



REGIONE TOSCANA
Il Difensore Civico regionale

Relazione 1997
al Consiglio regionale

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

Firenze, maggio 1998

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Egregio Signor Presidente,

Egregi Signori Consiglieri,

il leggero ritardo, del resto preannunciato, con il quale, ai sensi della legge regionale 4/94, invio al Consiglio regionale la mia Relazione per il 1997, è stato determinato dai nuovi compiti che la "legge Bassanini bis" ha affidato al Difensore civico regionale nei confronti di tutta l'amministrazione periferica dello Stato in Toscana e in materia di controlli su atti obbligatori degli enti locali.

Ai sensi dell'articolo 16 della legge 127/97 ho dovuto infatti inviare entro il 31 marzo u.s. ai Presidenti del Senato e della Camera una complessa Relazione sull'attuazione di queste rilevanti novità introdotte nel settore della tutela del cittadino, anche in vista della prossima approvazione in Parlamento della nuova legge quadro sulla difesa civica nazionale, regionale, locale.

Il ritardo mi consente comunque di unire in "appendice" il testo unificato della proposta di legge quadro per la difesa civica che, proprio in questo mese, affronterà l'esame della Camera. Se tale proposta sarà approvata come presumo in tempi brevi, l'Istituto del Difensore civico ne uscirà radicalmente rinnovato, acquisendo finalmente un connotato "europeo", nello spirito che fin dal 1970, primi in Italia, indusse i costituenti regionali a introdurlo nello Statuto toscano.

Un Istituto quindi di grande prestigio, attivo e visibile nel contesto sociale, quale strumento insostituibile nella tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, oltre che di fondamentali diritti umani.

Se questa prospettiva sarà presto realtà, il Consiglio regionale avrà davanti una nuova importante problematica istituzionale, non solo nel campo della difesa civica in senso stretto ma in vari altri settori di competenza. Si renderà anche necessario riorganizzare l'Ufficio, potenziandolo con professionalità e funzioni in tutto o in parte nuove nel contesto regionale. Ma su questi problemi sarà mia cura investire doverosamente gli organi della Regione, così come richiede la prassi statutaria.

Signor Presidente e Signori Consiglieri,

non è stata per me cosa facile, dopo quasi quaranta anni di amministrazione attiva, scavalcare “il fosso”, cambiare “ottica”, porsi a difesa dei cittadini utenti.

Ho trovato l’Ufficio in piena espansione, ma ho dovuto constatare purtroppo, nei numerosi rapporti con le pubbliche amministrazioni, a volte anche duramente dialettici se pure improntati a correttezza reciproca, quanto vasta sia l’area delle disfunzioni, dei ritardi, di omissioni e mancanza di trasparenza, che certo i cittadini toscani non meritano. Ma ho constatato altresì molti settori amministrativi, regionali e non, che funzionano, che cercano di cambiare e di rendere adeguata la pubblica amministrazione ai nuovi compiti che l’attendono.

Anche negli uffici periferici dello Stato ho trovato comprensione e rispetto per il mio lavoro ma, in pari tempo, forse per mia stessa responsabilità, anche aspetti di sufficienza, scetticismo e chiusura, forse legati al ruolo attuale della difesa civica ancora non sufficientemente percepito da molti operatori pubblici, ma ben compreso dai cittadini che al Difensore civico si rivolgono sempre più consapevoli dei propri diritti, che chiedono trasparenza ed equità.

Il compito che mi avete affidato, Signori Consiglieri, non è stato certo “sine cura”. Del resto la mia nomina è caduta nel momento più difficile, anche se più interessante dal punto di vista del rinnovamento istituzionale.

Voglio perciò ringraziare Lei, Signor Presidente, e il Consiglio regionale, per questo incarico che mi ha offerto anche l’occasione di conoscere e di apprezzare l’oscuro ma utilissimo impegno di tanti colleghi Difensori civici locali con i quali stiamo portando a compimento la rete toscana integrata di difesa civica, secondo lo spirito e la lettera della legge regionale 4/94.

Trovare una risposta a tutti i problemi non è possibile, ma risolverne alcuni è sempre una grande soddisfazione, soprattutto quando riguardano i cittadini, troppo spesso indifesi nel vasto oceano della pubblica amministrazione italiana che tutti noi vogliamo limpido e sicuro.

Consentitemi infine di esprimere un grazie sincero a tutti i miei collaboratori per il lavoro solerte, indispensabile ed estremamente professiona-

le; e anche a Lei, all'Ufficio di Presidenza, ai dirigenti e funzionari della Regione che con piena disponibilità hanno agevolato questo compito.

Firenze, 15 maggio 1998

*Il Difensore Civico
Dr. Romano Fantappié*

SOMMARIO

1	"CITTADINANZA EUROPEA" E COESIONE ECONOMICA E SOCIALE	11
1.1	I principi di sussidiarietà e le garanzie del cittadino	12
2	I PROCESSI EUROPEI DI "CONVERGENZA" ISTITUZIONALE.....	17
2.1	L'innovazione istituzionale e legislativa.....	17
2.2	I nuovi rapporti a livello internazionale.....	19
3	LO SVILUPPO DELLA DIFESA CIVICA IN TOSCANA	21
3.1	L'esperienza della legge 241/90.....	21
3.2	Le nuove competenze nei confronti delle amministrazioni statali	23
3.3	L'avanzamento della "rete" territoriale per la difesa civica.....	26
3.4	Il coordinamento delle Commissioni miste conciliative in campo sanitario.....	27
3.5	Le attività di promozione allo sviluppo delle garanzie del cittadino	28
4	IL QUADRO COMPLESSIVO DELL'ATTIVITA'	33
5	L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 127/97	43
5.1	Alcune problematiche di maggior rilievo	45
5.1.1	Rifiuto di iscrizione all'Albo professionale.....	46
5.1.2	Alimenti "aproteici" ai nefropatici.....	47
5.1.3	Mancata motivazione nel rigetto dei ricorsi contro multe stradali.....	49
5.1.4	Questioni in materia tributaria	51

5.1.5	Imposta di bollo su atti delle organizzazioni di volontariato	53
5.1.6	Sulla revoca della pensione di invalidità civile.....	54
5.1.7	Pratiche relative alla pubblica istruzione	55
5.1.8	Questioni concernenti il rapporto di lavoro.....	56
5.1.9	Competenze ex lege fra Ordini degli ingegneri e architetti	58
5.1.10	Profili salienti di tutela degli immigrati.....	59
5.2	Alcune questioni interpretative dell'art. 16.....	63
5.3	Prime considerazioni sull'attuazione della legge 127/97.....	64
5.4	Il ruolo crescente dell'informazione	66
6	IL CONTROLLO "SOSTITUTIVO" SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI	71
6.1	La sperimentazione operativa in atto.....	71
6.1.1	I problemi di interpretazione	72
6.1.2	La casistica.....	77
6.1.3	Questioni su istanza di parte.....	78
6.1.4	Azioni promosse d'ufficio.....	83
6.2	Il progetto di legge regionale sui controlli "sostitutivi" ..	83
7	GLI INTERVENTI NEGLI ALTRI SETTORI	89
7.1	Le problematiche in campo sanitario.....	90
7.1.1	Lo sviluppo della "Carta dei servizi" nel settore della tutela.....	93
7.1.2	Cartelle cliniche	95
7.1.3	Liste di attesa	96
7.1.4	Le cure mediche all'estero e in centri specializzati	97
7.1.5	Trattamento dei dati personali.....	103
7.1.6	Anziani non autosufficienti	105
7.1.7	L'emodialisi	107
7.1.8	I danni da emotrasfusioni o vaccinazioni	108
7.1.9	Trapianti di organi.....	111
7.1.10	Sviluppo della ricerca, sperimentazioni cliniche, "bioetica"	113
7.1.11	L'adeguatezza degli interventi e l'innovazione tecnologica.....	117

7.1.12	L'assistenza sanitaria agli immigrati.....	124
7.1.13	La riforma degli Ordini dei medici.....	126
7.1.14	In materia di piante organiche di farmacie comunali	128
7.2	La modifica della L.R. 36/83.....	130
7.3	Assistenza sociale.....	133
7.3.1	Le commissioni per l'accertamento della invalidità civile	135
7.3.2	La valutazione del danno funzionale.....	137
7.3.3	Domicilio di soccorso	139
7.3.4	Handicap.....	140
7.3.5	Assistenza	141
7.3.6	Assistenza a favore degli immigrati.....	142
7.4	La legge regionale di riordino dei servizi sociali	143
7.5	Sostegno a manifestazioni culturali	145
7.6	Ambiente e infrastrutture.....	148
7.6.1	Inquinamento del suolo, acustico e atmosferico	150
7.6.2	Assetto del territorio.....	151
7.6.3	Edilizia residenziale pubblica	153
7.6.4	In materia di Consorzi di bonifica.....	154
7.7	I trasporti.....	155
7.8	Il commercio in aree pubbliche	163
7.9	In materia di progetti comunitari.....	164
8 LA FUNZIONE ISTITUZIONALE PER LO SVILUPPO DEGLI STRUMENTI DI TUTELA	167
8.1	Le Convenzioni con i Comuni toscani.....	168
8.1.1	La prima esperienza di difesa civica "integrata"	169
8.1.2	La gestione delle altre convenzioni.....	177
8.2	I rapporti con il volontariato e la società civile.....	179
8.2.1	Le problematiche aperte in materia di tutela.....	181
8.2.2	Le attività commerciali.....	183
9 IL NUOVO RUOLO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE.....	193

9.1	Nuovi parametri di efficienza della pubblica amministrazione	194
9.2	I rapporti con le Autorità amministrative indipendenti.	195
9.3	Le modifiche alla legge 142/90.....	198
9.4	Le proposte per la riforma della "difesa civica"	199
9.5	L'autonomia funzionale.....	203
9.5.1	L'adeguamento strutturale e organizzativo.....	204
9.6	La Conferenza toscana dei Difensori civici.....	206
9.6.1	Il monitoraggio regionale sulla semplificazione degli atti.....	208
10	IL NUOVO COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME.....	213
	APPENDICE.....	215
	Parere relativo all'interpretazione dell'art. 17, c. 45, legge 127/97.....	217
	Accordo di cooperazione fra i Difensori civici regionali della Toscana e dell'Andalusia.....	224
	Atto costitutivo della Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano/Dichiarazione di intenti.....	226
	Regolamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano.....	228
	Proposte di legge per la istituzione del Difensore civico.....	229
	Elenco Difensori civici locali e Comuni convenzionati con il Difensore civico regionale.....	239

1 "CITTADINANZA EUROPEA" E COESIONE ECONOMICA E SOCIALE

La ripresa del dibattito sulla "difesa civica" ha coinciso nel '97 con la fase aperta nel paese per la trasformazione federale dello Stato che, superando la crisi centralista, realizzi condizioni avanzate per l'Europa delle regioni e dei cittadini.

Le Regioni sono ormai protagoniste anche sulla scena internazionale, in grado di rispondere alle esigenze immediate dei cittadini e concorrere ad uno sviluppo più attento al lavoro, all'ambiente, al miglioramento delle condizioni di vita.

La stessa dimensione culturale va operando per la valorizzazione delle società locali, di identità e patrimoni che proiettano questo ruolo in un quadro più ampio di relazioni incentrate sulle potenzialità delle molteplici aree, secondo progetti capaci di perseguire effettive politiche di riequilibrio e di progresso.

E' a questo livello che si vanno affermando nuovi diritti umani e sociali, frutto anche di una crescita che sta soppiantando vecchi modelli e rende di grande attualità le prospettive della "difesa civica" nel quadro più generale della "coesione economica e sociale" europea.

Si tratta oggi di rispondere alla "sfida della qualità". Esigenze individuali e collettive impongono infatti nuovi spazi di promozione (la salute, l'assistenza, l'istruzione, la cultura, l'ambiente, l'informazione), e quindi assetti organizzativi, di gestione e controllo adeguati alla evoluzione dei settori produttivi e distributivi, delle comunicazioni, del fisco.

L'Unione europea non può contare solo su meccanismi istituzionali imperniati sugli Stati. Per questo Maastricht si è assunta "il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli", riconoscendo che "le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini".

La "sussidiarietà" è divenuta lo spartiacque dei nuovi processi di coesione, affiancata non a caso dall'altro obiettivo che l'Unione ha posto nelle *Disposizioni comuni* (Titolo I, art. B), quello di "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini".

L'istituzione della "cittadinanza europea" e la relativa tutela rappresentano quindi lo sviluppo più importante nel progressivo sistema del diritto comunitario. Una nuova situazione soggettiva di cui il cittadino europeo è portatore in forza di valori democratici e sovranazionali che oggi costituiscono un approdo e, insieme, l'avvio della nuova Europa.

Certo, la comune cittadinanza politica non significa aver risolto quel rinnovamento istituzionale chiamato a consolidare i vincoli di cooperazione fra i popoli, ma dopo l'integrazione del mercato e dell'economia, una nuova sfera di principi e istituti condivisi riflette la nascente "società europea", le interdipendenze che si affermano anche sul piano sociale e dell'organizzazione pubblica.

Nella nuova dimensione il quadro degli assetti istituzionali si va quindi modificando in direzione di reali convergenze, anche nella formazione delle scelte, degli atti, dei comportamenti che concorrono a determinare quei valori di libertà, di solidarietà e di responsabilità necessari a fronteggiare la globalizzazione che incide in ogni campo, nella vita dei cittadini e delle imprese, ma anche della pubblica amministrazione, nella qualità dell'intervento e dell'offerta dei servizi.

1.1 I principi di sussidiarietà e le garanzie del cittadino

In fondo la sfida della "cittadinanza europea" è che l'aumento della produttività si trasformi in una crescita del lavoro, della cultura, delle opportunità di vita. Ovunque in Europa, anche nei contesti più avanzati, il bisogno di una più alta gestione delle risorse umane e tecnologiche esprime la consapevolezza di misurarsi con nuovi modelli di organizzazione.

Se infatti, da una parte, le scadenze europee accelerano le trasformazioni necessarie, dall'altra nei vari paesi i problemi dell'occupazione e dello sviluppo, anche in presenza di risorse che si vanno riducendo, non solo quelle finanziarie, accrescono le preoccupazioni per gli squilibri esistenti fra le diverse realtà e all'interno degli Stati, in termini economici, sociali, tecnologici, culturali.

Si tratta allora di avviare anche un approfondimento sulle linee di tendenza delle sperequazioni e introdurre parametri capaci di cogliere il benessere in termini di "diritti umani e civili" quale presupposto per una espansione delle libertà e delle solidarietà necessarie a combattere ogni forma di emarginazione.

E' un fatto però che squilibri e disuguaglianze si dimostrano sempre più correlati alle disparità esistenti fra i diversi Stati nella articolazione decentrata di governo. Anche nel campo della "difesa civica", in presenza di differenziali notevoli sul piano normativo, delle prestazioni, dei comportamenti, con effetti distorsivi per la stessa competitività dei servizi e più in generale dei vari sistemi.

L'immediatezza e la specificità dei rapporti, l'equità, l'accessibilità e la differenziazione dei mezzi, implicano infatti a scala regionale nuove capacità di interpretazione e verifica per cogliere le crescenti interrelazioni fra produzione, ambiente e qualità dello sviluppo; per adeguare la crescita ai bisogni sociali, valorizzando risorse, professionalità, competenze.

Se non è possibile perseguire nuovi livelli di efficienza senza un decisivo riequilibrio dei poteri fra il centro e la periferia, neppure possiamo immaginare maggiore "giustizia" senza colmare il divario fra amministrazione pubblica e società civile, senza porre fine ad arretratezze e marginalità insostenibili.

Tutelare i cittadini, migliorare la qualità dell'offerta pubblica e privata, favorire l'efficacia e la trasparenza delle operazioni, significa produrre valori sociali, assicurare condizioni e regole di pari opportunità, combattendo in primo luogo abu-

si, violazioni, ritardi, ma anche mentalità e posizioni consolidate che penalizzano non solo le categorie più deboli ma tutti i cittadini.

Non si tratta solo di enunciare i *diritti del cittadino europeo*, ma di dimostrare i vantaggi che derivano da questa appartenenza. Non può esserci progresso senza rispondere a questa nuova sfida dell'Europa dei cittadini, allo sviluppo concreto, sul piano dei diritti e dei doveri, della cittadinanza europea. Occorre allora che insieme a nuove certezze sul piano dell'organizzazione e della gestione pubblica, si affermino nuove possibilità di intervento a tutela del cittadino e di fondamentali diritti.

La Toscana può certamente guardare con orgoglio al molto che in tutti questi anni è stato fatto a livello regionale e locale, intervenendo nei punti di crisi, ammodernando strutture, razionalizzando e potenziando la rete dei servizi. Per questo, anche dall'osservatorio del Difensore civico regionale, si rafforza la consapevolezza di una nuova grande impresa: la costruzione di un sistema all'altezza delle domande di una società moderna.

Questo richiede nuovi ambiti di partecipazione, di intervento e controllo, un avanzamento dei rapporti di fiducia fra servizi erogati e cittadini. Anche l'efficacia e l'equità dell'azione pubblica passano attraverso un dialogo con i cittadini non più comprimibile nelle vecchie prassi di un decentramento incapace di dare contenuti innovativi a quello "spazio" comune di diritti e di solidarietà che si va costruendo in Europa.

Si tratta in primo luogo di puntare alla qualificazione dei servizi attraverso la valorizzazione della spesa, ma anche a più stretti collegamenti della pubblica amministrazione con il sistema produttivo, la ricerca, le formazioni sociali. Un sistema che faccia perno sulla razionale gestione delle risorse, su nuove sinergie fra pubblico, privato e *privato sociale*.

Il tema delle garanzie e della tutela dei cittadini, della giustizia nell'amministrazione, richiede nuove compatibilità. Il

progresso dei "diritti" sarà il risultato di una iniziativa in grado di inglobare l'insieme delle relazioni sociali e di rispondere ai rapporti tra efficienza e partecipazione, tra libertà e uguaglianza, tra crescita economica e giustizia sociale, tra interessi locali e sviluppo dei diritti individuali e collettivi.

2 I PROCESSI EUROPEI DI "CONVERGENZA" ISTITUZIONALE

Una pubblica amministrazione a dimensione europea richiede sempre più obiettivi comuni e parametri comuni di "sussidiarietà" e di organizzazione.

Dopo l'unione del mercato e della moneta, la "convergenza" delle istituzioni lungo l'orizzonte dell'unione politica diviene quindi il fattore decisivo per una amministrazione efficiente e di qualità.

2.1 L'innovazione istituzionale e legislativa

La riforma federale è la risposta ai nuovi livelli della domanda perché ancorata alle situazioni, ai bisogni, alle potenzialità di ogni realtà economica e sociale. L'amministrazione locale risponde ai cittadini non solo in rapporto agli obiettivi, ma anche alla imparziale e corretta gestione delle risorse pubbliche.

La Toscana è senza dubbio protagonista di questo impegno chiamato oggi a forti impulsi di concertazione e programmazione a livello territoriale. Ai nuovi equilibri fra il centro e la periferia in grado di affrontare i problemi strutturali aperti, occorre sempre più affiancare strategie e progetti condivisi. In questa direzione lo stesso rapporto fra Regione, Province e Comuni diviene un elemento decisivo per rendere praticabile la migliore organizzazione delle risorse e del territorio.

Anche le questioni della "difesa civica" non passano più dalle vecchie strade. Non basta segnalare o denunciare cattivi comportamenti dell'amministrazione, o assistere il cittadino nelle difficoltà quotidiane con amministrazioni e uffici pubblici. C'è bisogno di nuove regole, di rapporti certi fra il cittadino e le istituzioni, di strumenti moderni di intervento e controllo perché anche il Difensore civico possa contribuire ad

una nuova cooperazione fra amministrazione pubblica e società civile chiamata oggi a sostenere una stagione di radicali novità istituzionali: per una amministrazione moderna, al servizio dei cittadini.

Non compete certo al Difensore civico risolvere i problemi, anche se talvolta si levano voci a proporre una sorta di elezione diretta e popolare che finirebbe per stravolgere ruoli e responsabilità che invece devono restare distinti, quale condizione per la saldezza del sistema democratico e per una amministrazione capace di introdurre moderni strumenti di giustizia e garanzia.

Le proposte della *Commissione Bicamerale* per il riconoscimento costituzionale della "difesa civica" vanno in questa direzione, ma sono anche il risultato di una "cittadinanza europea" che richiede parametri avanzati nel funzionamento della cosa pubblica e nell'esercizio di imprescindibili diritti individuali e sociali.

Si tratta, anche in Toscana, di rilanciare quella "difesa civica" che la Regione, fin dal '70, prima in Italia, ebbe la lungimiranza di introdurre nel proprio Statuto e che per lungo tempo è rimasta sacrificata nell'ordinamento nazionale.

In questi giorni il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il decreto legislativo in attuazione della legge 59/1997, la cosiddetta "Bassanini", per il conferimento di funzioni statali alle Regioni e alle autonomie locali. Il quadro delle nuove competenze nei vari settori ha trovato così un primo assetto. Il passo successivo sarà il trasferimento dei beni, delle risorse finanziarie e strumentali, a conclusione di un processo volto alla definizione delle funzioni unitariamente esercitate a livello regionale e quelle trasferite agli enti locali.

I tempi purtroppo non appaiono brevi, e molte sono ancora le incertezze del decentramento, ma la prima fase di un importante cammino è stata avviata. Prende corpo allora la possibilità di affiancare questo percorso con un nuovo sistema di "garanzie" del cittadino che, indipendentemente dai

rimedi giurisdizionali, appaiono indispensabili nel concerto delle società europee.

2.2 I nuovi rapporti a livello internazionale

L'estensione dei "diritti" che derivano dalla legislazione comunitaria va prefigurando infatti un aggancio del tutto nuovo della "difesa civica" con la realtà europea nei più diversi settori della pubblica amministrazione, fino a quelli pervasivi dell'informazione e dello sviluppo tecnologico.

La valorizzazione della tutela non giurisdizionale a livello internazionale si traduce infatti in nuove esigenze anche sul piano locale, in rapporto alla acquisizione di impulsi, idee, proposte che vanno maturando nelle realtà avanzate.

Le Nazioni Unite e le Organizzazioni europee e internazionali dedicano infatti una crescente attenzione al Difensore civico, sottolineandone il ruolo di tutela non giurisdizionale dei diritti umani e la capacità di risolvere i potenziali conflitti fra cittadino e pubblica amministrazione, operando per il superamento delle disfunzioni organizzative.

Dopo l'istituzione del *Mediateur* europeo, cioè del Difensore civico dell'Unione europea, una crescente cooperazione si va instaurando con le associazioni degli *Ombudsmen*. Il Difensore civico della Toscana, al pari dei colleghi di altre regioni, si trova ormai inserito in una rete di scambi e di collaborazioni che si consolida in rapporto a questa attività internazionale, a partire dagli organismi e agenzie specializzate dell'Onu, la Commissione internazionale per i diritti umani, il Consiglio d'Europa, l'Ocse e le altre istituzioni per la promozione e la diffusione dei diritti umani, della democrazia e della pace.

Nel febbraio del 1997, a Firenze, in occasione della Audizione per il varo della "Carta europea delle autonomie locali" promossa dal Consiglio d'Europa, il Difensore civico toscano, anche a nome del Coordinamento nazionale, ha proposto l'introduzione di uno specifico articolo sulla "difesa civica" e la

tutela non giurisdizionale dei diritti individuali e sociali, da realizzare secondo principi di "sussidiarietà", a tutti i livelli e nei confronti di tutte le amministrazioni.

Un Difensore civico quale organo imparziale e indipendente, che trova la sua legittimità nel sistema delle istituzioni, al di là dei ricorsi amministrativi o giurisdizionali, ma anche degli strumenti e controlli interni all'amministrazione.

Non a caso l'origine di questa figura è legata alla nascita dell'ordinamento regionale, a quel contesto di grande innovazione istituzionale che allora sembrò aprire per il paese una fase di grandi speranze, innescando una logica completamente diversa nel sistema di rapporti fra cittadini, società civile e poteri pubblici.

3 LO SVILUPPO DELLA DIFESA CIVICA IN TOSCANA

Davanti alle sollecitazioni più vaste di una pubblica amministrazione chiamata a intensi processi di ammodernamento e di "convergenza" istituzionale imposti dalla costruzione europea, anche il futuro della "difesa civica" va perciò evidenziando problematiche di grande rilievo, per molti aspetti inedite, che richiedono misure destinate ad incidere nei rapporti più generali fra le istituzioni e i cittadini.

Anche a sostegno di un rinnovamento delle "politiche sociali" e della tutela delle categorie più deboli, per le implicazioni in termini di strutture, di mentalità e prassi che investono l'offerta pubblica complessiva e l'attuale modello di relazioni.

L'evoluzione del dibattito e l'attenzione dell'opinione pubblica testimoniano l'avanzamento di una nuova concezione dei diritti e dei doveri del cittadino, e delle responsabilità che si vanno cumulando sulle pubbliche amministrazioni.

L'interesse che in pari tempo si registra attorno ai temi della "difesa civica" è la prova della vitalità di questo processo, dei nuovi valori che premono sul sistema di giustizia e di democrazia, ma anche della crescente fiducia riposta nella figura del Difensore civico che la Regione Toscana introdusse nel panorama nazionale, elevandolo ad organismo statutario.

3.1 L'esperienza della legge 241/90

Non solo il quadro degli assetti istituzionali e delle competenze si va modificando, ma anche la formazione delle scelte e degli atti della pubblica amministrazione. Molti fattori vanno quindi introducendo modifiche profonde anche nel ruolo e nelle funzioni esercitate fino ad oggi dal Difensore civico, sia in rapporto ai processi di ridefinizione delle forme legisla-

tive e di governo regionale sia ai processi di semplificazione amministrativa.

Un passo importante in questa direzione è stato avviato dalla legge nazionale 241/90. Il diritto di accesso, l'istituzione del responsabile del procedimento, la fissazione dei termini e la partecipazione dei soggetti interessati, hanno accentuato il ruolo del Difensore civico quale garante delle situazioni soggettive, a favore di un riequilibrio nei rapporti cittadini-amministrazione.

La possibilità per il privato di far valere le proprie ragioni nel corso dell'intero procedimento, anche se spesso da posizioni di sostanziale inferiorità, anziché ridurre ha rafforzato il ruolo di mediazione del Difensore civico anche a tutela degli "interessi diffusi", accentuandone i requisiti di indipendenza nei confronti dei vari livelli di governo e di amministrazione.

In questo senso d'altra parte si era collocata la disciplina operata in Toscana con la legge 4/94 riguardo al ruolo della "difesa civica" in rapporto a "diritti sociali" e "interessi collettivi". E' un fatto però che la legge 241/90 ha posto l'esigenza di una riorganizzazione degli apparati centrali e periferici e di nuovi parametri nella formazione degli atti che i processi di decentramento in corso sono chiamati a cogliere.

Di fronte alla stessa crisi del tradizionale sistema di tutela giurisdizionale, ai tempi abnormi e alla impossibilità del giudice amministrativo di assicurare una sufficiente protezione, va emergendo anche il bisogno di strumenti di garanzia in grado di rapportarsi ai tempi e alla accelerazione impressa dalle dinamiche dell'economia e dai processi di "convergenza" europea.

Spetta al legislatore colmare lo squilibrio che altrimenti rischia di dilatarsi fra amministrazione e cittadino. Non si tratta di affidare al Difensore civico il compito di risolvere i problemi della giustizia, ma di individuare in questo ruolo una naturale funzione di "integrazione" a tutela delle situazioni soggettive, avviando a superamento una situazione di "dene-

gata giustizia” non più sostenibile e che non trova riscontro in nessun paese europeo.

Il ruolo di tutela non giurisdizionale resta comunque fondamentale, perché teso a soddisfare diverse esigenze. D’altro canto, mettere il cittadino al primo posto non significa aprire una contrapposizione fra esigenze di tutela e promozione dell’efficienza nei pubblici servizi.

Anzi, appare oggi la strada per accrescere produttività, imparzialità, trasparenza, equità nell’azione amministrativa, anche in rapporto alle sperimentazioni in atto nei diversi settori di pubblica utilità dove le garanzie procedurali e della tutela privatistica contrattuale non sono sufficienti a garantire pienamente l’utente.

3.2 Le nuove competenze nei confronti delle amministrazioni statali

La legge 127/97, la "Bassanini bis", ha esteso all’amministrazione statale le funzioni dei Difensori civici regionali prima circoscritte alle Regioni, aziende regionali ed Enti locali. Un passaggio significativo nel processo destinato a incentrare sul Difensore civico regionale e locale un ruolo di “garanzia” nei confronti della pubblica amministrazione nel suo complesso, a protezione del buon andamento dell’azione amministrativa.

Si tratta per questa via di rafforzare ad ogni livello quei criteri di efficienza, equità e trasparenza divenuti cardini per l’affermazione di fondamentali “diritti” e per il superamento di squilibri e disparità che spesso sembrano incolmabili.

L’innovazione è certo il segno della accresciuta sensibilità che il Parlamento va mostrando, a partire dalla ormai lontana 241/90 in materia di procedimenti, fino alla 675/96 a tutela dei dati personali e alle recenti proposte di riforma con l’inquadramento del Difensore civico quale strumento di tute-

la “non giurisdizionale” in sintonia con l’elaborazione più avanzata in sede internazionale¹.

L’attuazione in Toscana dell’art.16 della legge 127/97, per l’esercizio nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato delle medesime funzioni svolte dal Difensore civico regionale in base al rispettivo ordinamento, ha trovato un terreno favorevole, una tradizione di consolidati rapporti nei più diversi settori e campi di intervento.

Un tessuto di operatività che si è alimentato grazie al contributo fattivo delle amministrazioni locali, delle forze economiche, delle organizzazioni sociali e della cultura e che ha saputo produrre rapporti istituzionali generalmente corretti ma anche strumenti di intesa e di coordinamento spesso fortemente innovativi.

Basti richiamare la collaborazione sviluppata in gravi situazioni di emergenza, come nella ricostruzione dei territori alluvionati della Versilia e della Garfagnana; quella per la realizzazione di importanti “accordi di programma” su opere di interesse regionale e nazionale; o nello stesso utilizzo dei fondi comunitari, in termini di progettualità “integrate” che hanno consentito alla Toscana di acquisire perfino risorse non impiegate in altre realtà.

Esperienze significative allargate al campo delle politiche sociali, con iniziative congiunte che hanno potuto contare su una rete avanzata di servizi, parte integrante della identità toscana e degli ampi processi di “delega” regionale orientati a forme estese di autogoverno e di autorganizzazione che, superando logiche assistenziali e ogni visione esclusiva dell’intervento pubblico, postulano una nuova dimensione della “cittadinanza”.

Uno dei settori dove questa collaborazione coinvolge più direttamente l’Ufficio del Difensore civico è quello

¹ Si richiama la Risoluzione 48/134 del 1993 e la recente Raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio d’Europa (97) 14 del 30 settembre 1997, nella quale si invitano gli Stati membri ad istituire il Difensore civico, facendo propri i parametri dettati nella citata risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

dell'immigrazione extracomunitaria, peraltro con risultati di rilievo, soprattutto a seguito della legge regionale 22/90 che ha esteso agli immigrati il diritto di avvalersi del Difensore civico regionale.

Le nuove competenze verso le amministrazioni statali non hanno sostanzialmente cambiato il tipo di attività svolta dall'Ufficio, anzi ne hanno rafforzato la legittimazione nei confronti degli stranieri. Nella grande maggioranza dei casi si è trattato infatti di interagire con uffici dello Stato competenti in materia (prefetture, questure, uffici del lavoro, amministrazioni centrali).

Un vasto settore di impegno, che si è andato qualificando attraverso una collaborazione esemplare, indicativa delle potenzialità e dei contributi necessari alla costruzione di una società multietnica e al ruolo internazionale del paese

A questo proposito si rilevano comunque gli effetti negativi dell'eventuale esclusione di alcuni settori dell'amministrazione operata dall'art. 16 legge 127/97 in senso materiale, con riferimento allo stesso esercizio delle funzioni amministrative (vedi punto 5.2).

Anche gli oltre 300 casi trattati fino ad oggi per indennizzi riconducibili a danni derivanti da emotrasfusioni o vaccinazioni evidenziano il rilevante impegno nei rapporti con l'amministrazione sanitaria centrale, tesi a rendere gli utenti più consapevoli e a facilitarne il dialogo con l'amministrazione per il soddisfacimento dei propri diritti.

Un impegno questo non privo comunque di grosse difficoltà, a fronte di pesanti incertezze per l'accumulo delle disposizioni che gravano sui cittadini interessati e che si riflettono anche nelle relazioni fra l'Ufficio del Difensore e le Aziende sanitarie e ospedaliere.

3.3 L'avanzamento della "rete" territoriale per la difesa civica

Anche la collaborazione chiesta ai Difensori civici locali per rendere più accessibili ai cittadini toscani i diritti conseguenti alla legge 127/97 si è inserita nella logica di una organizzazione "a rete" in cui il cittadino possa rivolgersi al Difensore civico più vicino.

In Toscana 247 Comuni su 287 prevedono nel loro Statuto il Difensore civico: quelli che lo hanno effettivamente nominato sono 59. A livello provinciale, Arezzo, Grosseto e Prato hanno al momento il Difensore civico in carica, mentre in altri capoluoghi sono in corso le procedure di nomina.

Il 30% dei cittadini toscani risiede quindi in Comuni che hanno il Difensore civico. A livello locale la soluzione che si è andata affermando è quella di "convenzioni" a carattere territoriale o con il Difensore civico provinciale. Una soluzione auspicata anche nell'ambito della Conferenza per l'area metropolitana di Firenze.

Altra soluzione è quella della convenzione con il Difensore civico regionale cui hanno fatto ricorso i Comuni di Altopascio, Montespertoli, Camaiore, la Comunità montana Mugello-Val di Sieve e tutti i Comuni che ne fanno parte.

Anche se le convenzioni con il Difensore civico regionale non possono sostituirsi alla difesa civica più vicina ai cittadini, se non in via transitoria o di sperimentazione, spetta comunque al Difensore civico regionale un'azione di coordinamento su problematiche di interesse comune.

In questa funzione di coordinamento rientra anche un'attività di consulenza ai vari Difensori civici locali, potendo contare su maggiori approfondimenti, ricerche, banche dati. Questa collaborazione va ponendo progressivamente le basi per un sistema informativo comune di crescente utilità per la soluzione di problematiche e casistiche più significative.

Rispondere alla specificità dei nuovi bisogni sociali e delle situazioni soggettive, significa puntare alla realizzazione di un

contesto regionale di difesa civica che stimoli a qualificare l'offerta pubblica. Questo rapporto investe sempre più l'amministrazione comunale destinata a divenire il centro effettivo delle politiche sociali², massimizzando la funzionalità dei servizi e facendo leva su tutte le risorse locali, pubbliche come private, disponibili per una efficace soluzione dei problemi.

3.4 Il coordinamento delle Commissioni miste conciliative in campo sanitario

Anche le "Carte dei servizi" sanitari hanno contribuito a condizioni di tutela più favorevoli per i cittadini. Questo rafforzamento è andato avanti di pari passo alle istituzioni degli "Uffici relazioni con il pubblico" presso ogni Azienda sanitaria toscana e vede oggi il Difensore civico regionale impegnato a sostenere il completamento della rete delle Commissioni miste conciliative nei tre "poli" ospedalieri di Firenze, Pisa, Siena e presso la Usl di Livorno.

In questo modo, sia pure attraverso difficoltà e non pochi problemi, il sistema di tutela prefigurato dalle Carte dei servizi potrà esplicare pienamente i positivi effetti che si vanno sperimentando da parte dei cittadini.

Quale soggetto istituzionale *super partes* è previsto che il Difensore civico regionale, laddove manchi il Difensore civico del Comune, designi i presidenti e i vicepresidenti delle Commissioni miste conciliative, nominati poi dai Direttori generali delle Aziende, svolgendo così un'opera di "monitoraggio" e garantendo una "prassi" uniforme, anche attraverso riunioni periodiche dei presidenti quali soggetti terzi rispetto alle Aziende e alle associazioni di volontariato e di tutela.

In attesa di definire con maggior chiarezza i rapporti che debbono intercorrere fra Difensore civico, Uffici relazioni con il pubblico e Commissioni miste conciliative, organismi

² L'esigenza è avvertita anche da SABINO CASSESE, *Lo Stato Introvabile*, Donzelli, Roma 1998, a pagg. 27 e ss., in particolare a pag. 30

tutti competenti in materia, sono oggetto di verifica una serie di possibili soluzioni normative dei punti critici del sistema.

In questo senso l'Ufficio ha concordato in via sperimentale con i vari Urp una prassi da seguire nella gestione delle pratiche. Alla luce dell'esperienza e dell'evoluzione che si è registrata, la revisione della normativa in materia di tutela dei diritti del malato costituirà un mezzo per migliorare sensibilmente alcuni aspetti del rapporto cittadino-servizio sanitario, quale contributo alla corretta gestione della sanità, sia pubblica che privata.

