autorità competente. Quando si parla di incertezze si intende invece fare riferimento alla difficoltà, talvolta incontrata, di definire con chiarezza gli adempimenti propri di ciascuna amministrazione ed i tempi in cui essi devono intervenire.

Difensore civico, nella sua qualità di organo *super partes* e non di amministrazione attiva può dar seguito alle richieste degli utenti solo nella misura in cui sia a rischio il rispetto delle regole e vi sia pericolo di lesione di diritti e di interessi di un singolo o di una collettività. Deve, invece, necessariamente fermare la propria attività quando l'intervento è destinato ad incidere su scelte di natura puramente politica, come peraltro si verifica spesso in tema di tutela dell'ambiente. Si tratta, naturalmente, di un problema che investe in modo generale l'intervento dell'ufficio, ma che in un settore come questo, dove a fronte dell'interesse dell'istante non vi è solo l'interesse della Pubblica Amministrazione, ma spesso, per non dire quasi sempre, interessi di altri soggetti privati, assume caratteri peculiari. Non è possibile affidare la comparazione di tutte queste esigenze al Difensore civico: non si tratta di attribuire posizioni di ragione o di torto, né di sostenere una particolare interpretazione della normativa. Si tratta, al contrario, di considerare prevalente un interesse anziché un altro, ed una tale scelta è giusto che resti propria dell'autorità competente e politicamente responsabile;

- 2) il secondo ordine di difficoltà si manifesta quando, dalla richiesta di informazioni e documenti, si passa alla valutazione del fondamento delle posizioni assunte da parte dell'amministrazione e della validità tecnica delle conclusioni da essa raggiunte. Non è pensabile, in effetti, che l'ufficio possieda professionalità tali da entrare nel merito di perizie e di esami tecnici. Si cerca di formulare un giudizio sui dati che ci vengono trasmessi, ma è chiaro che, per replicare in modo puntuale ed efficace alle affermazioni dell'amministrazione ritenute non soddisfacenti da parte dell'utente sarebbe necessario disporre di supporti tecnici al momento non disponibili¹³⁶. Questo rischia di compromettere l'efficacia dell'intervento dell'ufficio in materie di particolare complessità tecnica, nelle quali occorre saper leggere tra le righe delle risposte fornite ed individuare gli elementi sui quali approfondire l'indagine. E' chiaro che in questi casi compito principale dell'ufficio sarà quello di aprire un confronto con la P.A. (cosa non sempre facile per l'utente), di fornire informazioni, di acquisire documentazione, di aiutare l'utente a trasmettere eventuali osservazioni e precisazioni rispetto alle notizie date, di garantire insomma la trasparenza del procedimento.

¹³⁶ Si tratta di studiare se, ed in che termini, possa in un prossimo futuro rendersi necessario dotare l'ufficio di un supporto di natura tecnica, che possa operare come organo di consulenza, sull'esempio di quanto già avviene per la valutazione e l'esame dei casi di malasanità.

11.3 Casistica

Nei paragrafi che seguono saranno esposte alcune questioni esaminate dall'ufficio nel corso del 1996. I casi scelti sono volutamente problematici: si è preferito, infatti, dar spazio a pratiche idonee a dare un esempio dei problemi emersi nel corso dell'attività istruttoria, in armonia con le considerazioni sopra esposte.

11.3.1 *Inquinamento atmosferico*

Un gruppo di cittadini segnala la presenza di fumi maleodoranti, provenienti dalle due ciminiere di una fabbrica. La ditta in questione procede alla combustione di materiali vari per il recupero del residuo di lavorazione di metalli preziosi, ed è classificata come industria insalubre di 2° classe.

Viene richiesto l'intervento del Servizio di Igiene Pubblica e del Territorio della ASL 10 e dell'ARPAT (Unità Operativa di Chimica Ambientale III).

Già nel 1993, era stato elevato verbale di accertamento, da parte del Servizio di Igiene Pubblica e del Territorio, nei confronti del legale rappresentante della società, dopo aver verificato, a seguito di sopralluogo, che la ditta non era provvista dell'autorizzazione per le emissioni in atmosfera ai sensi del dpr 203/88 (attuazione delle direttive CEE concernenti norme in materia di impianti industriali).

I primi sopralluoghi effettuati dagli operatori di vigilanza dell'ARPAT a seguito della nuova segnalazione non rilevano nulla di significativo, ma anzi verificano che l'attività della ditta si svolge in modo saltuario.

Solo in occasione di un ulteriore sopralluogo gli operatori di vigilanza accertano la presenza di "odore di materiale plastico bruciato" e verificano l'esistenza di fuliggine nell'acqua dell'impianto di abbattimento.

Gli atti relativi alla ditta in questione sono quindi trasmessi al C.P.I.A. per il rilascio, da parte della Provincia, dell'autorizzazione con le relative prescrizioni.

In attesa della conclusione di tali adempimenti l'ARPAT ha ritenuto opportuno suggerire all'autorità competente di imporre alla ditta in questione la sostituzione dell'acqua dell'impianto di abbattimento, in modo da ridurre l'intensità dei fenomeni denunciati.

11.3.2 *Inquinamento acustico*

Le segnalazioni di fenomeni di inquinamento cd. da rumore sono riconducibili in buona parte all'attività di lavorazione degli insediamenti produttivi o agli orari di apertura degli esercizi pubblici. Solo in pochi casi, invece, le richieste hanno a-

vuto ad oggetto contestazioni relative a fenomeni di macro-inquinamento, come ad esempio quelli relativi al traffico veicolare, o alla mancanza di idonee barriere foniche nei quartieri interessati dal passaggio di linee ferroviarie.

La spiegazione di ciò è da ricercare sia nel maggior numero di controlli previsti nei confronti di fenomeni che riguardano intere collettività di persone, sia nel fatto che i singoli individui sono portati a percepire con maggior intensità problemi anche molto circoscritti, ma che incidono in modo diretto sui loro diritti.

Si riporta in sintesi un esempio di intervento per inquinamento da rumore.

Un signore, abitante in un appartamento sito immediatamente al di sopra di un esercizio commerciale, lamentava una situazione di inquinamento acustico, considerata particolarmente intollerabile soprattutto nelle prime ore del mattino ed in tarda serata. Le cause di ciò venivano individuate, oltre che nell'orario di apertura e di chiusura dell'esercizio commerciale (aperto in modo ininterrotto dalle ore 5,00 della mattina alle ore 1,00 della mattina successiva), nei rumori prodotti dal vocio degli avventori, non solo di giorno, ma anche di notte, nel volume delle autoradio lasciate accese nelle vetture in sosta all'esterno del locale, ed infine nell'insieme dei rumori provenienti dall'interno del locale (televisione, videogiochi).

E' stato chiesto l'intervento del Servizio di Igiene Pubblica per la rilevazione strumentale dei livelli di rumorosità. Gli esami hanno accertato la presenza di una elevata rumorosità ambientale, ma anche che solo in parte tale rumorosità poteva considerarsi attribuibile all'attività del bar. Il superamento del limite di rumorosità previsto dalla zonizzazione del Comune viene imputato al traffico stradale (ed infatti non si rilevano significative differenze tra le misurazioni effettuate a bar aperto e chiuso).

In particolare sono stati considerati problemi di competenza del Comune più che della USL sia la presenza di autocarri in sosta (con il motore acceso) davanti al locale che il vocio degli avventori all'esterno dello stesso.

Nonostante il tentativo fatto da questo ufficio per cercare di ricondurre il fenomeno alle sue cause effettive, sottolineando il nesso di consequenzialità comunque esistente tra l'inquinamento acustico riscontrato e l'attività del bar, e per superare pertanto in partenza eventuali osservazioni da parte dell'amministrazione comunale (si faceva presente come le decisioni del Comune non avrebbero potuto che far riferimento alle conclusioni raggiunte dalla USL e che pertanto avrebbe assunto peso determinante la posizione della struttura che aveva avuto una percezione diretta ed immediata del fenomeno), non è stato possibile soddisfare pienamente le richieste dell'utente e rimuovere la causa del disturbo lamentato.