A nessuno, tanto meno ai cittadini, serve alimentare un generico senso di sfiducia nei confronti degli operatori della sanità, anche se spesso le ragioni che hanno determinato un disservizio meriterebbero un'approfondita analisi, estesa anche su ciò che funziona bene, se vogliamo contribuire ad una sanità migliore e più efficiente.

In conclusione l'impegno del Difensore civico è riuscito ad ampliare la sfera di interventi possibili a tutela del cittadino³, sviluppando anche forme di collaborazione e di sinergia con quanti sono impegnati in questi settori della sanità.

3.5 Le attività di promozione allo sviluppo delle garanzie del cittadino

L'iniziativa più generale per la diffusione di una avanzata cultura di "difesa civica" ha trovato rispondenza nello sviluppo di molteplici rapporti anche con i diversi settori dell'amministrazione statale. Merita richiamare le iniziative in campo scolastico, in risposta ad esigenze formative ai vari livelli, e quelle per la valorizzazione delle funzioni di "garanzia" nel quadro dei crescenti rapporti fra organizzazioni pubbliche

³ É innegabile infatti che l'Ufficio Rapporti con il Pubblico, che ha sede presso l'Azienda, risulta 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 risolvere i problemi meno gravi con interventi tempestivi e informali.

nazionali e locali, associazioni di volontariato e privati cittadini.

L'impegno si è tradotto anche nella partecipazione del Difensore civico regionale a numerose conferenze sia a carattere nazionale che internazionale nei campi più vasti dell'organizzazione pubblica e dei diritti umani, cui dedicano sempre maggiore attenzione organismi quali il Consiglio d'Europa⁴, come testimonia la recente Conferenza di Messina organizzata dal Congresso europeo dei poteri locali e regionali, e la precedente Assemblea di Firenze del febbraio '97.

Questa attività, estesa a grandi temi come l'incontro di Barcellona che ha consentito un confronto fra l'esperienza europea e quella dell'America latina, va ponendo le basi per uno sviluppo della collaborazione fra le diverse realtà europee in tutto il campo delle "garanzie" del cittadino. In questo senso l'accordo con il Difensore civico dell'Andalusia per la cooperazione e la reciproca assistenza sulle problematiche di comune interesse.

Quello della cooperazione è divenuto infatti un tema centrale, davanti alle trasformazioni che incidono nei diversi sistemi della produzione, dei servizi, della ricerca; nell'organizzazione del territorio e delle reti infrastrutturali; nei processi di formazione e nelle condizioni di vita delle città e delle famiglie; nelle scale dei valori e degli stili di vita.

Problemi di non facile soluzione nella fase per molti aspetti tormentata che investe le istituzioni ad ogni livello, per di più caratterizzata da forti misure di "contenimento", che fanno emergere comunque il ruolo essenziale di governo e di programmazione della Regione, al pari di quello decisivo del Comune quale rappresentanza unitaria degli interessi diretti e immediati dei cittadini.

Problemi presenti naturalmente all'azione dello stesso Difensore civico nell'impegno quotidiano per estendere, da un

⁴ Si richiama la raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio D'Europa (97) 14 del 30 settembre 1997, che fa propri i principi in materia di indipendenza e funzioni dell'*Ombudsman* della Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

lato l'equità e la trasparenza dei processi decisionali; dall'altro per favorire la qualificazione dei servizi pubblici e l'introduzione di più avanzate forme di partecipazione e di controllo.

Da qui il sostegno ai nuovi strumenti realizzati in questo campo, a partire dalle leggi regionali per la tutela del malato, la difesa dei consumatori, il ruolo del volontariato e del "terzo settore", le pari opportunità, fino alle leggi per lo snellimento e la semplificazione dei meccanismi amministrativi, l'accesso ai sistemi informativi, i "monitoraggi" sulle procedure e il territorio, l'adeguamento dei controlli in funzione dell'efficacia della spesa, l'istituzione della "comunità degli appalti" per dare certezza e trasparenza all'azione di governo locale.

Oggi in Toscana il piano regolatore di un Comune può essere approvato in pochi mesi, con evidenti riflessi non solo in termini di crescita economica e occupazionale. D'altro canto, l'obiettivo di dare alle comunità locali la possibilità di modificare "dal basso" l'organizzazione pubblica, significa in primo luogo responsabilizzare chi opera in prima fila, sburocratizzare, umanizzare procedure, ridurre il peso di una produzione legislativa di gran lunga superiore a quella degli altri paesi europei e che rischia di soffocare il lavoro, l'impresa, la cultura, penalizzando l'intera società.

Se in fondo la "difesa civica" funziona là dove funziona la pubblica amministrazione, il suo sviluppo è legato a questa trasformazione federale dello Stato che caratterizza ormai la maggioranza degli ordinamenti europei, secondo criteri di efficienza e di "unità dell'amministrazione" per tutte le funzioni localizzabili a livello del territorio.

La chiave di volta anche per un nuovo ruolo del Difensore civico, capace di imprimere una svolta propulsiva alla valorizzazione dei "diritti individuali" e dei "diritti sociali". Solo un sistema amministrativo di qualità e più avanzati livelli di "concertazione" fra tutte le organizzazioni pubbliche operanti sul territorio possono offrire concrete prospettive per una amministrazione che produca di più e costi di meno, più efficace e più giusta.

Certo, questo avanzamento richiede all'Ufficio del Difensore civico una crescente capacità di coordinamento con vasti settori dell'organizzazione pubblica, affinché la semplificazione e l'economicità non vadano a detrimento della qualità delle risposte e delle attese. Un processo di accelerazione che deve comunque assicurare al Difensore civico gli "spazi" per far valere il rispetto dei diritti dei cittadini e delle formazioni sociali interessate anche sul piano procedimentale.

Questo indirizzo ha sostenuto in Toscana l'attuazione della legge 127/97 ed è evidente che passi avanti in questa direzione sottrarrebbero la difesa civica da una serie di istanze settoriali e individuali, talvolta perfino contraddittorie, sostenendo in questo modo l'iniziativa dei cittadini e delle organizzazioni sociali attraverso quadri di riferimento più generali costantemente verificabili a tutti i livelli dell'amministrazione.

4 IL QUADRO COMPLESSIVO DELL'ATTIVITA'

Se i compiti istituzionali dell'Ufficio hanno richiesto nel 1997 un confronto permanente con i processi di riforma e di "convergenza" europea, analogo impegno è stato condotto per assecondare il rilancio della cooperazione a livello interregionale e del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali. Questi sviluppi si sono riflessi nei rapporti dell'Ufficio con i cittadini, le amministrazioni ai vari livelli, la rete territoriale toscana di difesa civica.

Le nuove funzioni affidate dalla legge 127/97, le collaborazioni con i Difensori civici locali, le convenzioni stipulate con 19 Comuni toscani e la Comunità montana del Mugello-Val di Sieve, le stesse tendenze all'adeguamento e semplificazione degli atti e procedimenti, hanno comportato anche sensibili modifiche organizzative.

L'attività si è arricchita di competenze fortemente innovative e di positive interrelazioni con il complessivo sistema istituzionale. E' evidente che questa evoluzione ha avuto un impatto nella stessa elaborazione dei dati statistici, con nuovi raggruppamenti delle materie trattate che possono rendere non immediati i confronti con gli anni precedenti, soprattutto per l'incidenza percentuale dei vari settori di intervento.

La tabella n. 1 riporta la suddivisione per settori delle pratiche aperte nel corso del '97: l'elemento più rilevante è rappresentato dal numero complessivo che è passato da 535 a 1050, con un incremento che sfiora il 100%, indicativo della crescente visibilità dell'Ufficio, dell'interesse e della fiducia dei cittadini per i servizi offerti, di un impegno più attento alla comunicazione ed ai mezzi informativi.

La gestione delle istanze si è tradotta naturalmente nell'apertura di singoli fascicoli contenenti i ricorsi e gli annessi documenti, le notizie acquisite, gli esiti di ricerche e studi di settore anche a carattere specialistico.

Al confronto diretto con l'amministrazione interessata hanno fatto seguito anche interventi documentali per sollecitare soluzioni o risposte puntuali alle osservazioni rappresentate, alla qualificazione e disciplina dei provvedimenti in esame.

Occorre aggiungere tuttavia che i dati statistici si riferiscono esclusivamente alle pratiche formalmente aperte e non a tutte le molteplici questioni, in molti casi risolte, avanzate da cittadini che sovente si rivolgono all'Ufficio anche in via informale per richiedere interventi urgenti o per problemi che potremmo definire "fuori competenza" ma che, tuttavia richiedono una corrispondente risposta.

Secondo una prassi ormai consolidata, il rapporto fra pratiche formalmente aperte e queste altre (non di rado anche assai complesse e delicate) può essere di uno a tre. Con una valutazione sicuramente per difetto si può pertanto quantificare in oltre 3.000 le questioni sottoposte all'iniziativa del Difensore civico nel 1997.

Tabella 1

STATISTICA PRATICHE APERTE ANNO 1997		
Descrizione	n. pratiche	%
Attività nei confronti della Regione		
Dip.to presidenza e affari legislativi e giuridici	2	0,19
Dip.to organizzazione e delle risorse	15	1,43
Dip.to sviluppo economico	16	1,52
Dip.to politiche territoriali e ambientali	27	2,57
Dip.to diritto alla salute e politiche di solidarietà	20	1,90
Dip.to politiche formative e beni culturali	2	0,19
Uffici del Consiglio regionale	4	0,38
A.T.E.R.	15	1,43
Geni Civili	7	0,67
Enti e Società regionali	11	1,05
Enti delegati limitatamente all'esercizio delle funzioni delegate	13	1,24
TOTALE	132	12,57
Aziende Sanitarie		
n. 1 Massa Carrara	6	0,57
n. 2 Lucca	8	0,76
n. 3 Pistoia	7	0,67
n. 4 Prato	2	0,19
n. 5 Pisa	5	0,48
n. 6 Livorno	8	0,76
n. 7 Siena	6	0,57
n. 8 Arezzo	11	1,05
n. 9 Grosseto	4	0,38
n. 10 Firenze	117	11,14
n. 11 Empoli	3	0,29
n. 12 Versilia	12	1,14
Azienda Ospedaliera Careggi	50	4,76
Azienda Ospedaliera Meyer	3	0,29
Azienda Ospedaliera Siena	1	0,10
Azienda Ospedaliera Pisa	3	0,29
Case di Cura private e altre strutture convenzionate	9	0,86
Personale delle Aziende sanitarie	13	1,24
TOTALE	268	25,52
Interventi a favore di extracomunitari		
Extracomunitari	42	4,00
Assistenza legale gratuita extracomunitari	104	9,90
TOTALE	146	13,90
Legge 15/5/97 n. 127 – art. 16		
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	3	0,29
ANAS	5	0,48
Università	1	0,10
Ministero Poste e telecomunicazioni – Poste	2	0,19
Ministero Pubblica istruzione . Provveditorato agli studi	15	1,43
Ministero Trasporti – Motorizzazione civile	3	0,29
Ministero Interno – Prefettura	5	0,48
Ministero Finanze – Direzione generale entrate	3	0,29
Ministero Finanze – Ufficio del Registro	11	1,05
Corpo Forestale dello Stato	1	0,10
Ministero Finanze – Ufficio tecnico erariale	2	0,19
Ministero Finanze – Dipartimento territorio	2	0,19
Ministero Finanze – Ufficio provinciale I.V.A.	3	0,29

INAIL - Istituto Nazionale Assistenza infortuni sul lavoro	2	0,19	
Ministero Tesoro – Direzione provinciale Tesoro	3	0,29	
Ministero Finanze – Ufficio distrettuale imposte dirette	4	0,38	
INPDAP - Istituto Naz.le Prev.za dip.ti amm.ne pubblica	2	0,19	
Ministero Lavoro e Previdenza Sociale	2	0,19	
Istituti previdenziali (altri)	1	0,10	
TOTALE	70	6,67	
Legge 15/5/97 n. 127 – art. 17 c. 45			
Nomina Commissario ad acta	26	2,48	
TOTALE	26	2,48	
Uffici centrali dello Stato e di Enti nazionali			
Uffici centrali Stato e di Enti nazionali	64	6,10	
TOTALE	64	6,10	
Informazioni all'utenza			
Consulenza ai difensori civici locali	8	0,76	
Supporto informativo e assistenza all'utenza	96	9,14	
TOTALE	104	9,90	
Altri Enti ed Uffici			
Province	2	0,19	
Comunità Montane	2	0,19	
Comune di Firenze e sue aziende	29	2,76	
Altri Comuni Capoluogo della Toscana e loro Aziende – Consorzi di Comuni e relative aziende	5	0,48	
Altri Comuni della Toscana e loro Aziende	24	2,29	
Altri Enti (Banche, ordini professionali, ecc.)	27	2,58	
Pratiche trasmesse ad autorità amministrative indipendenti	1	0,10	
Pratiche trasferite per competenza ad altri Difensori civici	8	0,76	
TOTALE	98	9,33	
Enti convenzionati			
Comune di Borgo San Lorenzo	11	1,05	
Comune di Altopascio	2	0,19	
Comune di Montespertoli	15	1,43	
Comune di Pontassieve	30	2,86	
Comune di Camaiore	33	3,14	
Comunità Montana Mugello – Val di Sieve (*)	2	0,19	
Comune di Rufina (*)	4	0,38	
Comune di Londa (*)	3	0,29	
Comune di Pelago (*)	10	0,95	
Comune di Reggello (*)	6	0,57	
Comune di Vicchio (*)	6	0,57	
Comune di San Godenzo (*)	1	0,10	
Comune di Dicomano (*)	1	0,10	
Comune di Scarperia	1	0,10	
Comune di Vaglia (*)	3	0,29	
Comune di Barberino di Mugello (*)	6	0,57	
Comune di Firenzuola (*)	2	0,19	
Comune di Marradi (*)	6	0,57	
(*) convenzionati dal 1/10/97			
TOTALE	142	13,52	
TOTALE GENERALE	1050	100	

Il confronto con gli anni precedenti (tab. n. 2) mostra che ad una crescita progressiva delle pratiche dal 1992 al 1994 ha

fatto seguito una diminuzione nel 1995, accentuata nel 1996, per registrare nel 1997 un sostanziale raddoppio rispetto all'anno precedente.

Tabella n. 2

NUMERO PRATICHE APERTE NEGLI ANNI:					
1992	1993	1994	1995	1996	1997
980	1.154	1.384	802	535	1.050

Se infatti, agli inizi del '97, dopo l'insediamento del Difensore civico regionale, l'Ufficio ha potuto contare sulla ripresa organizzativa e il pieno esercizio dei poteri conferiti dalla legge, è un fatto che, negli anni 1992 e 1993, erano ancora in vigore le leggi regionali n. 8/74 e n. 49/77 che al Difensore civico attribuivano generici compiti di intervento.

Con il rafforzamento della figura del Difensore civico attraverso l'attribuzione di maggiori poteri e ulteriori strumenti, pur in ambiti delimitati, operata dalla legge regionale 4/94, unitamente alla possibilità di promuovere interventi d'ufficio, la tendenza affermata nel 1995 è stata sostanzialmente quella di concentrare l'attività entro uno stretto criterio "di competenza".

E' un fatto comunque che fino alla legge 127/97 che ha esteso la competenza del Difensore agli uffici periferici dello Stato, il nuovo rilievo della difesa civica sta ampliando notevolmente il campo di azione, a fronte della crescente domanda da parte del sistema delle autonomie.

Questa evoluzione e il dibattito più generale sulle "garanzie" del cittadino hanno contribuito anche ad una più ampia definizione dell'attività, ancorché condizionata dalle persistenti difficoltà strutturali e organizzative.

Come si può rilevare dalla tabella n. 1 sulle pratiche formalmente aperte nel corso del 1997, la dinamica dei settori mostra un leggero incremento quantitativo in rapporto ai dipartimenti, uffici, agenzie ed enti regionali, anche se l'inciden-

za di questa voce, pari a circa il 13%, risulta diminuita sul complesso delle attività.

Analogamente le pratiche aperte nei confronti delle Aziende sanitarie e ospedaliere sono state superiori a quelle del '96, nonostante che quasi tutte le Aziende abbiano istituito gli "Uffici rapporti con il pubblico", che hanno assorbito molte delle questioni riguardanti disfunzioni organizzative, e che siano state attivate le "Commissioni miste conciliative" chiamate alla trattazione di casi più complessi.

Se l'impegno in questo campo si è esteso a molteplici settori, l'incidenza delle pratiche è scesa al 25% rispetto al numero complessivo, tenuto conto appunto del notevole ampliamento del volume di attività seguito alle nuove competenze acquisite dall'Ufficio.

I dati riguardanti gli immigrati extracomunitari comprendono anche l'attività svolta nell'ambito della convenzione tra Regione e Associazioni di volontariato sull'assistenza legale gratuita, per la quale l'Ufficio ha fornito tra l'altro supporto logistico, organizzativo e di consulenza.

I dati sull'esercizio delle competenze attribuite dalla legge 127/97 presentano alcune difformità rispetto alle tabelle inserite nella Relazione inviata al Parlamento il 30 marzo scorso. Mentre nella presente Relazione si vuole dare conto del lavoro dell'Ufficio e dei rapporti con gli utenti, riportando anche l'iter delle pratiche (vedi la successiva tabella degli esiti), sottolineando inoltre le dinamiche nel confronto con gli anni precedenti, nelle tabelle riportate sull'attuazione della legge 127/97 si è voluto evidenziare sia i rapporti con gli uffici statali, in quanto realtà amministrative con le quali negli ultimi anni i contatti erano stati occasionali o residuali, sia le reazioni e la sensibilità dei cittadini alle nuove opportunità offerte.

Premeva soprattutto offrire al Parlamento il segno concreto della dimensione e delle prospettive di questa nuova collaborazione. Si è usato infatti la dizione "pratiche trattate", e non semplicemente "pratiche aperte" con i vari uffici. Alcune hanno comportato il coinvolgimento di più uffici statali; altre,

ancorché aperte da tempo, sono state riproposte a chi di competenza con maggiore forza, al pari di quelle che, pur avendo come interlocutore principale un ufficio regionale, hanno richiesto un collegamento con più uffici statali.

Sono state aperte 70 pratiche ai sensi dell'art.16 della legge 127/97, che costituiscono circa il 7% del totale; mentre 26 sono state quelle agli effetti dell'art. 17, comma 45: un numero rilevante stante la novità del controllo sugli atti degli Enti locali; una sola pratica è stata aperta ex art. 17, comma 39, su segnalazione della minoranza di un Consiglio comunale convenzionato con il Difensore civico regionale.

La dizione "Uffici centrali dello Stato ed enti nazionali" fa riferimento soprattutto alle pratiche con il Ministero della sanità per i danni da trasfusione e da vaccini.

La voce "Informazione all'utenza" introdotta con la presente Relazione riguarda i rapporti con i Difensori civici locali per attività di consulenza concretizzate in studi e ricerche di una certa complessità; comprende inoltre pratiche di diversa rilevanza, che hanno impegnato l'Ufficio senza instaurare rapporti con altre amministrazioni, con una percentuale di incidenza pari a quasi il 10%.

Sotto la dizione "altri enti e uffici" sono riportate le pratiche che in passato erano definite "fuori competenza", pur in presenza di una diminuzione poco apprezzabile, l'incidenza percentuale si è ridotta di oltre la metà.

Le pratiche aperte con la Comunità montana del Mugello-Val di Sieve e con i Comuni convenzionati sono state 142, pari circa al 14%.

Anche sul versante delle pratiche portate a termine nel 1997, i dati evidenziano risultati significativi. Le 704 pratiche concluse si riferiscono comunque sia a quelle iniziate nell'anno che a quelle aperte in precedenza.

Sono opportune infine alcune considerazioni che possono servire da indicatori dell'attività dell'Ufficio. Se la tabella n. 3 è il risultato di una elaborazione attraverso le cosiddette "schede degli esiti", relative ad ogni pratica portata a termine,

e quindi con strumenti essenzialmente di lavoro finalizzati a cogliere i diversi comportamenti della pubblica amministrazione, la stessa tabella è comunque indicativa dell'ampio ventaglio di operazioni tese ad informazioni o spiegazioni su determinati atti, oppure su inerzie, ritardi o comunque atteggiamenti omissivi da parte delle amministrazioni.

In secondo luogo consente di cogliere da un lato la dinamica dell'iniziativa del Difensore civico, concretizzata generalmente con la specifica richiesta di modifiche in ordine ad atti o comportamenti; dall'altro quella delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

In generale la necessità di ricorrere alla convocazione del responsabile del procedimento ha assunto un carattere straordinario. Una sola volta, tra le otto pratiche risolte in questo campo, è stato provveduto attraverso la nomina del commissario *ad acta* ai sensi dell'art.45 della legge 127/97, essendosi dimostrato sufficiente negli altri casi l'avviso di procedere in tal senso.

A conclusione, merita segnalare la valorizzazione di una fruttuosa esperienza e il pieno recupero di una prassi attenta ai "risultati" che si è affermata nel 1997. Questo metodo ha consentito anche di contrastare inevitabili tendenze alla "istituzionalizzazione" che rischiano di sospingere il ruolo del Difensore civico entro garantismi di impronta esclusivamente formale, contribuendo spesso in modo decisivo a soluzioni anche in via informale delle istanze presentate dai cittadini.

Tabella n. 3

TABELLA RELATIVA AGLI ESITI DELLE PRATICHE CHIUSE NELL'ANNO '97

Modalità dell'intervento

1) Intervento fuori competenza.....	44
2) Intervento senza poteri:	
- L. 241/90	13
- extracomunitari	42
3) Adeguatezza dell'intervento sanitario	67
4) Intervento durante il procedimento	8
5) Intervento dopo la scadenza del termine del procedimento	2
6) Nostro accesso per avere copia di atti o documenti.....	0
7) Convocazione del responsabile	2
8) Richiesta parere medico – legale	1
9) Collaborazione tecnico-professionale ex art. 24 L.R. 36/83.....	92

Tipo d'intervento

1) Richiesta di notizie e/o informazioni.....	375
2) Richiesta di atti o documenti.....	96
3) Richiesta eliminazione atto	10
4) Richiesta modificazione atto	45
5) Richiesta eliminazione comportamento	14
6) Richiesta modificazione comportamento	97
7) Richiesta eliminazione inerzia	57
8) Richiesta commissario ad acta	8
9) Richiesta modifica della normativa (sostanziale o procedimentale)....	19
10) Richiesta modifica moduli di atti.....	7

Esito dell'intervento

1) Notizie o informazioni avute	
<i>Si</i>	325
<i>No</i>	10
<i>In parte</i>	6
2) Documentazione avuta	
<i>Si</i>	103
<i>No</i>	3
<i>In parte</i>	2
3) Richiesta soddisfatta con le informazioni avute	77
4) Date notizie o informazioni previa nostra ricerca	100
5) Assistenza per redazione di domanda, istanza, ricorso.....	71
6) Studiato problema giuridico	109
7) Affrontato problema non giuridico	
<i>l'istante ha torto</i>	51
<i>l'istante ha ragione:</i>	
<i>interamente</i>	75
<i>in parte</i>	82
<i>problema controverso</i>	54
8) L' Amm.ne ha accolto le richieste da noi ritenute non infondate:	
<i>interamente</i>	108
<i>in parte</i>	48
<i>non le ha accolte:</i>	
<i>con adeguata motivazione</i>	14
<i>senza adeguata motivazione</i>	9

9) Adeguatezza dell'intervento sanitario:	
<i>Si</i>	18
<i>No</i>	2
<i>In parte</i>	9
<i>non ci sono prove</i>	22
<i>non esclusa opportunità azione legale</i>	14
10) L' Amm.ne ha accolto la richiesta di modifica della normativa.....	15
11) L' Amm.ne ha accolto la richiesta di modificare moduli di atti.....	9
12) Nominato commissario ad acta.....	1
13) Aperto nuovo fascicolo d' ufficio	15
14) Presentato rapporto all' AGO o alla Corte dei Conti	1
15) Pratica passata all'URP	5
16) Pratica passata ad altri Difensori civici.....	8
17) Caso risolto indipendentemente dal nostro intervento	44
18) Richiesta assistenza abbandonata	61
19) L'istante ha ringraziato dell'assistenza avuta.....	102
20) L'istante si è lamentato dell'assistenza avuta	3
21) Inerzia eliminata	0

5 L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 127/97

Le tabelle che seguono indicano gli interventi effettuati per l'applicazione della "legge Bassanini" in rapporto ai diversi uffici e settori delle amministrazioni statali interessate.

Si è ritenuto di mettere in evidenza l'attività svolta dal Difensore civico regionale e quella rispettivamente dei Difensori civici locali, riportando i dati in due distinte tabelle, ancorché la legge regionale 4/94 preveda che il Difensore civico regionale "coordini" la propria attività con i Difensori civici locali, anche attraverso modalità organizzative tese ad evitare inutili sovrapposizioni.

Nell'organizzazione a "rete" della difesa civica toscana, il cittadino ha infatti la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico operante nella regione; questi potrà trattare direttamente la questione, se le risorse operative lo consentono, oppure inoltrare la pratica al Difensore civico nel cui ambito di competenza rientra la materia.

Per un quadro più esauriente dei rapporti intercorsi con gli uffici statali, la tabella riguardante l'attività del Difensore civico regionale è stata integrata con i prospetti delle azioni nei confronti di uffici centrali e periferici dello Stato in materia di immigrazione extracomunitaria (ex legge regionale 22/90) e in quella sanitaria (ex legge 210/90) portate avanti anche antecedentemente l'entrata in vigore della legge 127/97.

Non è sembrato opportuno soffermarsi nella descrizione delle singole pratiche. Al di là delle motivazioni che potrebbero suffragare tale metodo, vale comunque il rilievo che, nonostante il consistente impegno, i dati non consentono finora significative elaborazioni statistiche, anche nella considerazione che una larga parte di casi trattati è in attesa dell'esito definitivo.

**Pratiche trattate
dal Difensore civico regionale**

ex Legge 15/5/97 n. 127 – art. 16 – nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato	
ANAS	5
Corpo Forestale dello Stato	1
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	3
Istituti Previdenziali (altri)	1
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro – INAIL	2
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica – INPDAP	2
Ministero dei Trasporti – Motorizzazione Civile	3
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	2
Ministero dell'Interno – Prefetture	5
Ministero della Pubblica Istruzione – Provveditorati agli Studi	15
Ministero delle Finanze – Dipartimento del Territorio	2
Ministero delle Finanze – Direzione regionale delle Entrate	3
Ministero delle Finanze – Direzioni provinciali del Tesoro	3
Ministero delle Finanze – Uffici del Registro	11
Ministero delle Finanze – Uffici distrettuali Imposte Dirette	4
Ministero delle Finanze – Uffici provinciali I.V.A.	3
Ministero delle Finanze – Uffici Tecnici Erariali	2
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni – Poste	3
Università	1
Altri Uffici periferici e centrali dello Stato	14
Totale pratiche trattate	85
ex L.R. 22/90 – Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana	
Ministero degli Esteri	3
Ministero degli Interni – Prefetture	10
Ministero degli Interni – Questure	14
Ministero degli Interni – Uffici centrali	4
Ministero del Lavoro	1
Ministero della sanità	1
Ministero del Tesoro	1
Procura della Repubblica	1
Totale pratiche trattate	35
ex L. 210/92 - Interventi per indennizzi danno biologico da trasfusioni e vaccinazioni	
Ministero della sanità	58
Totale pratiche trattate	58
Totale generale	178

**Pratiche trattate
dai Difensori civici locali**

ex Legge 15/5/97 n. 127 – art. 16 nei confronti di uffici periferici e centrali dello Stato	
ANAS	17
Corpo Forestale dello Stato	2
INPS Istituto Nazionale Previdenza Sociale	23
Istituti Previdenziali (altri)	5
Istituto Nazionale Assistenza Infortuni sul Lavoro – INAIL	4
Istituto Nazionale Previdenza Dip.ti Amm.ne Pubblica – INPDAP	6
Ministero dei Trasporti – Motorizzazione Civile	16
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	10
Ministero dell’Interno – Prefetture	43
Ministero della Pubblica Istruzione – Provveditorati agli Studi	13
Ministero delle Finanze – Dipartimento del Territorio	1
Ministero delle Finanze – Direzione regionale delle Entrate	11
Ministero delle Finanze – Direzioni provinciali del Tesoro	8
Ministero delle Finanze – Uffici del Registro	14
Ministero delle Finanze – Uffici distrettuali Imposte Dirette	15
Ministero delle Finanze – Uffici provinciali I.V.A.	6
Ministero delle Finanze – Uffici Tecnici Erariali	5
Ministero delle Poste e Telecomunicazioni – Poste	10
Università	4
Altri Uffici periferici e centrali dello Stato	15
Totale pratiche trattate	228

5.1 Alcune problematiche di maggior rilievo

Se molte istanze singole trovano conclusione attraverso criteri ispirati alla ragionevolezza, e a questo fine indubbiamente operano l’esperienza e la professionalità acquisite nei vari settori, alcune questioni di maggior rilievo hanno richiesto naturalmente l’attivazione di studi e ricerche.

Merita comunque segnalare che non sono infrequenti casi nei quali l’accoglimento dell’istanza si traduce a vantaggio di una platea assai ampia di utenti, o dove l’introduzione da parte dell’amministrazione di modifiche organizzative e procedurali, anche non rilevanti, può eliminare conflittualità e contrasti a vantaggio di un miglior rapporto tra amministrazione e cittadini.

In altre parole le casistiche che di seguito si riportano sono state individuate come esempi che rivestono valenza più ampia, la cui soluzione potrebbe instaurare prassi utili per una generalità di cittadini singoli o associati.

5.1.1 *Rifiuto di iscrizione all'Albo professionale*

Si lamenta il rifiuto da parte del Collegio provinciale dei geometri alla iscrizione nell'albo professionale, perché dipendente *part-time* da una amministrazione comunale. L'Ente locale in questione aveva già autorizzato, in base agli artt. 56 e seguenti della legge 662/96, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, non avendo riscontrato conflitto di interesse tra la futura attività lavorativa autonoma e la specifica attività di servizio svolta dal dipendente.

Nonostante la circolare 18 luglio n. 6/1997 affermi che l'iscrizione del personale a tempo parziale negli albi professionali dà titolo all'esercizio della corrispondente attività professionale e che qualsiasi disposizione normativa che escluda i dipendenti pubblici dall'iscrizione ad albi e dall'esercizio della relativa professione è abrogata, il Collegio interessato, dopo aver impugnato la delibera del Comune che concedeva la trasformazione del rapporto di lavoro, si ostina a negare quello che con evidenza appare un diritto dell'istante.

Della questione è stato investito anche il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, quindi lo stesso Ministro di grazia e giustizia competente alla vigilanza sull'operato dei Collegi e degli Ordini professionali.

Il Ministro per la Funzione pubblica ha condiviso pienamente le valutazioni adottate dal Difensore regionale, informando dell'avvenuta trasmissione della pratica alla competenza del Ministro di grazia e giustizia.

Il Collegio dei geometri, messo a conoscenza delle posizioni espresse, giustifica il suo comportamento con la necessità di impedire occasioni di conflitto e incompatibilità tra le fu-

ture attività del geometra, a tutela del regolare svolgimento della professione dei geometri. Nel persistere in tale posizione non sembra dunque tenere conto del diritto dell'amministrazione, sancito dalla legge, di valutare e decidere sulle eventuali occasioni di conflitto e incompatibilità.

5.1.2 *Alimenti "aproteici" ai nefropatici*

I nefropatici cronici necessitano di una dieta speciale a base di alimenti cd. "aproteici". Tale dieta è da considerarsi una vera e propria cura, come dimostrano pareri autorevoli di sanitari dell'Azienda ospedaliera di Firenze⁵, che ricordano anche – con dovizia bibliografica e particolari storici - come, anteriormente alla scoperta dell'emodialisi, l'alimentazione aproteica costituisse l'unico mezzo per mantenere in vita un nefropatico e, oggi, un mezzo per procrastinare il più possibile l'entrata in dialisi.

Tuttavia gli alimenti aproteici non vengono erogati in regime di cura, i dializzati devono acquistarli privatamente, con un contributo a carico del "Fondo comune regionale": quindi sul fondo sociale e non sul fondo sanitario.

A seguito dei "tagli" nazionali e regionali al fondo, il contributo regionale – già simbolico rispetto ai costi sostenuti dai nefropatici - è stato notevolmente ridotto, creando grossi problemi ai dializzati, alcuni dei quali hanno deciso perfino di rinunciare al regime alimentare aproteico accelerando purtroppo il ricorso all'emodialisi.

Anche a voler considerare il problema da un punto di vista esclusivamente economico, che comunque non può guidare le scelte in un settore dove il bene da tutelare è quello della salute e della vita, il ricorso anzitempo all'emodialisi, al di là

⁵ Si ringrazia il prof. Maurizio Salvadori, Direttore della U.O. Nefrologia e Dialisi dell'Azienda ospedaliera di Careggi, autore di una prima relazione in merito al Difensore civico regionale e il prof. Giancarlo Berni dell'Azienda ospedaliera di Careggi, membro della Commissione Unica per il Farmaco, che ha seguito la vicenda in sede ministeriale e redatto un'accurata relazione.

dei disagi e dei rischi che comporta per il paziente, si traduce in un falso risparmio in quanto i costi per un paziente dializzato sono estremamente superiori a quelli per sottoporsi a dieta aproteica.

Alla base del problema sta il fatto che, senza una disposizione nazionale, non è possibile imputare al fondo sanitario i costi per garantire la dieta aproteica.

Il Difensore civico, su istanza dell'Aned⁶ regionale, ha interpellato l'Assessore regionale al diritto alla salute, il quale, dopo avere adottato un correttivo alla delibera di Giunta che ha consentito alle Aziende sanitarie un innalzamento del tetto massimo di contributo erogabile in casi particolari, ha interessato il prof. Giancarlo Berni dell'Azienda ospedaliera di Careggi, membro della Commissione Unica per il Farmaco, perché si addivenisse al riconoscimento in sede ministeriale della natura terapeutica dell'alimentazione aproteica, consentendo così di porla a carico del fondo sanitario e di erogarla attraverso le farmacie delle Aziende sanitarie ed ospedaliere, non limitandosi ad un contributo a carico del sempre più risicato fondo sociale.

Il prof. Berni ha rilevato però - in sede ministeriale - che il provvedimento non era di competenza della Commissione Unica per il Farmaco, ma del Dipartimento alimenti, nutrizione e sanità pubblica. Il Direttore generale del Dipartimento ha risposto condividendo pienamente le preoccupazioni espresse dall'Ufficio, ma osservando che la questione non può essere ancora risolta per ragioni finanziarie.

E' intenzione naturalmente del Difensore civico rappresentare direttamente al Ministro della sanità Bindi che l'erogazione a carico delle strutture pubbliche di contributi per l'acquisto degli alimenti aproteici⁷ consente economie di scala ben più rilevanti connesse alla riduzione delle operazioni di dialisi e trapianti.

⁶ Associazione Nazionale Emodializzati.

⁷ Un listino aggiornato al giugno 1996 prevede un costo di Lit. 6.800 per 250 grammi di "Aproten - preparato per pane ecc."

5.1.3 Mancata motivazione nel rigetto dei ricorsi contro multe stradali

L'art. 203 del d.lgs. 285/92 ("Codice della strada") prevede la possibilità di ricorso gerarchico improprio al Prefetto, contro le multe per infrazioni emesse dalla Polizia municipale e dalle Forze dell'ordine.

Tale norma ha fatto sì che le Prefetture (considerato anche che il ricorso è gratuito, come del resto quello alternativo al Pretore previsto dallo stesso d.lgs.) fossero inondate dai ricorsi, talvolta fondati e legittimi, ma spesso pretestuosi e rivolti al solo fine di dilazionare il pagamento della multa o avanzare perfino rimostranze di natura politica e considerazioni comunque non incidenti sulla legittimità della sanzione irrogate⁸.

La situazione costringe la Prefettura ad esaminare un altissimo numero di ricorsi: nel caso di Firenze, circa trentamila l'anno. Proprio per questa Prefettura è stata rilevata la tendenza ad utilizzare, nel respingere i ricorsi, l'uso di motivazioni *standard* che davano al ricorrente il senso di un'istruttoria non condotta approfonditamente, come invece risultava dai fascicoli agli atti.

Pur comprendendo l'esigenza di ricorrere a formule sintetiche, tale situazione non sembrava rispondere ai parametri previsti dalla legge 241/90⁹ (obbligo di motivare relativamente "ai presupposti di fatto e alle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria").

Alle difficoltà rappresentate per "motivare" in modo diffuso gli oltre trentamila ricorsi, data anche l'informatizzazione

⁸ Es. lamentele per la scarsità di parcheggi di fronte ad una contestazione di divieto di sosta; oppure, dopo una multa per eccesso di velocità, reclami sulla circostanza che in realtà è più comodo spesso per gli enti gestori di una strada in cattivo stato imporre bassissimi limiti di velocità, anziché provvedere alla sua manutenzione.

⁹ E, ancor prima dalla legge 689/81 che, nel regolare la depenalizzazione di alcuni reati contravvenzionali, trasformandoli in sanzioni amministrative, all'art. 18.2 disponeva che all'autorità competente a ricevere il rapporto della trasgressione potevano essere fatti pervenire scritti difensivi, esaminati i quali questa emetteva una "ordinanza motivata".

delle ordinanze ingiunzioni¹⁰, si aggiungeva la circostanza che le previste motivazioni *standard*, sia pure limitate nel numero, variavano a seconda delle risultanze dell'istruttoria¹¹ e che comunque gli uffici – su richiesta dell'interessato – fornivano chiarimenti diffusi, oltre a rendere accessibili gli atti dell'istruttoria dai quali emergeva spesso con evidenza l'infondatezza del ricorso o l'impossibilità di escludere la responsabilità dell'interessato.

L'utilizzo di formule *standard*, sia pure in qualche modo differenziate, non sembrava comunque sufficiente a garantire il rispetto della legge 241/90 e più in generale la tutela dell'utente. La pronta disponibilità della Prefettura ha consentito in un incontro con il Difensore civico di pervenire ad una adeguata soluzione, conciliando l'esigenza di dare pienamente conto all'interessato dei motivi del rigetto del ricorso attraverso l'utilizzo di una formula che valorizza il riferimento agli atti dell'istruttoria, per "relationem"¹² con la motivazione *standard* adottata, richiamando la possibilità di accedere agli atti e di prendere coscienza in modo pieno dei motivi del rigetto.

I moduli delle ordinanze ingiunzioni sono stati dunque modificati, rendendo nota all'utente questa possibilità. Si deve dare conto alla Prefettura di Firenze, che qui si ringrazia, della disponibilità dimostrata, sia nel caso concreto sia anteriormente all'entrata in vigore della legge 127/97, quando l'intervento poteva formalmente considerarsi escluso dalla competenza del Difensore civico regionale.

¹⁰ Ogni motivazione *standard* rispondeva ad un codice e bastava richiamarlo per avere stampata tutta la frase.

¹¹ Ad esempio lo scritto difensivo era respinto perché "non contiene elementi sufficienti per ritenere infondato l'accertamento", quando l'interessato si limitava a negare di avere commesso l'infrazione, oppure non adduceva elementi tali da provare che il veicolo non si trovava nel luogo dell'infrazione (magari ritenendo sufficiente provare che lui era altrove, dimenticando che ciò non prova che anche il veicolo si trovasse altrove).

¹² L'art. 3.3 della legge 241/90 consente infatti la motivazione "ob relationem", specificando però che " se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama".

5.1.4 *Questioni in materia tributaria*

Pur essendo diversificate le questioni sollevate nei confronti degli Uffici finanziari dello Stato consentono di ravvisare elementi comuni: quasi sempre le lamentele sono avanzate in ordine alla scarsa intelligibilità degli atti ed ai lunghi tempi per l'espletamento dei vari procedimenti. Quest'ultima è una delle principali cause di rimostranza nei confronti dell'Ufficio Provinciale Iva per quanto concerne le procedure di rimborso dei "crediti Iva".

Un caso significativo: la richiesta di rimborso di una somma particolarmente ingente è stata avanzata presentando tutta la documentazione richiesta, tuttavia i disguidi insorti hanno prolungato la procedura. Nello stesso tempo si verifica una pendenza senza che l'Ufficio Iva provvedesse alla relativa notifica.

Di conseguenza, da un lato era impedito il materiale rimborso; dall'altro non era possibile procedere alla sanatoria al fine di ottenere il rimborso del credito. Nel caso l'Ufficio Provinciale Iva ha comunque manifestato la più ampia disponibilità: riconosciute le difficoltà organizzative in materia di notifiche, ha consentito comunque all'erogazione del rimborso.

Lamentele sono state manifestate anche nei confronti della Direzione regionale delle Entrate relativamente alla procedura di erogazione dei contributi a favore di imprese commerciali e artigiane colpite da pubbliche calamità.

Al riguardo il dl. 15 dicembre 1951 n. 1334, che ha esteso le disposizioni della legge 638/49 alle imprese commerciali e a quelle artigiane che intendono ricostruire o riattivare le loro aziende danneggiate o distrutte in seguito a pubbliche calamità, prevede un contributo da corrispondersi a stati di avanzamento accertati dall'Ufficio tecnico erariale.

La questione sottoposta al Difensore civico ha per oggetto la sospensione del pagamento del contributo da parte della Direzione regionale delle Entrate, nonostante il Prefetto ab-

bia emesso il decreto di concessione del contributo e che l'interessato abbia provveduto a fornire tutta la documentazione richiesta, dimostrando l'avvenuta ricostruzione e riattivazione dell'impresa.

La Direzione regionale delle Entrate infatti ha manifestato dubbi sui presupposti per l'erogazione del contributo qualora, dopo l'adozione del decreto prefettizio, ma comunque prima del materiale pagamento, sia intervenuta la cessazione dell'attività. Di conseguenza ha richiesto un parere all'Avvocatura generale dello Stato.

Il Difensore civico, rivolgendosi alla Direzione generale delle Entrate, alla Direzione generale del Tesoro e, da ultimo, all'Avvocatura generale dello Stato, ha sottolineato come gli adempimenti dovuti per legge siano stati interamente compiuti, mentre il fatto che, posteriormente al riconoscimento del diritto al contributo, sia intervenuta la cessazione dell'attività, non determina per ciò stesso l'estinzione del diritto, dal momento che, per la legge 50/52 e successive modifiche, non è necessaria, dopo l'avvenuta riattivazione, la protrazione dell'attività.

Di particolare interesse altre pratiche aperte nei confronti dell'Ufficio delle imposte poiché, nella maggior parte dei casi, è stato osservato come, attraverso la procedura di accertamento del reddito in via sintetica, *ex art. 38, comma 4, del dpr 600/73*, si raggiungano talvolta esiti che si discostano notevolmente dalla reale capacità contributiva dei destinatari.

Solitamente gli interessati si limitano a chiedere consigli per la redazione dell'istanza di adesione in contraddittorio, *ex art. 6 della legge 218/97*. Soltanto in una ipotesi l'Ufficio del Difensore civico ha ritenuto opportuno rivolgersi direttamente all'Ufficio delle imposte, supportando la richiesta di annullamento dell'accertamento a fronte della estrema situazione.

In materia di tasse automobilistiche la lamentela ricorrente ha per oggetto l'interpretazione fornita dall'Acì dell'art. 5 della legge 53/83, allorché ritiene che sia posta una presunzio-

ne assoluta laddove i soggetti tenuti al pagamento della tassa vengono individuati in «coloro che alla scadenza del termine utile per il pagamento stabilito [...] risultano essere proprietari dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti».

Sulla base della giurisprudenza costituzionale e quella più recente della Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. I, sent. n. 10794 del 4/11/1997), secondo la quale l'articolo in questione «non pone una presunzione *iuris et de iure*, ma solo una presunzione relativa che può essere vinta dalla prova contraria con documenti di data certa», l'Ufficio del Difensore civico ha chiesto all'Acì di rivedere la propria posizione. Le pratiche in materia sono ancora pendenti.

5.1.5 *Imposta di bollo su atti delle organizzazioni di volontariato*

La questione dell'imposta di bollo da parte delle organizzazioni di volontariato alla Azienda sanitaria locale di Firenze sui documenti relativi al rimborso delle spese per le attività convenzionate, ha richiesto un approfondito esame della disciplina fiscale delle attività di volontariato.

Pervenuto alla conclusione della esenzione dal pagamento dell'imposta di bollo, il Difensore civico ha chiesto al competente Ufficio distrettuale delle imposte di esprimersi in materia.

L'Azienda sanitaria non ha tuttavia assunto le conseguenti determinazioni; solo dopo un'ulteriore sollecitazione, seguita dalla convocazione del responsabile, si sono avuti alcuni primi chiarimenti, in base ai quali la questione avrebbe dovuto essere definita - per accordi dell'Azienda intervenuti con le stesse organizzazioni del volontariato - a livello di Direzione regionale delle Entrate.

Le varie pratiche hanno avuto esito positivo, essendo stata condivisa l'interpretazione proposta dall'Ufficio. Successivamente, l'entrata in vigore del decreto legislativo 460/97 sul-

le Onlus (organizzazioni non lucrative di utilità sociale) ha chiarito il punto nel senso dell'interpretazione avanzata, a favore della quale si è nuovamente espressa anche la Direzione regionale delle Entrate della Toscana. Invitata a dare seguito senza ulteriori ritardi all'esenzione in questione, l'Azienda sanitaria di Firenze ha dato disposizioni in tal senso.

5.1.6 Sulla revoca della pensione di invalidità civile

L'art. 4, comma 3, del dl. 323/96 (convertito nella legge 8 agosto 1996 n.425) prevede, in caso di accertata insussistenza dei requisiti sanitari richiesti per la pensione di invalidità civile, la revoca delle provvidenze economiche che, pronunciata entro novanta giorni dalla data della visita di verifica o degli ulteriori accertamenti, decorre dalla stessa data.

L'Ufficio è intervenuto in due casi, per i quali l'istruttoria in corso non consente di esprimere valutazioni conclusive. In un caso i termini indicati dalla legge non sono stati rispettati e pertanto non dovrebbe essere in discussione (si usa il condizionale in mancanza di conferme) il diritto di non restituire le somme (rate di pensione) già riscosse in buona fede.

Nel secondo caso i termini sono stati rispettati, ma si pone ugualmente un problema di non ripetibilità delle somme riscosse. Infatti la Prefettura di Firenze ha mostrato disponibilità alle osservazioni dell'Ufficio, rimettendo la questione all'esame del Ministero del Tesoro che però ha escluso la possibilità di estendere al caso in via analogica il principio di irripetibilità delle somme riscosse in buona fede.

Il problema dunque rimane aperto. L'applicazione letterale della norma, vincolando l'amministrazione al rispetto di un termine solo per l'adozione del provvedimento e non anche per la sua comunicazione, finisce per scaricare sul destinatario i ritardi nella comunicazione dell'atto, in qualche caso di diversi mesi. Tale impostazione rischia di ledere il legittimo affidamento del soggetto che, non avendo ricevuto alcuna comunicazione nei novanta giorni successivi alla visita di con-

trollo, continua a percepire regolarmente la pensione nella convinzione di averne pieno diritto.

Chiedere la restituzione significa in sostanza non solo negare che il soggetto abbia percepito le somme in buona fede (o comunque considerare il fatto irrilevante), ma affermare quasi la mala fede dello stesso. Decorso il termine previsto dalla legge per la revoca, immaginare in un secondo tempo la restituzione delle somme percepite equivale ad affermare che il soggetto aveva consapevolezza - sin dalla prima visita - di non possedere i requisiti per il diritto alla pensione di invalidità, percepita quindi dolosamente per anni.

Una conclusione sicuramente eccessiva. Secondo la tesi sostenuta dall'Ufficio i ritardi dell'amministrazione, e la lunghezza dei tempi per definire i procedimenti, non possono andare a danno del destinatario del provvedimento. Questo principio, non più soltanto elaborato dalla dottrina, è presente ormai in numerose disposizioni (a partire dalla legge 241/90 fino ai decreti ministeriali istitutivi delle Carte dei servizi e alle "leggi Bassanini"), e non può pertanto essere disatteso.

È vero che nell'atto di chiamata a visita è citata la norma di legge che prevede la revoca fin da quella data, ma è altrettanto vero che nella medesima norma è previsto un termine per l'amministrazione, il cui mancato rispetto (per ciò che concerne la comunicazione) dovrebbe testimoniare la buona fede del soggetto nei cui confronti è stata pronunciata la revoca.

5.1.7 Pratiche relative alla pubblica istruzione

I casi sottoposti hanno riguardato principalmente decisioni sulla chiusura di istituti scolastici, con la conseguente soppressione di classi o spostamento degli alunni in altre scuole. Fra i problemi didattici quelli relativi alla mancanza di insegnanti di lingua straniera nella scuola elementare.

La materia è stata spesso trattata non solo nei confronti dei Provveditorati agli Studi e dei singoli istituti scolastici dove si

sono manifestati i problemi, ma anche rispetto alle autorità sanitarie (particolarmente il servizio di igiene pubblica e del territorio dell'Azienda sanitaria di Firenze) chiamate di volta in volta, in conseguenza dell'inserimento di intere classi in altre strutture, alla verifica delle norme igienico-sanitarie e di quelle relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

E' chiaro poi che, appartenendo il patrimonio immobiliare occupato dagli istituti ai Comuni, questi abbiano dovuto provvedere alle necessarie ristrutturazioni.

5.1.8 Questioni concernenti il rapporto di lavoro

E' necessario, in via preliminare, richiamare l'articolo 1 del testo unificato delle proposte di legge nn. 619 ed abb. per la riforma della difesa civica nazionale, come coordinato dalla 1° Commissione parlamentare affari costituzionali della Camera che prevede l'istituzione del Difensore civico nazionale, regionale e locale.

Se l'articolo 4 dello stesso progetto individua i destinatari dell'azione di tale costituendo Ufficio in tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche in ogni loro articolazione, il precedente articolo 3 ("Principi dell'azione del difensore civico"), al comma 5 così recita: "Il Difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto di impiego o di lavoro con i soggetti di cui all'articolo 4 della presente legge".

In altri termini, non possono rivolgersi al Difensore civico, per questioni concernenti il rapporto di lavoro, gli impiegati delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, il cui operato è invece sottoposto al potere di intervento dell'Ufficio.

La ragione di tale esclusione è stata individuata nella previsione che, diversamente, l'Ufficio del Difensore civico verrebbe ad assumere un ruolo di sindacato con una funzione di tutela delle varie posizioni degli impiegati verso la pubblica amministrazione.

Così delineato il contesto, è necessario richiamare sia l'articolo 2 della legge regionale toscana 4/94 ("funzioni del difensore civico") che, al comma 2, recita "Il difensore civico interviene in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa", sia il successivo articolo 3 che individua l'Amministrazione regionale (anche qui in ogni possibile articolazione), le Unità sanitarie locali e le Aziende ospedaliere quali enti destinatari dell'intervento dell'Ufficio senza alcuna esclusione di competenza.

Contrariamente alla proposta del legislatore nazionale, i dipendenti della Regione e delle varie Aziende sanitarie e ospedaliere operanti in Toscana hanno invece nel Difensore civico, indipendentemente dal ruolo delle organizzazioni sindacali e della magistratura, un punto di riferimento e di eventuale composizione delle ragioni di malcontento.

E' evidente che l'esclusione della competenza sopra individuata rischia di privare di un'importante forma di tutela un gran numero di pubblici dipendenti ai quali, contro il silenzio dell'amministrazione, non rimane altra strada che il ricorso amministrativo o giurisdizionale: dalla generica richiesta di chiarimenti a qualunque altra istanza che riguardi nel merito del rapporto di lavoro.

Su un piano di stretta esegesi, il medesimo art. 3 del progetto di legge nazionale prevede: "Il difensore civico interviene a richiesta del cittadino al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi in attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241": la contraddizione è stridente ed ha l'effetto di una sgradevole e non componibile dicotomia tra la posizione di cittadino e quella di pubblico dipendente in capo allo stesso soggetto, a garanzia di medesimi principi che, paradossalmente, non verrebbero a ricevere alcuna tutela "dentro" i ministeri e le altre amministrazioni.

Infine, tutto l'articolo 12 della proposta di legge nazionale ("funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali") è strutturato su un potere di intervento del Difensore civico "mediante azione di mediazione tra le parti in lite" nell'ambito di una "funzione di composizione dei conflitti" e di tutela dei cittadini, "particolarmente quelli che non hanno facile accesso agli strumenti di tutela in sede civile o amministrativa previsti dalle leggi vigenti", da attuare nell'immediatezza del provvedimento *de quo agitur*.

Secondo tale previsione il Difensore civico può disporre la sospensione cautelare di detto provvedimento, così come la presentazione dell'istanza all'Ufficio "sospende il decorso dei termini per la proposizione dei ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al difensore civico".

Il fine ultimo di tale procedura è naturalmente anche quello di "ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali". Sopprimere tale potere di mediazione nell'ambito del rapporto di lavoro - oltre che perpetuare una impotenza da parte dei cittadini-impiegati costretti a rivolgersi ad un legale anche per una semplice spiegazione - si traduce invece in un aggravamento di non poco conto del contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali.

D'altra parte uno dei principi cardine del rapporto di lavoro privato è quello della composizione e della decisione extragiudiziale della controversia di lavoro (attraverso gli istituti dell'arbitrato e della conciliazione). Sembra pertanto potersi affermare che la proposta di legge segua ad una cd. "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego (privatizzazione che ha come punto di arrivo il cambio di giurisdizione su quel rapporto) trascurando però gli strumenti di garanzia qui esaminati.

5.1.9 Competenze ex lege fra Ordini degli ingegneri e architetti

L'Ufficio sta valutando l'ipotesi di presentare istanza al *Médiateur* europeo per i profili collegati alla libera circolazione

delle professioni, riguardo al diniego del nulla-osta da parte di una Soprintendenza ai beni architettonici ed ambientali per l'esecuzione di lavori di straordinaria manutenzione, sulla base di supposti limiti di competenza professionale, in virtù dei quali interventi del genere dovrebbero essere consentiti solo ad architetti, ad esclusione degli ingegneri civili.

5.1.10 Profili salienti di tutela degli immigrati

a) sviluppo della problematica inerente alla condizione di reciprocità per l'esercizio del lavoro autonomo

Il problema della vigenza della condizione di reciprocità di cui all'art. 16 delle preleggi e della verifica della sua esistenza tra l'Italia e i vari paesi di provenienza dei soggetti interessati è da tempo all'attenzione dell'Ufficio, in particolare per ciò che concerne le professioni sanitarie.

L'argomento ha formato oggetto di intervento presso le Questure, gli Ordini e Collegi provinciali dei medici e degli infermieri, e spesso si è reso indispensabile chiedere chiarimenti e informazioni al Servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli affari esteri.

Gli interventi hanno origine dalle richieste di mutamento del titolo del permesso di soggiorno da lavoro subordinato a lavoro autonomo avanzate presso le Questure. Il possesso di tale titolo è infatti richiesto dagli Ordini e Collegi professionali per la iscrizione all'albo, ed è a sua volta rilasciato qualora, per la professione che si intende esercitare, risulti verificata (tramite certificazione positiva del suddetto Servizio del contenzioso diplomatico) la sussistenza della condizione di reciprocità tra l'Italia ed il paese di provenienza.

Per le professioni sanitarie l'art. 9 del d.lgs 233/46 consente l'iscrizione nell'albo professionale dei medici, in deroga al requisito della cittadinanza, solo a coloro che appartengano ad uno Stato che abbia stipulato con il Governo italiano "un

accordo speciale" sulla base della reciprocità. Una situazione che si verifica in rarissimi casi.

Si sono compiuti approfondimenti sulla normativa, specie sull'art. 10 comma 7 della legge 39/90, che consentiva l'iscrizione agli albi professionali degli stranieri con diploma o laurea conseguiti in Italia (o all'estero con dichiarazione di equipollenza), derogando espressamente al requisito della cittadinanza (a *fortiori* della reciprocità).

Di tale norma è stata più volte proposta l'interpretazione "a regime", seguendo l'interpretazione giurisprudenziale rimasta minoritaria fino a tempi recenti, ma che assorbiva la maggior parte della dottrina più eminente (v. Barile che addirittura considerava la condizione di reciprocità di cui all'art. 16 delle preleggi tacitamente abrogata dall'art. 10 della Costituzione), rispetto a quella che propendeva per il riconoscimento di natura esclusivamente transitoria, consentendo l'iscrizione in deroga solo a chi, in possesso dei requisiti, ne avesse fatto richiesta entro l'anno dall'entrata in vigore della legge.

Merita ricordare che le sezioni unite della Corte di Cassazione, con una recente sentenza che può definirsi "storica" in materia di reciprocità (annullamento di una decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie che aveva deciso la cancellazione dall'albo dei medici chirurghi della provincia di Firenze di un medico somalo, basata sull'assunto che non sussiste la condizione di reciprocità tra Italia e Somalia nella forma di "accordo speciale" di cui al d.lgs 233/46) hanno fatto propria la tesi che il lavoro autonomo non può differenziarsi ontologicamente dal lavoro subordinato (v. art. 35 Cost. che tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni), e che il diritto al suo esercizio, in quanto inerente allo *status* della persona, non può essere condizionato.

Nella sentenza si chiarisce anche che, per il lavoro autonomo, il superamento della reciprocità è inevitabile, in un contesto che inesorabilmente si evolve verso la multietnicità. Anche nella considerazione che la reciprocità fu istituita (int-

ressante notare che il codice civile del 1865 non la prevedeva) in un particolare momento storico (il '42, data di entrata in vigore del codice civile e delle c.d. "preleggi" dove l'art. 16 è inserito) nel quale la massiccia emigrazione dei cittadini italiani all'estero aveva imposto al Governo di trovare forme di tutela dei lavoratori che si muovevano verso paesi economicamente più evoluti del nostro o comunque allora in piena espansione.

Oggi invece, davanti al fenomeno inverso dell'immigrazione verso il nostro paese, pare venuta meno la stessa *ratio* che, in un paese di emigranti, portò alla istituzione della reciprocità.

Nel senso del progressivo superamento della reciprocità sembra orientata la nuova legge organica sull'immigrazione 40/98 entrata in vigore il 27 marzo scorso che, all'art. 35, in deroga al requisito della cittadinanza, entro un anno dall'entrata in vigore, consente agli stranieri in possesso dei requisiti prescritti l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o (nel caso di professioni sprovviste di albi), in elenchi speciali da istituirsi presso i ministeri competenti.

b) redazione di richiesta di riesame di provvedimenti amministrativi di espulsione

Spesso hanno chiesto assistenza all'Ufficio stranieri che si erano trovati in passato ad essere destinatari di provvedimenti amministrativi di espulsione emanati dal Prefetto, per i quali, da una parte, non c'era più possibilità di impugnativa in quanto divenuti definitivi, dall'altra, pur vigendo il "decreto Dini" più volte reiterato, che consentiva con la regolarizzazione di rendere inefficace i provvedimenti pregressi, la persona interessata non aveva provveduto in tal senso o perché male informata o perché non in possesso dei requisiti.

Per questi soggetti l'unico modo per intervenire sul provvedimento di espulsione poteva essere la richiesta di revoca al Prefetto, per sopravvenuti motivi di opportunità, o di annullamento.

lamento d'ufficio in sede di autotutela per motivi inerenti alla legittimità dell'atto.

In un solo caso, riguardo ad un provvedimento di espulsione emesso nel 1990 nei confronti di un cittadino bosniaco che, poi, nel luglio del '95, aveva di nuovo fatto ingresso in Italia come sfollato e si era visto negare il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, poiché risultava a suo carico la vecchia espulsione, la richiesta di riesame del provvedimento avanzata alla Prefettura da questo Ufficio ha avuto successo.

Dopo la revoca dell'espulsione, la Questura del luogo di residenza non ha avuto difficoltà a rilasciare il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Sebbene questo sia un caso isolato accanto ai molti che hanno avuto esito negativo, si constata, in particolare presso la Prefettura di Firenze, un atteggiamento estremamente collaborativo nella ricerca di soluzioni meno burocratiche e vicine ai soggetti più deboli e al pubblico interesse.

c) altri casi più rilevanti

Fra questi l'erogazione, da parte della Prefettura, della seconda rata del contributo per l'integrazione lavorativa ai rifugiati politici (programma Acnur-Unhcr 1996), a favore di un rifugiato politico. Il soggetto rischiava di uscire dal programma poiché (per cause di forza maggiore) non aveva rispettato il termine per l'invio al Ministero dell'Interno della necessaria documentazione (iscrizione Cciaa e autorizzazione comunale).

Si è reso necessario coinvolgere direttamente non solo la Prefettura ma anche il Servizio assistenza ai rifugiati e profughi del Ministero. La seconda rata è stata erogata, in forza di una sostanziale "remissione in termini" dell'interessato.

Altro caso riguarda la Direzione provinciale del Tesoro di Firenze che, di concerto con il corrispondente ufficio di Roma, ha ripristinato i pagamenti della pensione a favore di un cittadino somalo (che ne aveva maturato il diritto per aver

svolto in patria attività lavorativa a favore del governo italiano) al quale dal '91, per noti eventi bellici, era stata sospesa l'erogazione.

Nel frattempo il soggetto aveva fatto ingresso in Italia per ricongiungimento familiare, stabilendosi a Firenze. Il provvedimento di ripristino (retroattivo) è stato contestuale al trasferimento, per competenza, dell'iscrizione della pensione presso la Direzione provinciale del Tesoro di Firenze.

Numerose infine sono state le richieste di informazioni inerenti al rilascio del permesso di soggiorno cui questo Ufficio ha assicurato la necessaria assistenza nella ricerca di soluzioni ai singoli casi.

5.2 Alcune questioni interpretative dell'art. 16

Proprio in tema di immigrati si è delineata una delle principali problematiche interpretative insite nell'art. 16 della legge 127/97, che risiede nell'aver la citata norma escluso espressamente dai destinatari dell'attività del Difensore civico le amministrazioni "competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia".

Se le funzioni in tema di difesa attengono, ad esigenze di carattere politico e comunque di merito, sulle quali non può intervenire il Difensore civico regionale, come altrettanto naturale è che l'amministrazione della giustizia attenga all'organo giurisdizionale, al pari delle scelte in materia di sicurezza pubblica, sembra estremamente limitativa l'interpretazione tesa ad escludere *tout court* l'intervento del Difensore civico presso gli organi facenti capo ai Ministeri della Difesa, di Grazia e Giustizia e dell'Interno.

E' infatti probabile intento del legislatore l'aver escluso tali settori di intervento in nome di esigenze di carattere unitario, con la volontà di rafforzare in dette materie non solo l'unità di indirizzo politico ma anche il potere di continuare a disciplinarle uniformemente in tutto il territorio nazionale.

Non si può tuttavia non esprimere dissenso ove si intenda interpretare l'esclusione inerente a tutte le attività poste in essere dalle amministrazioni coinvolte, ivi comprese quelle prettamente amministrative che nulla hanno a che fare con la gestione della difesa, della giustizia e della sicurezza pubblica, o che comunque nel merito non interferiscono con esse.

A supporto di tale interpretazione sta non solo e non tanto la disponibilità di alcune amministrazioni in parola a collaborare con l'Ufficio, ma anche il dettato della stessa disposizione di cui all'art. 16, ove si parla di amministrazioni "competenti", specificando quelle che sono le funzioni escluse.

Considerando escluse dalla difesa civica tali amministrazioni, si produrrebbe la inaccettabile conseguenza di considerarle sottratte, ad esempio, ai rilievi sul mancato rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi; si dovrebbe negare il diritto di rivolgersi al Difensore civico nei confronti del personale dipendente da tali amministrazioni (salvo i pubblici impiegati che gestiscono direttamente la giustizia, la difesa e la sicurezza pubblica, l'esclusione dei quali operata dal d.lgs. 29/93 e dalla nuova normativa sul pubblico impiego consegue alla eccezionalità delle funzioni) per questioni inerenti al rapporto individuale di lavoro.

Infine, il testo unificato del progetto di legge per la riforma della difesa civica nazionale licenziato dalla prima Commissione della Camera, una volta ridefiniti all'art. 4 i soggetti destinatari dell'attività del Difensore civico regionale anche nei confronti degli organi statali, mostra chiaramente di mantenere in vigore l'esclusione operata dall'art. 16 della legge 127/97.

5.3 Prime considerazioni sull'attuazione della legge 127/97

Pur nella brevità dell'esperienza condotta fino al dicembre '97, i risultati consentono alcune positive considerazioni generali. In primo luogo la congruità della scala regionale rispetto alle funzioni attribuite, in sintonia con gli indirizzi di "funzionalità" e "adeguatezza" della legge 59/97 (legge Bassanini)

chiamati a presiedere il processo di trasferimento delle competenze statali.

In secondo luogo la corrispondenza con l'articolazione "a rete" per la difesa civica che, seppure con difficoltà organizzative e finanziarie, si va completando in ambito regionale e vede nelle Province, nei Comuni singoli o associati e nelle Comunità montane i maggiori protagonisti.

Sul totale dei casi trattati in base alla legge 127/97, questa articolazione decentrata ha consentito infatti di sostenere in Toscana oltre il 50% degli interventi nei confronti dell'amministrazione statale, attraverso un positivo rapporto di consulenza e approfondimento con l'Ufficio regionale del Difensore civico.

In sostanza si può senz'altro affermare che l'art.16 ha rafforzato e in certi casi aperto linee di collaborazione dalle quali è lecito attendersi sviluppi di estremo interesse, anche sul piano della ricerca e della sperimentazione.

Non solo esce confermata l'autonomia del Difensore civico regionale e locale, ma si dà vita per la prima volta, con apposite relazioni al Parlamento, ad un costruttivo dialogo destinato ad accrescere il ruolo dell'Istituto di difesa civica sotto un duplice profilo: in rapporto alla individuazione di guasti e carenze della pubblica amministrazione e alla contestuale proposizione di modifiche e riforme, rafforzando in questo modo la stessa funzione dell'organo legislativo nazionale rispetto all'evoluzione interna e internazionale della tutela dei diritti.

Emerge in questa prima analisi una notevole eterogeneità nella tipologia delle richieste, anche rispetto ai quesiti sottoposti: da segnalazioni concernenti semplici disfunzioni a carenze informative, difficoltà nell'accesso ai procedimenti, contrasti per il mancato adempimento di atti necessari, richieste di documenti non necessari o talvolta già trasmessi, fino alla impossibilità di arrestare provvedimenti esecutivi nonostante la prova dei pagamenti effettuati.

Se l'esperienza mostra perfino una certa comprensione da parte di chi si rivolge agli uffici rispetto a difficoltà organizzative anche consistenti della pubblica amministrazione, sempre meno tollerabili vengono percepite quelle arretratezze e disfunzioni che colpiscono l'utente nella sua dignità personale e di cittadino.

Al di là della eterogeneità delle istanze, certi contenuti trovano maggiore o minore frequenza in rapporto alle caratteristiche socio-economiche dei diversi territori, ad esempio una certa prevalenza delle questioni fiscali in aree connotate da più intense attività produttive. Se questo ha richiesto approfondimenti su una serie di temi, interessante è anche il fatto che, su determinate questioni che attengono ad interessi più diffusi, le istanze, anziché da parte di singoli cittadini, sono state presentate da gruppi più o meno numerosi.

L'impegno che questa prima fase di applicazione della legge ha comportato per il Difensore civico regionale e per la rete dei Difensori locali va richiedendo ovviamente un comprensibile rafforzamento sul piano organizzativo e l'adeguamento di linee e criteri operativi in grado, consolidandosi nella opinione pubblica la conoscenza delle nuove funzioni esercitate, di rispondere alla prevedibile crescita delle istanze.

Anche questioni e temi significativi sollevano non solo l'opportunità di nuove ricerche ma anche opportuni livelli di coordinamento interregionale per verificare le diverse esperienze, sciogliere aspetti interpretativi che già si sono affacciati in questo primo scorcio di applicazione della legge ed elaborare indirizzi comuni rispetto alle prospettive della difesa civica.

5.4 Il ruolo crescente dell'informazione

Le carenti comunicazioni da parte dei Ministeri interessati riguardo all'innovazione introdotta dalla legge 127/97 hanno costretto l'Ufficio del Difensore civico ad un imprescindibile

lavoro di informazione nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, anche per delineare termini e criteri per l'esercizio delle funzioni attribuite.

Sotto questo profilo gli incontri realizzati in ambito regionale hanno fatto registrare un positivo interesse e favorito una collaborazione adeguata ai risultati attesi. Ma l'operatività della legge ha richiesto anche, a più riprese, una pregiudiziale informazione dell'opinione pubblica portata avanti attraverso ampi interventi su quotidiani nazionali e locali, oltre che su reti televisive e *network* toscani, con oneri finanziari comunque a carico del *budget* peraltro angusto del Difensore civico regionale.

Sono state utilizzate tutte le possibilità d'accesso ai media con il minor aggravio, privilegiando tuttavia i mezzi audiovisivi, più idonei a superare differenze d'età e gradi di istruzione. Non è stato comunque tralasciato l'utilizzo del mezzo scritto, anche nella forma del *depliant* informativo.

Per la migliore comprensione del messaggio si è fatto ricorso all'esposizione di "casi" concreti ed emblematici, con esplicito richiamo agli uffici statali più ricorrenti nella quotidianità del cittadino. Questo flusso di informazioni sull'attività, i poteri e le funzioni del Difensore civico regionale, si è tradotto in molteplici iniziative fra le quali merita segnalare:

- la diffusione in tutti i luoghi di aggregazione sociale della regione (biblioteche, associazioni, Uffici relazioni con il pubblico, Comuni, ecc.) di un "pieghevole" sulle nuove competenze del Difensore civico regionale;
- l'utilizzo degli accessi disponibili sulla Terza rete Rai;
- gli interventi del Difensore civico e di suoi collaboratori in programmi di cultura e attualità su alcune televisioni locali, quasi sempre corredati da brevi filmati e schede grafiche sulle nuove competenze;
- la realizzazione di programmi radiofonici locali centrati sull'azione del Difensore civico;

- i frequenti incontri con la stampa e i numerosi comunicati che hanno contribuito allo sviluppo dei rapporti con gli organi di informazione, ottimizzando la visibilità e la più larga conoscenza sull'operato del Difensore civico.

Nel complesso si è trattato di un impegno non indifferente, assecondato con immediatezza anche dalla Regione Toscana, ma che ha comportato un comprensibile seppur breve slittamento nei tempi di applicazione della legge divenuta pienamente operativa dal settembre 1997.

Questo particolare impegno a carattere informativo, e l'esperienza maturata sullo specifico valore della comunicazione, hanno consentito l'avvio di una riflessione più generale sugli strumenti di comunicazione.

Nuovi valori e nuove prospettive richiedono infatti l'adozione di strategie più avanzate della comunicazione da parte della pubblica amministrazione, nella quale anche il cittadino utente rivendica un ruolo di protagonista, di pari passo con la crescita quantitativa e qualitativa delle relazioni. In una visione sempre più integrata delle risorse e delle politiche, i flussi informativi sui servizi e i reali processi di sviluppo si vanno infatti profilando come un aspetto cruciale per l'efficacia del rapporto fra amministrazioni e cittadino.

Nell'ambito delle relazioni istituzionali la comunicazione assume ancora una rilevanza per lo più formale, permeata dalla cultura dominante dell'atto e del procedimento amministrativo anziché orientata al "risultato". Una visione spesso ridotta a semplice passaggio di notizie, anziché sostenuta da una strategia destinata ad accrescere nuovi livelli di efficienza dei servizi e di partecipazione dei cittadini.

Anche questo Ufficio è consapevole della necessità di rivedere metodi e processi di comunicazione, all'altezza di uno sviluppo che caratterizzi l'evoluzione da cittadino "amministrato" a cittadino cosciente dei propri diritti e doveri.

All'impegno portato avanti su questi temi dalla Regione in un'ottica federalista, corrisponde oggi una positiva crescita nell'uso dei media informativi da parte delle amministrazioni

locali, aziende municipalizzate, unità sanitarie, indicativa della ricerca di un contatto più diretto con i cittadini.

Si tratta naturalmente di guardare allo sviluppo delle comunicazioni come processo di relazione attiva delle politiche di intervento, garante di progetti ed azioni e quindi capace di aggiungere valore ai servizi pubblici, nella logica che questi non possono chiamarsi tali se non attivano efficaci canali di informazione e comunicazione con i cittadini.

6 IL CONTROLLO "SOSTITUTIVO" SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI

Nell'obiettivo di una sostanziale riduzione del controllo di legittimità sugli atti degli enti locali, l'art.17, comma 45, della legge 127/97 ha stabilito che "Qualora i Comuni e le Province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal Comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro 60 giorni dal conferimento dell'incarico".

Si tratta di un potere "sostitutivo" di grossa valenza che interviene dopo una preliminare fase di diffida e che ha inserito il Difensore civico regionale nella soluzione di procedimenti spesso originati da conflittualità e lesioni di diritti e interessi sia delle collettività che del privato cittadino.

6.1 La sperimentazione operativa in atto

La norma ha determinato più di altre disposizioni della legge 127/97 che pure riguardano la figura del Difensore civico, un'esigenza di ripensamento delle abituali modalità di intervento, aprendo un campo di dibattito e offrendo un'utile occasione di approfondimento.

L'opportunità offerta dalla presente Relazione, oltre che per un quadro degli interventi effettuati (con riferimento ai casi di maggiore interesse), consente di segnalare i quesiti che l'Ufficio si è posto nell'esame delle singole questioni e le soluzioni individuate, ovviamente senza la pretesa di attribuire ad esse valore diverso da quello di una sperimentazione operativa, auspicando anzi nuove possibilità di confronto con le esperienze fatte in altre Regioni alla ricerca di interpretazioni uniformi da parte di tutti i Difensori civici regionali.