Come si diceva sopra, in casi come questo l'attività dell'ufficio ha una funzione prevalentemente di informazione e di controllo della legittimità degli atti, ma solo in parte riesce - in questo caso per questioni legate ad una limitazione di competen-

ze - ad ottenere un risultato di natura sostanziale.

11.3.3 Inquinamento del suolo

Il proprietario di un podere sito nelle campagne pratesi ha presentato un esposto nel quale contesta la legittimità di lavori eseguiti a monte della sua proprietà, e ritenuti potenziale fonte di danno per la medesima. Si tratta di opere di ripristino della viabilità vicinale e di realizzazione di una recinzione di un'area boschiva da destinare ad addestramento cani.

Le contestazioni concernono sia profili "amministrativi" (mancanza della concessione urbanistico-edilizia; mancanza dell'autorizzazione regionale prevista per gli interventi in zone soggette a vincolo paesaggistico), sia profili "ambientali". In particolare si richiama l'attenzione sul rischio di instabilizzazione del terreno e di dissesti idrogeologici conseguente ai rilevanti movimenti di terra effettuati. Il disboscamento realizzato, inoltre, avrebbe creato un canale artificiale di forte pendenza, non più idoneo a trattenere le acque meteoriche, creando in tal modo il pericolo di frane e di smottamenti per le abitazioni a valle.

La maggiore preoccupazione dell'istante riguarda però il danno che potrebbe subire la sorgente, unica fonte di approvvigionamento idrico dell'abitazione, in conseguenza dei lavori di livellamento del terreno e di ripristino della viabilità vicinale. La sorgente rientra, infatti, nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche, per le quali sono previste zone di rispetto a partire dal punto di captazione, e le opere realizzate ricadrebbero, a dire dell'interessato, all'interno di tale zona.

La questione è stato oggetto anche di una denuncia del WWF e di un esposto alla Procura della Repubblica.

L'ufficio ha chiesto chiarimenti sia al coordinamento provinciale del Corpo Forestale dello Stato, sia alla Provincia, sia all'ufficio del Genio Civile competente per territorio. Le conclusioni cui giungono, per quanto di rispettiva competenza, le amministrazioni interessate, parrebbero escludere i rischi paventati dall'interessato (peraltro fondati anche su una perizia di parte). Si nega che dalle opere autorizzate possano derivare rischi di natura idrogeologica, e con altrettanta decisione si escludono interazioni tra le opere e la sorgente.

Poiché questo ufficio non ha la possibilità di valutare nel merito la correttezza delle considerazioni fatte dalle parti e poiché esistono rilevanti differenze non solo a livello di conclusioni teoriche, ma anche per quanto concerne la ricostruzione degli avvenimenti, si è ritenuto di programmare un sopralluogo congiunto che consentirà quanto meno di far luce sulla reale situazione dello stato dei luoghi e sul tipo di interventi effettuati (ad esempio, da una parte si afferma, dall'altra si nega che

siano stati effettuati rilevanti movimenti di terra, o che le opere ricadano nell'ambito della zona di rispetto della sorgente).

11.3.4 Il problema dello smaltimento dei rifiuti e della localizzazione delle discariche

Un comitato di cittadini ha rivolto all'Ufficio una richiesta tesa a verificare il corretto funzionamento di una discarica¹³⁷. Problemi di natura tecnica ovvero di insufficiente manutenzione avrebbero infatti determinato una massiccia presenza di cornacchie, gabbiani e ratti nei campi, nei giardini ed addirittura nelle abitazioni. Gli odori dei rifiuti, inoltre, lasciati sempre scoperti in alcuni momenti renderebbe l'aria irrespirabile.

Si tratta di una discarica di I° e di II° categoria, di recente regionalizzata, ubicata su terreno soggetto a movimenti franosi e pertanto ritenuto non idoneo all'insediamento della discarica.

La Provincia, cui erano stati richiesti chiarimenti in merito alla situazione rappresentata¹³⁸, ha negato fondamento alle osservazioni presentate dal Comitato dei cittadini. In particolare ha ricondotto la causa del cattivo odore a fughe incontrollate di biogas e non al mancato interrimento dei rifiuti. Fughe ritenute facilmente controllabili attraverso interventi di captazione e di trattamento, nonché di copertura degli argini. L'ulteriore interrimento (soluzione suggerita anche da un consulente tecnico di parte incaricato dal Comitato di cittadini) è invece sconsigliato in quanto possibile causa di nuovi problemi gestionali.

E' stato chiesto al dipartimento provinciale dell'ARPAT competente per territorio¹³⁹, di accertare la presenza di eventuali difetti di funzionamento e dei conse-

¹³⁷ E' chiaro che un intervento dell'ufficio è compatibile con il mero controllo della correttezza degli adempimenti amministrativi e della norme per la sicurezza degli impianti e per la tutela delle popolazioni da fenomeni di inquinamento. Sono invece da escludere interventi mirati a porre in discussione scelte di natura politica, quali ad esempio quelle relative alla localizzazione di una discarica (purché la stessa non sia incompatibile con la natura del territorio) o, come nella questione presa ad esempio, relative alla regionalizzazione della discarica medesima, pur nella consapevolezza delle conseguenze che tali scelte comportano per le popolazioni interessate.

¹³⁸ La vigilanza sulle discariche è affidata alle Province (art.7 dpr.915/82) che si avvalgono dei servizi di igiene ambientale delle USL, mentre le competenze amministrative sono attribuite alle Regioni ed ai Comuni. Le Province sono autorizzate a fare ispezioni all'interno degli stabilimenti, impianti o imprese che provvedono ad operazioni di movimentazione e smaltimento dei rifiuti. L'ispezione ha il fine di verificare che l'attività si svolga in modo conforme alle norme di legge e di regolamento, e comunemente in modo non nocivo o pericoloso per l'ambiente e le condizioni igienico-sanitarie dell'ecosistema (Art.11).

A seguito, poi, del provvedimento di regionalizzazione l'impianto è stato sottratto alla competenza amministrativa della provincia.

¹³⁹ E' compito dell'ARPAT verificare le modalità di funzionamento dell'impianto e proporre

guenti pericoli per la salute pubblica. Non è stato rilevato nulla di significativo. L'impianto pare funzionare nel rispetto delle prescrizioni tecniche previste dal provvedimento autorizzativo.

Preso atto delle spiegazioni fornite dall'amministrazione, si è ritenuto di invitare il rappresentante del Comitato di cittadini a presentare una dettagliata relazione tecnica di parte, con l'indicazione puntuale e documentata del fondamento delle tesi sostenute. Solo così sarà possibile continuare un contraddittorio con le autorità competenti al controllo del corretto funzionamento dell'impianto; ma non devono neppure essere sottovalutate le difficoltà dell'Ufficio, in questo, come in casi analoghi, ad entrare nel merito di questioni tecniche controverse ed oggettivamente complesse.

Interventi dell'ufficio nel settore turismo: nuova disciplina regionale sulle professioni di guida turistica, accompagnatore ed interprete

In questa materia, l'attività dell'ufficio nel corso di quest'anno ha avuto una particolare caratterizzazione. Infatti, le istanze raccolte hanno tutte avuto un denominatore comune nelle previsioni di cui alla disciplina transitoria della legge regionale n. 80 del '95, la quale ha posto non poche questioni interpretative, sia per ciò che riguarda l'indizione di una sessione "straordinaria" di esami per la professione di guida turistica, accompagnatore ed interprete, sia per la individuazione degli ambiti territoriali di operatività dei cosiddetti "patentini" rilasciati secondo la disciplina previgente. Numerose sono state le richieste di intervento su questi argomenti, da parte di coloro che detengono interessi anche contrapposti. L'ufficio ha così tentato di indicare soluzioni che tenessero presenti tutte le posizioni tutelabili.