6.1.1 *I problemi di interpretazione*

Il primo punto di riferimento, e non poteva essere altrimenti, è stato il Comitato regionale di controllo, che tale attività “sostitutiva” ha svolto sino all’entrata in vigore della legge 127/97. La collaborazione prestata dal Comitato e l’interesse dimostrato dal Consiglio regionale hanno consentito all’Ufficio di operare quanto meno mantenendo una linea coerente nei confronti delle varie istanze pervenute.

Molti punti critici di interpretazione della norma sono stati in tal modo risolti, ma ciò non toglie che permangano dubbi legati soprattutto alla valutazione complessiva del sistema delineato dal legislatore ed al valore che si è voluto attribuire alla riforma.

Così, ad esempio, si è posto il quesito se attribuire all’art. 17 un valore “forte”, interpretando la disposizione come un segnale di radicale cambiamento del sistema dei controlli sugli atti (con attribuzione al Difensore civico regionale di una competenza di natura generale, anche al di fuori dei casi espressamente contemplati dalla legge), ovvero preferire una lettura “moderata”, che se da una parte valorizza il dato letterale della norma, dall’altra rischia di creare confusione, moltiplicando i soggetti titolari del potere di controllo e mantenendo per ciascuno di essi le procedure previste da leggi speciali.

La risposta al quesito non può che essere data dal legislatore regionale, il quale dovrà chiarire non solo il nuovo ruolo del Difensore civico, ma soprattutto il rapporto che deve intercorrere tra questi e gli altri soggetti cui sono rimasti poteri di controllo sugli atti degli enti locali. Il riferimento è non solo al Co.re.co. ma anche, ad esempio, al Presidente della Giunta regionale (per le omissioni relative al rilascio delle concessioni edilizie) oppure, in alcuni casi, al Presidente della Provincia (su delega regionale).

Alla presente Relazione si allega il testo del parere richiesto al Comitato di consulenza tecnico-giuridica del Consiglio regionale in merito ad alcuni problemi applicativi della norma. Le considerazioni che seguono hanno lo scopo di illustrare su

alcuni punti di maggior interesse le ragioni che hanno spinto l'Ufficio a richiedere il parere del Comitato, e di sottolineare una serie di problematiche non ancora completamente risolte.

a) *Definizione di atto obbligatorio per legge*

Si è posta la necessità di fare chiarezza, ai fini dell'intervento di natura sostitutiva, sugli elementi di identificazione degli atti la cui adozione è obbligatoria per legge. Esclusa la possibilità di fare riferimento a classificazioni per intere tipologie di atti, metodo che avrebbe rischiato di limitare troppo il campo di osservazione, e nella consapevolezza di dover procedere comunque ad un'analisi caso per caso, si è sentita l'esigenza di strumenti e punti certi di riferimento per fornire risposte omogenee.

Il problema non è nuovo. D'altra parte la norma riprende, per molti aspetti, la formulazione dell'art. 48 della legge 142/90, spostando la competenza da un organo ad un altro, ma non modificando il riferimento alla mancata adozione di "atti obbligatori per legge". Poiché l'obbligatorietà non poteva che essere individuata in rapporto al tipo e alla misura della discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nell'emanazione dell'atto, si è ritenuto opportuno chiedere il parere giuridico cui si faceva riferimento.

Il problema si è posto in particolare per i regolamenti, "atti amministrativi generali a contenuto normativo". Il dubbio, prodotto anche dall'attribuzione al Co.re.co. della competenza in materia di mancata adozione dei regolamenti sul procedimento amministrativo e sull'accesso agli atti (art. 17/91 legge 127/97), e dunque di una possibile esclusione dell'intervento del Difensore Civico in ipotesi analoghe, si risolve solo dopo aver chiarito la natura dei regolamenti, e dopo aver scelto se enfatizzare la natura "amministrativa" e non invece l'autonomia politica che caratterizza gli stessi.

Esprimere una preferenza per la prima soluzione equivale naturalmente a concludere per la competenza del Difensore civico anche per le ipotesi di mancata o ritardata adozione dei regolamenti. Una volta scelta questa impostazione è però op-

portuno riflettere sulle conseguenze che ne derivano e su quali poteri dovranno essere riconosciuti al Difensore civico nel caso in cui la legge espressamente richieda all'Ente locale (in caso contrario non si porrebbe neppure un problema di adempimento "obbligatorio") l'emanazione di un atto regolamentare per dare attuazione concreta alle disposizioni in essa contenute.

La risposta non può essere univoca. Si deve distinguere l'ipotesi che sia la medesima legge a stabilire il termine entro il quale il regolamento deve essere approvato (in questo caso non dovrebbero esservi dubbi sui poteri di natura sostitutiva attribuiti al Difensore civico), dal caso in cui tale termine non sia stato indicato o, seppur indicato, sia un termine ordinatorio, rimesso quindi alla discrezionalità dell'amministrazione locale.

Riconoscere al Difensore civico, anche in questa seconda ipotesi, il potere di assegnare un termine all'amministrazione locale per adempiere, rischia di invadere l'autonomia regolamentare ad essa riconosciuta¹³.

b) L'autorità competente a fissare il termine

Il comma 45 dell'art. 17 non contiene indicazioni in merito all'individuazione dell'autorità competente a stabilire quel "congruo termine" decorso il quale si può parlare di ritardo nell'adozione dell'atto o di omissione dello stesso.

Il dato letterale farebbe pensare ad un potere rimasto al Comitato regionale di controllo, essendo questo l'unico soggetto contemplato nei commi immediatamente precedenti. Conclusione che però appare difficilmente compatibile con la successiva attribuzione della competenza operativa ad un altro organismo, e cioè al Difensore civico. Infatti, come potrebbe il Co.re.co. dare un termine per adempimenti che non

¹³ Soprattutto tenuto presente che, per gli Enti locali, il potere regolamentare è la forma con cui l'Ente locale esprime la propria funzione normativa e di indirizzo politico.

rientrano più sotto il suo controllo e che pertanto non è neppure tenuto a conoscere?

Unica soluzione credibile è quella di attribuire allo stesso Difensore civico il potere di indicare un termine ai Comuni e alle Province per provvedere agli adempimenti previsti dalla legge, senza con ciò escludere che il termine stesso possa essere stabilito da un soggetto diverso (ad esempio dallo stesso Co.re.co., prima della trasmissione degli atti al Difensore civico).

È necessario fissare, pur nell'ambito di una discrezionalità di azione da parte del Difensore civico, dei parametri sicuri di riferimento per la determinazione del termine in relazione alla differente complessità degli atti richiesti. In mancanza, il termine dovrà essere preferibilmente abbastanza lungo per evitare il rischio di rendere impossibili gli adempimenti richiesti.

Analogo discorso può essere fatto per i criteri cui far riferimento nella scelta della persona da nominare, per la determinazione delle modalità e dei termini per gli adempimenti ad essa spettanti, nonché per la retribuzione da riconoscere ai commissari nominati. Si tratta di parametri che al momento mancano e che potranno eventualmente essere indicati nella legge di riordino dei controlli sugli atti degli enti locali, cui la Regione sta lavorando.

c) Il comportamento del Difensore civico in caso esistano rimedi alternativi specifici

Il Difensore civico è un organo di tutela alternativo per sua natura ai rimedi giurisdizionali ed ha tra i suoi obiettivi quello di trovare soluzioni rapide ed informali a questioni che, in sede di ricorso giurisdizionale, non riuscirebbero a giungere ad una conclusione se non in tempi molto lunghi.

Sotto questo profilo, l'azione del Difensore civico svolge una funzione potenzialmente decongestionante per l'amministrazione della giustizia, in particolare di quella amministrativa.

A titolo esemplificativo si possono indicare due situazioni certe nelle quali è quantomeno legittimo chiedersi se esista o meno un potere di nomina di un commissario *ad acta* in capo al Difensore civico regionale. Il ricorso al principio di specialità, pur valido in via generale, in questi casi non sembra riesca ad eliminare completamente le incertezze.

1. Inadempimenti contrattuali da parte di un Comune. La fonte regolativa del rapporto tra le parti è sicuramente il contratto, ma l'adempimento di un contratto da parte del Comune è pur sempre un obbligo di legge. Anche il parere che è stato reso dal Comitato di consulenza tecnico-giuridica ha confermato l'esistenza di posizioni conflittuali in materia.
2. Inadempimenti in merito a richieste di concessione edilizia. La pedissequa applicazione del principio di specialità in questo caso mostra dei limiti, a meno di non voler dare un'interpretazione per certi versi "riduttiva" dell'attribuzione della competenza al Difensore civico regionale.

La disciplina del silenzio dell'amministrazione in materia di concessioni edilizie è contenuta nella legge 493/93, come modificata dall'art. 2 della legge 662/1996 (collegata alla finanziaria 1997). Il termine previsto per la conclusione del procedimento è di sessanta giorni dalla presentazione della domanda: tale termine può essere interrotto una sola volta qualora il responsabile del procedimento ritenga di dover chiedere all'interessato "...entro quindici giorni dalla presentazione della domanda," integrazioni documentali.

Decorso inutilmente il termine fissato dalla legge, è riconosciuta all'interessato la possibilità di "mettere in mora" l'amministrazione, chiedendo ad essa di adempiere entro 15 giorni dalla nuova richiesta.

Qualora il Comune non risponda "...l'interessato può inoltrare istanza al Presidente della Giunta regionale competente, il quale nell'esercizio dei suoi poteri sostitutivi, nomina entro i quindici giorni successivi un commissario *ad acta* che,

nel termine di trenta giorni, adotta il provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia”.

3. A prescindere dalla situazione esistente nella Regione Toscana (dove una legge regionale del 1984, modificata nel 1988 e quindi prima delle recenti modifiche intervenute nella materia, ha attribuito al Presidente della Provincia la competenza in caso di inerzia dell'amministrazione comunale, prevedendo però una ipotesi di silenzio rifiuto e non la nomina del commissario *ad acta*), si deve ritenere che per questo tipo di atti, sulla base del principio di specialità, la competenza rimanga in capo al Presidente della Giunta regionale e non al Difensore civico.

Soluzione che, se da una parte rispetta il tenore letterale delle norme, dall'altro evidentemente sfugge ad una impostazione sistematica e razionale della materia dei controlli, sottraendo al Difensore civico proprio la competenza per uno degli atti che più di altri incidono in modo immediato e diretto sugli interessi dei cittadini.

6.1.2 *La casistica*

Dei 26 casi trattati nel corso del 1997 (dei quali alcuni hanno trovato conclusione in questi primi mesi del 1998), solo in una occasione è stato nominato il commissario *ad acta*. Questo testimonia da un lato l'efficacia dell'intervento e dall'altro la piena collaborazione dimostrata nella maggior parte delle ipotesi da parte delle amministrazioni comunali interessate.

Efficacia che deve certo attribuirsi alla forza che riveste la stessa “minaccia” di un intervento di natura sostitutiva, con tutte le conseguenze, di natura “politica” ed economica che ne conseguono, ma che in molti casi è stata favorita da un comportamento collaborativo da parte dei Comuni.

Nella maggior parte dei casi le pratiche sono state aperte a seguito di segnalazione da parte del Co.Re.Co., cui le richieste continuano a giungere in prima istanza, e questo è

un'ulteriore testimonianza delle incertezze ancora esistenti in materia.

Nella scelta delle modalità di intervento, si è ritenuto che, pur trattandosi di un potere atipico fra quelli del Difensore civico, l'obbligo di nomina del commissario *ad acta* dovesse comunque essere inquadrato nell'esercizio dei poteri di mediazione e di ricerca alla soluzione dei problemi concreti, anziché imporre obblighi in modo rigido.

Di seguito sono esposti alcuni dei casi più rilevanti, con l'avvertimento che le questioni sono state classificate distinguendo tra quelle iniziate su istanza di parte e quelle promosse d'Ufficio.

6.1.3 *Questioni su istanza di parte*

1. Adeguamento al Prae (Piano regionale attività estrattive). Sono state esaminate due pratiche trasmesse dal Co.re.co. per mancato adeguamento al Prae da parte di due Comuni. La normativa di riferimento è la legge regionale 36/80 (art. 2 comma 4), come modificata dall'art. 2 della legge regionale 44/81.

a) Un Comune capoluogo di provincia, in conflitto con l'amministrazione regionale, si rifiutava di applicare il Prae, che prevedeva l'ampliamento di una cava presente nel territorio. L'intervento del Difensore civico, preso atto della volontà dell'amministrazione comunale, minacciava la nomina del commissario *ad acta* in caso di mancata adozione di atti tesi ad esprimere una inequivoca volontà di adempiere.

Dopo una prima reazione, il Comune ha chiesto al Difensore civico una proroga dei termini, e alla Regione una nuova valutazione della situazione della zona interessata alla variante. La proroga era stata concessa e si era giunti ad una proposta di modifica al Prae, che sembrava condivisa anche dal Comune i cui tecnici avevano sottoscritto la proposta tecnica.

Il Comune ha però dato parere negativo alla proposta avanzata dalla Giunta regionale, ritornando sulle precedenti posizioni. Il Difensore civico regionale non ha potuto che prendere atto della volontà del Comune di non dare attuazione agli obblighi di legge, peraltro dopo avere dato la propria disponibilità ad un confronto con la Regione, che però appunto confronto e mediazione significa.

Quindi l'Ufficio ha dovuto procedere alla nomina di un commissario *ad acta*, anche se – dopo pochi giorni – il Consiglio regionale ha approvato una nuova “variante” al Prae, in difformità dalla proposta di Giunta¹⁴, accogliendo di fatto le richieste del Comune¹⁵.

- b) La seconda pratica è più semplice, infatti sembrava che qui non ci fosse stato adeguamento perché non c'era più attività estrattiva e quindi sono stati effettuati accertamenti per verificare se effettivamente il Comune avesse documentato tale affermazione, prima di passare alla diffida per la nomina del Commissario *ad acta*. È risultato che la documentazione era stata prodotta ma non trasmessa dal competente ufficio al Co.re.co., per cui la pratica è stata archiviata.

¹⁴ È probabile che la delibera del Consiglio sia oggetto di prossima impugnativa per illegittimità da parte dei soggetti interessati all'attuazione del Prae: senza voler intervenire su una valutazione di eventuale competenza del giudice amministrativo, la coerenza logica di un procedimento amministrativo che – dopo un'istruttoria che trova una soluzione mediata fra tecnici della Giunta e del Comune – si conclude accogliendo le proposte scaturenti dalla posizione originaria del Comune, non può non suscitare perplessità, anche da un punto di vista di rapporti fra autonomie locali e regionali. Se queste devono infatti ispirarsi all'art. 5 Cost. e al principio di sussidiarietà, l'autonomia non può essere intesa come potere dell'ente locale di ignorare gli indirizzi programmatici regionali, che è tenuto per legge ad attuare, semplicemente perché non li condivide, anche considerato che non ha attivato gli strumenti di ricorso giurisdizionale contro di essi (il Comune in questione non ha impugnato infatti il Prae, che riteneva lesivo della propria autonomia, ha però ritenuto di avere il diritto di adottare atti deliberativi che dichiaravano di non dargli attuazione: si tratta di una posizione che non può non destare perplessità).

¹⁵ In realtà hanno pesato molto le pressioni di un Comitato formatosi per protestare contro l'ampliamento di una cava (previsto dal Prae): Comitato che si qualificava come “ambientalista” ma che in realtà si componeva in massima parte di soggetti residenti nella zona.

2. Mancata adozione del bilancio consuntivo. Un Comune capoluogo di provincia non aveva presentato il rendiconto consuntivo nei termini. La normativa di riferimento è l'art. 55, comma 8, della legge 142/90 e, per l'obbligo di presentazione ai consiglieri della proposta venti giorni prima, l'art. 69, comma 2, della legge 77/95. È stato diffidato con termine brevissimo ed ha provveduto alla predisposizione degli atti necessari all'adozione del bilancio stesso. Sulla base di questa segnalazione è partita anche una iniziativa d'Ufficio (vedi punto 6.1.4).

3. Mancata liquidazione indennità di esproprio:

a) in un primo caso l'intervento è stato attivato su segnalazione del Difensore civico comunale e l'amministrazione locale si è adeguata nei termini indicati, pagando l'indennizzo.

b) in un secondo caso si trattava del mancato pagamento dell'indennizzo di oltre un miliardo di lire. Dopo una prima risposta interlocutoria in merito ad adempimenti tecnici, l'indennizzo è stato liquidato.

4. Mancata riscossione della tassa di occupazione spazi ed aree pubbliche da parte di due Comuni. Normativa di riferimento: art. 54, comma 1 del d.lgs. 507/93 (occupazione suolo pubblico in concessione) e art. 44 dello stesso d.lgs. (passi carrabili).

Si tratta di una serie di richieste trasmesse dal Co.re.co aventi natura analoga. In alcuni casi il Comune si è adeguato alle richieste formulate, per altri sono in corso accertamenti tecnici. L'attività svolta dall'Ufficio in ipotesi come queste non prevede un esame del merito delle richieste, ma il controllo e la verifica dell'adempimento delle prescrizioni indicate dagli organismi tecnici competenti.

5. Mancato versamento contributi previdenziali (Cpdel e Inadel) da parte di un ente culturale dipendente dal Comune. La fonte normativa è quella che prevede l'obbligatorietà di tali contributi (legge 440/87 art. 22).

È curioso rilevare che l'amministrazione statale non ha dato corso ai procedimenti esecutivi, ma ha chiesto al Difensore civico di nominare il commissario *ad acta*. Il Difensore civico ha diffidato e l'ente ha deliberato il pagamento dei contributi non versati.

6. Mancato rilascio della concessione edilizia da parte del Comune (d.l. 398/93 convertito in legge 493/93 e successive modifiche). L'Ufficio oltre ad intervenire per superare l'inerzia, ha sollevato la questione relativa alla determinazione della competenza a nominare il commissario *ad acta*, alla luce delle recenti riforme legislative. Il problema è in fase di studio.

7. Mancata determinazione del danno economico subito dall'amministrazione comunale in dipendenza di rescissione del contratto. La questione riguardava il rifiuto, da parte di un Comune capoluogo di provincia, nel quadro di un rapporto di credito riconosciuto quanto al saldo nei confronti di una ditta fallita, del conferimento all'asse fallimentare dei crediti del fallito nei confronti dell'amministrazione - ritenendoli presuntivamente compensati con i crediti che l'amministrazione vanta nei confronti del fallito - mediante la dimostrazione distinta delle spese sostenute dalla stessa amministrazione, con una distorsione dell'applicazione della compensazione *ex art. 56* della legge fallimentare, disposizione cui non viene fatto per di più riferimento espresso.

Si è ritenuto che l'amministrazione dovesse almeno fornire tale documentazione distinta, adottando un atto strumentale al saldo di una posizione debitoria della stessa amministrazione, e chiarire la sua posizione sul punto della compensazione. A questo fine l'Ufficio ha dato all'amministrazione un termine di trenta giorni per la presentazione del rendiconto prima della nomina di un commissario *ad acta*.

Superate alcune perplessità manifestate in punto di competenza, l'amministrazione comunale ha successivamente provveduto a trasmettere nota di descrizione analitica ritenuta dall'Ufficio soddisfattiva e idonea a definire i termini reali della compensazione.

8. Mancata pubblicazione di una deliberazione di utilizzazione di una graduatoria da parte della Comunità montana. In questo caso si sfiorava la responsabilità penale (il predecessore del Presidente della Comunità montana in carica si era rifiutato di pubblicare una delibera). La fonte normativa è l'art. 47 della legge 142/90. Effetto della omessa pubblicazione della graduatoria era stata la mancata assunzione della persona.

A seguito della diffida del Difensore civico (che si riservava anche accertamenti in merito all'eventuale obbligo di rapporto all'Autorità giudiziaria), la Comunità montana si è attivata immediatamente, sanando l'irregolarità. In questo caso è stata data un'interpretazione estensiva dell'art. 17, comma 45, ritenendolo applicabile a tutti gli Enti locali subregionali¹⁶.

9. Richiesta di nomina del commissario *ad acta* per l'adozione di un regolamento ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 507/93 (imposta sui cartelloni pubblicitari). Il caso ha posto il problema di interpretazione cui si accennava sopra, e su di esso è stato richiesto il parere del Comitato¹⁷.

10. Un avvocato si è rivolto al Difensore civico per chiedere la nomina di un commissario *ad acta* per la nomina del Difensore civico comunale. La richiesta si basava sul fatto che egli aveva svolto, con provvedimento *ad hoc*, una funzione attribuita dal regolamento al Difensore civico comunale in occasione di un *referendum* cittadino. È stato fatto presente che non si trattava di atto obbligatorio per legge, considerato che

¹⁶ Anticipando una riflessione che è oggetto del parere del Comitato, c'è anche da tenere presente che, nel quadro di una interpretazione sistematica dell'articolo 17/45, esso è applicabile anche alle Comunità montane. Infatti, l'art. 49 della legge 142/90 (tuttora in vigore, a differenza del precedente art. 48 abrogato anche dalla legge 127/79, espressamente dall'art. 17/31, oltre che implicitamente attraverso il 17/45) dispone che "...salvo diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti, alle unità sanitarie locali, ai consorzi, alle unioni di comuni e alle comunità montane si applicano le norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e per le province."

¹⁷ Alla luce del quale sarà opportuno riflettere sull'opportunità di proseguire con gli adempimenti previsti dall'art. 17/45, se la questione non sarà nel frattempo risolta con l'adozione del regolamento da parte del Comune.

l'art. 8 legge 142/90 dispone che i Comuni "possono", e non "devono" nominare un Difensore civico.

11. Un gruppo consiliare di minoranza chiedeva al Difensore civico di accertare circostanze e verificare la legittimità di alcuni atti del Comune. Il Co.re.co., fra i destinatari della nota, paventava la possibilità di rivolgersi all'Ufficio del Difensore civico per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Il Difensore civico ha fatto presente che i consiglieri hanno poteri propri di verifica (accesso agli atti, interrogazione, interpellanza ecc.) e che dunque non si configurava l'esigenza di un intervento sostitutivo, soprattutto in caso di mancato espletamento preventivo e senza successo di tali diritti.

Le denunce successive potevano eventualmente essere oggetto di esame su dettagliata istanza che specificasse meglio le illegittimità e la normativa violata, mentre la documentata necessità da parte del Comune di recuperare certi crediti avrebbe potuto portare alla nomina di un commissario *ad acta*.

6.1.4 Azioni promosse d'ufficio

L'Ufficio ha chiesto al Co.re.co. (titolare dei poteri di controllo sui bilanci) l'elenco dei Comuni che, alla scadenza del termine previsto dalla legge, non avevano ancora approvato il rendiconto consuntivo. Tale azione ha consentito, con procedura molto snella, di avere un quadro complessivo sullo stato dell'obbligo di rendiconto, ed ha permesso interventi mirati ed efficaci. Tutti i Comuni "ritardatari" hanno approvato il bilancio entro il mese di luglio (solo un Comune nei primi giorni di agosto).

6.2 Il progetto di legge regionale sui controlli "sostitutivi"

La Giunta regionale ha di recente approvato per l'invio al Consiglio regionale toscano una proposta di legge in materia di controlli preventivi e sostitutivi sugli atti degli enti locali.

Tale proposta si è resa necessaria per adeguare la normativa regionale alle novità intervenute con la legge 127/97. Riguardo al testo della proposta, questo Ufficio si è incontrato più volte con il Dipartimento affari giuridici della Presidenza rappresentando le seguenti osservazioni¹⁸:

a) *sull'art. 43 del progetto di legge*

Il terzo comma esclude alcuni controlli sostitutivi dall'azione del Difensore civico. In via preliminare è opportuno riflettere su un punto concettuale. Premesso che anche il parere del Comitato tecnico consultivo del Consiglio regionale della Toscana, pur individuando “specifiche tipologie di atti” non era poi univoco nell'esemplificare tali tipologie, c'è da pensare alla *ratio* ispiratrice dell'art. 17, comma 45, della legge 127/97.

Se cioè questa legge ha inteso semplicemente spostare dal Co.re.co. al Difensore civico il controllo sostitutivo, attribuendo a quest'ultimo competenze che ne snaturano il ruolo di monitoraggio e tutela sul rispetto dei diritti dei cittadini. Oppure, come ebbe modo di chiarire anche il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, si riconduce il controllo sostitutivo proprio nella logica della tutela e del monitoraggio sul rispetto di tali diritti: controllo sostitutivo inteso non più come un controllo amministrativo sugli enti, ma come un ulteriore strumento di tutela azionabile dai cittadini attraverso il Difensore civico per tutelarsi di fronte ad inerzie ed omissioni dell'amministrazione.

In questa ottica diventano residuali e tassative le esclusioni dal controllo sostitutivo di cui al comma terzo: non vi rientra certamente, ad esempio, il potere sostitutivo del Presidente della Provincia in caso di diniego del Comune al rilascio della concessione edilizia, caso tipico di nomina di commissario *ad acta* a tutela del cittadino.

Saranno da escludere dal controllo sostitutivo solo quei casi in cui la legge preveda espressamente un procedimento particolare (es. art. 17, comma 90, in caso di potere sostitutivo

¹⁸ Tali osservazioni hanno costituito il contenuto di una lettera inviata dal Difensore civico al Presidente della Giunta regionale toscana.

del Co.re.co a fronte di mancata adozione di alcuni regolamenti comunali, o di mancata adozione del bilancio preventivo dell'ente locale, o di mancata modifica del conto consuntivo), oppure preveda un controllo che abbia la natura di controllo politico sull'ente nell'esercizio di funzioni delegate dallo Stato o dalla Regione e che giustifichi in tal senso un tipo di controllo in capo a soggetti quali il Presidente della Giunta regionale oppure un controllo di tipo amministrativo in capo al Co.re.co.

A prescindere da questo tipo di scelta (se ampliare o meno il controllo sostitutivo in capo al Difensore civico nel senso di prevederlo come strumento generale a tutela dei cittadini e non più come mero controllo amministrativo) è comunque auspicabile che si proceda ad un'indicazione più chiara delle "specifiche categorie di atti" escluse dall'art. 43 comma 3 del progetto, poiché una simile indicazione generica rischia di creare conflitti e incertezze ogni volta che si vada ad incidere sulla materia dei controlli sostitutivi.

b) *sull'art. 44 (iniziativa).*

L'articolo prevede una iniziativa su richiesta dei soggetti destinatari dell'intervento o dei portatori di interessi diffusi, qualora l'atto interessi la generalità della popolazione. Sembrerebbe escludersi il potere d'Ufficio del Difensore civico. Nell'ottica sopra descritta, di intervento a tutela del cittadino e del "buon andamento dell'amministrazione": chiarita la *ratio* della norma che tendeva a non vedere il Difensore civico "messo in mora" in caso di inadempimenti per nomine a lui non richieste, è da approfondire la problematica con riguardo ad atti, senz'altro individuati con certezza anche nel parere del Comitato tecnico-giuridico del Consiglio regionale della Toscana, come "obbligatori per legge", quali la nomina o la sostituzione di membri dei Consigli di amministrazione di enti o consorzi pubblici.

Qui è difficile ipotizzare che "l'interessato" chieda l'intervento del Difensore civico eppure esiste un generale in-

teresse di tutela che vorrebbe che l'ente funzionasse correttamente.

Senza voler prevedere un obbligo di intervenire d'ufficio, si propone dunque di riprendere integralmente, per quanto riguarda il Difensore civico, la formulazione della legge regionale 4/94 che dà al Difensore civico il potere di intervenire anche d'ufficio, ampliandone la portata e l'applicabilità (come peraltro è indiscusso attualmente) anche al caso della nomina del commissario ad *acta*.

In merito sembrano infatti importanti due rilievi:

1. L'art. 17, comma 45, lascia aperto al Difensore civico il potere d'intervenire anche d'ufficio (addirittura l'obbligo). La previsione di diverse modalità di intervento è discutibile da un punto di vista di legittimità costituzionale sotto due profili:
 - creerebbe disparità di trattamento fra cittadini toscani e cittadini che in altre regioni si rivolgono al Difensore civico e quindi violerebbe il principio di uguaglianza;
 - c'è da chiedersi se regolamentare in modo così capillare l'intervento del Difensore civico non costituisca violazione dell'art. 117 Cost., considerato che il principio fissato dall'art. 17, comma 45, è chiaro nel prevedere un intervento del Difensore civico in tutti quei casi in cui è omesso un atto obbligatorio per legge, senza in alcun modo subordinarne la possibilità di intervento alle richieste dell'interessato o di altri soggetti.
2. I parametri internazionali in materia di Difensore civico (si ricorda per tutti la risoluzione 48/134 del 1993 dell'Assemblea Generale e la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 30 settembre 1997), prevedono espressamente l'obbligo per gli Stati (e dunque anche per la Regione che ha provveduto con la legge regionale 4/94) di prevedere il potere del Difensore civico di intervenire d'ufficio, a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo.

Le previsioni dell'art. 44 si pongono in contrasto con tale garanzia, se la inquadrano nell'ottica generale sopra illustrata di potere attribuito¹⁹ al Difensore civico a tutela dei cittadini.

¹⁹ Al riguardo le ultime indicazioni sul progetto di riforma per la difesa civica elaborate dalla prima Commissione parlamentare Affari costituzionali (vedi appendice).

7 GLI INTERVENTI NEGLI ALTRI SETTORI

L'attuazione della "legge Bassanini", pur in questa prima fase di sperimentazione, ha comportato per l'Ufficio il confronto pressoché con tutti i settori operativi dell'amministrazione statale: scuola, servizi, attività produttive, infrastrutture, ambiente, immigrazione, informazione, finanze, ecc.

La progressiva integrazione delle funzioni di difesa civica esercitate nei due versanti dell'amministrazione statale e regionale, anche per la spinta impressa dai processi di innovazione istituzionale, è destinata naturalmente a produrre una nuova configurazione del ruolo del Difensore civico.

La parte che segue riferita agli interventi dell'Ufficio negli altri settori tiene conto pertanto della prevalente attività svolta in rapporto al complessivo sistema regionale e locale, sulla base delle competenze statutarie e dell'ordinamento prefigurato dalla legislazione regionale.

L'obbligo fissato dalla stessa legge 127/97 di relazionare al Parlamento limitatamente ai compiti esercitati nei confronti dell'amministrazione periferica dello Stato ha contribuito al mantenimento di una impostazione ancora settoriale, che si auspica possa rapidamente essere superata dal riconoscimento costituzionale della difesa civica e quindi dalla sostanziale "unitarietà" dell'azione istituzionale del Difensore civico.

Anche su questo versante le richieste dei cittadini hanno riguardato si può dire tutti i campi della vita organizzata. E' un fatto tuttavia che una congrua parte dell'attività dell'Ufficio continua ad essere impegnata su temi e problemi che fanno capo alla "sicurezza sociale", nonostante i risultati che la Toscana indubbiamente può vantare nel panorama nazionale.

La costruzione del nuovo *Welfare* si presenta quindi con l'urgenza di un passaggio irrinunciabile, in termini di solidarietà, nuova fiscalità, livelli di efficienza. La crisi di equità e di efficacia legata ai mutamenti della struttura economica e sociale, ma anche alle conseguenze demografiche, all'assenza di ri-

forme, all'evoluzione dei costi e alla progressiva burocratizzazione dei meccanismi di tutela, hanno aggravato storiche arretratezze e inefficienze non più sostenibili.

Al disagio sociale si aggiunge poi il rischio di un progressivo impoverimento di strutture pubbliche cui in Europa è affidata la stabilità del benessere e la tutela dei diritti individuali e collettivi. Se la crescita deve adeguarsi agli effettivi bisogni sociali, e non viceversa, occorre che i livelli di decisione e di spesa siano ricondotti alla visibilità dei cittadini.

La prospettiva regionale per una forte integrazione, a livello comunale, di settori, strutture e risorse, è certo la strada per un adeguamento agli *standards* delle realtà europee. Una politica innovativa che colmi la frattura aperta tra categorie protette e non protette, e punti ad una effettiva programmazione della spesa sociale, a nuove procedure e all'avvio di progetti ancorati alla valorizzazione di tutte le risorse umane e sociali.

7.1 Le problematiche in campo sanitario

La sanità è uno dei settori nei quali il cittadino si trova più frequentemente a contatto con l'amministrazione pubblica. La materia presenta anche temi di particolare complessità che, da un lato, vedono cumularsi norme statali, regionali, regolamenti e direttive delle Usl; dall'altro, anche a fronte dei vincoli imposti dalle risorse, richiedono al Difensore civico una continua opera di "bilanciamento" per l'attuazione di "diritti sociali" che si configurano come diritti soggettivi, garantiti dalla Costituzione e dal diritto internazionale.

Molteplici sono i motivi che spingono il cittadino a ricorrere al Difensore civico, per lo più legati a problemi organizzativi: smarrimento di documentazioni cliniche, rilascio a terzi di certificazioni riservate, errate tariffazioni ed esenzioni, mancata consegna del verbale di visita per invalidità civile, erronee procedure sul "consenso informato", difficoltà ad accedere a visite specialistiche, analisi domiciliari, prestazioni diagnostico-strumentali, ecc.

Una serie di difficoltà si legano poi alle estenuanti liste di attesa per trattamenti radioterapici e chemioterapici a pazienti oncologici, e per interventi chirurgici; oppure alla scarsa trasparenza in generale delle liste, che dovrebbero essere accessibili e controllate dal Direttore sanitario di presidio. Ma frequenti sono anche i casi dovuti a mancanza di letti e servizi essenziali; alla carenza di reattivi chimici in laboratori di analisi; alla mancanza di farmaci in farmacie ospedaliere, a incidenti in reparti di cura, fino a comportamenti scorretti di personale sanitario e amministrativo.

La conflittualità si è estesa spesso al cosiddetto “intervento inadeguato” (medico-diagnostico o curativo-chirurgico), quando gli utenti lamentano di essere stati curati od operati male. Si tratta di un campo nel quale ovviamente l'Ufficio non ha competenze per intervenire nel merito e che in generale i Difensori civici di altre regioni rimettono a valutazioni di responsabilità civile, limitandosi a trattare le disfunzioni amministrative.

Quando si passi ad ipotesi di responsabilità civile, penale o deontologica, le sedi di tale accertamento saranno la magistratura ordinaria per quanto riguarda la responsabilità civile o penale e, per la responsabilità deontologica, l'ordine professionale.

Posto tuttavia che il ricorso al giudice non risolve in generale eventuali problemi organizzativi, l'Ufficio del Difensore civico toscano fa ricorso ad un gruppo di medici legali provenienti dalle varie Aziende sanitarie che valutano i casi sottoposti, rilevando l'opportunità o meno di approfondire nelle sedi adeguate gli aspetti relativi alla responsabilità professionale, alla luce della documentazione sanitaria acquisita e dei chiarimenti richiesti all'operatore sanitario.

Nella eventualità di fattispecie che possano configurare responsabilità civile, viene data comunicazione all'utente e all'Azienda sanitaria perché attivi le procedure risarcitorie e assicurative. In questo modo si evita il rischio di un'azione giudiziaria infondata e, suggerendo eventuali modifiche, si stimola un approfondimento su problemi organizzativi o di

comportamento. Ma anche nella eventualità di transazioni fra cittadino e compagnia assicurativa dell'Azienda è bene sia un legale di fiducia ad assistere il cittadino nella transazione, un compito che sarebbe improprio per l'Ufficio del Difensore civico.

Sul terreno delle procedure relative al "consenso informato" si registra un progressivo adeguamento che ha contribuito a ridurre i motivi di contrasto, soprattutto a seguito della diffusione dei Comitati Etici locali, anche se non appare del tutto superata una visione ancora tesa a "scaricare" la struttura e l'operatore di eventuali responsabilità.

La ricerca scientifica e l'impatto delle tecnologie vanno poi aprendo problematiche di grande rilievo, che mettono in discussione principi e diritti inviolabili della persona umana. In questo senso i nuovi impegni di tutela che si coagulano sull'Ufficio, sia in direzione della Commissione nazionale e regionale di "bioetica", sia nei confronti dei Comitati Etici locali presso ogni unità sanitaria toscana.

Il complesso delle questioni solleva quindi anche il bisogno di una legislazione regionale che razionalizzi le competenze fra difesa civica istituzionale, tutela aziendale e impegno delle associazioni di volontariato, allo scopo di eliminare confuse sovrapposizioni e dare certezza ai cittadini sui diversi ruoli della tutela.

A questo proposito, su proposta del Difensore civico, e per iniziativa dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, è in discussione una proposta di legge per armonizzare i vari momenti di tutela nel campo sanitario e gli organismi coinvolti sia a livello aziendale (Asl e Azienda ospedaliera) che di associazioni di volontariato. Una legge chiamata a realizzare condizioni di certezza, superando resistenze e posizioni che rischiano di tradursi in un freno oggettivo per la piena estensione delle garanzie previste dalle Carte dei servizi.

D'altro canto i nuovi compiti affidati all'Ufficio del Difensore, che integrano ormai funzioni statali e regionali, vanno ampliando gli stessi contenuti della "rappresentanza civica",

non solo nell'ambito delle interrelazioni fra livello centrale e periferico ma anche in rapporto ai più ampi processi di partecipazione e al ruolo delle formazioni sociali, con particolare riferimento al volontariato che in Toscana riveste storicamente una notevole importanza su tutto l'arco dei servizi sociali.

7.1.1 Lo sviluppo della "Carta dei servizi" nel settore della tutela

La progressiva introduzione della "Carta dei servizi sanitari" ha contribuito generalmente a condizioni di tutela più favorevoli per i cittadini. Questo rafforzamento è andato avanti di pari passo alla istituzione degli "Uffici relazioni con il pubblico" presso ogni Azienda sanitaria e vede l'Ufficio del Difensore civico toscano impegnato nel sostenere il completamento della rete delle Commissioni miste conciliative anche presso le Usl di Livorno e Lucca, nonché le Aziende ospedaliere di Pisa, Siena e Careggi.

Le relazioni 1997 pervenute dagli "Uffici relazioni con il pubblico" delle Aziende sanitarie toscane, unitamente ad un attento esame delle numerose decisioni adottate dalle Commissioni miste conciliative, consentono di affermare che l'impianto della tutela tracciato fin dal 1995 da un gruppo di lavoro comprendente il Difensore civico regionale e suoi funzionari, da responsabili del Dipartimento diritto alla salute della Regione e dal presidente regionale del Tribunale per i diritti del malato, fatto proprio dalla Giunta regionale con deliberazione n. 4189 del 9 ottobre 1995 (direttiva per l'attuazione della Carta dei servizi e schema di regolamento per l'esercizio della tutela degli utenti) pur con ovvie difficoltà iniziali sta funzionando e merita senza ombra di dubbio di essere valorizzato e sostenuto.

Solo in due casi, su istanza dei cittadini interessati, l'Ufficio ha dovuto riprendere in esame altrettante decisioni adottate da Commissioni di due diverse aziende, proprio perché si trattava di fattispecie attinenti a presunta responsabilità pro-

fessionale sulle quali le Commissioni non erano giustamente entrate nel merito.

In un altro caso l'Ufficio ha fatto notare la disorganicità fra due pronunce successive riguardanti i compiti della Guardia medica. Il Direttore generale ha accolto le osservazioni del Difensore, provvedendo a integrare la prima pronunzia con le conclusioni più approfondite della seconda, e invitando peraltro il Difensore a partecipare al processo di riorganizzazione del servizio.

Solo poche Commissioni esaminano casi attinenti alla colpa professionale e, quando lo fanno, si limitano a valutarne gli aspetti deontologici o di organizzazione sanitaria. Questo conferma la bontà della proposta di legge n. 342/97 giacente in Consiglio regionale per iniziativa dei consiglieri Passaleva, Verdini, Franci, Luvisotti, che detta nuove "norme per la tutela dei diritti degli utenti del servizio sanitario regionale", proprio perché la prassi in atto dimostra la necessità di razionalizzare le competenze dei vari soggetti che concorrono alla tutela (Difensore civico, Urp, Commissioni miste conciliative, Associazioni di volontariato e di tutela).

I dati che si riportano riguardo alle istanze formalizzate nel 1997 da parte degli Uffici relazioni con il pubblico e delle Commissioni miste conciliative (alcune di queste operano peraltro solo da pochi mesi), se dimostrano il rilevante volume dell'attività svolta, ove si pensi anche ai compiti globali di informazione, consulenza, accoglienza del paziente e sostegno alle più diverse esigenze, sono altresì indicativi della collaborazione sostenuta dall'Ufficio del Difensore civico.

AZIENDA SANITARIA	istanze formali trattate da U.R.P.	decisioni adottate da C.M.C.
ASL N. 1 – Massa e Carrara	276	11
ASL N. 2 - Lucca	154	--
ASL N. 3 - Pistoia	170	8
ASL N. 4 - Prato	231	1
ASL N. 5 - Pisa	348	0
ASL N. 6 - Livorno	103	--
ASL N. 7 - Siena	98	2
ASL N. 8 - Arezzo	340	23
ASL N. 9 - Grosseto	322	3
ASL N. 10 - Firenze	419	34
ASL N. 11 - Empoli	178	2
ASL N. 12 - Viareggio	143	5
AZ. OSP. - Careggi	160	--
AZ. OSP. - Meyer	30	0
AZ. OSP. - Senese	58	--
AZ. OSP. - Pisana	110	-
TOTALI	3.140	92

7.1.2 Cartelle cliniche

Anche in questa Relazione occorre richiamare i non rari casi di “smarrimento” di documentazioni sanitarie (cartelle cliniche, schede ambulatoriali, schede anestesologiche, referti, ecc.). Le cartelle cliniche considerate dalla legge atti pubblici, e dotate pertanto di una valenza attestante i fatti annotati, sono spesso compilate in modo approssimativo, con una diffusa sufficienza che rende complessa e difficile la ricostruzione della vicenda sanitaria.

L'opera dei consulenti medico legali chiamati dall'Ufficio a valutazioni tecniche e quindi a un giudizio della vicenda clinica, si trovano spesso di fronte a cartelle mal compilate, non di rado mancanti delle anamnesi patologiche, degli esami ematochimici e indagini diagnostiche, del percorso terapeutico praticato ecc., con ovvie difficoltà nella formulazione di motivati pareri.

Dovendo trattare una molteplicità di casi, questo Ufficio viene in possesso di numerose cartelle cliniche, provenienti da tutti gli ospedali e case di cura private della Toscana. Da qui l'invito, che è doveroso rinnovare con spirito di collaborazione, sia alle Aziende sanitarie (in particolare quelle ospedaliere, dove tali disfunzioni appaiono più marcate) sia alla Regione, affinché siano impartite opportune direttive tese a rimuovere comportamenti che potrebbero addirittura introdurre elementi di colpevolezza.

Le centinaia di casi trattati per riconoscimento di "danni biologici" hanno permesso all'Ufficio di esaminare con i consulenti medici anche moltissime cartelle cliniche compilate negli anni '60 e '70. Senza cadere in facili retoriche, fa riflettere comunque che all'epoca le cartelle sanitarie (soprattutto quelle delle divisioni universitarie) risultino chiaramente compilate con dovizia di particolari e corredate di una completa documentazione.

7.1.3 *Liste di attesa*

Se nel 1997 in tutte le Aziende sanitarie si è registrato un sensibile abbassamento dei tempi di attesa per effettuare la gran parte degli esami diagnostici e strumentali, restano pressoché immutati i lunghi tempi per accedere a ricoveri programmati (soprattutto nei reparti di chirurgia ed oculistica).

In caso di interventi chirurgici le attese si trasformano spesso in angoscia, finendo per costituire un problema nei confronti degli stessi medici. Infatti, a distanza di tanti mesi dalla prima visita, i dati del paziente possono risultare profondamente mutati. Non è un caso se l'Ufficio ha trattato due casi di gravi complicanze collegate a quel rischio anestesiológico valutato sulla base di analisi cliniche non attuali.

I lunghi tempi provocano, inevitabilmente, un altro grave fenomeno, quello cioè della scarsa trasparenza delle liste di attesa. E' sui tempi e la tenuta trasparente delle liste di attesa che stanno pervenendo (più numerose dello scorso anno) le

proteste dei cittadini, e su queste importanti questioni si attende dalle Aziende sanitarie, soprattutto quelle ospedaliere ove il fenomeno è più evidente, una maggiore attenzione e un maggior controllo.

7.1.4 *Le cure mediche all'estero e in centri specializzati*

La scarsa trasparenza delle liste di attesa assume perfino risvolti drammatici relativamente alle cure in centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero. Ma fra le questioni di maggior rilievo che da tempo l'Ufficio del Difensore civico va segnalando, si evidenzia il comportamento di determinati presidi ospedalieri e un atteggiamento dei Centri di riferimento che crea non pochi problemi, con risvolti di natura deontologica.

Le informazioni sono poi molto scarse, sia in ordine alle procedure che alle possibili alternative rispetto al centro di altissima specializzazione al quale l'utente ha chiesto di accedere. Tali comportamenti provocano nell'utenza forme di disorientamento, aggravando l'instabilità del rapporto medico-paziente e contribuendo a spingere alla ricerca di terapie offerte da centri privati, sia nazionali che esteri, oppure alternative a quelle ufficiali offerte dal Servizio sanitario nazionale²⁰.

Prevale anche la tendenza da parte dei Direttori generali ad un'analisi formale dei ricorsi, conclusi generalmente con la conferma dei pareri negativi espressi dal Centro di riferimento. Qui si solleva l'opportunità di differire il termine per i ricorsi giurisdizionali, con l'introduzione di norme che prevedano la non definitività del diniego fino alla pronuncia del Direttore generale. Spesso infatti le Direzioni generali rispondono ben oltre i quindici giorni previsti, determinando negli utenti angosciose incertezze legate al meccanismo del "silenzio-rifiuto". I problemi più rilevanti si riassumono quindi di seguito.

²⁰

Si pensi alle ultime vicende relative al metodo Di Bella.

1) Mancata trasparenza delle liste di attesa presso i presidi ospedalieri.

La normativa vigente prevede che le liste d'attesa siano scritte, accessibili e controllate. Più volte la Regione, attraverso note interne rafforzate da successive pronunce del Tar, ha richiamato l'obbligo di documentare, a richiesta dell'interessato, l'iscrizione in una determinata lista e i tempi massimi di attesa per l'intervento.

Infatti la normativa prevede anche tempi massimi trascorsi i quali l'interessato è autorizzato a recarsi direttamente nei centri di altissima specializzazione. Accade spesso tuttavia che, allorché si trova a documentare "a sanatoria" il superamento dei tempi massimi di attesa, "scopra" invece che i tempi risultano inferiori rispetto a quelli a suo tempo appresi a voce.

È necessaria quindi un'azione decisa per garantire la trasparenza delle liste d'attesa, perché l'utente ha il diritto di sapere quando sarà operato e di pianificare le sue attività lavorative e sociali.

2) Le alternative offerte dal servizio pubblico.

Altri problemi riguardano la correttezza di alcuni reparti ospedalieri e di alcuni specialisti, oltre che aspetti deontologici del medico del Centro regionale di riferimento.

Varie problematiche attengono al rapporto medico-paziente all'interno della struttura ospedaliera o specialistica pubblica e al caso in cui il paziente si rechi nello studio privato del medico che sia anche responsabile di un Centro regionale di riferimento.

Sono frequenti casi in cui il medico riferisca al paziente che l'intervento è difficilmente superabile nella struttura pubblica di cui fa parte, ma si rifiuti di rendere per scritto tale dichiarazione²¹. Al contrario poi quella struttura viene indicata dal

²¹ La sensazione è che appaia quasi un disonore dichiarare che un reparto ospedaliero, magari di chirurgia generale, non ha gli stessi margini di successo del Centro di Specializzazione (che esegue rutinariamente solo quel determinato tipo di intervento con medici, attrezzature, terapie finalizzate a

Centro regionale di riferimento come alternativa a quella di altissima specializzazione richiesta dal paziente.

Ciò determina sfiducia ed è comprensibile lo stato d'animo con il quale l'utente si affiderà a quella struttura pubblica. E' chiaro che il problema solleva l'esigenza di più ampi raccordi e riflessioni fra tutte le strutture sanitarie, i Comitati etici locali e la Commissione regionale di bioetica, anche per definire una serie di parametri capaci di individuare oggettive garanzie in relazione alle diverse specializzazioni ospedaliere²².

3) Rapporti con i medici dei Centri regionali di riferimento.

In questo settore i problemi sono riconducibili a tre tipologie: la prima riguarda le possibili discordanze fra i vari Centri, sia a livello regionale²³ che a livello nazionale; poi il problema della corretta motivazione dei dinieghi; infine la necessità di fissare una procedura chiara nei rapporti fra medico che opera nel Centro regionale di riferimento e utente che ne ha chiesto il parere come specialista privato.

Se è vero che talvolta esiste anche un problema tecnico nella diversa valutazione di situazioni che dall'esterno appaiono identiche tra due Centri di riferimento con diversa competenza territoriale, spesso le incongruenze sono d'altro genere e si appuntano per lo più sulla procedura seguita nell'esprimere il parere negativo.

Questo aspetto è da tenere presente, perché spesso viene prospettata come possibile soluzione la creazione di una sorta di "super centro di riferimento centralizzato", quando sembra piuttosto necessario far valere maggiormente considerazioni di buon senso e prendere in esame non "il caso", ma la persona nei confronti della quale ricade la pronuncia. Schemati-

tale risultato e che ovviamente non ha le stesse chances in tutti i settori come il reparto ospedaliero pubblico).

²² Es.: numero degli interventi effettivamente eseguiti da quella struttura, percentuali di successo e raffronto con la media nazionale ed internazionale.

²³ Contrariamente a quanto potrebbe far pensare la lettura della normativa vigente non esiste un unico centro regionale di riferimento, ma vari centri suddivisi per specialistica e per zona di provenienza delle richieste, per cui le varie Aziende Usl a livello toscano fanno capo a centri regionali di riferimento diversi per la stessa branca specialistica.

camente le varie problematiche possono essere così riassumibili:

a) *disparità di trattamento in sede nazionale o fra Unità sanitarie.*

È uno dei problemi più gravi che si pone anche in termini drammatici per quanto riguarda la chemioterapia. Poiché è stato oggetto di specifica segnalazione, non si ritiene di dover aggiungere altro, nella consapevolezza che l'importanza dei rilievi abbiano trovato considerazione nel programma per la chemioterapia.

È necessario che, in caso di comportamenti difformi all'interno della regione o in sede nazionale, scattino meccanismi di controllo per fissare parametri univoci, se del caso anche in raccordo a livello nazionale attraverso gli strumenti della Conferenza Stato-Regioni.

b) *risposte di fatto immotivate o incoerenti con quanto dichiarato a voce.*

In generale la risposta negativa del Centro di riferimento è molto sintetica e stringata, laddove occorrerebbe non solo una motivazione diffusa²⁴, ma anche un esauriente colloquio con l'utente sulla fondatezza del diniego. Oppure è motivata in modo illogico o incoerente con quanto il medico del Centro di riferimento aveva in precedenza dichiarato a voce all'utente.

Con la definizione di "risposta incongruente ed illogica", quella maggiormente problematica anche per l'Ufficio del Difensore civico²⁵, gli episodi tratti dall'esperienza dell'ultimo anno denunciano:

- casi non infrequenti per i quali, da un lato, il paziente sia in possesso di dichiarazioni di Aziende ospedaliere riguardo alla scarsa possibilità di successo dell'intervento;

²⁴ Anche per la tendenza di molti medici a ritenere, in violazione della normativa vigente - art. 3 Legge 241/90 e art. 35 Legge regionale 9/95, trascurando la normativa di settore - che i pareri tecnici, pur se obbligatori o vincolanti non debbano essere oggetto di motivazione.

²⁵ Se per le valutazioni tecniche si può fare riferimento ai consulenti medico-legali dell'ufficio non c'è parere che tenga di fronte alla risposta illogica.

dall'altro la risposta del Centro di riferimento qualifichi quell'intervento come eseguibile presso qualunque reparto ospedaliero;

- casi che riguardano le incongruenze fra dichiarazioni all'interessato da parte del sanitario del Centro e ciò che poi risulta dalla motivazione scritta²⁶. Al di là dei gravi episodi di incoerenza della motivazione, sarebbe poi necessario che il parere tecnico del Centro di riferimento, nel negare l'autorizzazione e nell'indicare come alternative altre strutture pubbliche, fosse obbligatoriamente affiancato da riscontri oggettivi, quali ad esempio il numero degli interventi di quella tipologia eseguiti presso la struttura pubblica indicata, loro tasso di successo ecc.

c) necessità di procedure e direttive in merito a legittimità deontologica di determinati comportamenti.

E' dubbio se sia deontologicamente corretto che il paziente, la cui domanda sarà sottoposta al responsabile di un determinato Centro di riferimento, sia visitato di sua spontanea volontà presso lo studio privato del responsabile di quel Centro. La questione è posta in via problematica, rilevando che, da un lato, il medico non può sapere che il paziente è un soggetto che ha chiesto un parere al Centro di riferimento di cui è responsabile, dall'altro che il paziente è libero di sentire il parere medico di chi vuole.

Le perplessità nascono tuttavia dal fatto che spesso i pazienti ritengono di potere influenzare il giudizio del medico responsabile "passando" una visita presso il suo studio privato. In generale sarebbe da stabilire se sia sempre necessaria la visita del paziente presso il Centro regionale di riferimento, come è costume disporre, oppure basti un parere espresso sulla base della documentazione clinica inviata dall'Azienda sanitaria al Centro regionale di Riferimento.

²⁶ Naturalmente qui l'analisi si fonda sulle affermazioni degli utenti: si precisa però che le affermazioni cui si fa riferimento risultano da note sottoscritte dagli stessi.

4) Rapporti con le Usl

I Direttori generali delle Aziende sanitarie ritengono spesso il problema delle cure all'estero rimesso all'insindacabile parere del Centro regionale di riferimento. È indubbio che, almeno nell'assistenza indiretta, il parere del Centro sia vincolante, tuttavia, poiché la norma che ammette la possibilità di ricorso al Direttore generale è sicuramente prevista nel presupposto che possa eventualmente accogliere il ricorso, sono opportune alcune considerazioni.

a) modalità di informazione all'utenza

Qui la situazione è gravissima e le Carte dei servizi sono spesso la semplice fotocopia di linee ministeriali. Succede che l'ufficio competente ad avviare le procedure autorizzatorie sia completamente disinformato in ordine alle modalità applicative e su ciò che è possibile o impossibile ai sensi di legge.

È necessaria quindi una capillare formazione del personale e sarebbe auspicabile anche la collaborazione dei medici di base, attraverso le rispettive organizzazioni, nel fornire almeno indicazioni generali sui presupposti per accedere ad un centro di altissima specializzazione²⁷. In tal senso si è richiesto all'Ordine di valutare l'opportunità di una circolare ai medici di base.

Sarebbe opportuno inoltre che gli indirizzi regionali in materia di cure all'estero contenessero anche notizie schematiche ma esatte da diffondere tra gli operatori amministrativi e sanitari come indicazioni di base.

b) informazioni sulle alternative

Al di là dell'informazione amministrativa in senso stretto, pare necessario che gli utenti siano informati circa le concrete alternative praticabili e che qualche struttura possa

²⁷ Es. prevedere che il medico di base informi almeno sulla autorizzazione preventiva, salvo procedura d'urgenza che comunque non può prescindere dalla preventiva richiesta di autorizzazione ecc.

fungere da raccordo fra l'utente e i diversi presidi ospedalieri segnalati.

c) modalità di esame dei ricorsi

Anche nei casi di palese incongruenza, non tanto a livello tecnico, quanto in relazione alle argomentazioni addotte a sostegno del diniego nel senso sopra indicato, i Direttori generali non si discostano dal parere negativo del Centro, anche quando il ricorso dell'utente mira a far valere elementi ignorati dal Centro di riferimento e quindi destinati a rimanere senza ascolto con comprensibili conseguenze.

Il ricorso al Direttore generale è uno strumento previsto dalla legge 833/78, che esce rafforzato dalla successiva normativa che riconosce l'autonomia della Usl. Accentrare i ricorsi presso la Giunta regionale, alla quale spettano solo questioni di legittimità, vanificherebbe il ruolo del ricorso al Direttore generale, che dovrebbe diventare uno strumento particolarmente efficace per evitare conflitti in sede giurisdizionale e non restare un pro-forma²⁸.

Sotto questa luce sarebbe necessario valutare proposte di revisione normativa in grado di corredare il "silenzio-rifiuto" di garanzie sostanziali riguardo a tempi e procedure del ricorso.

7.1.5 Trattamento dei dati personali

La legge 675/1996 sulla "tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali" è probabilmente la normativa più avanzata a livello europeo sull'accesso alle informazioni che attengono alla sfera privata del cittadino.

²⁸ In questo senso si deve dar conto al Direttore generale dell'Azienda Usl di Viareggio e al Direttore generale dell'Azienda Usl di Siena di avere compreso questa esigenza: l'Azienda Usl di Siena ha integrato le motivazioni di un proprio diniego e quella di Viareggio ha approfondito il caso di un diniego, attraverso la Commissione mista conciliativa, in ottemperanza ad approfondimenti richiesti dal Difensore civico e sulla base di presupposti diversi e non formali.

Dopo la pubblicazione di alcune decisioni da parte del "Garante per la *privacy*" abbiamo assistito in tutte le Aziende sanitarie al varo di una serie di regole e modulistiche, talvolta purtroppo "difensive", che senza dubbio hanno reso più gravose le difficoltà esistenti nei procedimenti di gestione, trasmissione e conservazione dei dati anagrafici e clinici degli utenti .

Questa importante legge di civiltà ha aperto comunque una riflessione più ampia riguardo a comportamenti ed atti che coinvolgono principi di naturale riservatezza e dignità del paziente. Dalle denunce pervenute all'Ufficio si constata che occorre dare analoga attenzione a regole e soluzioni organizzative tali da eliminare consolidate abitudini che pure violano (senza incorrere in responsabilità, se non quelle deontologiche) fondamentali diritti alla riservatezza.

Si rilevano infatti casi che evidenziano:

- tenuta delle cartelle cliniche in locali facilmente accessibili a chiunque;
- visite praticate in locali non idonei a salvaguardare un essenziale riserbo;
- acquisizione del "consenso informato" e dell'anamnesi patologica, fisiologica e sociale del paziente in ambienti inadeguati ad assicurare un aperto e riservato colloquio con i medici;
- informazioni cliniche e diagnosi comunicate dai medici durante la quotidiana visita nei reparti in presenza di altri pazienti;
- notizie di esami cui debbono sottoporsi i degenti anticipate dagli infermieri anche durante il "passo";
- pazienti "indicati" con la propria patologia;
- scarsa considerazione del malato nell'espletamento di operazioni igieniche;
- poca attenzione anche dei familiari perfino in gravi momenti che precedono e seguono un decesso.

Anche se questi importanti aspetti esulano dalla fattispecie contemplata dalla legge sulla n. 675/96, la qualificazione dei servizi e le legittime aspettative dei cittadini richiedono un avanzamento dei livelli di tutela in tutti i campi che contraddistinguono una "reale" *privacy*. L'operatività della legge 675/96 ha certamente determinato una situazione di progresso cui è opportuno seguano adeguate misure da parte delle Aziende sanitarie per assicurare una tutela conforme a imprescindibili diritti di riservatezza e dignità personale.

7.1.6 Anziani non autosufficienti

Sono sempre più frequenti le proteste che pervengono all'Ufficio in materia di assistenza agli anziani non autosufficienti alle quali spesso non è possibile dare un adeguato sostegno, ancorché nel '97 siano state risolte numerose situazioni, sviluppando in questo settore anche una funzione atipica portata avanti in via formale e informale.

Come risulta da recenti indagini nei prossimi anni "oltre il 50% dei decessi sarà concentrato in individui ultra ottantenni". Il fenomeno mette in evidenza non solo le profonde trasformazioni della base demografica, ma anche le modifiche che investono la struttura della domanda con evidenti problemi di ordine sia economico che etico di fronte alla "nuova patologia sociale" che assimila sempre più la longevità alla malattia e questa alla non autosufficienza.

Un anziano dimesso dall'ospedale prematuramente e senza una assistenza protetta corre il rischio di cronicizzarsi e ricorrere ad un secondo ricovero. I numerosi interventi effettuati dall'Ufficio per un rinvio delle 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 comunque trovato la disponibilità del primario a collaborare.

Alla base di questi problemi resta quindi l'insufficiente raccordo fra struttura ospedaliera e servizi di assistenza sociale

che hanno il compito di individuare le strutture nelle quali l'anziano non autosufficiente possa ottenere assistenza.

Mentre si riesce spesso a fronteggiare le richieste di mantenimento in strutture ospedaliere o riabilitative, nell'attesa di trovare una idonea soluzione, l'Ufficio non dispone degli strumenti per agire sul versante delle rette praticate dalle cosiddette "case di riposo", sia convenzionate che private. Anche nei casi ove concorre la quota sanitaria e, talvolta, in aggiunta, quella sociale, si tratta di cifre mensili che ormai "mettono in ginocchio" la maggior parte delle famiglie.

I criteri di valutazione orientati unicamente alla economicità e alla crescita di competitività fra i diversi fornitori di servizi, pubblici e privati che siano, se non sono sufficienti a produrre di per sé il miglioramento delle prestazioni, neppure si dimostrano in grado di determinare una riduzione delle "rette" che consenta una via d'uscita a problemi che le cronache registrano con crescente preoccupazione.

La perdurante carenza di strutture pubbliche, il ricorso a quelle private, cui si aggiunge la cronica insostenibilità finanziaria del Fondo sociale regionale, vanno determinando situazioni di drammatica criticità soprattutto nei ceti medio-bassi che appaiono i più colpiti. Quello delle "rette" da pagare è divenuto in altre parole il problema più rilevante.

Occorre pertanto che la legislazione nazionale e quella regionale ridisegnino un quadro compatibile non solo con le risorse economiche del paese ma anche con quelle delle famiglie aventi redditi medio-bassi, facendo appello a quei valori di civiltà e di solidarietà senza i quali appare inesorabile un decadimento degli ambiti di dignità umana.

I diritti degli anziani sono ormai un tema centrale della società, presente del resto in tutti i paesi europei dove viene affrontato con ben altri strumenti e possibilità di intervento. In Toscana, dove il fenomeno degli anziani assume una maggiore incidenza rispetto alla media nazionale, si rafforza la necessità di puntare ad una riagggregazione delle risorse a livello locale, sia in termini di servizi (sanità, assistenza, casa, ambiente,

trasporti, informazione), sia in termini sociali, dalla famiglia a nuove forme di cooperazione e di gestione pubbliche e private.

Il bisogno di avviare rapidamente nuove sperimentazioni, di differenziare risposte e soluzioni, può essere tuttavia affrontato attraverso progetti complessivi in termini di strutture e di mezzi, anche sul piano dell'analisi, del monitoraggio e dell'informazione in grado di far avanzare nuovi livelli di consapevolezza.

7.1.7 L'emodialisi

Il soggetto sottoposto ad emodialisi passa circa dodici ore alla settimana presso un ospedale o un centro sanitario attrezzato per la dialisi. Dal momento che le prospettive di ottenere un trapianto in Italia²⁹ sono estremamente difficili, la situazione rischia di protrarsi per tutta la vita del soggetto: un soggetto che fruisce in maniera non occasionale di servizi ospedalieri o para ospedalieri, spesso carenti soprattutto nella prestazione di elementari *comforts*.

Tra l'Aned (Associazione nazionale emodializzati) e Ufficio del Difensore civico si è sviluppato un rapporto di collaborazione per cercare di risolvere i problemi segnalati, sia a livello organizzativo generale, mediante l'adozione di provvedimenti regionali, sia a livello di singole Aziende Usl. Alcune situazioni di particolare disagio si registrano presso le Aziende ospedaliere di Livorno e Firenze, a seguito di grossi lavori di ristrutturazione che non hanno ancora trovato completamento.

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 tut-

²⁹ 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.

te le operazioni di dialisi sono gestite da infermieri professionali.

La stessa normativa prevede che la dialisi possa essere effettuata anche a domicilio del dializzato che ha seguito un apposito corso regionale insieme all'infermiere e, a maggior ragione, al volontario o parente che lo assistono nelle operazioni di dialisi.

L'iniziativa dell'Ufficio ha consentito di far rientrare il problema sollevato dai colleghi professionali degli infermieri della Toscana, che sostenevano di non poter intervenire sui dializzati, configurandosi tale atto come esercizio abusivo della professione medica. E' in corso una riflessione generale per arrivare addirittura all'abolizione del mansionario, considerando la maggiore professionalità acquisita dall'infermiere, anche alla luce delle esperienze negli altri paesi europei.

L'Ufficio mantiene costanti rapporti di collaborazione con l'Aned e segnala periodicamente alla Regione disfunzioni e problematiche che si registrano sull'intero territorio regionale, avviando per questa via i necessari approfondimenti.

7.1.8 I danni da emotrasfusioni o vaccinazioni

L'assistenza ai soggetti che hanno subito danni da emotrasfusione o da vaccinazione ha costituito un aspetto peculiare dell'attività del Difensore civico ed ha assorbito gran parte dell'attività di un funzionario che cura i problemi della sanità, ove si pensi che nel 1997 sono state aperte 69 pratiche rispetto all'anno precedente.

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"³⁰, che dal riscontro, anche successivo alla liquidazione, di eventuali responsabilità di terzi.

Proprio sotto questo profilo la valutazione del danno, con riferimento alla tab. A) allegata al dpr 915/78 (pensioni, assegni o indennità di guerra) e al d.m. 15 febbraio 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.

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 riscontrato parametri di funzionalità epatica in assenza di significative alterazioni patologiche.

Di conseguenza l'Ufficio dopo aver aiutato numerosi cittadini a presentare la domanda di indennizzo (dall'entrata in vigore della legge sono oltre 280 i casi trattati), ricercando la indispensabile documentazione clinica, a volte non facilmente reperibile (cartelle cliniche, registri operatori, schede aneste-

³⁰ Cass. 3675/1981.

siologiche, 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 ricorsi³¹.

La procedura del ricorso resta abbastanza farraginoso. 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 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, comma 2, lett. d) della legge 241/90, in quanto titolare del diritto alla riservatezza tutelato da detta norma, a richiedere 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.

La 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 spesso il Ministero della sanità, solo dopo aver ricevuto una raccomandata di sollecito si decide ad inviare questa documentazione.

Una volta in possesso del giudizio redatto dalla Commissione mista conciliativa, i consulenti medico legali dell'Ufficio indicano al cittadino la convenienza o meno di farsi assistere da un proprio medico nella fase del ricorso amministrativo, ovvero davanti al giudice ordinario. Talvolta, di fronte a pratiche che non implicano un approfondimento medico legale

³¹ A questo proposito oltre ai nostri consulenti medico legali è doveroso esprimere i miei più sentiti ringraziamenti al dr. F. Truschi, aiuto corrispondente del Centro Trasfusionale di Careggi, che si è prodigato nella ricerca della documentazione, nella stesura delle schede informative e negli specifici quesiti sottoposti.

specialistico, l'Ufficio consiglia il cittadino nella stesura del ricorso.

Allo stato attuale, pur nella consapevolezza che il rischio trasfusionale non potrà, almeno nel medio periodo, essere azzerato, si registra l'uso crescente di pratiche che favoriscono la diminuzione del ricorso ad 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 delibera 109/96, con la quale il Consiglio regionale, in attuazione della legge 107/90, 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 plasmateresi.

Un aspetto innovativo di particolare importanza è l'utile collaborazione con gli uffici delle Aziende sanitarie (in particolar modo quella fiorentina) preposti all'istruttoria amministrativa di queste pratiche per conto del Ministero della sanità.

7.1.9 Trapianti di organi

Il trapianto di organi è una terapia ormai consolidata, l'unica talvolta in grado di dare prospettive di vita. La domanda è aumentata in maniera significativa in tutto il mondo ed anche in Toscana l'attività trapiantologica negli ultimi anni ha avuto un interessante sviluppo.

Se in passato la sfida era la sopravvivenza dei pazienti, oggi è l'ottimizzazione della funzionalità dell'organo trapiantato e la qualità di vita del malato, in virtù di tecniche chirurgiche più efficienti e dei progressi ottenuti con terapie farmacologiche anti rigetto, anche per gli sforzi degli operatori sanitari volti alla ricerca tempestiva di idonei donatori e al mantenimento della vitalità dell'organo nelle fasi di espianto, conservazione e trapianto.

Naturalmente il trapianto di organi continua a porre rilevanti aspetti di natura etica (dichiarazione di morte cerebrale in presenza di "cuore battente", ottenimento del consenso da parte dei familiari, consenso presunto alla donazione, assegnazione degli organi ecc.).

A questo riguardo merita richiamare gli indirizzi adottati in materia dal Comitato nazionale italiano per la bioetica: "la chirurgia dei trapianti si definisce come una sicura e insostituibile opportunità terapeutica capace di risolvere positivamente oggettive situazioni di pericolo e di danno per la vita o per la validità individuale, non altrimenti e/o non altrettanto efficacemente trattabili".

Con la costituzione del "Centro regionale di riferimento" per l'individuazione dei soggetti idonei a ricevere il trapianto di organi, e a seguito del programma regionale per i trapianti, anche in Toscana fu dato avvio a questa importante esperienza fin dal lontano 1977.

Grazie anche agli operatori e alla spinta delle associazioni di volontariato dei donatori, assai numerose e attive in Toscana, la Regione si è fatta carico di questo importante problema fino all'inserimento, fra gli obiettivi prioritari del vigente piano sanitario regionale, di una specifica "azione programmata sui trapianti d'organo e di tessuto" con un impegno finanziario superiore a 10 miliardi di lire l'anno.

In attuazione del piano sanitario il Consiglio regionale con deliberazione 369/97 ha approvato la "Azione programmata donazione trapianto di organi, tessuti e cellule", allo scopo di sviluppare la sensibilità della collettività regionale sui trapianti, aumentare il numero delle donazioni e dei conseguenti prelievi, potenziare tale attività (anche per ridurre la dipendenza dall'estero e da altre regioni) e definire per il cittadino un percorso assistenziale certo e coordinato.

In proposito si registra con soddisfazione la sensibilità dimostrata dalla IV Commissione consiliare che, in sede di consultazione, ha giudicato utile l'inserimento del Difensore civico nel "Comitato regionale donazione e trapianto" e conse-

guentemente ne ha proposto l'approvazione al Consiglio regionale, in considerazione dell'importanza che viene a rivestire in questo campo uno speciale osservatorio in materia di diritti umani e civili quale è quello del Difensore civico.

E' doveroso altresì ringraziare il Dipartimento diritto alla salute della Regione che ha voluto inserire questo Ufficio nei gruppi di lavoro insediati per definire le linee guida delle attività di trapianto, ribadendo il ruolo di garante per la tutela dei diritti di questi cittadini nelle delicate fasi *pre* e *post* trapianto (assistenza del medico di famiglia, consulenza dello specialista, accesso al centro regionale dello specifico trapianto, iscrizione, verifica e mantenimento nelle liste di attesa, assistenza sociale e psicologica ecc.).

In questo progetto il medico di base viene posto al centro del percorso assistenziale, recuperando pienamente un ruolo primario e insostituibile, di prima istanza diagnostica, esteso ai programmi di prevenzione ed educazione sanitaria della popolazione.

L'impegno dell'Ufficio per la realizzazione di questo progetto sarà naturalmente portato avanti con la massima attenzione, responsabilità ed equilibrio, in piena collaborazione con le associazioni del volontariato e nel primario interesse dei cittadini.

7.1.10 *Sviluppo della ricerca, sperimentazioni cliniche, "bioetica"*

La ricerca scientifica e le nuove tecnologie vanno aprendo problematiche di grande rilievo, che mettono in discussione principi e diritti inviolabili della persona umana, i valori stessi che diamo alla vita. Si pensi alle tecniche più avanzate di fecondazione artificiale, alla manipolazione del *Dna*, all'ingegneria genetica su animali e vegetali, ai trapianti e alle tecniche per prolungare una vita, al problematico rapporto fra potenzialità scientifiche e risorse economiche limitate, ecc.

Da questi problemi ha preso corpo una materia senza confini prestabiliti denominata Bioetica, nata dalla consapevolezza che le questioni aperte non possono essere affidati unicamente a ragioni di tipo scientifico e professionale.

Indubbiamente un cammino soltanto legislativo rischierebbe di imporre principi univoci a fronte di valori morali diversi. La tendenza è piuttosto quella di fornire degli orientamenti, chiarire rischi e benefici di determinate applicazioni, estendere un permanente rispetto dei valori e diritti inviolabili della persona umana.

La sede più indicata è quella dove medici e scienziati si confrontano con esperti nei vari campi giuridici, morali, sociali. Da qui l'importanza delle Commissioni nazionale e regionale di Bioetica e dei contributi offerti dagli stessi Comitati Etici locali ormai presenti in ogni Azienda sanitaria della Toscana.

Il Difensore civico è membro di diritto della Commissione regionale di Bioetica, il cui Presidente dr. Giovanni Mannoni è stato 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 temi e questioni che coinvolgono i diritti umani e civili.

Si pensi poi alle tecniche chirurgiche praticate per via endoscopica, soprattutto quelle effettuate in *day-surgery*, che hanno registrato negli ultimi tempi una forte espansione. Da un lato queste tecnologie comportano maggiori benefici per il malato, visto che sono molto meno invasive, con evidenti vantaggi anche in termini di recupero; dall'altro, se il passaggio della remunerazione dalla diaria giornaliera a quella a patologia trattata ha determinato una consistente riduzione della durata media della degenza, è altresì fondata l'ipotesi di un aumentato rischio per i pazienti (le proteste confermano questa impressione).

In questo senso i nuovi impegni di tutela che si coagulano sull'Ufficio, soprattutto nel raccomandare un'attenzione par-

ticolarmente accurata per prevenire l'insorgere di complicazioni più difficilmente fronteggiabili in endoscopia.