Abbiamo accennato alla previsione, di cui all'art. 25 comma 5 della LR 80/95, della sessione straordinaria di esami per l'idoneità all'esercizio della professione di guida turistica.

Si ritiene opportuno riportare qui, con le dovute modifiche, la sintesi che, sull'argomento, ha formato oggetto di un rapporto da me inviato all'assessore Gianarelli all'inizio di quest'anno.

L'iniziativa (peraltro inusuale per l'ufficio) di investire della questione l'organo politico, è stata da me presa nella speranza di arrivare ad una chiarificazione che, a mio avviso, non può che provenire da un atto del legislatore regionale.

La problematica interpretativa fu sollevata dal mio predecessore, avv. Massimo Carli, quando alcuni cittadini (purtroppo solo successivamente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione alla sessione straordinaria) fecero notare al Difensore civico il testo dell'art. 25 comma 5 LR80/95, lamentando la loro mancata possibilità di partecipare alla sessione straordinaria di esami per l'abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche, poiché, essendosi attenuti al divieto di esercitare tali attività in difetto di autorizzazione, non si erano

trovati in grado di documentare di aver svolto quelle “attività analoghe” previste al punto a) del comma 5 della legge, lo svolgimento delle quali, per il periodo minimo ivi indicato, costituiva uno dei requisiti da documentare in allegato alla domanda di partecipazione alla sessione straordinaria. Risultava infatti che, presso gli uffici regionali preposti a raccogliere le domande, veniva di fatto considerato “attività analoga” l’esercizio abusivo di guida, accompagnatore ed interprete turistico, e che le domande presentate erano corredate da documentazione che ne comprovava lo svolgimento.

Il Difensore civico segnalò al dipartimento attività economiche e produttive quella che, a suo avviso, era una contraddizione tra la lettera della legge e la interpretazione che ne veniva data: l’esercizio abusivo delle professioni turistiche, documentato per accedere alla sessione straordinaria, non era da considerarsi attività “analogha” (che, per definizione, è diversa), ma la stessa attività, svolta, appunto, abusivamente. Il Difensore civico chiese di specificare quali criteri sarebbero stati seguiti nel giudicare l’ammissibilità delle domande, evidenziando che, se il legislatore regionale avesse voluto sanare l’abusivismo offrendo una corsia preferenziale, avrebbe potuto benissimo prevederlo esplicitamente, ma che tale volontà non poteva rinvenirsi nella disposizione *de qua*.

Il coordinatore del dipartimento attività economiche e produttive, in conseguenza dell’intervento del Difensore civico, inviò al dipartimento affari legislativi e giuridici una richiesta di parere sull’esatta interpretazione da dare all’art. 25 comma 5 LR80/95, dando atto che la maggioranza delle domande di partecipazione alla sessione straordinaria attestava lo svolgimento delle attività proprie di guida, accompagnatore ed interprete turistico.

Nel frattempo, la Giunta Regionale, ai sensi dell’art.15 comma 1 LR80/95, con delibera del 20.5.96 n.614 stabilì la composizione ed il funzionamento delle commissioni giudicatrici, con criteri validi per tutte e due le sessioni.

Successivamente, il coordinatore inviò al Difensore civico una nota accompagnata:

- 1) dal parere richiesto al dip.to affari giuridici e legali;
- 2) da una nota del dirigente del servizio 5 del dipartimento turismo;
- 3) dai verbali dei dibattiti in aula consiliare.

Dalla nota del dirigente del servizio risultò che, sebbene il parere del dip.to affari giuridici avesse avvalorato l’interpretazione del Difensore civico, tuttavia dai lavori preparatori (v. dibattiti in aula consiliare) si capiva che la volontà del legislatore era stata effettivamente quella di sanare l’attività propria di guida interprete ed accompagnatore, fornendo una corsia preferenziale, per agevolare il rapido inserimento nel mercato del lavoro, a coloro che si erano trovati, in mancanza di interventi da parte della Regione, (v. ad esempio persistenza dei “ruoli chiusi” in alcune zo-

ne) praticamente costretti all'abusivismo, in alcuni casi addirittura incaricati a svolgere prestazioni da parte degli stessi enti locali.

L'ufficio del Difensore civico replicò sottolineando che, anche se ormai era appurato che la disposizione *de qua* era stata inserita con l'intenzione di sanare gli abusivismi, tuttavia l'interpretazione delle norme attraverso l'analisi della volontà del legislatore dovrebbe servire a individuare un significato in linea col testo di legge, e non da questo contraddetto. Si ribadì che una corretta impostazione del testo di legge, ove questo avesse esplicitamente voluto esprimere la volontà di sanare, avrebbe dovuto riportare la dicitura: "attività di fatto...corrispondenti a quelle di guida, accompagnatore, interprete turistico", e non "attività analoghe", necessariamente diverse da quelle vietate. Poiché la applicazione del testo vigente avrebbe prodotto la conseguenza di ammettere le sole domande che attestassero lo svolgimento di attività analoghe, e di escludere quelle che attestassero lo svolgimento di attività abusive, l'ufficio auspicò un intervento di interpretazione autentica del legislatore che, facendo leva sul dato di fatto della quasi inevitabilità, in molti casi, dello svolgimento delle professioni turistiche senza autorizzazione, palesasse una volta per tutte la volontà di sanare gli abusivismi.

La replica giunse dal responsabile del servizio 5 del dipartimento (che la indirizzò al coordinatore, ed all'ufficio del Difensore civico per conoscenza); in essa si legge, tra l'altro, che si prevedeva come certo lo svolgimento, da parte della medesima commissione esaminatrice che stava costituendosi, sia della sessione straordinaria, che di quella ordinaria, che nel frattempo era stata bandita e per partecipare alla quale sarebbe scaduto il termine per presentare domanda il 3.11.96. Le sessioni (ordinaria e straordinaria) si sarebbero tenute in rapida successione. C'era poi una notazione sulla opportunità, da parte del dipartimento, di mettere a disposizione della commissione, che avrebbe dovuto decidere preliminarmente sulla ammissibilità delle domande di partecipazione alla sessione straordinaria, "ogni possibile elemento di valutazione....oltre ai pareri già espressi dal dip.to affari giuridici e dal servizio 5". Il responsabile del servizio 5 concludeva, a questo proposito, che sarebbe stato "utile acquisire una interpretazione del Consiglio Regionale sul comma 5 dell'art.25". Quest'ultima precisazione sembrava preludere ad un atto di iniziativa legislativa (con quale altro mezzo migliore, se non con lo strumento legislativo o regolamentare, può esprimersi il Consiglio regionale?) nel senso indicato dal Difensore civico (v. sopra), che sfociasse in un provvedimento che facesse finalmente chiarezza sulla natura della sessione straordinaria. Ma questo, a tutt'oggi, non è avvenuto.

La situazione di incertezza sui criteri da seguire, da parte della commissione, nel vaglio di ammissibilità delle domande per la sessione straordinaria, a mio parere, è la causa del ritardo notevole dello svolgimento delle prove di esame (che, nel mo-

mento in cui scrivo, non mi risulta si siano ancora svolte).

Sebbene questo ufficio non abbia fatto altro che il proprio dovere, (facendo notare quale sarebbe stata la strada giusta da seguire, ossia, davanti ad una disposizione ambigua quale quella che fa riferimento alle “attività analoghe”, ottenere un atto di interpretazione autentica del legislatore regionale, che avrebbe fugato ogni dubbio) spiace rilevare il disinteresse dell’interlocutore.