Anche il settore della chemioterapia è in continua evoluzione. Se le prestazioni ottenibili in Italia non sembrano differire da quelle di altri paesi, non altrettanto si può sempre dire dell'attenzione al paziente ed ai parenti, che naturalmente tentano tutto il possibile, anche se l'atteggiamento varia da soggetto a soggetto.

In sostanza negli ultimi anni anche pratiche ristrette a livello accademico si sono trasformate in attività quotidiane di molti ospedali.

La trattazione da parte di questo Ufficio di numerosi casi attinenti alla nota terapia antitumorale del prof. Di Bella, soprattutto nelle fasi antecedenti l'avvio della sperimentazione clinica e gli studi "osservazionali" di questo metodo, consente alcune brevi osservazioni, in primo luogo sulla difficoltà a rispondere in modo esauriente alle istanze sottoposte da tanti cittadini, fornendo utili ed equilibrate informazioni.

Non spetta certamente all'Ufficio esprimere giudizi sulla sperimentazione e la validazione dei farmaci, tantomeno sui "protocolli", lo scopo della ricerca e i dettagli operativi quali i criteri di valutazione dei risultati. Compete però anche al Difensore civico condividere l'angoscia di tanti cittadini e denunciare il completo disorientamento di questi pazienti e dei loro familiari, alimentato da mass-media che hanno confuso l'informazione scientifica con la spettacolarizzazione, ma anche dalla conflittualità tra pubblici poteri (Ministero sanità, Regioni, Aziende sanitarie, Tribunali amministrativi, Pretori, ecc.) e da immancabili episodi di "strumentalizzazione" su quest'ultimo "caso italiano".

L'esperienza consente anche di affermare che la più generale cultura dell'assistenza medica, talvolta poco rispettosa dei diritti e della dignità del malato, ha finito per incrinare sia la tradizionale alleanza terapeutica tra medico e paziente, sia il rapporto con la società nel suo complesso, contribuendo ad alimentare una crescente conflittualità anche nei confronti della scienza medica .

E' indispensabile quindi recuperare da parte di tutti una cultura sanitaria più attenta verso il malato, più consapevole delle sofferenze e più disposta alla condivisione e al dialogo. A questo proposito merita richiamare quanto è stato detto, e cioè che "senza il contributo di tutti gli operatori non sarà possibile ricostruire su nuove basi il rapporto di fiducia tra malato e scienza medica".

Al contributo decisivo degli operatori sanitari bisogna aggiungere quello delle istituzioni, delle forze sociali ed economiche, degli organi di informazione, delle stesse associazioni di volontariato e di tutela, ognuno secondo il proprio ruolo, in piena autonomia e collaborazione, evitando sovrapposizioni e dannosi antagonismi.

Anche la Regione è chiamata a fare la sua parte, infatti è stata fra le prime in Italia che si è dotata di una legge (59/1978) per lo "studio del farmaco sull'uomo", una disciplina avanzata sulla sperimentazione farmacologica che fissa precise regole, anche etiche, che hanno certamente contribuito ad evitare abusi nelle ricerche condotte.

Ormai superata dalle direttive comunitarie recepite dal Ministero della sanità con decreti del 27 aprile 1992 e del 15 luglio 1997, questa normativa è stata oggetto di una profonda revisione da parte di un gruppo di lavoro nominato dalla Giunta regionale, cui ha dato il proprio contributo anche questo Ufficio attraverso un proprio funzionario.

Il risultato è l'organica proposta di legge da tempo all'attenzione della Giunta regionale, recante il titolo "Sperimentazione clinica". Al di là di ogni ulteriore considerazione sulla esclusione del Difensore civico da una materia che tocca fondamentali principi e valori umani, in contrasto peraltro con la proposta avanzata dai componenti il gruppo di lavoro e da eminenti personalità della scienza medica e farmacologica, l'auspicio è che questo progetto di legge possa essere presto approvato dal Consiglio regionale.

Si tratta oggi di introdurre moderni indirizzi in grado di superare la frammentarietà dei comportamenti fra le Commissioni preposte nei tre "poli" universitari toscani, nonché

le conseguenti difficoltà che si vanno ormai evidenziando a livello dei Comitati Etici locali.

7.1.11 L'adeguatezza degli interventi e l'innovazione tecnologica

Le problematiche considerate per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e i rapporti fra utenti del servizio sanitario e Aziende Usl si riflettono pesantemente su quello che è il “prodotto finale” del sistema sanitario. La disorganizzazione, le carenze di risorse umane e strumentali, la difficile problematica di corretti rapporti fra medico e paziente fa sì che spesso gli utenti lamentino, a torto o a ragione, di essere stati curati od operati male.

È un settore difficile per un Ufficio come quello del Difensore civico che non ha ovviamente competenze tecniche per una valutazione di merito, tuttavia non può esimere dal considerare la buona riuscita delle cure e degli interventi come uno dei parametri principali (se non il più importante) per valutare il “buon andamento” dell’Azienda sanitaria o ospedaliera.

E' evidente 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 deontologica³²), ma non sempre è opportuno partire subito con l'azione civile e inoltre il ricorso al giudice non risolve eventuali problemi organizzativi e di monitoraggio.

Si ricorda come l’Ufficio del Difensore civico della Toscana ricorra ad un gruppo di medici legali³³, provenienti dalle

³² A questo proposito c'è da segnalare la fattiva collaborazione dell'Ordine dei medici e del Collegio degli infermieri della Provincia di Firenze, con la disponibilità a fornire gli elementi in possesso per accertare la correttezza del comportamento dei propri iscritti, comprendendo lo spirito dell'intervento dell'Ufficio del Difensore civico di accertare i fatti in modo informale e tempestivo, ferme restando le eventuali responsabilità deontologiche da accertare nelle sedi opportune.

³³ I medici legali Vittorio Fineschi, Maria Pia Fiori, Massimo Martelloni, Giorgio Puntoni, Antonio Russo, Emanuela Turillazzi che si ringrazia per l'impegno e per la disponibilità dimostrata. È opportuno infatti ricordare che questa collaborazione si inquadra fra quelle previste dalla legge 36/83 e si

varie aziende del territorio regionale³⁴, che valutano i casi sottoposti, rilevando l'eventuale presenza di disfunzioni organizzative e l'opportunità di approfondire nelle sedi adeguate gli aspetti relativi alla responsabilità professionale, alla luce della documentazione sanitaria acquisita presso l'Ufficio³⁵ ed 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 di un'azione giudiziaria infondata, o senza i necessari riscontri probatori, e si evidenziano eventuali problemi organizzativi o di comportamento dell'operatore, che devono essere oggetto di approfondimento da parte dell'Azienda Usl, sui quali si chiede chiarimenti e si suggerisce modifiche.

Questa modalità di azione – efficacemente sperimentata da quasi dieci anni – è stata codificata nel progetto di riforma della legge regionale 36/88 che si auspica vivamente possa concretizzarsi.

Alcuni casi concreti

Nel 1997 sono state aperte e non ancora concluse n. 83 pratiche relative a presunte responsabilità professionali dei medici così suddivise:

deve quindi a questa disponibilità e alla sensibilità dei responsabili presso le Aziende Usl di provenienza, se tale attività ha potuto essere svolta.

³⁴ Naturalmente ogni medico legale si pronuncia solo sui casi relativi ad altre aziende e non alla propria. Il medico legale 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.

³⁵ Le cartelle cliniche sono documenti di un'Azienda regionale alle quali il Difensore civico, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. a, della legge regionale 4/94, può accedere: è ovvio che, ai sensi della stessa legge, è tenuto al segreto in relazione al loro contenuto.

Tipo di intervento	numero
anestesiologico	1
cardiologici	2
chirurgici	12
errata diagnosi	4
fisiochinerapici	1
gastroenterologici	2
medici	7
medici di base	2
neurochirurgici	1
neurologici	1
oculistici	3
odontoiatrici	3
oncologici	6
ortopedici	16
ostetrico-ginecologici	14
otorino-laringoiatrici	1
pronto soccorso	2
radiologico	4
radioterapico	1
Totale	83

Nello stesso 1997 sono state portate a conclusione n. 72 pratiche relative alla cosiddetta responsabilità professionale dei medici così suddivise:

Tipo di intervento	numero
anestesiologico	1
cardiochirurgico	1
cardiologico	1
chirurgico	15
dermatologico	2
errata diagnosi	2
fisiochiroterapico	1
gastroenterologico	1
medico	12
medico di base	3
oculistico	3
odontoiatrico	3
oncologico	3
ortopedico	10
ostetrico-ginecologico	4
pneumologico	1
radiologico	2
Totale	72

Circa 25 dei casi sottoposti al Difensore civico sono riferiti a problemi di errata o tardiva diagnosi di una patologia, con

conseguente mancata attuazione del piano terapeutico necessario. Qui emerge anche un complicato rapporto fra struttura ospedaliera e specialistica e medico di famiglia, non sempre in grado di raccordarsi per confrontare il quadro generale del paziente con i risultati dell'esame settoriale e specialistico della struttura ospedaliera o specialistica intervenuta sul paziente per cure o accertamenti diagnostici.

Ad integrazione e in parte ad illustrazione delle tabelle sopra illustrate, si esemplificano alcuni casi trattati dall'Ufficio:

- cadute dal letto di pazienti ospedalizzati (3 casi)
- fratture non diagnosticate (numerosi casi)
- modalità errate di acquisizione del consenso informato (6 casi)
- insorgenza di piaghe da decubito per carente assistenza (2 casi)
- lettura istopatologica di tessuti neoplastici erroneamente giudicati di natura benigna (2 casi)
- frammenti di drenaggio lasciato all'interno del campo operatorio (1 caso)
- raschiamento materiale erroneamente ritenuto abortivo, lasciando invece il feto nell'utero, poi nato malforme (1 caso)
- anestesia praticata senza visita anestesiologicala, valutando il paziente solo sulla base di precedenti esami ematochimici effettuati alcuni mesi prima (2 casi)

Un aspetto nuovo e preoccupante emerso è quello che i "tagli" sulle spese sanitarie, unitamente ad una applicazione burocratica e standardizzata delle procedure relative alle gare d'appalto, anche su materiale necessario per cure e terapia altamente specialistiche, sta mettendo a rischio la sicurezza, non tanto per le responsabilità tecnico professionali degli operatori, quanto per la qualità dei materiali impiegati³⁶. I Direttori delle Unità operative dei vari reparti si giustificano di-

³⁶ Placche ortopediche che si "piegano", fili metallici che non tengono, chiodi troppo lunghi o troppo corti.

chiarando che non avevano a disposizione materiali adatti o strumentazioni adeguate.

Da un lato il personale amministrativo, sempre più preoccupato dell'eccessiva spesa, tende a contenere al massimo le risorse destinate alle forniture sanitarie; dall'altro si tende sempre più a non applicare a queste forniture altamente specialistiche le procedure che consentono la deroga rispetto a quelle ordinarie previste per gli appalti³⁷, anche per il timore di rispondere al giudice penale o alla Corte dei conti per una gestione amministrativa che, dall'esterno, potrebbe apparire non a livelli *standard*: l'esito della gara viene deciso in questo modo sul prezzo della fornitura e non sulla qualità del materiale fornito anche per la scarsità dei controlli di qualità successivi alla fornitura stessa.

Altro grave e preoccupante problema, con risvolti di attualità a livello nazionale come nel caso degli interventi oculistici a Roma, è quello relativo a segnalazioni di infezioni nosocomiali, soprattutto post-operatorie, presumibilmente provocate da inquinamento batterico dei ferri chirurgici o dell'ambiente della sala operatoria.

Se è vero che in taluni ospedali, alle prese perfino con preoccupanti fenomeni di degrado delle strutture e in parte delle tecnologie, emergono problemi di bilancio, un conto l'impegno contro sprechi e duplicazioni, altro è comprimere la quantità e la qualità delle prestazioni. E' evidente che siamo davanti ad un problema nazionale cui occorre apportare sostanziali rimedi, pena la crescita di un malessere più generale.

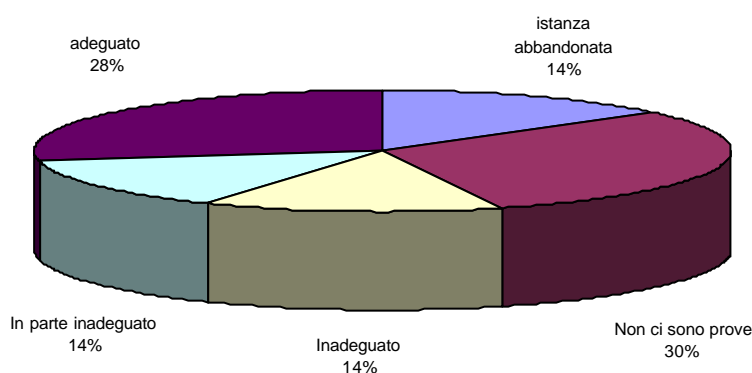
Contemporaneamente si assiste al fenomeno inverso, conseguente alle nuove modalità di retribuzione agli ospedali in base al Drg (Diagnosis related group) - Rod (Raggruppamento omogeneo di diagnosi), cioè in base al tipo di intervento e non alle giornate di ricovero, che comporta, da un lato, l'aumento del numero delle cd. "dimissioni protette" di pazienti convalescenti ancora a rischio e bisognosi di cure ospedaliere, che richiedono peraltro un raccordo fra medici oспе-

³⁷

In ragione della necessità di un giudizio qualitativo sul materiale.

dalieri e medici di base non ancora ottimale; dall'altro l'aumento del numero degli interventi effettuati in "Day surgery" o con tecniche endoscopiche anche presso piccoli centri ospedalieri dove non sarebbe indicato eseguire interventi che presuppongono un alto grado di specializzazione..

Esito delle pratiche di intervento inadeguato



Brevemente riguardo all'esito e in relazione all'opportunità di esperire l'azione in sede legale. Come illustra il grafico la situazione è più variegata rispetto al 1996, con un maggior numero di casi in cui si è rilevata l'inadeguatezza dell'intervento; un maggiore numero di casi in cui sono stati evidenziati problemi probatori e un lieve incremento di istanze abbandonate dovute anche ai tempi di attesa per il parere del medico legale, tempi che la riforma della legge regionale 36/83 consentirebbe di standardizzare e ridurre, trasformando quella che adesso è una collaborazione, efficace ma basata sulla disponibilità delle Aziende e dei singoli operatori, in un obbligo per tutte le Aziende Usl e ospedaliere della Toscana, mediante l'aumento dei consulenti medico-legali disponibili e la conseguente riduzione dei tempi d'attesa.

Riguardo all'azione legale, si evidenzia che solo in dodici casi su settantadue questa opportunità ha avuto un rilievo e come non sia automaticamente connessa a colpa professionale e adeguatezza dell'intervento. In un caso infatti non si è riscontrata responsabilità professionale, ma è stata indicata l'opportunità dell'azione legale (il problema era infatti di "consenso informato", a fronte di un intervento che poteva effettivamente presentare il rischio delle complicazioni verificatesi).

Adeguatezza intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Istanza abbandonata	10	0	10
Problemi probatori	22	0	22
Intervento inadeguato	1	9	10
Intervento in parte inadeguato	8	2	10
Intervento adeguato	19	1	20
Totale	60	12	72

Al di là dell'eventuale azione legale, merita sottolineare che, grazie a questo tipo di segnalazione, è spesso possibile risalire a problemi organizzativi generali e all'adozione di modifiche organizzative di interi settori dell'Azienda Usl³⁸.

³⁸ È il caso di due pratiche sulla guardia medica, nelle quali non si sono rilevate responsabilità tali da giustificare l'azione civile (anche per la lievità dei danni in concreto verificatesi e per la circostanza che gli utenti avevano ragione a lamentare la scortesia degli operatori, ma non potevano pretendere la consegna di un determinato medicinale ma solo la ricetta o la somministrazione diretta di farmaci), ma la Commissione mista conciliativa della Usl ha invitato il Direttore generale ad apportare notevoli modifiche organizzative, avviare azioni di responsabilità deontologica ed una riflessione generale sull'organizzazione del Dipartimento dell'Emergenza Urgenza, coinvolgendo anche attività sanitarie e di comunità per il raccordo con i medici di base.

7.1.12 L'assistenza sanitaria agli immigrati

In tema di immigrazione il '97 può definirsi un periodo di transizione formalmente concluso con l'emanazione della nuova legge organica in materia (40/98), dopo un anno di lavori parlamentari.

Durante questo periodo si è verificato un vero e proprio vuoto normativo del quale hanno subito le conseguenze negative i cittadini immigrati che, sebbene regolari e legalmente residenti, poiché la loro presenza in Italia era motivata dalla iscrizione nelle liste di collocamento (quindi, momentaneamente disoccupati), si sono visti negare il rinnovo dell'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale.

Se hanno voluto usufruire dell'assistenza sanitaria, hanno dovuto iscriversi volontariamente al servizio sanitario, previo pagamento di 750 mila lire circa (quota di contribuzione stabilita annualmente dal Ministero della sanità).

La nuova legge, all'art. 32 comma 1 lett.a), estende anche agli immigrati nelle liste di collocamento l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale, a parità di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata e alla sua validità temporale.

La precedente normativa sull'immigrazione, composta dalle due leggi 943/86 e 39/90, non prevedeva una norma espressa di questo tipo. Omettendo di illustrare le questioni interpretative che questa situazione ha comportato, preme richiamare comunque che, per l'estensione dell'assistenza sanitaria agli iscritti al collocamento, a partire dal '91 fu trovato un *escamotage*: l'emanazione, sotto forma di decreto legge, di disposizioni che, destinate ad avere effetti limitati nel tempo e quindi a dover essere reiterate, espressamente equiparavano (per quanto atteneva all'assistenza sanitaria) i cittadini extracomunitari regolarmente residenti in Italia ed iscritti al collocamento ai cittadini italiani non occupati iscritti in dette liste.

Tale equiparazione "per decreti" ha avuto luogo finché, nel '96, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della

reiterazione delle disposizioni con uguale contenuto. Si è verificato così quel vuoto normativo cui il Governo ha reagito con l'emanazione di tutta una serie di ordinanze del Ministero della sanità, la prima delle quali richiamava sì le disposizioni dell'ultimo decreto legge, ma non espressamente la disposizione relativa alla equiparazione dei disoccupati stranieri ai disoccupati italiani.

Tale situazione ha portato a disparità di trattamento dall'una all'altra Azienda sanitaria, in mancanza di chiarezza nei confronti degli stranieri disoccupati iscritti al collocamento che, alla scadenza annuale della tessera sanitaria, si recavano presso i vari distretti per chiederne il rinnovo e si trovano invece per la prima volta alla richiesta della contribuzione volontaria.

I dubbi furono sciolti *in malam partem* quando la Corte dei Conti rifiutò di registrare l'ordinanza del Ministro della sanità del 6 agosto '97, con la quale si disponeva espressamente, fino all'entrata in vigore della disciplina organica sull'immigrazione (e comunque non oltre il mese di dicembre '97), l'equiparazione degli stranieri iscritti al collocamento ai disoccupati italiani. A tale ordinanza fu sostituita quella del 16 agosto, che non conteneva l'equiparazione (sulla quale era stato esercitato il controllo negativo).

Con l'entrata in vigore della nuova disciplina sull'immigrazione, contenente l'espressa equiparazione, ai fini dell'assistenza sanitaria, degli immigrati iscritti al collocamento agli italiani disoccupati ed iscritti, il nostro paese ha finalmente adempiuto non solo agli obblighi scaturenti dalla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n.143 sulle migrazioni abusive e la parità di trattamento dei lavoratori migranti, ma anche al principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3 della Costituzione.

7.1.13 *La riforma degli Ordini dei medici*

L'Ufficio che da anni mantiene una proficua collaborazione con gli Ordini provinciali dei medici della Toscana e con quello fiorentino in particolare, non poteva non prendere in considerazione il disegno di legge n. 2818 attualmente all'esame della Commissione igiene e sanità del Senato che conferisce al Governo la delega per la riforma degli Ordini dei medici.

Pur apprezzando la portata fortemente innovativa e qualificante della revisione, interessa esaminare l'istituzione di collegi arbitrali per dirimere le controversie in materia di colpa professionale dei medici.

Il disegno di legge elenca i compiti attribuiti ai vari livelli della Federazione nazionale, prevedendo all'art. 2 lettera d), punto 6), la possibilità per gli Ordini provinciali dei medici di "interporsi nelle controversie tra medici e tra medici e persone o Enti, per questioni relative all'esercizio professionale", mentre la lettera e), punti 4) e 5), attribuisce alle Federazioni regionali il compito di "istituire commissioni tecniche al fine di fornire pareri agli Ordini provinciali nell'ambito dei procedimenti disciplinari in tema di errore professionale" e di "istituire collegi arbitrali per le richieste di risarcimento dei fanni rivenienti dall'esercizio professionale".

Da un autorevole documento della Federazione nazionale degli Ordini leggiamo tra l'altro che: "costituire un momento obbligatorio di conciliazione con la creazione di un collegio terzo, ove siano rappresentati gli interessi contrapposti, da attivare prima di adire l'autorità giudiziaria per le controversie insorte tra medico e paziente che impegnino la responsabilità professionale del primo verso il secondo, il cui esito, in caso di conciliazione, costituisca titolo esecutivo".

Considerata la portata innovativa del progetto questo Ufficio ha effettuato una ricerca a livello europeo. Prendendo in esame le norme che regolano le controversie tra gli Enti pubblici (ivi compresi i vari *Ombudsman*) e le Associazioni dei consumatori della Spagna, Olanda, Francia, Germania, Regno

Unito e Svezia, è emerso che la materia sanitaria esula dall'ambito della giurisdizione di questi uffici, associazioni, fondazioni, ecc.

Pur mantenendo con questo disegno di legge la natura di enti di diritto pubblico, non sembra possano sussistere negli Ordini professionali o di categoria quei requisiti di assoluta autonomia e indipendenza indispensabili per gestire collegi arbitrali che vedano coinvolta una parte nei confronti della quale l'Ordine conserva pregiudiziali finalità di tutela.

Così operando sarebbe veramente difficile pensare di superare la nostra giurisprudenza in materia di "malpratiche" (termine anglosassone che identifica gli errori professionali a danno del paziente) che collega indissolubilmente il danno alla colpa (sempre difficile da provare).

A parte elementari ragioni morali che impediscono di concepire un qualunque organo, ancorché di diritto pubblico, collocato in posizioni arbitrali nelle controversie che vedono interessato un proprio iscritto, merita sottolineare le difficoltà che verrebbero a profilarsi ove occorresse giudicare "collegi" inseriti in un contesto professionale elevato.

Negli ultimi sette anni, con l'aiuto di validissimi medici legali, questo Ufficio ha trattato oltre 500 casi di responsabilità professionale, ovviamente nel primario interesse del cittadino. Oltretutto, in virtù della collaborazione dimostrata dai liquidatori di alcuni Istituti di Assicurazione, la mediazione dell'Ufficio ha consentito di concludere eque transazioni.

Lo scopo dell'Ufficio è stato ed è quello di accertare eventuali responsabilità (non solo professionali) e, con l'aiuto dei consulenti medico legali, consigliare il cittadino prima che intraprenda affrettate e fin troppo onerose azioni legali davanti al giudice civile o penale.

In sostanza si ritiene che una adeguata soluzione in questo delicato campo vada ricercata, non fosse altro per frenare il costante incremento di procedimenti penali per responsabilità colposa nell'esercizio della professione medica, e riportare (almeno i danni di lieve entità) in un ambito risarcitorio.

Le nuove funzioni conciliative previste dalla riforma nazionale del Difensore civico potranno costituire lo strumento per una sede capace di rafforzare l'autonomia degli Ordini dei medici e delle responsabilità che competono ai soggetti pubblici e privati coinvolti.

7.1.14 In materia di piante organiche di farmacie comunali

Il Consiglio regionale ha approvato con delibera 383/97 la "revisione della pianta organica delle farmacie del Comune di Prato". L'atto di approvazione, che prevede sia l'istituzione di nuove sedi, sia un piano di decentramento, fa seguito ad una proposta della Giunta regionale (n. 50 del 27/10/97).

All'Ufficio è stato chiesto di verificare la legittimità del procedimento seguito, con l'indicazione di una serie di elementi sui quali, in particolare, focalizzare l'attenzione. La successiva richiesta di chiarimenti formulata da questo Ufficio ha incontrato non pochi ostacoli e solo dopo reiterati tentativi è stato possibile ottenere il necessario riscontro da parte di tutti gli organismi ed enti interessati in modo più o meno diretto alla questione.

Di seguito, alcuni dei quesiti sottoposti all'Ufficio, soffermando l'attenzione su quelli considerati più rilevanti:

- a) sia la proposta di revisione della pianta organica che la successiva deliberazione prendono a riferimento i dati della popolazione residente nel Comune di Prato relativi al 1991, e questo era apparso in contrasto sia con le disposizioni della legge 475/68, sia con quelle del dpr 1275/71. In entrambi gli atti normativi, in effetti, si fa esclusivo riferimento ai dati Istat relativi all'anno precedente a quello in cui si procede alla revisione. Nel caso di specie il problema nasceva dalla circostanza che il procedimento di revisione in oggetto non aveva totale autonomia, ma costituiva uno stralcio dell'originario procedimento concernente l'intero territorio della Provincia di Prato iniziato nel 1993 e parzialmente conclusosi (ad eccezione, appunto,

della pianta organica del Comune di Prato) nel 1995 con la deliberazione del Consiglio regionale 499/95. Nonostante ciò non era apparso chiaro il motivo per il quale, una volta deciso di non prendere in esame i dati del 1996 (adempimento che, viene spiegato, avrebbe aggravato in modo eccessivo l'iter, dilatando i tempi di approvazione della pianta), ma di continuare a far riferimento ai dati Istat presi in considerazione all'inizio del procedimento, si fosse poi optato per una soluzione "ibrida" consistente nel dar peso sia ai dati '91 (presi a riferimento per l'aumento del numero delle farmacie), sia a quelli del '95 (per il decentramento). Scelta che, seppur in ipotesi ragionevole, non era sembrata trovare alcun fondamento normativo.

- b) alcuni dubbi erano sorti anche in merito ad un altro aspetto del procedimento seguito per arrivare all'approvazione della delibera di revisione. La legge regionale 69/83 attribuisce al Consiglio regionale il compito di formare e revisionare le piante organiche delle farmacie su ambito provinciale, previa acquisizione – da parte della Giunta regionale - del parere del Consiglio comunale interessato, della Azienda sanitaria locale e dell'Ordine dei farmacisti competenti per territorio. Sulla base di tali pareri la Giunta formula la proposta al Consiglio regionale competente a deliberare. Il procedimento seguito è stato in realtà differente, con conseguenze non solo di natura formale, ma anche sostanziale. In effetti l'elaborato, sul quale è stato chiesto il parere, è stato redatto dal Comune di Prato, anziché dalla Giunta regionale (un dato di fatto non contestato), e solo successivamente "fatto proprio" da quest'ultima. Si è finito così per chiedere di esprimere un parere allo stesso soggetto che aveva formulato l'atto sul quale il parere veniva richiesto, con una evidente confusione di ruoli e di competenze. Con questo non si vuole sottovalutare le difficoltà cui può andare incontro un organo, qual è la Giunta regionale, chiamata ad esprimersi su realtà e bisogni locali di certo maggiormente conosciuti dal Sindaco, ma si è ritenuto di

sollevare ugualmente il problema per porre in evidenza lo scarto (necessariamente) esistente tra previsione normativa e realtà operativa, e offrire eventualmente lo spunto per una riforma.

A seguito della segnalazione dell'Ufficio si è aperto un contraddittorio che ha coinvolto la Giunta ed il Consiglio regionale, il Comune e l'Ordine dei farmacisti della provincia di Prato. In corso di istruttoria è reso necessario ampliare il campo di indagine, in conseguenza di altre segnalazioni relative all'istituzione, assegnazione, apertura ed esercizio del dispensario farmaceutico di Filettole (sede farmaceutica n. 34).

La pratica è tuttora in istruttoria e non è pertanto possibile trarre determinazioni conclusive. Alcune questioni devono essere ancora chiarite mentre su altre l'Ufficio, pur non concordando nel merito con le spiegazioni fornite, non può che prendere atto delle stesse, nel rispetto del ruolo istituzionale.

È stata infine accolta con soddisfazione la comunicazione, proveniente dalla Giunta regionale, che la materia è oggetto di revisione legislativa. È infatti convinzione dell'Ufficio che questa sia la strada per evitare che in futuro si ripetano casi analoghi. Gli errori che sono stati commessi (se ne sono stati commessi) trovano origine proprio in un contesto normativo astratto e troppo distante dalla realtà operativa.

7.2 La modifica della L.R. 36/83

Già la legge regionale 36/83 aveva cercato di offrire una qualche tutela agli utenti dei servizi sanitari in un periodo in cui le competenze regionali in materia non erano quelle attuali ma pressoché incentrate sullo Stato e i Comuni.

Nonostante gli esigui spazi lasciati alla competenza del Difensore civico regionale, l'Ufficio vanta un'esperienza ormai più che decennale in un settore che presenta problematiche indubbiamente complesse. A questo deve aggiungersi sia la disponibilità degli amministratori, dei medici e degli operatori

sanitari, che fin da allora compresero l'importanza del ruolo svolto dal Difensore civico, sia la fiducia di moltissime associazioni di volontariato, che hanno sempre coadiuvato il Difensore civico nell'opera di monitoraggio sul rispetto dei diritti degli utenti.

La successiva legge regionale 4/94 che ampliava i poteri del Difensore civico divenne applicabile anche alle Usl, trasformate dalla riforma sanitaria nazionale del dicembre 1994 in Aziende sanitarie regionali, dando pieno titolo al Difensore civico di intervenire con tutti i poteri istruttori conferiti anche nei confronti delle Aziende Usl.

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

Inoltre, in questo settore, ha avuto corso l'istituzione delle Commissioni miste conciliative - che hanno all'origine l'esperienza di movimenti associativi e di tutela - presiedute da soggetti estranei sia all'Azienda che alle associazioni di volontariato e tutela, dove i rappresentanti dell'Azienda si possono confrontare in un costruttivo dialogo per risolvere in via stragiudiziale eventuali conflitti che non trovano adeguata composizione attraverso gli Uffici rapporti con il pubblico.

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

La Giunta regionale con delibera 4189/95 approvò una razionalizzazione dei rapporti fra Regione, Aziende sanitarie, Difensore civico e volontariato. La delibera conteneva uno schema-tipo di regolamento per l'esercizio della tutela degli

utenti e le modalità di istituzione della Commissione mista conciliativa, fatto proprio, con gli opportuni adattamenti, da tutte le Aziende sanitarie e ospedaliere della Toscana.

Si rendeva tuttavia necessario uno strumento normativo diverso dalla delibera che, partendo dagli sviluppi operati dal legislatore nazionale e regionale, riordinasse la materia e ridefinisse in modo più netto i ruoli istituzionali e gli spazi di collaborazione del volontariato. Questo considerata anche la problematica della responsabilità professionale degli operatori sanitari, che Urp e Commissioni miste conciliative gestiscono con estrema difficoltà. E' molto difficile infatti per l'Azienda chiedere ai propri medici legali un parere su professionisti interni all'Azienda³⁹ stessa.

Una esperienza in tal senso si è sviluppata dal 1983 presso il Difensore civico regionale, grazie alla collaborazione prima dell'Istituto di medicina legale dell'Università di Firenze e poi con un *pool* di medici legali delle varie Aziende sanitarie.

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

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

Si trattava di una proposta senz'altro migliorabile, soprattutto in ordine ai brevissimi termini assegnati agli Uffici relazioni con il pubblico per l'istruttoria, e alla parte concernente

³⁹ Senza contare che, al di là dell'oggettiva problematica per i medici stessi, diversa è l'impressione per l'utente di fronte al giudizio di un medico legale estraneo all'Azienda o interno alla stessa.

i diritti e i doveri dell'utente. Questo progetto costituisce comunque una buona base di partenza e di discussione per stabilire un quadro di riferimento che, nonostante gli ottimi rapporti di collaborazione con gli Urp e le varie Commissioni, rischia di divenire complesso e fonte di non poche difficoltà.

In questa ottica si auspica che il progetto vada avanti, almeno nella parte in cui si ridefiniscono i procedimenti di tutela, e che trovi recepimento nel nuovo disegno di legge regionale⁴⁰ di riorganizzazione del servizio sanitario, dove è prevista una specifica parte relativa alla tutela dei diritti dell'utente e alla partecipazione dei cittadini.

Come l'Ufficio ha avuto occasione di sostenere anche nella recente audizione consiliare, preoccupa l'attuale formulazione dell'art. 14 che disciplina la tutela degli utenti unicamente attraverso un rinvio⁴¹ alle varie Carte dei servizi aziendali, con un semplice richiamo al ruolo dei cittadini e del volontariato.

Al di là delle puntualizzazioni già avanzate riguardo alla necessità di distinguere fra il livello di tutela istituzionale e non istituzionale, l'attuale formulazione della norma desta vive perplessità. Non tanto per il ruolo del Difensore civico, i cui compiti sono definiti con chiarezza, in via generale, dalla legge regionale 4/94, e che quindi permangono, ma perché ignora l'evoluzione che in questo campo si è registrata, rischiando di cancellare tutta la preziosa esperienza, sia normativa che di sperimentazione, messa in atto dal sistema di tutela previsto a livello nazionale e regionale che solo di recente ha raggiunto la completa attuazione.

7.3 Assistenza sociale

Con crescente frequenza le istanze dei cittadini hanno rappresentato all'Ufficio anche bisogni che al livello di amministrazioni statali, regionali o locali non trovano soluzione, op-

⁴⁰ Proposta n.° 370 "Norme per la riorganizzazione del servizio sanitario"

⁴¹ In bianco, senza definire contenuti e modalità.

pure, nel migliore dei casi, questa è solo parziale, stante la rigidità dei parametri e dei meccanismi burocratici, si pensi ai contributi economici, all'accesso a case popolari, a forme di assistenza domiciliare.

I mutamenti della struttura economica e sociale, le disuguaglianze nel lavoro e nel reddito, generano marginalità e processi di esclusione che non sembrano più avere risposta nell'attuale sistema di protezione, divenuto inefficace e sempre più iniquo rispetto alla complessità dei bisogni. Domande legate ai problemi soprattutto della casa, della salute, della famiglia, dell'organizzazione delle città, ma anche agli eventi, alle difficoltà e rischi dell'esistenza.

D'altra parte, se il "terzo settore" e il volontariato possono offrire talvolta soluzioni soddisfacenti a livello di assistenza personale, gli strati più deboli si trovano generalmente esposti a situazioni di sofferenza, con punte perfino drammatiche che mettono in discussione fondamentali diritti; chiedono risposte tempestive e di solidarietà, di poter contare su responsabilità e comportamenti pubblici non altrimenti delegabili.

Se in qualche modo il vecchio "stato sociale" è riuscito in passato a garantire un certo equilibrio fra beni privati e beni sociali, è un fatto che la crisi si dimostra sempre meno capace di fronteggiare "povertà" vecchie e nuove che finiscono per alterare termini fondamentali di vita e di civiltà.

Da qui l'urgenza della riforma, ispirata ad una nuova concezione della solidarietà, in grado di farsi carico di esigenze individuali e sociali oggettive, non più suscettibili di prestazioni uniformi, e quindi basata sul decentramento di tutti i processi decisionali a livello comunale, dove è possibile realizzare l'integrazione dei mezzi e dei servizi, ma anche un effettivo coordinamento delle risorse sociali e individuali.

Troppo spesso infatti, anche da questo osservatorio, si assiste ad uno "scarica barile" che a sua volta alimenta fasce di insofferenza e di disagio, indebolisce il senso della solidarietà sociale.

La legge regionale 72/97 di riordino dei servizi socio-sanitari anticipa linee ed orientamenti della riforma nazionale. Ma è chiaro che oggi occorre un sostanziale riequilibrio nel rapporto fra spesa sociale e reddito nazionale, indispensabile a far camminare insieme "competitività" e "valori sociali".

7.3.1 Le commissioni per l'accertamento della invalidità civile

In materia di invalidità civile l'intervento dell'Ufficio è richiesto soprattutto quando il referto della Commissione medico-legale della Usl non corrisponde alle aspettative di chi 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.

In particolare l'intervento è richiesto quando i referti delle Commissioni, pur riconoscendo la totale invalidità civile con diritto all'indennità di accompagnamento, vengono sospesi e poi modificati dalla Commissione medica periferica per le pensioni di guerra e di invalidità civile dipendente dal Tesoro. Succede infatti che questa Commissione (cui i referti devono essere inviati dopo il riordino di tutta la procedura prevista per tali accertamenti), a seguito di nuova visita, respinga l'indennità di accompagnamento.

Se in passato le modifiche erano assolutamente sporadiche, ora il controllo sui referti di totale invalidità civile si conclude nella grande maggioranza dei casi con la negazione del beneficio economico.

La competenza del Difensore civico è rivolta naturalmente a chiedere alla Commissione periferica del Tesoro le ragioni per le quali sia pervenuta alla modifica del verbale della Usl, qualora tali ragioni non risultino comprensibili dal verbale stesso (e spesso non lo sono, considerata la specificità delle tabelle usate per la rilevazione dell'invalidità civile).

In questi termini l'attività si è tradotta anche in un più generale servizio di informazione al cittadino sulle procedure per il riconoscimento dell'invalidità o le modalità da seguire nei ricorsi gerarchici al Ministero del tesoro, e sui rispettivi diritti e facoltà, fra cui quella di farsi assistere da un medico di fiducia.

L'intervento dell'Ufficio si è quindi risolto:

- nell'assistere i cittadini nella redazione del ricorso gerarchico da presentare entro 60 giorni, ricordando che i ricorsi "sono decisi entro centottanta giorni a decorrere dalla data di ricezione dei ricorsi stessi", trascorsi i quali, "..senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti", per cui dopo sei mesi la pratica può essere di nuovo iniziata;
- nel fornire all'interessato che non voglia ricorrere le informazioni necessarie sulle normative vigenti, in particolare che debbono trascorrere almeno 180 giorni dall'ultima visita effettuata con esito negativo per poter chiedere alla Usl competente una nuova visita (detta di "aggravamento").

Come noto è in corso di realizzazione 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".

Altri complessi problemi sono stati introdotti dalla legge 425/96, relativa all'autocertificazione da parte dei titolari di pensioni, assegni e indennità sulle condizioni di salute, con particolare riferimento alle infermità che hanno dato luogo al riconoscimento del beneficio economico. Tale autocertificazione, ai sensi della legge 662/96, è stata poi richiesta anche a chi, per l'invalidità posseduta, abbia ottenuto non benefici economici ma l'iscrizione al collocamento in base alla legge 482/68 e successivamente un lavoro. In sostanza agli invalidi collocati al lavoro si richiede di autocertificare che "sussistono (o non sussistono) i requisiti per la predetta assunzione".

A questo proposito va segnalato che nel tempo 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 percentuali di invalidità tale autocertificazione debba essere ricondotta: se infatti quella del 33% negli anni 70 dava diritto al collocamento obbligatorio, oggi serve almeno il 46%.

Se misure di controllo e di razionalizzazione andavano adottate, occorre comunque rilevare la mancanza di qualsiasi disposizione di raccordo tra le varie previsioni normative che si sono succedute. Il rischio è quello di alimentare un notevole contenzioso, aggravato dalla persistente incertezza sulle procedure e criteri previsti per accertare la non veridicità delle dichiarazioni, e sulle sanzioni per le dichiarazioni accertate come mendaci.

7.3.2 La valutazione del danno funzionale

Spesso l'Ufficio si è dovuto occupare di quei cittadini affetti da patologie che causano un danno funzionale permanente con riduzione della capacità lavorativa valutabile ai sensi della legge 118/71 e successive modificazioni.

Se il grado di invalidità civile supera determinate percentuali, ai cittadini in età lavorativa viene riconosciuto il diritto all'ottenimento di una serie di benefici quali:

- protesi e sussidi ortopedici (oltre il 33,33%);
- collocamento obbligatorio al lavoro (oltre il 46%);
- pensione di invalidità (almeno il 74%);
- pensione di inabilità (100%);
- indennità di accompagnamento (esempio: inabile che necessita di assistenza continua per compiere gli atti quotidiani della vita).

Occorre precisare che ai cittadini in età inferiore ai 18 anni e agli ultra sessantacinquenni, per i quali siano state accertate

difficoltà persistenti a svolgere le funzioni proprie della loro età, è riconosciuto lo *status* di invalido civile solo ai fini dell'assistenza socio-sanitaria. E' ovvio che anche a questi ultimi (qualora non deambulino autonomamente o vi sia la impossibilità a compiere autonomamente gli atti quotidiani della vita) spetta l'indennità di accompagnamento.

Valutando i casi sottoposti all'attenzione dell'Ufficio, assieme ai validi consulenti medico legali, si è potuto constatare che il sistema valutativo previsto dall'attuale legislazione dà indicazione alle Commissioni di effettuare l'accertamento tenendo conto di tabelle indicative riferite al livello del danno funzionale causato dalla patologia e alla (sempre indicativa) corrispondenza della riduzione della capacità lavorativa.

In pratica ci si avvale di una tabella indicativa composta di 427 voci raggruppate per "apparati", alle quali è attribuito un punteggio a volte fisso e a volte variabile il cui utilizzo risente, ovviamente, della variabilità biologica individuale.

La valutazione finale, pertanto (che può essere riferita ad una sola minorazione o alla compresenza di più patologie), viene eseguita secondo le modalità indicate dal decreto legislativo 509/88 e successive integrazioni ed è caratterizzata non da una mera addizione di valutazioni percentuali, bensì da una valutazione molto più complessa nella quale si inseriscono tutti quei parametri e quei meccanismi valutativi previsti dal citato decreto che concorrono a far determinare alla Commissione un proprio autonomo giudizio valutativo.

E' oltretutto da evidenziare che il sistema valutativo attuale prevede dalla fine del 1990, inizi 1991 (legge 295/90), che il giudizio della Commissione della Azienda sanitaria locale abbia solo carattere propositivo, assumendo efficacia giuridica solo a seguito del controllo di merito da parte della Commissione medica periferica del Tesoro che può confermare tale giudizio oppure esprimerne uno proprio a carattere sostitutivo.

Per quanto riguarda il sistema delle "revisioni" occorre ricordare che questo è di competenza del Ministero del Tesoro

che lo esercita attraverso le proprie Commissioni che devono tener presente come riferimento le tabelle vigenti al momento della domanda presentata da parte del cittadino per l'ottenimento dell'invalidità civile, così come ribadito con propria sentenza dalla Corte Costituzionale a seguito di ricorso ad essa pervenuto.

Nella sostanza i cittadini che si rivolgono a questo Ufficio per queste problematiche chiedono di valutare la possibilità di presentare ricorso al Ministero del tesoro, ovvero davanti al giudice ordinario.

Questo tipo di assistenza fornita dai nostri consulenti medico legali è stata molto apprezzata dai cittadini interessati che hanno potuto così prendere le decisioni del caso sulla base di esaurienti e qualificate informazioni.

7.3.3 Domicilio di soccorso

Questione di rilievo è stata sottoposta in materia di definizione del domicilio di soccorso in un caso che si trascinava da alcuni anni. L'istanza è stata proposta dai genitori di una persona invalida al 100% e interdetta, a favore della quale la Usl 10/A corrispondeva un contributo per il pagamento della retta di un istituto di ospitalità presso Bologna, giacché il domicilio di soccorso era stato individuato nel Comune di Firenze in quanto ivi residente.

Successivamente la famiglia ha trasferito la propria residenza nel Comune di Pontassieve e poco dopo sono cessati gli aiuti economici, poiché il Comune di Firenze e la Usl 10/A hanno ritenuto che il domicilio di soccorso dovesse essere individuato nel nuovo Comune di residenza, mentre il Comune di Pontassieve e la Usl 11 declinavano la propria competenza.

Decorsi alcuni anni dall'inizio della controversia, è stato richiesto l'intervento del Difensore civico perché fosse fatta chiarezza. Esaminata la normativa, l'Ufficio ha ritenuto di e-

scudere l'acquisizione del domicilio di soccorso nel Comune di Bologna posto che, *ex art. 74 della legge n. 6972/1890*, non «vale a fare acquistare il domicilio di soccorso in un Comune il tempo ivi trascorso [...] in stabilimenti di cura».

Dal momento che l'intero carico delle spese relative alla retta dell'istituto di ospitalità è sostenuto dalla famiglia della bisognosa di assistenza, essendo cessati i contributi della Usl 10/A, di conseguenza è venuta meno la condizione secondo la quale, in costanza di intervento con oneri a carico dell'assistenza pubblica, non viene a prodursi nuovo domicilio di soccorso rispetto a quello in atto.

Occorre cioè determinare nuovamente il domicilio di soccorso, riconducendo la questione direttamente alla residenza della persona da assistere, la quale nello stato di interdetta ha la residenza anagrafica della famiglia di appartenenza che ne ha la tutela. Il Comune di Pontassieve ha recepito l'interpretazione data, ancorché siano sorti ulteriori problemi attualmente in corso di esame.

7.3.4 *Handicap*

Mentre scarso è il contenzioso con le Commissioni medico-legali per l'accertamento dell'handicap e dell'handicap grave (in materia i referti sono valutati dagli interessati più rispondenti alle aspettative di quelli riguardanti l'accertamento delle invalidità civili), il punto dolente continua ad essere la disciplina dei permessi retribuiti per l'assistenza ad un handicappato grave familiare e convivente.

Tali permessi di tre giorni al mese, fruibili anche ad ore (nella misura di 18 mensili), non sono previsti per il coniuge dell'handicappato grave e continuano ad essere negati in base ad una discutibile interpretazione (operata dalla circolare 90543/7/408 del 1992) sia al lavoratore autonomo che al lavoratore dipendente coniuge di un non-lavoratore (disoccupato, pensionato, casalinga) e genitore di un handicappato grave convivente, poiché si presume che l'onere dell'accudi-

mento dell'handicappato possa essere assolto da chi non svolge attività lavorativa retribuita dipendente.

Un aspetto paradossale della normativa conseguente all'applicazione di quella circolare è il caso di due coniugi lavoratori dipendenti, aventi entrambi 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 complessiva disciplina).

7.3.5 Assistenza

Con la recente legge regionale 72/97 il settore è destinato ad un complessivo riordino. In questo campo di attività, cosiddetta "fuori competenza", e svolta nei confronti dei Comuni, particolarmente quello 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 risiede nella molteplicità degli uffici e delle persone preposte (in genere i centri sociali di quartiere), per cui è di difficile ricostruzione l'importo dovuto caso per caso, considerati anche i riscontri tardivi e peraltro assai generici alle richieste di chiarimenti di questo Ufficio.

7.3.6 Assistenza a favore degli immigrati

Anche nel corso del '97 l'attività si è articolata su due livelli: il primo, di trattazione delle singole pratiche comunque inerenti a posizioni individuali; l'altro, di studio, ricerca e collaborazione con altri enti (soprattutto la Provincia e l'ufficio immigrati del Comune di Firenze) ed organizzazioni di volontariato, con i quali si continua a lavorare nell'ambito della Conferenza provinciale permanente dell'immigrazione.

La convenzione per l'assistenza legale gratuita agli immigrati (che aveva ad oggetto la verifica di ammissibilità delle domande al gratuito patrocinio, o al patrocinio a spese dello Stato, degli immigrati in disagiate condizioni economiche e bisognosi di tutela giurisdizionale), stipulata tra Regione e associazioni di volontariato munite di ufficio legale, fortemente voluta dall'Ufficio del Difensore civico presso il quale il servizio si è svolto, è scaduta in data 31 gennaio di quest'anno e non è stata rinnovata.

L'attività è stata ampiamente illustrata nella relazione consegnata alla Regione da parte degli avvocati che hanno svolto il servizio. L'auspicio è che venga presa in considerazione l'eventualità di individuare analoghi strumenti operativi di tutela delle fasce più deboli della popolazione, anche alla luce della disposizione di cui all'art. 42, comma 12, della legge 40/98.

Dal momento che la grande maggioranza dei casi concreti vede come interlocutori le amministrazioni periferiche dello Stato, l'attività dell'Ufficio ha trovato riscontro nell'attuazione della legge 127/97 come illustrato nella parte relativa della presente Relazione (punto 5.1.10).

Altri problemi di particolare rilievo sono quelli riportati al punto 7.1.12 sull'assistenza sanitaria, che ha impegnato l'Ufficio nella continua e difficoltosa richiesta di chiarimenti da parte degli interessati.

7.4 La legge regionale di riordino dei servizi sociali

La legge 72/97 approvata dal Consiglio regionale per il "riordino dei servizi socio-assistenziali e socio sanitari integrati", si caratterizza per la portata fortemente innovativa delle disposizioni che tendono a definire un sistema a rete di protezione sociale allargato pressoché a tutti i settori (casa, lavoro, tempo libero, cultura, istruzione, educazione, ricerca, ecc.), chiamato a promuovere il benessere della persona e a prevenire e rimuovere le condizioni di disagio sociale .

Le norme che coinvolgono più direttamente l'Ufficio sono quelle relative all'informazione che enunciano una serie di diritti (motivate informazioni, consenso informato, partecipazione alla scelta e all'accesso delle prestazioni, riservatezza e segreto professionale, opposizione nei confronti dei responsabili dei servizi e dei procedimenti con diritto ad ottenere risposte motivate, ecc.).

La realizzazione di questo complesso disegno è affidata ad una pluralità di soggetti, in particolare:

- la Regione (approvazione del "*piano integrato regionale*" ed atti di indirizzo);
- i Comuni ("*enti titolari delle funzioni in materia di assistenza sociale*");
- la Provincia ("*concorre alla elaborazione del Piano sociale regionale ed elabora progetti e interventi in materia di formazione professionale*");
- le Comunità montane (*delega delle funzioni amministrative quando esista coincidenza tra Comuni che compongono la Comunità montana e i consorzi ricompresi nella Zona socio-sanitaria*);
- le Unità sanitarie locali (*attività di integrazione socio sanitaria attraverso accordi di programma*);
- le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab);
- il volontariato;
- le cooperative sociali;
- i soggetti del privato sociale di promozione e solidarietà;

- le organizzazioni private;
- la Commissione regionale per le politiche sociali, composta di 37 membri, oltre alla presenza dell'Assessore al diritto alla salute della Regione e del Difensore civico regionale;
- l'Osservatorio sociale regionale.

La fase di sperimentazione che si è aperta non consente ancora un'esperienza significativa per esprimere valutazioni e giudizi. Come si può facilmente intuire anche dalla pluralità di soggetti che concorrono all'attuazione di questa legge, ciò che interessa fortemente è che gli importanti principi e diritti affermati trovino adeguata tutela.

La circostanza che abbia trovato comprensione il ruolo del Difensore civico, che attraverso le segnalazioni dei cittadini può portare all'attenzione della Commissione regionale problematiche generali, è un contributo alla ricerca di una corretta pianificazione degli interventi.

Crea invece perplessità la norma, inserita dopo le consultazioni effettuate dalla IV Commissione consiliare, al comma terzo dell'art. 70 (norma finale), per la quale si prevede l'istituzione di un "Ufficio di pubblica tutela" da attivare a livello di zona sanitaria, coordinando la disciplina e l'ambito di intervento di tale Ufficio con le disposizioni relative alla Carta dei servizi sanitari e alla normativa sul Difensore civico.

Questa previsione di un soggetto nuovo, fra l'altro inserita in una norma transitoria, per la sua denominazione fa pensare a competenze oggi in capo a vari soggetti (Urp e Difensore civico regionale per quanto riguarda le Aziende Usl, Difensore civico regionale per quanto riguarda il rapporto con le amministrazioni periferiche dello Stato, Difensori civici comunali e Uffici relazioni con il pubblico comunali per quanto riguarda le attività nei confronti del Comune).

E' naturale che questi soggetti si coordinino fra loro, ma affidare tali competenze *in toto* ad un soggetto terzo, senza peraltro quelle garanzie di indipendenza e di autonomia proprie degli Urp e dei Difensori civici, e senza prevederne la natura (che a livello di tutela promossa da un Ente pubblico non può

che essere istituzionale, pur con il necessario apporto e cooperazione del mondo del volontariato), non può non suscitare perplessità, sia per la delicatezza delle funzioni che possono essere assolte solo sulla base di precise garanzie, sia perché un simile organo verrebbe ad incidere sulle competenze di Stato, Regione, Comune, Aziende sanitarie e Difensori civici, che hanno un preciso compito istituzionale di tutela e promozione dei diritti dei cittadini.

7.5 Sostegno a manifestazioni culturali

L'intervento del Difensore civico è stato attivato da alcune associazioni e compagnie di danza e spettacolo le quali hanno chiesto di verificare la legittimità del progetto regionale *Toscana-danza* contenuto nella delibera del Consiglio regionale n. 194/97, concernente il piano degli interventi finanziari regionali per la cultura per l'anno 1997 e l'approvazione dei progetti di iniziativa regionale nel settore dello spettacolo.

Il progetto si propone di costituire un sistema integrato di servizi che abbiano come finalità lo sviluppo della danza, valorizzando le esperienze presenti in Toscana; la programmazione delle risorse investite nel settore attraverso il sostegno alla produzione di opere coreografiche; la distribuzione dell'attività artistica; la promozione della danza e la sensibilizzazione del pubblico; la formazione.

Il progetto individua due tipi di azioni e le distingue in azioni di competenza regionale e quelle delegate ad una specifica associazione con il compito di creare un centro regionale per la danza che sostenga l'attività delle realtà emergenti nel settore.

Nel delineare le azioni di competenza regionale sono designate tre compagnie di danza cui è attribuito soprattutto il compito di consolidamento delle residenze coreografiche. La preoccupazione manifestata dall'istante poggiava in modo particolare su quest'ultimo aspetto, la individuazione cioè di alcune compagnie cui venivano attribuite azioni di un certo

rilievo e di conseguenza erogati fondi più consistenti, a prescindere da una qualsiasi forma di selezione e dalla determinazione di parametri o requisiti di alcun tipo, quindi un trattamento differenziato apparentemente privo di giuste motivazioni.

Attraverso l'esame dei vari provvedimenti, del piano regionale e delle normative di riferimento, sono state rilevate alcune incongruenze di carattere generale, ad esempio la creazione di quello che sostanzialmente rappresenta un ente, e cioè il Centro regionale per la danza, con un atto amministrativo anziché con legge regionale come previsto dall'art. 58 dello Statuto; destava inoltre perplessità il richiamo all'art 9 della legge regionale 26/92 la quale riferendosi al programma regionale di sviluppo economico non appare finalizzata al settore spettacolo.

Al di là di tali considerazioni comunque, prevedendo il citato art. 9 la stipulazione di intese o convenzioni con soggetti privati, si rilevava che la delibera n. 194 non ne facesse alcun cenno, sia con riferimento alle compagnie scelte per le azioni di competenza regionale, che per l'attribuzione delle azioni delegate. La selezione di tali soggetti appariva pertanto priva di motivazione e sotto tale profilo la delibera poteva apparire illegittima.

Ciò che l'Ufficio osservava da un punto di vista sostanziale era la mancanza di chiarezza circa i criteri di selezione dei soggetti individuati specificatamente nel progetto, che poteva tradursi, da un punto di vista giuridico-formale, nella violazione di un principio fondamentale sancito dall'ordinamento: quello della trasparenza e pertanto il carattere obbligatorio della motivazione del provvedimento amministrativo.

Il coordinatore del Dipartimento delle politiche formative e dei beni culturali ha prontamente chiarito l'intento di proseguire l'esperienza iniziata nel triennio precedente. La continuità, quindi, sembra essere la motivazione non espressa delle scelte effettuate nel progetto regionale, nella parte in cui attribuisce o delega competenze a compagnie ben precise senza dar conto dei criteri in base ai quali le stesse vengono scelte.

Sono stati chiesti chiarimenti anche all'associazione delegata per la creazione del Centro regionale per la danza sui criteri utilizzati per il riparto dei contributi regionali, nonché un resoconto sull'impiego dei suddetti fondi. Tale associazione ha provveduto a documentare a questo Ufficio l'attività svolta dal Centro regionale per la danza nell'anno 1997. Agli incontri avuti nel corso dell'istruttoria hanno partecipato anche alcuni soggetti redattori del progetto regionale.

I metodi utilizzati sono stati spesso finalizzati allo snellimento dell'attività amministrativa, il che sicuramente spiega l'attribuzione di competenze all'associazione delegata per il centro danza, ma ciò che l'intervento del Difensore civico atteso a chiarire è l'esigenza di garantire contemporaneamente la massima trasparenza nelle procedure di assegnazione delle risorse finanziarie e il rispetto della pari dignità di tutte le compagnie di danza le quali hanno il diritto di partire da posizioni paritarie.

Per lo stesso motivo, con riferimento al rapporto tra ente proponente ed ente delegato ai sensi della legge regionale 14/95, art. 4, comma 8, è stata fatta presente l'opportunità che l'erogazione di fondi avvenga nel quadro di uno strumento convenzionale preciso.

Il Difensore civico infatti, dopo un'attenta analisi della documentazione e delle informazioni reperite, giunto alla conclusione che la mancanza di motivazioni adeguate, da un punto di vista formale, avrebbe potuto viziare l'atto, ha ritenuto opportuno suggerire come possibili rimedi una integrazione della delibera stessa o comunque una rielaborazione del progetto regionale per l'anno successivo che comportasse una variazione delle modalità adottate.

La collaborazione dimostrata dal Dipartimento competente, che ha accolto con atteggiamento positivo le osservazioni ed i suggerimenti del Difensore civico, ha reso possibile trovare vie risolutive in corso di elaborazione e sicuramente di prossima attuazione.

7.6 Ambiente e infrastrutture

Mentre si va completando la presente Relazione giungono dalla Campania le notizie dell'immane tragedia. Decine di morti, interi paesi cancellati, ancora un carico tremendo di dolore, di distruzioni, di rabbia.

I disastri che in tutti questi anni ha sofferto il paese, la stessa Toscana, i costi incalcolabili dell'imprevidenza e delle responsabilità, tornano ad ammonire che la difesa dell'uomo e delle sue conquiste è il compito più alto di una nazione.

I cittadini devono poter contare su un governo effettivo del territorio come presupposto per la crescita e il progresso. Ambiente e sviluppo sono due facce della stessa medaglia. Guardare alla sicurezza dei cittadini significa pianificare, prevenire, superare la frammentazione, razionalizzare organismi, ricerche, procedure. Si tratta in sostanza di assicurare nei fatti quella "tutela integrata" del territorio capace finalmente di far interagire competenze, conoscenze, risorse.

Anche la legislazione più recente affronta i problemi in maniera ancora settoriale, frammentando le competenze tra diverse amministrazioni⁴², con effetti per la stessa azione del Difensore civico. Si pensi al Comune per quanto concerne problemi di ordine pubblico, le autorizzazioni all'esercizio di determinate attività, la localizzazione degli impianti, ecc.; ai servizi delle Aziende sanitarie, all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente e alle sue articolazioni a livello provinciale.

Gli interventi dell'Ufficio sono generalmente rivolti a verificare il rispetto delle normative di tutela, quelle tese a regolamentare l'azione degli agenti inquinanti e a valorizzare le risorse ambientali riconducibili al governo del territorio: qualità dell'aria, energia ed inquinamento acustico; difesa del suolo e tutela delle risorse idriche; rifiuti e bonifiche.

Gli strumenti urbanistici e di programmazione costituiscono un aspetto decisivo per la valutazione degli interessi coin-

⁴² Solo a livello centrale le funzioni sono distribuite tra ben otto Ministeri.

volti. In questi casi perciò il problema non è tanto quello di verificare se un fenomeno è inquinante o meno, quanto di rapportare i valori rilevati a quelli ritenuti compatibili. La scelta è di considerare sempre prevalenti gli aspetti di natura sanitaria, per cui la gran parte delle pratiche hanno trovato riferimento nella corrispondente categoria della Azienda sanitaria competente per territorio.

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

Nella maggior parte dei casi il Difensore civico ha potuto contare sulla collaborazione e la disponibilità dimostrata da parte delle amministrazioni interessate. E' evidente comunque che, di fronte alle proteste dei cittadini, talvolta di intere comunità, l'Ufficio non può andare oltre la verifica di legittimità delle scelte operate dalle autorità competenti, magari facendosi promotore di proposte di merito senza per questo interferire sui tempi e modi dei procedimenti.

Non si tratta infatti di attribuire posizioni di ragione o di torto, né di sostenere particolari interpretazioni, al contrario si tratta di considerare prevalente un interesse anziché un altro, e tale scelta deve restare all'autorità competente e politicamente responsabile.

Naturalmente l'azione del Difensore civico è diretta a rispondere alle richieste dei cittadini solo nella misura in cui sia a rischio il rispetto delle regole e vi sia pericolo di lesione di diritti e interessi di un singolo o di una collettività. Il compito principale è quello di aprire un confronto con la pubblica amministrazione, fornire informazioni, acquisire documentazioni, garantire la trasparenza del procedimento.

E' chiaro che, per replicare in modo efficace ad affermazioni dell'amministrazione ritenute non soddisfacenti da parte

dell'utente, sarebbe necessario disporre di supporti tecnici al momento non disponibili⁴³.

Da qui l'interesse all'importante collaborazione che si è andata sviluppando con l'Arpat e le sue articolazioni periferiche. Si tratta naturalmente di consolidare questo qualificato supporto tecnico anche attraverso la possibilità di più strette intese, rafforzando la capacità di intervento dell'Ufficio di fronte alle richieste dell'utenza.

Analoghe intese si prospettano anche in direzione dell'Arpia, in particolare riguardo all'azione di monitoraggio sul territorio, con funzioni anche di pronto intervento, attraverso un sistema di rilevamento meteorologico e di analisi dei terreni, portata avanti in collaborazione con la Protezione civile, i Geni civili, i Consorzi di bonifica.

7.6.1 Inquinamento del suolo, acustico e atmosferico

In materia di inquinamento atmosferico numerose sono le pratiche aperte sulla base delle lamentele avanzate da cittadini che hanno l'abitazione in prossimità di esercizi che comportano esalazione di fumi e odori senz'altro disturbanti per i quali si tratta di accertare l'entità e la nocività.

In questi casi l'intervento del Difensore civico si rivolge nei confronti del Comune, al fine di verificare la regolarità delle eventuali autorizzazioni, e nei confronti della Azienda sanitaria locale e dell'Arpat per il compimento delle rilevazioni necessarie.

Compiuti gli accertamenti, occorre comunicare gli esiti alle persone interessate. Spesso questa fase, quando i dati raccolti rientrano nei limiti previsti o si riscontra l'assenza di rischi sanitari nonostante la sgradevolezza delle esalazioni, è particolarmente delicata, poiché si tratta di far comprendere che l'Ufficio non può sindacare la validità dei referti. In alcuni ca-

⁴³ Si tratta di studiare se, e in che termini, possa rendersi necessario dotare l'Ufficio di un supporto di natura tecnica, come organo di consulenza, sull'esempio di quanto già avviene in campo sanitario.

si, quando le immissioni pur non essendo nocive superano la “normale tollerabilità”, viene suggerita all’interessato la tutela *ex art. 844 del cod.civile*.

Di rilievo sono anche le questioni sollevate da quanti, abitando in prossimità di elettrodotti, chiedono di verificare il rispetto dei limiti di distanza previsti per i cavi di alta tensione, oltre a chiarimenti sui rischi che ne possono derivare per la salute, soprattutto dei bambini.

Solitamente l’Ufficio si rivolge all’Enel per esporre la problematica e assumere la documentazione necessaria, nonché all’Azienda sanitaria locale e all’Arpat perché si proceda alla misurazione dell’intensità dei campi elettrico e magnetico, in modo da verificare il rispetto della normativa e consentire all’amministrazione competente di pronunciarsi sull’esistenza di eventuali rischi per la salute.

Molte sono le problematiche relative al Tracciato alta velocità, attinenti soprattutto ai rischi di inquinamento acustico e del suolo. Anche in questi casi il Difensore civico si adopera per verificare eventuali lesioni dei diritti e degli interessi di singoli o di collettività, senza ovviamente entrare nel merito delle scelte compiute.

Degna di nota è una pratica aperta in base all’istanza di un cittadino il quale, abitando in una località prossima alla zona interessata, paventa il pericolo di inquinamento e danneggiamento della falda acquifera del proprio pozzo, in ragione del fatto che è l’unica fonte di approvvigionamento idrico. Di conseguenza è stata interpellata l’Arpat, che già aveva effettuate rilevazioni nella zona, perché queste ultime venissero approfondite e completate.

7.6.2 *Assetto del territorio*

Una questione di rilevante interesse riguarda la coltivazione di alcune cave nella provincia di Siena, di cui è difficile dar conto in ragione della particolare complessità che ha man

mano assunto. Nel 1982 una Società era stata autorizzata dal Comune competente all'apertura di una cava di materiale litoidi. L'autorizzazione era stata poi sospesa nell'88, a seguito di un provvedimento negativo del Ministero dei beni ambientali ex legge 431/85. Ciò nonostante il Comune, ritenendo il provvedimento del Ministero dei beni ambientali fondato su errore, ha proceduto alla revoca della sospensiva, ripristinando l'originario provvedimento autorizzatorio.

Successivamente la Giunta regionale con delibera 2409/92 ha negato la proroga dell'attività della cava in occasione del rinnovo del nullaosta sul vincolo idrogeologico. Tuttavia, con deliberazione del Consiglio regionale n. 200 del 7 marzo 1995, si è provveduto all'adozione del Prae, dal quale non solo risulta la possibilità di attività di escavazione nella località interessata, ma addirittura viene utilizzata la sigla *Cn* propria delle nuove cave.

Il Consiglio comunale ha deliberato l'adozione di una variante allo strumento urbanistico in attuazione del Prae, ancorché ad oggi non si sia proceduto all'approvazione definitiva, anche in seguito all'intervento del Difensore civico che si è rivolto non solo al Comune ma anche agli Uffici competenti della Regione per comprendere come si sia giunti a determinazioni del genere in sede di adozione del "piano regionale delle attività estrattive". Il Comune interessato ha fornito alcuni chiarimenti non del tutto sufficienti e per i quali è comunque necessario compiere le opportune verifiche.

La questione si è in parte arricchita perché, nella zona, in prossimità del fiume Cecina, a seguito di alcune rilevazioni compiute dal Servizio vigilanza ambientale di Legambiente, proprio lungo l'alveo sembra venga svolta un'attività di lavaggio e frantumazione di materiali litoidi, nonché di escavazione.

Ciò determina una viabilità che si ramifica e attraversa molte volte l'alveo, senza l'esistenza di segnaletica delle attività estrattive, di bonifica o di cantiere, utile all'individuazione dell'area interessata anche al fine della sicurezza e incolumità pubblica, né tantomeno dell'indicazione degli estremi autoriz-

zativi delle suddette attività. E' stato richiesto sia l'intervento del Genio civile che dell'Amministrazione provinciale di Siena e l'intera questione è in corso di accertamenti.

7.6.3 Edilizia residenziale pubblica

In questo settore vengono proposte questioni di diversa natura, tuttavia le più ricorrenti hanno per oggetto la mancata realizzazione delle opere di manutenzione, nonché i criteri per la determinazione dei canoni degli alloggi e del prezzo di cessione degli stessi.

A questo proposito due casi sono senz'altro degni di nota. Il primo ha per oggetto una controversia con l'Ater di Pisa circa l'interpretazione delle clausole inserite nei contratti di locazione e una deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'Azienda.

Dai contratti stipulati risulta che oggetto della locazione sono non soltanto gli appartamenti ma anche i *garage* di pertinenza. Ciò nonostante l'Ater ha invitato i conduttori alla stipula di un nuovo contratto di locazione per i soli *garage*, in modo da consentire l'aggiornamento dei canoni di locazione in ragione della loro superficie, in conformità di quanto previsto dal Consiglio di amministrazione dell'Azienda.

In sostanza, secondo gli interessati e il Difensore civico, è stato concluso un unico contratto di locazione avente ad oggetto l'appartamento e il *garage* di pertinenza, per cui non può essere richiesta la stipula di un nuovo contratto di locazione e i criteri di adeguamento dei canoni devono essere quelli previsti normalmente per gli alloggi.

L'altra questione che riguarda un numero considerevole di persone ha per oggetto la determinazione del prezzo di cessione di alcuni alloggi. Difatti, stipulati i relativi contratti, la Direzione centrale del demanio ha rilevato che il prezzo di cessione deve essere stabilito al momento in cui, alienando, l'Ufficio tecnico erariale effettua la valutazione del bene e non

alla data di entrata in vigore della legge 5/83, come ritenuto invece dall'Intendenza di finanza di Firenze.

Prima la Sezione staccata demanio e poi la Direzione compartimentale del territorio hanno richiesto perciò un parere all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze e al Ministero delle Finanze, disponendo la sospensione momentanea delle pratiche di cessione degli alloggi. Data la complessità e la rilevanza della questione, l'Ufficio si è attivato prontamente, tuttavia la questione non è stata ancora definita.

7.6.4 In materia di Consorzi di bonifica

A seguito di recenti sentenze della Corte di Cassazione⁴⁴, sono state presentate all'Ufficio una pluralità di istanze riguardanti i presupposti e i termini della debenza del contributo obbligatorio per i Consorzi di bonifica a carico dei consorziati.

A questo proposito l'intervento dell'Ufficio si è articolato sia sul versante della precisazione della portata della giurisprudenza della Cassazione quanto ai contributi versati in

⁴⁴ Cass. Sez. I, 4 maggio 1996, n. 4144, e, soprattutto, Cass. Sez. Un., 14 ottobre 1996, n. 8960. In particolare, viene rilevato che l'obbligo di contribuire alle opere eseguite da un consorzio di bonifica e, quindi, l'assoggettamento al potere impositivo di quest'ultimo, postulano la proprietà di un immobile che non solo sia incluso nel perimetro consortile, ma che tragga vantaggio da quelle opere; "detto vantaggio (questo è il *quid novi* nella giurisprudenza della Cassazione), peraltro, deve essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile a causa della bonifica, tale cioè da tradursi in una "qualità" del fondo, mentre è ininfluenza la destinazione agricola o extragricola del bene" (Cass., sez. Un., cit.). Ancor più, "non è sufficiente una *utilitas* che risulti in rapporto di derivazione causale con l'attività consortile e che si riverberi a favore del proprietario di uno di detti immobili, ma è necessario che tale *utilitas* si traduca in un vantaggio di tipo fondiario, cioè strettamente incidente sull'immobile stesso (mentre è ininfluenza la destinazione agricola o extragricola del bene)" (Cass., sez. I cit.). Un primo punto sicuro riguarda, dunque, l'individuazione in questi termini nuovi e puntuali dei presupposti della contribuzione obbligatoria.

A questo si accompagna l'inversione dell'onere della prova a favore del proprietario circa l'esistenza di questo presupposto: infatti, in caso di contestazione da parte del proprietario del pagamento del tributo, non sarà il proprietario a dovere dimostrare l'assenza dello specifico beneficio dipendente dalla bonifica, ma questo dovrà al contrario essere provato dal Consorzio, come esplicitato dalla stessa Corte (Cass., sez. Un. Cit.).

precedenza e successivamente, con alcuni suggerimenti per fare valere la propria posizione; sia aprendo un'ulteriore pratica d'ufficio attraverso l'interessamento dei competenti uffici regionali di vigilanza sui Consorzi, al fine di avere un rapporto sull'applicazione del nuovo principio giurisprudenziale da parte dei Consorzi o equivalenti aventi sede in Toscana.

La Regione ha risposto facendo riferimento alle diverse classificazioni dei fondi consorziati in base a determinati parametri (rischio, intensità, soggiacenza, ecc.), ma senza tenere conto degli effetti delle opere di bonifica sul territorio e del "piano di bonifica" approvato dalla Regione su proposta dei Consorzi stessi che, quanto meno a questo livello, deve informarsi ai principi giurisprudenziali citati, in modo da consentire una maggiore articolazione, analiticità e pertinenza della contribuzione.

Altre questioni relative all'importo dei contributi per i Consorzi di bonifica di Bibbona hanno comportato la verifica, risoltasi negativamente, di un'ipotesi di tassazione plurima a carico del consorziato.

Un'altra questione assai complessa ha comportato l'investitura di una pluralità di uffici: il Comune di Camaiore riguardo alla base legale, ai presupposti e alla motivazione di una diffida al rilascio di portate idriche, seguita da sollecitazione e riscontro; l'Ufficio del genio civile di Lucca, interessato in ordine al mancato seguito ad una delibera della Crta e a successivi inviti dell'Assessore regionale competente e del Presidente della Regione, nonché al fine di chiarire i termini del rinnovo della concessione al Consorzio e del rilascio della concessione al Comune per un lavatoio pubblico.

7.7 I trasporti

L'intero sistema della mobilità è sottoposto ad un processo di adeguamento orientato ad una forte intensificazione delle comunicazioni interne e internazionali. L'attribuzione alla Regione di tutte le competenze in materia di trasporto pubblico

locale, compreso quello ferroviario, comporta il rilancio degli elementi di “contrattualizzazione” con tutti i centri erogatori dei servizi, attraverso regole trasparenti di concorrenzialità all'altezza degli *standards* europei, anche in funzione di un superamento di posizioni e gestioni monopolistiche di trasporto urbano ed extraurbano.

Un contesto che consideri nella sua globalità il sistema del trasporto pubblico, tenendo presente il livello di programmazione e di coordinamento regionale e il ruolo di proposta di tutti gli enti coinvolti, con una particolare attenzione alle Comunità montane, dove spesso i trasporti costituiscono un grosso problema.