Stando così le cose, la commissione esaminatrice, preposta a vagliare l’ammissibilità delle domande per la sessione straordinaria, si sta trovando davanti ad una difficile alternativa: o ammettere le domande corredate da documentazione che comprova lo svolgimento di attività di fatto corrispondenti a quelle vietate (contravvenendo, in tal caso, al dettato della legge ed al parere non solo dell’ufficio scrivente, ma anche del dipartimento degli affari giuridici e e legali); oppure escludere tali domande, ammettendo soltanto quelle corredate da documentazione comprovante lo svolgimento di attività analoghe, e quindi diverse da quelle vietate. In questo secondo caso, rischiando una forte replica da coloro le cui domande potrebbero essere escluse, e che pure hanno svolto attività, ancorché sprovvisti di licenza, sulla base, spesso, di incarichi conferiti per iscritto dai Comuni. Se si fosse voluta evitare questa *impasse* alla commissione (e “salvare” chi aveva svolto attività abusive documentate), si sarebbe, torno a dire, dovuto legiferare nel modo ampiamente descritto. In mancanza, la commissione, a mio parere, non può che optare per la seconda delle due alternative illustrate.

Descrizione della attività svolta nel corso del 1996 in tema di assistenza e consulenza a favore degli immigrati extracomunitari dimoranti in un comune della Regione – L.R. 22/90 art. 19 c.1 e 2

Gli interventi a sostegno degli immigrati, come già fatto presente nella relazione sull'attività svolta nel '95, nel corso del '96 ha continuato necessariamente a svolgersi su due livelli: di assistenza e consulenza nella trattazione delle posizioni individuali (le pratiche aperte nel '96 in materia sono state 44), e di studio di problematiche di carattere generale, in raccordo con gli operatori (soprattutto nell'ambito del volontariato) che, già nel corso del '95 (anno nel quale l'attività è stata intrapresa in modo sistematico), avevano prestato la loro preziosa collaborazione, intervenendo alle riunioni periodiche indette presso questo ufficio subito dopo l'entrata in vigore del c.d. "decreto Dini" (DL489/95, più volte reiterato).

13.1 Accenno al primo livello

Nell'ambito di quello che, per comodità di trattazione, viene definito "primo livello" di attività, connesso alle posizioni individuali, sono state raccolte ed è stato dato seguito alle più svariate istanze, tra le quali gran parte ha avuto per oggetto la predisposizione dei documenti per fare domanda di regolarizzazione alle questure, per i casi e le modalità previsti dal decreto Dini. Inoltre, particolare rilevanza, ancor più che nel corso del '95, ha rivestito la problematica del lavoro autonomo; l'argomento ha formato oggetto di un approfondito studio (v. *infra*). Infine, è dell'ultimo periodo del '96, ed a tutt'oggi allo studio di questo ufficio in base alle istanze raccolte, l'obbligo, per tutte le amministrazioni pubbliche, di adeguarsi alla Convenzione di New York del 1989, in materia di diritti del minore, ratificata dall'Italia con la legge n.176/91.

Concludendo sull'attività di "primo livello", si può dire, a conferma di quanto

già sottolineato lo scorso anno, che in una materia *in fieri* quale l'immigrazione, ogni istanza presenta un caso che necessita un approfondimento, perché porta con sé una problematica di carattere generale.

13.2 Accenno al secondo livello

Nell'ambito del "secondo livello" di attività, spicca il lavoro svolto all'interno ed in collaborazione con la Conferenza Provinciale Permanente dell'Immigrazione. Questo è un organismo spontaneo ed a partecipazione elastica, che ha preso corpo nei primi mesi del '96 su iniziativa dell'assessore alle politiche sociali della Provincia di Firenze dr. Vittorio Lampronti, in base all'esigenza (condivisa da tutti coloro che si occupano della materia) di costituire un punto di riferimento e di confronto per gli operatori, siano essi funzionari pubblici o associazioni, nelle materie che più interessano gli immigrati, per scambiare le informazioni e coordinare le iniziative di ciascuno. La Conferenza è costituita da sei gruppi di lavoro (ai quali si sono iscritti gli interessati durante la prima assemblea del *plenum*, tenutasi nel giugno '96); a ciascun gruppo è stata assegnata una materia nell'ambito della quale sviluppare tematiche e proposte, da illustrare all'esecutivo della Conferenza, che è formato dai coordinatori dei gruppi stessi. Il Difensore civico ha il coordinamento del gruppo denominato "problemi legali, informazione e consulenza", del quale fanno parte sostanzialmente coloro che avevano già collaborato con l'ufficio in materia di immigrati, e coi quali è stato deciso di approfittare dell'occasione offerta dalla Conferenza per concentrare nel gruppo di lavoro quel coordinamento che, prima della sua nascita, si svolgeva presso questo ufficio attraverso le riunioni periodiche cui prima accennavo.

E' stato in occasione delle riunioni del gruppo di lavoro che si è discusso delle modalità di attuazione del servizio di assistenza legale gratuita per gli immigrati in condizioni economiche disagiate, la attivazione del quale era stata promossa dal mio predecessore avv. Massimo Carli (v. relazione '95) con nota all'assessore Benesperi, e per il quale infatti, nel piano regionale degli interventi a favore degli immigrati per l'anno '96, era stato stanziato un fondo di L. 50.000.000 (v. delibera del Consiglio Regionale n. 180 del 18.6.96), dando nel contempo mandato alla Giunta Regionale per la individuazione delle modalità di gestione del fondo stesso.

Approfittando delle risorse a disposizione dell'ufficio per fornire il dovuto supporto (in termini di ricerca di materiale e studio) per la attuazione del servizio, le prime riunioni del gruppo di lavoro hanno avuto per oggetto la individuazione dei criteri guida di esso e, soprattutto, le sue modalità. Ad esse hanno sempre partecipato i funzionari dell'(ex) dipartimento delle politiche sociali, UOC cittadini immigra-

ti, diretta dalla dott. Von Berger. In questa sede, è stato possibile esaminare una per una le alternative possibili.

Dai principi generali dell'ordinamento giuridico discende che la Regione non può sostituirsi allo Stato in materia di gratuito patrocinio, e nemmeno integrare lo stesso intervento. Tale assunto era ben presente al legislatore regionale; l'art.19 comma 2 della LR 22/90, infatti, dispone che la Regione favorisca l'assistenza legale gratuita per i cittadini immigrati, in collaborazione con le associazioni di volontariato, non potendo garantirla in prima persona.

Accanto a queste considerazioni, è stata posta l'attenzione al contesto nel quale, nel corso degli ultimi anni, si è sviluppata la esigenza di un intervento di facilitazione all'accesso all'assistenza legale vera e propria, per quanti si ritrovano in condizioni economiche svantaggiate, tenendo conto che la "consulenza legale" ad opera del volontariato e degli operatori presso i vari uffici pubblici, da una parte si svolge solo in alcune zone del territorio regionale, dall'altra spesso non consente una tutela che necessariamente deve andare in profondità, oltre lo studio della problematica legale, limitandosi ad una consulenza "a tutto tondo".

In questo quadro istituzionale e normativo, come risulta dalla delibera della Giunta Regionale n.1439 del 4.11.96, è stato scelto lo strumento della convenzione tra Regione Toscana e associazioni "capofila" (individuate dopo varie consultazioni, in base alla esperienza ed alla serietà dell'impegno) nella tutela legale degli immigrati, munite di ufficio legale. In base a tale convenzione, stipulata il 17 dicembre '96 tra la Regione Toscana e le associazioni "Progetto Arcobaleno" e "Casa dei diritti sociali", è stato istituito un servizio di consulenza ed assistenza legale stragiudiziale a favore dei cittadini immigrati, con l'impegno di assicurare tutta la necessaria assistenza per favorire l'attivazione del patrocinio dei non abbienti.

Nella pratica, il servizio (che ha sede presso l'ufficio del Difensore civico regionale, che presta ogni supporto logistico e di domiciliazione degli atti, oltre alla collaborazione nello studio delle problematiche legali) è così strutturato:

- gli interessati, indirizzati al servizio tramite le associazioni o la struttura sociale di riferimento che li ha in carico, e che provvedono a fissare un appuntamento con i legali di turno (previo un primo esame della pratica), sottopongono il loro problema ai legali stessi. Questi verificano i presupposti di legge ed esaminano la documentazione idonea a dimostrare la fondatezza della domanda e le svantaggiate condizioni economiche (secondo quanto descritto dal regolamento interno). Su questa base, il legale studia l'ammissibilità dell'accesso al gratuito patrocinio per ciò che concerne le problematiche civili ed amministrative, ed il patrocinio a spese dello Stato per ciò che concerne le problematiche penali; se l'esame dà risultato positivo, viene redatta l'istanza per usufruirne.

Il servizio è quindi strutturato quale supporto professionale agli operatori, con

lo scopo principale di dirimere le questioni tecnicamente più complesse, offrendo, ove necessaria, una possibilità di assistenza legale attraverso la messa in moto del meccanismo del gratuito patrocinio che, se scatta, consente all'utente di proseguire per proprio conto.

Il servizio è di natura sperimentale e (tenendo conto della entità della somma a disposizione) la Giunta Regionale ha ritenuto opportuno limitare questo intervento, per il primo periodo, alla provincia di Firenze.

13.2.1 Lavoro autonomo

Ho accennato poc' anzi alla problematica (alla quale anche nella precedente relazione si fece riferimento, trattando in particolare alle professioni sanitarie) relativa alla possibilità per i cittadini extracomunitari di svolgere un'attività lavorativa autonoma, ed alla stretta connessione di essa con la c. d. condizione di reciprocità. Poiché la normativa non ha nel frattempo subito modifiche, la possibilità per l'immigrato extracomunitario di svolgere attività lavorativa autonoma, restando ancorata alla verifica della sussistenza della condizione di reciprocità, ha formato anche nel '96 oggetto di numerose istanze delle quali l'ufficio è stato investito.

Risulta confermato, in seguito a risposte ricevute direttamente dal servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli Esteri, che la verifica della condizione di reciprocità va chiesta per ogni professione che si intende esercitare, poiché può risultare che uno stesso accordo internazionale tra Italia e Paese di origine del richiedente integri la reciprocità per una professione e non per un'altra. Ad esempio, il trattato di amicizia tra Italia e Somalia del 1962, se non viene considerato istitutivo della reciprocità per le professioni mediche (in quanto non può essere interpretato alla stregua di "accordo speciale", come richiesto dall'art. 9 DLCPS233/46), tuttavia è stato considerato tale per la professione, ad esempio, di autotrasportatore.

Sempre in tema di professioni per l'esercizio delle quali la legge prevede l'iscrizione ad albi o collegi professionali, si è dovuto rispondere ad alcuni infermieri professionali diplomati a Firenze, ed abilitati, che il collegio non avrebbe accolto le loro richieste di iscrizione non solo perché privi della cittadinanza italiana, ma perché provenienti da un Paese col quale non sussiste la condizione di reciprocità. E' comunque stata fatta fare la domanda dagli interessati, domanda su cui non siamo ancora in grado di relazionare perché in attesa di risposta da parte del Ministero.

Data la esigenza di modificare la vigente disciplina sulla materia, in occasione del convegno nazionale del volontariato per l'anno '96 (promosso dalla Caritas na-

zionale e dal “Gruppo Abele”), svoltosi al Teatro Tenda, il gruppo di lavoro “problemi legali, informazione e consulenza” della Conferenza Provinciale dell’Immigrazione, coordinato dal Difensore civico, ha depositato presso il Ministero degli Affari Sociali e al Presidente del Consiglio dei Ministri, una memoria avente per oggetto i problemi derivanti dalla vigenza della condizione di reciprocità, ed alcune proposte di modifica della disciplina del lavoro autonomo, in vista della nuova legge organica in tema di immigrazione.

Il documento *de quo* (per la redazione del quale ringrazio della collaborazione il gruppo di lavoro) sinteticamente era articolato come segue:

- secondo la vigente disciplina, per ottenere il permesso di soggiorno per lavoro autonomo, preliminarmente all’accoglimento dell’istanza del lavoratore si richiede l’accertamento, su richiesta delle questure, da parte del Servizio contenzioso diplomatico presso il Ministero degli Esteri, della sussistenza della condizione di reciprocità con lo Stato di appartenenza del cittadino extracomunitario; attestazione che si pone evidentemente quale requisito essenziale, o addirittura quale presupposto nell’*iter* procedimentale volto all’ottenimento del permesso di soggiorno.

Innanzitutto, il ricorso alla condizione di reciprocità di cui all’art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale, che recita: “lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali”, mal si adatta alla materia in esame che si riferisce ai diritti fondamentali della persona, inerenti al suo *status*.

Tralasciando l’anacronismo della disposizione sopra citata, già da tempo considerata, da parte di autorevole dottrina, tacitamente abrogata (vedi P. Barile “Il soggetto privato nella Costituzione italiana”, 1953) dalle disposizioni costituzionali, ed in particolare dall’art. 10 Cost., volendo accedere all’orientamento giurisprudenziale più restrittivo, si rileva che questo, pur riconoscendo ancora in vigore l’art. 16 di cui sopra, ne restringe, alla luce degli artt. 2 e 3 della Costituzione, l’ambito di operatività; in sintesi, il principio della reciprocità viene in rilievo solo laddove non si faccia questione di diritti fondamentali (v. C. Cost. 50/72, 120/67, 11/68 e 104/69; v. inoltre Cass. 1681/93 e Cons. Stato del 30.7.94). Da tale orientamento si desume l’inapplicabilità, nella fattispecie, della condizione di reciprocità, posto che il “lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni” - art. 35 Cost. - è da annoverarsi tra i diritti inviolabili dell’uomo, riconosciuti e garantiti dall’art. 2 Cost. La Suprema Corte ha avuto occasione di pronunciarsi in materia di diritto al lavoro a proposito dell’art. 36 Cost., per ciò che concerne l’obbligo di corrispondere la giusta retribuzione, ribadendo che trattasi di diritto inerente alla persona (Cass. S.U. 4.3.88. n. 2265).

Inoltre, la differente disciplina in tema di lavoro subordinato ed autonomo con-

trasta con l'art. 3 Cost.; si ha lesione del principio di uguaglianza tutte le volte che casi uguali siano regolamentati in maniera difforme e viceversa, come ha avuto modo di ribadire la Corte Costituzionale già nel '67 con la sentenza n. 120; orbene, l'art. 35 Cost. considera il diritto al lavoro in tutte le sue forme e manifestazioni unitariamente; pertanto, l'adozione di strumenti normativi eterogenei come quelli illustrati in tema di permesso di soggiorno, appare non condivisibile da una parte della dottrina (v. Barile, opera loc. cit.) a cui il nostro Ufficio nel corso del 1995/96 si è adeguato concretamente segnalando la problematica agli ordini professionali competenti, in altre parole, sempre a parere del nostro ufficio, l'attività lavorativa subordinata e quella autonoma non fanno parte di due categorie ontologiche differenti.

Del resto non mancano esempi normativi che, dimostrando l'attenzione del legislatore alla evoluzione giurisprudenziale, hanno consentito una deroga alla clausola di reciprocità; basti pensare alle disposizioni contenute nell'art. 10 della legge 39/90, a proposito della regolarizzazione del lavoro autonomo, ove non solo (v. comma 1) si prescindeva dalla sussistenza della condizione *de qua* per l'esercizio delle attività commerciali, ma addirittura (v. comma 7), per gli stranieri con diploma o laurea conseguiti in Italia - o all'estero con dichiarazione di equipollenza- si derogava, al requisito del possesso della cittadinanza italiana (ed a *fortiori* della sussistenza della reciprocità), consentendo loro di iscriversi agli albi professionali.

Proprio sulla base delle considerazioni sopra messe in luce, non poche sono state le voci (sia in giurisprudenza, sia in dottrina, sia presso gli stessi funzionari della PA), che avrebbero voluto mantenere la disciplina del lavoro autonomo delineata nella legge 39/90 come operante a regime, in quanto inerente allo *status* della persona e ricognitiva di un principio già operante poiché contenuto in Costituzione, e non meramente in via transitoria, ossia solo per coloro che fossero stati presenti in Italia alla data del 31.12.89.

Si auspica che, nella redazione della nuova legge organica in tema di immigrazione, ed in particolare, per quel che qui ci interessa, in tema di richiesta di permesso di soggiorno, venga disattesa la distinzione tra lavoro subordinato ed autonomo, in omaggio agli artt. 3 e 35 Cost., e che comunque la condizione di reciprocità non venga tenuta in considerazione, in linea con l'art. 2 Cost. e con la interpretazione dottrinale e giurisprudenziale che univocamente, come sin qui messo in luce, riconosce che la reciprocità non può operare quale limite nell'affermazione dei diritti fondamentali inerenti alla persona.

13.3 Ricongiungimento familiare

Gli ingressi in Italia dei cittadini extracomunitari con visto per ricongiungimento familiare hanno costituito, almeno nel corso del '95 e nei primi mesi del '96, la maggior parte degli ingressi regolari, avendo essi, in tale periodo, superato le richieste di rilascio di visto per lavoro subordinato.

Questa generalizzata linea di tendenza ha avuto ripercussioni anche sull'attività di questo ufficio. Si è raccolto e dato seguito a numerose richieste, che sono andate dalla chiarificazione sulla procedura da seguire per i ricongiungimenti, alla assistenza per predisporre la documentazione necessaria, al sollecito di pratiche già inoltrate, per proprio conto, dagli immigrati.

La normativa a tutt'oggi vigente è prevista dalla Legge 943/86; in essa, all'art. 4 è disposto il diritto al ricongiungimento familiare col coniuge, coi figli considerati minori dalla legge italiana e coi genitori se a carico, a favore del lavoratore straniero. A seguito di istruzioni diramate a suo tempo dal Governo (circolare del Min. Int. n. 68/92) nel silenzio della legge, le istanze per il congiungimento secondo tale disciplina vengono (corredate dai documenti richiesti) presentate alla Questura per poi essere inoltrate da questa al dipartimento di p.s. – servizio stranieri del Ministero dell'Interno, che rilascia apposita autorizzazione al rilascio del visto, comunicandola al Ministero degli Esteri (e per conoscenza alla Questura), il quale a sua volta autorizza l'Ambasciata competente al rilascio del visto. Facendo un esempio, seguendo l'iter appena descritto, con l'assistenza del Difensore civico, una signora somala, occupata come collaboratrice domestica, ha ottenuto il ricongiungimento col coniuge e cinque figli minori, che non vedeva da anni.

Particolari problematiche ha posto la normativa scaturente dalle previsioni degli artt. 10 e 11 del D.L. 489/95 (c.d. decreto Dini, più volte reiterato), non più in vigore. In essa si prevedeva, per coloro che erano presenti in Italia alla data del 19.11.95, la possibilità, se coniuge o figlio minore (non per i genitori a carico), di richiedere alle questure competenti per territorio, in presenza di determinate condizioni, un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare col cittadino straniero presente a qualsiasi titolo, purché regolare da almeno un anno. Fra i requisiti dei quali il richiedente doveva dar prova per l'ottenimento del permesso a favore del congiunto, il decreto poneva l'aver la disponibilità di un alloggio idoneo. Poiché nella norma non erano specificate le caratteristiche in base alle quali il sindaco avrebbe potuto rilasciare la certificazione di idoneità, si è resa necessaria una individuazione di tale concetto. Pertanto, l'Assessorato agli affari sociali del Comune di Firenze ha chiesto ed ottenuto la collaborazione del Difensore civico per la emanazione di un ordine di servizio, che ha costituito punto di riferimento per gli operatori addetti alla verifica delle condizioni di idoneità degli alloggi.

Conclusioni

L'avvocato Massimo Carli nella relazione al Consiglio Regionale per il 1995 citando un famoso saggio sulla P.A. degli Stati Uniti di Osborn e Gaebler, ricordava ai Consiglieri Regionali della Toscana, la conclusione finale del saggio medesimo dove si osservava che “le pubbliche amministrazioni hanno il compito di servire i cittadini mentre le aziende private hanno come scopo quello di realizzare profitti. Eppure, paradossalmente, sono proprio queste ultime a cercare modi sempre nuovi di soddisfare le esigenze dei cittadini medesimi”.

Potrei essere d'accordo sulla massima citata dal mio predecessore, salvo che per l'aggettivo “paradossalmente”. Non è infatti paradossale che i privati cerchino di soddisfare gli utenti perché la soddisfazione degli utenti medesimi, coincide normalmente con il profitto.

Nel pubblico invece in luogo del profitto, vi è (o almeno dovrebbe esserci) il dovere costituzionale di osservare le leggi di interpretarle e di attuarle nel modo più vicino possibile ai bisogni del singolo cittadino, delle varie articolazioni della società civile, delle popolazioni amministrate. Il che molte volte non avviene. In altre parole, nei limiti ovvi ed insuperabili del principio di legalità, ogni amministratore deve, o meglio dovrebbe, sempre avere di fronte a sé il principio che risale a duemila anni fa, ma che è stato fatto proprio nel 1800 e nel 1900 da alcune delle più grandi democrazie europee, che “l'uomo non è fatto per osservare la legge, ma la legge ha per scopo di servire l'uomo”.

Negli ultimi anni una tale sensibilità meno burocratica ma più diretta all'equità e alla giustizia sostanziale si è fatta strada in modo generalizzato (a volte anche esasperato) nella società civile, ed in modo faticoso ma forse, non più arrestabile, anche nella pubblica amministrazione.

Da ciò anche il lento, avanzare nella coscienza dei cittadini, dei vari istituti, pubblici e privati, di “difesa civica”. Questo è un fatto estremamente positivo.

Questa relazione, sia pure parzialmente, ha cercato di delineare la storia ed il divenire delle varie problematiche nazionali, regionali e locali sulla “difesa civica istituzionale” senza tralasciare quello “non istituzionale”, i cui rapporti, (non sempre facili) saranno uno dei principali oggetti della relazione che presenterò per il

1997.

Così del resto il Consiglio regionale ha sostanzialmente chiesto al Difensore civico sia nella sua risoluzione di approvazione della relazione 1995, sia anche nel dibattito del novembre scorso in cui ebbi l'onore di essere eletto Difensore civico della Regione Toscana.

Di tale problematica ne è ormai consapevole anche il Parlamento regionale che, in attesa di una costituzionalizzazione della Difesa Civica, ha già ampliato le competenze dei difensore civici regionali e locali cogliendo l'esigenza di una nuova (per l'Italia) "giurisdizione di persuasione che collabori in modo integrato sia con la giurisdizione amministrativa e civile sia, anche con la stessa pubblica amministrazione. Nell'interesse però sempre primario del cittadino e delle varie articolazioni della Società Civile.

Anche per questo un doveroso ringraziamento mi sento, senza retorica, di rivolgere ai "costituenti regionali toscani" che nel novembre del 1970 inserirono nel nostro Statuto, primi in Italia, l'istituto del Difensore civico dimostrando così una chiara preveggenza in un corretto spirito politico ed istituzionale, che deve esser loro ampiamente riconosciuto.

Firenze, 15 maggio 1997

Il Difensore civico della
Regione Toscana
(dott. Romano Fantappiè)

15

Allegati

15.1 Allegato I elenco dei Difensori civici locali nominati in Toscana

Provincia di Pistoia

Dott. Vincenzo Nardi
Giunta Presidenza Segreteria Gen. Uff. Amm.
P.za S. Leone, 1 - 51100 Pistoia
tel. 0573/374258 - 0573/374293 fax 0573/374307
Comune convenzionato: Pescia
C/o Comune
P.za Mazzini, 1 - 51017 Pescia (PT)
tel. 0572/492219 - 0572/492265

Provincia di Arezzo

Dott. Laura Guidelli
c/o Provincia
P.za Libertà, 3 - 52100 Arezzo
tel. st. 0575/300957
Comuni convenzionati: Anghiari, Capolona, Castel Focognano, Castelfranco di Sopra, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Monterchi, S. Giovanni Valdarno, Subbiano

Comunità montana Garfagnana

Dott. Antonella Pieroni
c/o Comunità Montana
Via V. Emanuele, 7 - 55032 Castelnuovo Garfagnana (LU)
tel. 0583/6449110 fax 0583/644901
Comuni convenzionati: Camporgiano, Careggine, Castelnuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciandora, S. Romano in G.na, Sillano, Vergemoli, Villa Collemandina

Comune di Pisa

Vacante

c/o Comune Palazzo Gambacolti

P.za XX Settembre - 56100 Pisa

tel. 050/46495 - 050/910201 - 050/500242 fax 050/28544

Comune di San Miniato

Dott. Filiberto Scorzoso

c/o Comune

Via Vittime del Duomo, 8 (PI)

tel. 0571/406276 (Segr. 406204) fax 0571/406234

Comune di Pontedera

Avv. Giuliano De Victoriis

c/o Comune

Corso Matteotti - 56025 Pontedera (PI)

tel. 0587/299111 - 0587/299257 fax 0587/53292

Comune di Marradi

Dott. Faliero Fabbri

c/o Comune

P.za Scalette, 1 - 50034 Marradi (FI)

tel. 055/8045005 - 055/8045797 fax 055/8045803

Comune di Rignano sull'Arno

Vacante

c/o Comune

P.za della Repubblica, 1 - 50067 Rignano sull'Arno (FI)

tel. 055/8349246 fax 055/8348787

Comune di Empoli

Dott. Antonino Bondi

c/o Comune

Via G. del Papa, 43 - 50053 Empoli (FI)

tel. 0571/757939 - 0571/757908 fax 0571/707910

Comune di Sesto Fiorentino

Vacante

c/o Segreteria del Sindaco

P.za V. Veneto, 1 - 50010 Sesto Fiorentino (FI)

tel. 055/44961 (centr) - 055/4496221 fax 055/4496369

Comuni Chianti Fiorentino

Dott. Marcello Possenti

Comune di Bagno a Ripoli (FI)

tel. 055/6390316

Bagno a Ripoli

Comune di Bagno a Ripoli (FI)

tel. 055/630717 fax 055/6390210

Barberino Val D'Elsa

Comune di Barberino Val D'Elsa (FI)

tel. 055/8075359

Greve in Chianti

Comune di Greve in Chianti (FI)

tel. 055/8545222

Tavarnelle Val di Pesa

Comune di Tavarnelle Val di Pesa (FI) tel.

055/8076525

Comune di Figline Valdarno

Dott. Giuseppe Tamburrino
c/o Comune

Piazza IV Novembre, 3 - 50063 Figline Valdarno (FI)
tel. 055/91251 centr. fax 0577/355112

Comune di Piombino

Cav. Raffaello Simoncini
c/o Municipio

Via Ferruccio, 4 - 57025 Piombino (LI)
tel. 0565/63111 cent. - 0565/63216 fax 0565/632900

Comune di Castagneto Carducci

Dott. Claudio Traini
c/o Comune (LI)

tel. 0565/778410 - 0565/774233

Val di Cornia

Dott. Luciano Duè
c/o Comune Campiglia M. (LI)

tel. 0565/83911 - 0565/852177
(Campiglia M., Suvereto, Sassetta, Monteverdi M. (PI))

Comune di Monteroni d'Arbia

Prof.ssa Giovanna Nanni
c/o Comune

Via Roma, 13 - 53014 Monteroni d'Arbia (SI)
tel. 0577/374592 fax 0577/373070

Comune di Castelnuovo Berardenga

Dott. Fabio Finetti
c/o Comune (SI)

tel. 0577/355112

Comune di Montalcino

Dott. Sandra Cappelli
c/o Comune

tel. 0577/848144

Comune di Grosseto

Dott. Francesco Russo
c/o Comune

P.za Duomo, 1 - 58100 Grosseto
tel. 0564/488111 (Uf. sindaco) - 0564/414824 fax 0564/21500

Comune di Manciano (GR)

Dott. Enrico Santinelli
c/o Comune

tel. 0564/6292222 fax 0564/620496

Comune di Sorano (GR)

Dott. Felice Nucci

c/o Comune

tel. 0577/848144

Comune di Montignoso (SI)

Dott. Salvatore Sajevo

c/o Comune

tel. 0585/348462 fax 0585/821197

Comune di Aulla (MS)

c/o Comune

tel. 0187/400111

Comune di Capannori

Dott. Cesare Biancalana

c/o Comune

P.za Aldo Moro, 1 - 55012 Capannori (LU)

tel. 0583/428312 fax 0583/9368800

Comune di Porcari

Dott. Cesare Biancalana

c/o Comune di Porcari (LU)

tel. 0583/428218

Comune di Barga

Signor Manuele Bellonzi

c/o Comune

P.za Garibaldi - 55051 Barga (LU)

tel. 0583/723024

Comune di Arezzo

Dott. Anna Maria Nuti

Comune di Arezzo

Via S. Niccolò, 3 - 52100 Arezzo

tel. 0575/3770 -0575/25692

Comune di Prato

Dott. Beniamino Fedelino

c/o Comune

Via Tintori, 62 - 50047 Prato

tel. 0574/615602 - 0574/25108 (resp. Bevilacqua) fax 0574/31220

Comuni convenzionati con il Difensore Civico della Regione Toscana

Altopascio, Borgo San Lorenzo, Pontassieve, Montespertoli, Camaiore

15.2 Allegato iBì mansionario e funzioni dell'Ufficio del Difensore civico individuate per addetti

- 1) *Dott. Franca Rosa Bianchi*
U.O.C. Ufficio del Difensore Civico

Attività di segreteria e supporto dell'ufficio del Difensore Civico per le funzioni amministrative generali, per l'organizzazione e l'utilizzazione delle risorse, per le relazioni con la struttura consiliare, con le altre istituzioni e con l'esterno.

La Dirigente, in modo particolare, curerà, di concerto con il Difensore Civico l'assegnazione degli affari ai singoli collaboratori comprese le questioni fuori competenza e le consulenze ai Difensori Civici locali se e in quanto richieste. Per quelle di competenza la Dirigente, salvo delega, curerà direttamente gli affari relativi ai settori:

- a) agricoltura e foreste;
- b) caccia e pesca;
- c) curerà la rappresentanza del Difensore Civico nei Comuni convenzionati di Altopascio e Camaiore, garantendo la presenza dell'Ufficio nei Comuni medesimi.

- 2) *Sig. Francesco Caponi*
U.O.O. Settore sanità, diritti del malato, bioetica

- a) sanità pubblica e privata, tutela dei diritti del malato (tale competenza, data la sua rilevanza qualitativa e quantitativa è svolta congiuntamente e/o disgiuntamente con il dr. Gasparrini e con il dr. Di Bernardo);
- b) ricerca legislativa, giurisprudenziale, dottrinale e medico legale. Rapporto con strutture ospedaliere (attività svolta di concerto con il dr. V. Gasparrini e con il dr. Di Bernardo),
- c) bioetica - tematiche riguardanti i trattamenti sanitari tradizionali e le sperimentazioni cliniche;
- d) partecipazione alla Commissione di Bioetica regionale e a comitati e gruppi di lavoro;
- e) L. 210/92 - danni da trasfusioni e vaccinazioni - ricerca di documentazione presso strutture ospedaliere - assistenza agli utenti per compilazione delle domande, rapporti con gli uffici;

- f) problematiche relative alla sperimentazione del farmaco;
- g) rappresentanza del Difensore Civico, su delega di questo ultimo, nei Comuni convenzionati di Pontassieve, Montespertoli, garantendo la presenza dell'ufficio nei Comuni medesimi trattando le relative pratiche. Il Sig. Francesco Caponi (titolare della U.O.O.) sostituisce il dirigente nelle sue funzioni in caso di assenza o impedimento del medesimo. L'attività nei vari settori prevede ricevimento e assistenza al pubblico, istruttoria, ricerca legislativa, giurisprudenziale, dottrinale, rapporti con altri uffici pubblici interessati;

3) *Dott. Vanna Pastacaldi*
Settore attività produttive, emigrazione e immigrazione,
pubblica istruzione e asili nido

- a) artigianato,
- b) commercio;
- c) industria;
- d) lavoro;
- e) formazione e orientamento professionale;
- f) emigrazione ed immigrazione (attuazione L.R. 22/90 art. 19 c. 1);
- g) sport e turismo;
- h) diritto allo studio non universitario;
- i) curerà la rappresentanza del Difensore Civico nel Comune convenzionato di Borgo San Lorenzo garantendo la presenza dell'Ufficio nel Comune medesimo.

L'attività nei vari settori prevede ricevimento e assistenza al pubblico, istruttoria ricerca legislativa, giurisprudenziale, dottrinale, rapporti con altri uffici pubblici interessati.

4) *Dott. Anna Maria Petrella*
Settore personale e affari generali e legali
- Legge 241/90 e L.R. 9/95 - Assistenza sociale

- a) personale regionale e delle W.SS.LL. con particolare riferimento ai problemi riguardanti l'inquadramento, pensioni, concorsi, trasferimenti, retribuzioni, mansioni etc., oltre ad attività di informazione sui problemi di cui sopra per i dipendenti di altre amministrazioni,

- b) assistenza sociale con particolare riferimento ai rapporti con i servizi di assistenza sociale di USL, comuni, province e prefetture in attuazione della L. 108/95 "Assistenza agli anziani" e 104/92 "handicap",
- c) commissioni riconoscimento invalidità civile;
- d) problematiche connesse con l'attivazione della L. 241/90 e della L.R. 9/95;
- e) polizia urbana e rurale.

L'attività per i vari settori prevede ricevimento e assistenza al pubblico, istruttoria, ricerca legislativa, giurisprudenziale, dottrinale, rapporto con altri uffici pubblici interessati.

5) *Dott. Andrea Di Bernardo*
Settore sanità, ambiente, territorio, cave e torbiere

- a) sanità pubblica e privata tutela dei diritti del malato (tale competenza, data la sua rilevanza qualitativa e quantitativa, è svolta congiuntamente e/o disgiuntamente con il sig. Caponi e con il dr. Gasparrini);
- b) urbanistica;
- c) tutela dell'ambiente;
- d) cave e torbiere;
- e) acque minerali e termali;
- f) bonifica e opere idrauliche;
- g) lavori pubblici;
- h) parchi e riserve naturali;
- i) demanio e patrimonio regionale compreso quello agricolo e forestale.

L'attività nei vari settori prevede ricevimento e assistenza al pubblico, istruttoria, ricerca legislativa, giurisprudenziale, dottrinale, rapporti con altri uffici pubblici interessati.

6) *Dott. Vittorio Gasparrini*
Settore sanità, viabilità, edilizia economica e popolare - diritto allo studio universitario e attività internazionale della Difesa civica

- a) sanità pubblica e privata, tutela dei diritti del malato (tale competenza, data la sua rilevanza qualitativa e quantitativa, è svolta congiuntamente e/o disgiuntamente con il Sig. Caponi e con il dr. Di Bernardo);

- b) edilizia economica e popolare;
- c) viabilità, trasporti, porti e aeroporti;
- d) diritto allo studio universitario,
- e) istituti di tutela dei diritti umani e sociali e rapporti nel settore con altre istituzioni nazionali ed internazionali;
- f) problematiche relative alla "carta dei servizi".

L'attività nei vari settori prevede ricevimento e assistenza al pubblico, istruttoria, ricerca legislativa, giurisprudenziale, dottrinale, rapporti con altri uffici pubblici interessati.

Le competenze attribuite ai settori gestiti dalla d.ssa Pastacaldi, d.ssa Petrella, dr. Di Bernardo, dr. Gasparrini e sig. Caponi sono da considerarsi come indicazioni di massima, in quanto in base alle esigenze operative interne all'ufficio le competenze medesime, per singole pratiche, possono essere assegnate di volta in volta ad altri funzionari o impiegati diversi da quelli che risultano titolari delle mansioni come sopra indicate.

7) *Sig.ra M. Simonetta Gaggioli*
U.O.S. segreteria particolare del Difensore Civico

- a) segreteria particolare del Difensore Civico e attività consequenziali;
- b) segreteria dell'ufficio di staffe redazione relativi verbali ed ordine del giorno;
- c) segreteria del Coordinamento dei Difensori Civici regionali e comunali e relativi adempimenti;
- d) pubbliche relazioni e comunicazioni esterne del Difensore Civico;
- e) proposte al Difensore Civico e alla Dirigente circa lo stanziamento di bilancio dell'ufficio del Difensore Civico;
- f) affari riservati del Difensore Civico;
- g) gestione agenda del Difensore Civico;
- h) rapporti con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio e con i Dipartimenti consiliari;
- i) attività relative a nomine esterne del Difensore Civico.

L'Unità operativa semplice svolge le proprie attività alle dirette dipendenze funzionali del Difensore Civico.

8) *Sig.ra Daniela Bastiani, sig.ra Olivia Braschi, sig.ra Rita Ferrara
Segreteria dell'Ufficio del Difensore Civico ed archivio.*

- a) rapporti telefonici con gli utenti (indicazioni e informazioni per le questioni di non competenza, appuntamenti per gli istruttori e il Difensore Civico per i problemi di competenza);
- b) ricevimento dei cittadini che si presentano in ufficio senza appuntamento (valutazione se concordare un appuntamento);
- c) protocollo informatizzato: posta in arrivo (con ricerca pratica relativa) e in partenza;
- d) battitura corrispondenza, relazioni, documenti ed altro del Difensore Civico;
- e) gestione pratiche al computer;
- f) gestione scadenario settimanale per istruttore;
- g) gestione agenda appuntamenti collaboratori del Difensore Civico;
- h) rassegna stampa sui quotidiani in dotazione all'ufficio (articoli inerenti l'attività dell'ufficio)
- i) gestione biblioteca interna;
- j) ricerca, selezione e catalogazione materiale di studio;
- k) aggiornamento raccolte normative;
- l) statistiche periodiche sull'attività dell'Ufficio;
- m) elaborazione dati per relazione annuale Difensore Civico;
- n) gestione abbonamenti e acquisto riviste e libri;

BIANCHI FRANCA ROSA	I livello dirigenziale	U.O.C.
CAPONI FRANCESCO	VIII qualifica funzionale	U.O.O.
GAGGIOLI MARIA SIMONETTA	VII qualifica funzionale	U.O.S.
PASTACALDI VANNA	VII qualifica funzionale	
DI BERNARDO ANDREA	VII qualifica funzionale	
BASTIANI DANIELA	VI qualifica funzionale	
BRASCHI OLIVIA	VI qualifica funzionale	
GASPARRINI VITTORIO	VI qualifica funzionale	
PETRELLA ANNA MARIA	VI qualifica funzionale	
FERRARA RITA	V qualifica funzionale	