L'obiettivo principale è quello di garantire e tutelare i diritti dei cittadini e degli utenti, introducendo anche in questo settore il sistema dei controlli presente nel servizio sanitario (Urp e Carta dei servizi) a livello di Azienda concessionaria, rafforzato dal costante monitoraggio di Provincia e Regione nell'ambito delle rispettive competenze.

a) le tessere di libera circolazione

Già la Relazione 1995 avanzava la necessità di apportare alcuni correttivi alla legge regionale 33/83 relativamente alle c.d. “tessere di libera circolazione” che consentono a determinate categorie di soggetti (anziani, invalidi, handicappati, cavalieri di Vittorio Veneto, perseguitati politici, ecc.) di viaggiare gratuitamente sulle autolinee urbane o extraurbane, con un abbonamento annuo a costo estremamente contenuto.

Il Difensore civico, segnalata la incongruità dell'assenza di limiti di reddito per determinate categorie (es. perseguitati politici, invalidi al 100%), sollevava perplessità su un limite uguale per i dipendenti e lavoratori autonomi e l'incongruità di limiti tassativi che non consentono a determinati soggetti alcuna possibilità di agevolazione (es. indigenti con sussidio da parte di Usl o Comune ecc.).

Dopo la disponibilità manifestata dall'Assessore regionale competente, il Consiglio regionale con legge 4/98 ha apporta-

to alla normativa alcune modifiche che prendono in considerazione tali osservazioni, introducendo un limite di reddito per tutte le categorie e dando agli enti locali la facoltà di valutare situazioni particolari di disagio in maniera più elastica, subordinatamente all'utilizzo di risorse proprie e ad accordi con la società concessionaria ove sia da utilizzare il titolo di viaggio.

Occorre dare riscontro di questa positiva attenzione, anche se prevale nella normativa l'esigenza di limitare i costi a carico dell'amministrazione pubblica imponendo limiti di reddito estremamente bassi⁴⁵, oltre ai vincoli nell'utilizzo delle risorse.

b) i disagi nei servizi in alcune zone

La difficoltà maggiore è quella di trasporti che in generale funzionano a "compartimenti-stagni" (trasporto urbano, trasporto extraurbano su gomma, trasporto su rotaia), aggravata dalla pluralità dei soggetti istituzionali responsabili per la gestione dei servizi (municipalizzata comunale o intercomunale per i trasporti urbani, Provincia o Regione per i trasporti extraurbani, Azienda Fs).

Il primo disagio dei cittadini è quello dei costi. Esperimenti tipo l'abbonamento con "carta arancio" e simili, più che altro rivolti ai turisti e non ai pendolari, hanno avuto un impatto limitato, così spesso il pendolare all'abbonamento del treno deve aggiungere quello all'autolinea extraurbana e quello dell'autobus nella città in cui lavora.

Forse solo l'intervento della Regione potrebbe essere l'elemento catalizzatore fra le varie imprese di trasporto perché adottino accordi tesi alla creazione di titoli di viaggio utilizzabili su più linee⁴⁶, estendendo la possibilità anche agli abbonamenti per lavoratori, magari personalizzati per i tratti necessari a raggiungere il luogo di lavoro.

⁴⁵ La pensione minima.

⁴⁶ Cosa che già avviene su determinati tratti con titoli di viaggio validi per autolinea extraurbana e per tratti ferroviari.

E' necessario che il servizio pubblico offra queste risposte flessibili, adeguate all'orario di lavoro e ai diversi mezzi di trasporto, certamente non più compatibili con abbonamenti "tipo". La necessità di una integrazione fra le varie offerte di trasporto è fondamentale, come quella di distinguere fra il trasporto extraurbano offerto ai pendolari e quello offerto ai turisti che utilizzano il mezzo pubblico, con problemi di sovrappollamento superabili mediante un efficace raccordo fra i servizi regionali preposti ai trasporti e quelli preposti alla promozione del turismo.

Disagi si segnalano in particolari zone della Toscana, dove è necessario valutare le possibili soluzioni a partire da un monitoraggio sull'utilizzo del mezzo da parte dei pendolari, dalle possibili alternative e integrazioni fra i vari tipi di trasporto, fino al diritto degli utenti a condizioni di sicurezza e di *comfort* accettabili. Uno dei problemi più grossi è infatti quello del sovrappollamento di autolinee.

Le zone dove si riscontrano i maggiori disagi sono:

- 1) il tratto Firenze-Siena, e viceversa, e in generale i servizi sull'intera Val d'Elsa, dove i problemi sono acuiti dalla mancanza di collegamenti ferroviari adeguati⁴⁷. Se gli interventi della Regione hanno risolto i problemi di quei pendolari che utilizzavano la "rapida" Firenze-Siena⁴⁸, si continua a segnalare un sovrappollamento su alcune corse "rapide" e anche sulle linee locali nella Val D'Elsa.

Merita riflettere sull'opportunità di adottare situazioni di trasporto integrate fra trasporto extraurbano veloce e trasporto locale, bilanciando l'esigenza dei pendolari della Val D'Elsa di avere un servizio capillare sul territorio e quella dei pendolari di Firenze di essere a casa e al lavoro

⁴⁷ La linea ferroviaria segue un percorso non diretto per Firenze, passando per Empoli.

⁴⁸ Il caso è stato oggetto di segnalazione anche nelle trasmissioni per l'accesso, in quanto il servizio trasporti ha preso in considerazione le osservazioni del Difensore civico e ha approvato una modifica dell'orario che ha determinato una intensificazione dei servizi in quella linea. Le delibere di intensificazione del servizio prendevano in espressa considerazione le osservazioni del Difensore civico.

prima possibile, estendendo ad esempio soluzioni attivate in via sperimentale.

Molti turisti che utilizzano il pullman per recarsi a Siena e viceversa, sovraffollano la “rapida”, costringendo il pullman a rifiutare passeggeri alle fermate successive⁴⁹ e dirottando i pendolari sulle corse più lente che attraversano i centri della Val D’Elsa.

Anche se l'intervento regionale di intensificazione ha risolto in parte i disagi, il problema rimane. È chiaro che anche una appropriata valorizzazione dei centri minori della Val D’Elsa potrebbe spingere i turisti ad utilizzare percorsi più lenti ma più panoramici, con benefici effetti per la concessionaria⁵⁰, i pendolari, lo stesso turismo.

- 2) una seconda situazione è quella del Mugello. Qui, oltre al ruolo di Regione e Provincia, è fondamentale anche l'azione della Comunità montana: nel rilevare i disagi, le potenziali sinergie fra i servizi offerti a livello comunale⁵¹, lo sviluppo di punti di scambio, ma anche le problematiche aperte come i lavori della Tav e il completamento della Faentina, l'integrazione dei trasporti con altri servizi connessi, quali le biglietterie ferroviarie, ormai chiuse in molti centri più piccoli il cui recupero da parte dei Comuni⁵² dovrebbe prevedere anche la possibilità di vendere almeno i biglietti chilometrici fino a stazioni dove le biglietterie sono ancora in funzione. Proprio per il Mugello, tutto interno ad una stessa provincia, si potrebbe pensare all'adozione, in via sperimentale, di forme di abbonamen-

⁴⁹ Si tratta di pendolari che utilizzano le fermate in prossimità dei loro posti di lavoro.

⁵⁰ Costretta dalla concessione a garantire i collegamenti anche sui centri minori, spesso gestiti “a rimessa” con vetture semivuote.

⁵¹ Ad esempio una richiesta è venuta da Dicomano per attivare da questo centro il servizio di autolinea che collega direttamente il comune con l’Azienda ospedaliera di Firenze, come avviene a Borgo San Lorenzo. Probabilmente, anziché duplicare il servizio, sarebbe più semplice collegare Dicomano con Borgo San Lorenzo.

⁵² Un piano delle ferrovie dello Stato prevede che le stazioni ormai dismesse possano essere chieste dai Comuni o dai privati per utilizzarle ad altri fini, in modo che non si trasformino in luoghi in stato d’abbandono. In questo contesto, ad esempio, la ex-stazione di Vicchio diverrà il punto di informazione turistica del Comune.

to “unico” che comprendano autolinea extraurbana, treno locale e autobus urbano.

- 3) disagi soprattutto nei trasporti ferroviari sono stati segnalati in Val Di Chiana⁵³ e nel Valdarno, dove le partenze dei treni locali per Arezzo e da Arezzo verso i centri minori avvengono in anticipo eccessivo rispetto agli orari scolastici. Alla disponibilità delle Ferrovie a valutare la modifica dei propri orari, è indispensabile che la Regione faccia sentire anche la propria voce in merito all'organizzazione dei servizi locali da parte della stessa Azienda.
- 4) infine l'assenza di un adeguato sistema di collegamento locale fra i centri di Pisa e Carrara. Il problema è da valutare con attenzione, verificando soprattutto se esistano valide alternative al treno con altre forme di trasporto, anche se il numero di firme raccolte dall'utenza⁵⁴ (oltre seicento) farebbe pensare all'impossibilità di utilizzare mezzi di trasporto diversi per un numero di persone così alto. Si tratta comunque di situazioni in cui sempre più è necessario il raccordo, nello spirito di sussidiarietà, fra Enti locali, Provincia e Regione.

c) l'accordo comprensoriale sui taxi tra Firenze e Comuni limitrofi

La legge 21/92⁵⁵ prevede all'art. 4 che le Regioni possano stabilire norme speciali tese a garantire una gestione uniforme e coordinata del servizio *taxi*, mentre al precedente art. 2. parla in modo esplicito di servizio svolto "a livello comprensoriale".

La Regione ha dato attuazione alla legge quadro con legge regionale 67/93 che prevede la possibilità di accordi comprensoriali senza tuttavia dare alla Provincia, che ha il compito di promuovere accordi fra Comuni limitrofi per la gestione

⁵³ La segnalazione è del Difensore civico di Arezzo.

⁵⁴ Naturalmente l'Ufficio poteva impegnarsi a chiedere alla Regione la garanzia del servizio non del mezzo prescelto.

⁵⁵ Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea.

del servizio *taxi* a livello comprensoriale, alcuna delega in ordine a poteri di indirizzo e coordinamento dei Comuni stessi nella stipula dell'accordo; né ai Comuni si danno direttive in merito alle modalità da seguire nella definizione dell'accordo stesso.

Il problema si è posto in Provincia di Firenze dove, da un lato, circa seicento tassisti operano sul territorio comunale, a fronte di una ventina di tassisti operanti nei comuni limitrofi, territorio caratterizzato non solo da una forte conurbazione, ma anche da un grosso flusso di utenti che utilizzano il *taxi* sia da casa al centro della città e viceversa che per recarsi presso i centri limitrofi (affari, turismo, ecc.)⁵⁶.

L'accordo comprensoriale siglato tra Firenze e i Comuni limitrofi solleva grosse perplessità, perché – a differenza di altri accordi (Bologna e Milano) – non crea una vera e propria "area comprensoriale" nella quale possano prelevare e trasportare clienti tutti i tassisti dei Comuni che lo hanno sottoscritto, ma pone in essere limitazioni alla raccolta dei clienti al di fuori del Comune di provenienza.

Si tratta di un accordo nel quale purtroppo prevalgono posizioni dominanti e localismi in contrasto con le esigenze di efficienza e di economicità proprie invece di un effettivo "accordo comprensoriale" per il servizio *taxi*.

Si sono rivolti al Difensore civico i tassisti dei Comuni limitrofi che si sentono penalizzati, ma l'Ufficio si è mosso soprattutto in considerazione dei diritti degli utenti, sotto un duplice profilo:

- 1) il primo deriva dal fatto che i cittadini delle zone periferiche della città rischiano di fatto di non poter usufruire dei *taxi* dai Comuni limitrofi anche nell'evenienza di una non disponibilità di *taxi* sul territorio fiorentino: se in astratto l'accordo rende possibile la chiamata via *radio-taxi* su tutto

⁵⁶ Si pensi alla circostanza che l'aeroporto è al confine fra tre Comuni, che la zona dell'Osmannoro, anch'essa divisa fra tre Comuni è meta di numerosi soggetti da stazione ed aeroporto; che a Fiesole molti turisti soggiornano in alternativa agli alberghi fiorentini; oppure a Bagno a Ripoli e Scandicci, zone residenziale con elevata densità di popolazione.

il comprensorio⁵⁷, non si può ignorare che il servizio è gestito da due cooperative private. I tassisti dei Comuni limitrofi appartengono ad una sola delle due⁵⁸. La situazione quindi non garantisce di per sé l'imparzialità dei flussi di comunicazioni e l'equità nella distribuzione del servizio;

- 2) l'accordo comprensoriale prevede poi una maggiorazione automatica della tariffa se il *taxi* va fuori Comune; ciò si traduce in un costo aggiuntivo per gli utenti, insufficiente a coprire i costi di un viaggio di ritorno "a vuoto". Viceversa appare un "balzello" per gli utenti nel caso di "fuori Comune" di un *taxi* fiorentino che deve coprire un percorso molto più breve per rientrare dai Comuni limitrofi nei confini del proprio territorio. L'assenza di una disciplina a carattere "comprensoriale" con l'adesione di tutti i soggetti istituzionali è fonte quindi di disparità "sostanziale" e di comprensibili ricadute sugli utenti e gli stessi operatori.

Fra l'altro l'accordo in atto non prevede – a differenza di quanto previsto in altre realtà – una *Authority* con poteri di controllo sul rispetto degli accordi e sul corretto funzionamento dei servizi, lasciando ai singoli Comuni i rispettivi ruoli di controllo e sorveglianza.

L'osservatorio ha solo compiti di proposta ai Comuni e non ha alcun potere di controllo riguardo ad eventuali omissioni dei Comuni circa il rispetto dei parametri di equità da parte del *radiotaxi*, ecc.

Anche la Provincia, in assenza di effettive deleghe regionali e di poteri di indirizzo, non può che prendere atto dei problemi esistenti. La Regione non ha ancora risposto alla nota del Difensore civico in cui si fanno presenti i problemi segnalati e l'esigenza di un ruolo sostanziale della Provincia, su basi di "sussidiarietà".

La recente protesta dei tassisti dei Comuni limitrofi è un ulteriore richiamo alla necessità di garantire congrue modalità

⁵⁷ Cioè anche sui *taxi* di altri Comuni.

⁵⁸ Con la quale peraltro sono in conflitto.

di erogazione del servizio e di efficaci ed efficienti modalità di esercizio possibili solo a livello "comprensoriale".

d) mancata motivazione nel rigetto delle opposizioni contro multe sull'autobus

La tendenza del Comune di Firenze a rispondere ai ricorsi dei soggetti multati dai controllori Ataf con motivazioni "di stile"⁵⁹, è stata segnalata dall'Ufficio al Comune, alla Regione e alla Municipalizzata intercomunale.

L'ampia disponibilità ha consentito di risolvere il problema in occasione di due incontri presso il Comune, con la decisione di motivare i ricorsi respinti "per *relationem*" con riferimento all'istruttoria. L'Ataf si è resa disponibile a trasmettere al Comune una motivazione che dia conto in modo trasparente e accessibile all'utente dei motivi per cui un ricorso non sia eventualmente da accogliersi⁶⁰.

7.8 Il commercio in aree pubbliche

Numerose sono state le richieste di intervento presso vari Comuni della Toscana relative alle più svariate questioni inerenti al commercio su aree pubbliche.

La materia, oggetto di ampia discrezionalità a livello locale, appare gestita in modo ampiamente difforme dalle varie amministrazioni che, in qualche caso, non hanno rispettato il "piano regionale di indirizzo" in materia di commercio su aree pubbliche, violando altresì disposizioni statali in materia (legge 112/91 e regolamento di esecuzione).

⁵⁹ La procedura prevista dalla legge 33/83 è simile a quella per i ricorsi al Prefetto contro le violazioni al codice della strada, con il ricorso cioè all'Ente concessionario del servizio (di solito il Comune, se la linea è comunale, e la Provincia se è intercomunale)

⁶⁰ La legge regionale prevede una prima istruttoria della Concessionaria, poi trasmessa all'ente concessionario per l'adozione del provvedimento definitivo.

Gli episodi all'attenzione dell'Ufficio, indipendentemente dai singoli casi, hanno evidenziato gravi lacune nell'attuazione della legge, soprattutto in danno degli operatori senza posto fisso, titolari di licenza di commercio su aree pubbliche in forma itinerante e, comunque, l'opportunità di verifiche sul rispetto del piano di indirizzo.

Tali operatori che, proprio perché senza posto fisso, devono esercitare l'attività nei posteggi non assegnati o comunque lasciati liberi temporaneamente dall'assegnatario, si sono trovati ad essere destinatari di trattamenti difformi rispetto al piano regionale.

Ciò si è verificato spesso in tema di computo delle presenze presso un determinato mercato, al fine della formazione della graduatoria per l'occupazione dei posteggi liberi. E' stato anche sottoposto il caso di un Comune che non aveva neppure provveduto a delimitare, né tantomeno numerare, i posteggi nell'area mercatale destinata ai produttori agricoli, con la conseguenza che gli operatori si recavano (e si recano) in detta area, per occuparne comunque uno spazio, la sera prima del giorno di mercato.

Questo Ufficio ha più volte segnalato alla Regione i punti di contrasto nella gestione del commercio su aree pubbliche, ottenendo spesso disponibilità a chiarimenti interpretativi.

7.9 In materia di progetti comunitari

E' stato sottoposto all'Ufficio un caso relativo alla perdita di un contributo comunitario da parte di un'impresa commerciale. Sebbene isolato a fronte della stragrande maggioranza di pratiche analoghe andate a buon fine, è tuttavia sintomatico dell'attenzione che invece occorre rivolgere alla circostanza che i fondi comunitari stanno divenendo la forma più importante di finanziamento, realizzando un sistema sempre più efficiente di scambio di informazioni tra Regione, istituti di credito ed imprese.

Un'impresa commerciale risultò aggiudicataria di un contributo in conto capitale perché in possesso dei requisiti previsti dalla Regione in esecuzione di un regolamento Cee. La delibera di Giunta, dalla quale risultava la concessione del contributo all'impresa, specificava che l'erogazione effettiva sarebbe avvenuta, con atto meramente esecutivo, dopo l'attestazione alla Regione da parte dell'istituto di credito finanziatore, della effettuazione dell'investimento in maniera conforme alla richiesta come approvata dalla delibera stessa, senza porre condizioni o termini di sorta.

L'istituto di credito col quale l'impresa aveva stipulato il contratto di mutuo fornì alla Regione detta attestazione in ritardo di due giorni rispetto ad un termine - considerato perentorio per comprovare la conclusione dell'azione - che non risultava né dal bando, né tantomeno dalle note inviate dalla Regione all'istituto di credito durante lo svolgimento della pratica.

Trascorsi quasi due anni dalla pubblicazione degli elenchi delle imprese ammesse al finanziamento, la ditta era ancora in attesa della erogazione del contributo. La Regione riferì ai rappresentanti della ditta dell'esistenza del termine perentorio (peraltro superato solo di due giorni) solo davanti alla richiesta del motivo della mancata erogazione.

Solo dopo l'intervento di questo Ufficio è stato accertato che il termine era stato stabilito in forza di una decisione (concernente quei pagamenti) della Commissione europea, decisione della quale non risultava traccia nella documentazione dell'impresa, né dell'istituto di credito.

Il caso appena illustrato denota che, relativamente alla disciplina comunitaria, sia ancora da perfezionare il sistema delle informazioni, da estendere a tutti gli atti che possono condizionare l'esito e le aspettative degli interessati.

8 LA FUNZIONE ISTITUZIONALE PER LO SVILUPPO DEGLI STRUMENTI DI TUTELA

L'iniziativa portata avanti dall'Ufficio nei vari campi attraverso un rapporto diretto con i cittadini ha consentito di cogliere il ruolo crescente dei governi locali nei processi di riorganizzazione del settore pubblico e negli stessi meccanismi e criteri di intervento. La possibilità di assicurare a tutti i cittadini essenziali livelli di prestazione e pari opportunità passa da questo rinnovamento.

Si tratta di perseguire nuovi spazi di responsabilità e di efficienza quale condizione per uno "sviluppo qualitativo" incentrato sulla valorizzazione di ogni realtà, su risorse e potenzialità umane e materiali che appaiono decisive anche per l'affermazione di un nuovo sistema di "garanzie" individuali e collettive.

In pari tempo si assiste al maggiore coinvolgimento della società civile, del volontariato, della famiglia, non solo per contenere l'onere che ricade sulle strutture pubbliche, ma anche per migliorare l'efficacia dei servizi e l'efficienza della pubblica amministrazione.

Molti aspetti che motivano la crescente valorizzazione del volontariato trovano quindi analogia nei processi di decentramento, nella necessità in fondo di accrescere il grado di rispondenza del sistema locale ai nuovi bisogni, assicurando adeguati livelli di partecipazione, di solidarietà e diretta responsabilità del cittadino.

In questo senso la funzione istituzionale del Difensore civico per la diffusione e lo sviluppo degli strumenti di tutela si presenta più in generale come contributo alla costruzione di una "economia civile", in direzione di un nuovo *Welfare*, davanti ai limiti del mercato e alla impossibilità di assicurare nuove condizioni di progresso da parte dei grandi apparati burocratici.

8.1 Le Convenzioni con i Comuni toscani

La costruzione di rapporti più avanzati fra Regione ed Enti locali, il decentramento delle funzioni amministrative al livello più vicino ai cittadini, la possibilità di associare Comuni e Province negli stessi processi di programmazione e legislazione regionale, rispondono quindi non solo alla dimensione delle domande economiche e sociali, ma anche ai nuovi contenuti della "cittadinanza" e alla stessa evoluzione della "difesa civica".

Da qui l'importanza delle previsioni introdotte dalla legge regionale 4/94 là dove, nel solco di una consolidata tradizione di avanguardia in questo campo, riconosce che "l'intervento del Difensore civico può riguardare anche le attività e i 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".

L'ottica della legge infatti è anche quella di assicurare norme di comportamento nella gestione dei servizi e delle problematiche locali in grado di superare gli squilibri attraverso risposte puntuali e adeguate alla crescita di ogni settore ed area territoriale.

Questo ha consentito l'avvio di una collaborazione con i Comuni che, fin dal 1995, ha potuto tradursi nelle convenzioni con Altopascio, Borgo S. Lorenzo, quindi Montespertoli, Pontassieve, Camaiore, sia pure superando difficoltà legate anche alla circostanza che molti Statuti comunali non prevedevano inizialmente tale possibilità.

Il progressivo rafforzamento della "rete" toscana per la difesa civica, in sintonia con le tendenze delle realtà regionali più avanzate, a livello nazionale ed europeo, ha consentito una maturazione dell'esperienza, che ha portato alla stipula di una convenzione con la Comunità montana del Mugello-Val di Sieve in grado di realizzare l'intervento del Difensore civico

regionale a livello dell'intero comprensorio, superando l'ocasionalità di singoli accordi.

8.1.1 La prima esperienza di difesa civica "integrata"

L'iniziativa riguarda dall'ottobre 1997 i Comuni di Barberino del Mugello, Borgo S. Lorenzo, Dicomano, Firenzuola, Londa, Marradi, Palazzuolo sul Senio, Rufina, S. Godenzo, S. Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio, Pelago, Pontassieve e Reggello.

La convenzione stipulata dal Consiglio regionale punta all'esercizio della difesa civica in forma "integrata" e cioè in ambito globale, riguardante sia le competenze dello Stato, della Regione, delle Amministrazioni comunali e provinciale, della Comunità montana e degli Enti che operano sul territorio, sia l'accesso di tutti i cittadini ai servizi dell'Ufficio programmati presso i singoli Comuni, secondo un apposito calendario di incontri di solito cadenti nei giorni di mercato.

I consuntivi che saranno presentati al compimento di questa prima fase consentiranno una valutazione complessiva dell'esperienza, anche in vista della portata innovativa che la riforma nazionale dell'istituto di difesa civica è comunque destinata ad avere sull'articolazione territoriale.

E' un fatto però che, dopo l'estensione delle funzioni del Difensore civico regionale a tutta l'amministrazione statale, e gli esiti degli stessi incontri che si vanno realizzando nei singoli Comuni, la possibilità di assicurare al cittadino una tutela nei confronti di tutta l'amministrazione pubblica ai vari livelli ha acquistato un valore sperimentale di indubbio rilievo istituzionale e statutario che va raccogliendo interesse anche da parte di altre amministrazioni locali e regionali.

Non è infatti la proliferazione capillare a valorizzare e rendere efficace la difesa civica, ma una dimensione sufficiente-

mente ampia, capace di cogliere le interrelazioni fra settori produttivi, ambiente e territorio; fra strutture della società (casa, lavoro, scuola, servizi, comunicazioni) e processi di integrazione economica e sociale in grado di far fronte ai nuovi bisogni del lavoro, dei giovani, della famiglia, degli anziani.

Se nessun Comune può più correre il rischio di restare isolato, è proprio questa solidarietà nello stesso campo della difesa civica che può rispondere alle crescenti aspettative e rappresentare un momento di "aggregazione" partendo dai problemi reali del cittadino, anche in direzione del superamento di quella frammentarietà e inadeguatezza che ancora caratterizzano assetti e livelli istituzionali e operativi.

L'esercizio "integrato" della difesa civica fra Enti locali che insistono su una area omogenea come il Mugello, l'Alto Mugello e la Val di Sieve, supera quindi i connotati di razionalizzazione che ad una operazione come questa si possono comunque riconnettere. Una "difesa civica" strutturata a livello comprensoriale appare in questo momento conforme ai più recenti indirizzi, anche se ancora non trova pieno riscontro nelle proposte di riforma a livello nazionale; certamente la più idonea e funzionale per la tutela dei cittadini nella sua globalità, a difesa di diritti soggettivi, interessi legittimi e interessi diffusi.

Il rinnovamento della pubblica amministrazione non è infatti una sfida a portata di mano. Si assiste anche ad una proliferazione dei controlli ancora di tipo interno, e quindi ancora sostanzialmente rivolti ad elementi quantitativi, non sufficienti a determinare una diversa qualità dell'azione pubblica in rapporto a progettualità, obiettivi, risultati.

Una sperimentazione questa di difesa civica "sul campo", a garanzia di una tutela più penetrante, contro irregolarità e omissioni ma anche in risposta alla crescita di soggettività, di valori, di movimenti e associazioni che rivendicano nuovi rapporti fra amministrazione e società civile, nuovi livelli di

accesso e partecipazione all'attività amministrativa, all'informazione, al controllo sulla imparzialità dell'intervento pubblico.

La convenzione ha richiesto all'Ufficio un rilevante impegno per il numero delle pratiche e la molteplicità degli argomenti trattati, per le stesse modalità concordate; infatti è prevista una presenza mensile, presso i vari Comuni, di un incaricato del Difensore civico, per ricevere i cittadini, raccogliere le istanze, aggiornarli sull'evoluzione delle pratiche, valutare con gli uffici comunali o gli amministratori le questioni di volta in volta emerse.

In queste occasioni i cittadini pongono spesso argomenti che superano gli ambiti di competenza del Difensore civico, come le questioni che riguardano rapporti tra privati o informazioni su temi eterogenei, ma anche in questi casi vengono forniti chiarimenti ed elementi che aiutano l'interessato ad affrontare il problema in modo più consapevole.

Quando si presentano questioni particolarmente delicate o complesse può essere ritenuto opportuno l'intervento diretto del Difensore civico che incontra i cittadini interessati, funzionari e amministratori.

Anche sul piano della comunicazione continuano ad essere richieste informazioni sulla figura e le funzioni del Difensore civico e sugli aspetti organizzativi della attività svolta. In collaborazione con la Comunità montana ed i Comuni questo impegno viene portato avanti attraverso la diffusione di volantini, locandine, opuscoli illustrativi; rapporti con radio, televisioni e stampa locali; conferenze stampa, interviste, informazioni sull'attività e presentazione di alcuni casi di maggiore interesse e rilevanza.

Se la maggior parte delle pratiche è in corso di trattazione, con lo scadere della convenzione sarà curata una specifica comunicazione sull'intera esperienza. In questa sede vengono riportati solo alcuni dati che possono presentare anche una

certa disomogeneità in quanto riferiti ad un periodo di attività ancora troppo breve.

Nella statistica generale si è riportato il numero delle pratiche formalmente aperte nei confronti dei singoli Comuni e della Comunità montana entro la fine del 1997, per ragioni di omogeneità e confronto su tutta l'attività del Difensore civico regionale. Qui è utile prendere in considerazione la situazione all'aprile 1998: le pratiche totali sono state 208, un numero rilevante, essendo stata la convenzione firmata solo nel mese di ottobre '97, che comprende le 67 istanze relative alle competenze del Difensore civico regionale nei confronti degli uffici periferici dello Stato, aziende sanitarie locali, uffici della Regione.

Il numero delle persone ricevute durante la presenza mensile di un rappresentante del Difensore civico è molto elevato; numerose questioni vengono risolte direttamente dal funzionario o a seguito di contatti con il Comune e quindi non vengono neppure formalizzate. Di conseguenza il numero delle risposte esaurienti è superiore a quello che risulta dai dati statistici.

BARBERINO DEL MUGELLO. Solo una parte delle otto pratiche aperte riguardano il Comune e trattano problemi di auto-linee, trasporto scolastico, urbanistica; è stata fornita assistenza in rapporti con la Motorizzazione civile e l'Intendenza di finanza, nonché su disfunzioni organizzative della Azienda sanitaria.

BORGIO SAN LORENZO. La convenzione stipulata nel 1995 è decollata effettivamente quando si è inserita nella convenzione sperimentale che ha coinvolto l'intera Comunità Montana del Mugello-Val di Sieve. Ad oggi sono già state formalizzate diciannove pratiche nei confronti del Comune; a queste vanno aggiunte le pratiche provenienti da cittadini residenti a Borgo, ma relative ad altre amministrazioni, che nel periodo considerato sono state nove. Gli argomenti maggiormente trattati sono legati al traffico e alla viabilità (segnaletica, ecc.),

a concessioni edilizie, alla rete idrica e fognaria per allacciamenti e per la determinazione dei canoni. Nel campo dei servizi sociali hanno prevalso i criteri di priorità nei posti per gli asili-nido, i trasporti scolastici e il servizio estivo destinato ai bambini da tre ai cinque anni denominato "campi solari". Sono stati risolti anche vari problemi di lavoro di dipendenti comunali. I cittadini presentano istanze pertinenti, consapevoli dei compiti e delle funzioni del Difensore civico, a conferma di una informazione ampia e corretta.

DICOMANO. Anche in questo Comune c'è consapevolezza sul significato di difesa civica "integrata" a livello territoriale. Infatti le pratiche con l'Amministrazione comunale (questioni di urbanistica, canone di depurazione delle acque) sono meno numerose di quelle aperte su svariate problematiche inerenti alla Usl, le amministrazioni periferiche dello Stato (Ufficio del registro, Ferrovie), la Regione e la Provincia (in particolare l'esigenza di razionalizzare i trasporti con Firenze).

FIRENZUOLA. Le sette pratiche aperte riguardano in prevalenza questioni del territorio e dell'ambiente, con aspetti di particolare complessità in riferimento alle possibili conseguenze dei lavori previsti per l'Alta velocità, dato anche il coinvolgimento di molteplici interlocutori: la Regione con le sue varie articolazioni (Genio civile, Arpat, ecc.), le Ferrovie, i diversi Uffici centrali e periferici dello Stato. Ma le pratiche che esprimono disagi e preoccupazioni per l'impatto dell'opera sull'assetto complessivo del territorio e dell'ambiente provengono anche da cittadini di altri Comuni del comprensorio. Un rilevante problema che richiederà all'Ufficio un particolare spazio nel corrente anno.

LONDA. I cinque casi aperti nei confronti dell'Amministrazione comunale hanno riguardato la manutenzione delle strade comunali e vicinali, l'acquedotto e l'imposta comunale sugli immobili.

MARRADI. Questo Comune aveva in passato un Difensore civico: la familiarità dei cittadini con l'istituzione e la collaborazione sollecita e cordiale degli uffici comunali consentono, in occasione degli incontri periodici, di risolvere rapidamente

le diverse questioni proposte per lo più senza ricorrere alla formalizzazione delle pratiche che comunque sono risultate undici. Nei confronti del Comune riguardano i lavori pubblici, la viabilità, il condono edilizio, l'urbanistica; due si rivolgono ad altri uffici, con questioni di sanità e in materia tributaria.

PALAZZUOLO SUL SENIO. L'avvio dei rapporti con il Difensore civico è stato più lento, a tutt'oggi infatti sono state quattro le pratiche aperte, tre nei confronti del Comune e una verso l'Anas. Anche qui i cittadini presentano quesiti che possono essere soddisfatti con informazioni o pareri immediatamente forniti. Particolare rilievo hanno avuto sulla stampa gli interventi del Difensore civico riguardo al problema della illuminazione comunale e alla questione sul diritto di un gruppo consiliare ad una partecipazione visibile ad onoranze e celebrazioni nazionali.

PELAGO. Tra le diciassette pratiche aperte, dodici riguardano l'Amministrazione comunale (problemi di impiego, questioni sociali, acquedotto, rifiuti urbani, piano regolatore, viabilità); cinque le questioni con altre amministrazioni (Azienda sanitaria, uffici statali e di altri Comuni).

PONTASSIEVE. Su quaranta pratiche aperte nel 1997 per questioni di pertinenza del Comune, trentaquattro provengono da cittadini di Pontassieve, le altre da residenti in altri Comuni. I settori più interessati sono la manutenzione stradale, i lavori pubblici (acquedotto, fognature, illuminazione), l'edilizia pubblica e privata, le barriere architettoniche. Altri interventi sono stati effettuati in ambito scolastico (ristrutturazioni, trasporto studenti) e in campo sociale. Nei confronti di altri uffici ed enti le questioni hanno riguardato l'erogazione di servizi (telefono, luce, gas), l'assistenza sanitaria e sociale (Usl, Prefettura, Ministeri), i tributi e l'accesso ad uffici regionali. L'apertura nel dicembre 1997 dell'Ufficio comunale relazioni con il pubblico ha avuto indubbi riflessi sull'attività del Difensore civico, consentendo un impegno più orientato alle funzioni di competenza.

REGGELLO. I problemi ambientali e quelli legati alla viabilità prevalgono tra le pratiche aperte nei confronti del Comune; una ha riguardato la Motorizzazione civile.

RUFINA. Problemi ambientali, viabilità e manutenzione, lavori pubblici, trasporti sono all'attenzione dei cittadini che non si limitano ad interessare l'amministrazione comunale o altri Comuni del comprensorio. Alcuni cittadini seguono con molta partecipazione la situazione del territorio e richiamano l'attenzione anche su aspetti di interesse comune.

SAN GODENZO. Le due pratiche aperte riguardano problemi di esproprio. La consuetudine di rapporti diretti e frequenti con amministratori e funzionari ha reso meno percepibile la specificità dei servizi offerti dalla convenzione con il Difensore civico. Dai contatti emergono anche proposte che dimostrano l'interesse ad associare fra i vari comuni la gestione di alcuni servizi.

SAN PIERO A SIEVE. Le pratiche aperte su richiesta dei cittadini sono state quattro: una riguarda la competenza del Comune in materia di asili nido, le altre problemi connessi all'organizzazione sanitaria e all'applicazione della legge 241/90 da parte di un ufficio periferico dello Stato relativamente ad aspetti tributari.

SCARPERIA. Tra le pratiche aperte solo quattro si riferiscono all'amministrazione comunale, riguardo all'applicazione della legge 241/90, all'occupazione del suolo pubblico e infine all'acquedotto; le altre riguardano altri Comuni e questioni sanitarie. Di rilievo i temi legati all'attività dell'autodromo, in particolare l'inquinamento acustico.

VAGLIA. Delle dodici pratiche attivate, solo quattro interessano direttamente l'amministrazione comunale: questioni di raccolta e smaltimento rifiuti, di concessione edilizia, di esproprio. Nei confronti di altri enti ed uffici sono state seguite problematiche che attengono all'attività venatoria, ai tributi, al pubblico impiego.

VICCHIO. Un forte interesse spinge i cittadini a rivolgersi al Difensore civico per garantire, ad esempio, l'apertura di una

stazione di servizio a self-service o per lamentare la chiusura della biglietteria della locale stazione ferroviaria. Altre problematiche riguardano la gestione delle gare di appalto per l'assegnazione di licenze per il noleggio di bus, la manutenzione della viabilità⁶¹, lo stato delle "strade bianche" per motivi paesaggistico-ambientali, l'approvvigionamento idrico, la manutenzione della rete fognaria.

Infine, oltre ai singoli Comuni, nei riguardi della Comunità montana sono state trattate questioni inerenti a Consorzi di bonifica e problemi di accesso ai fondi interclusi da terreni demaniali.

Queste brevi note consentono ulteriori riflessioni. Al di là della piena adesione al concetto di difesa civica "integrata", confermata anche dalla circostanza che molti cittadini si sono rivolti al Difensore civico per problemi che investono la Regione e le amministrazioni periferiche dello Stato, l'iniziativa ha avuto un'accoglienza superiore alle stesse previsioni.

L'esperienza rivela che la difesa civica è considerata ormai parte integrante dei servizi che la pubblica amministrazione offre ai cittadini. Come potrà continuare dopo il 30 settembre, termine di scadenza della convenzione, è ancora una questione da affrontare soprattutto con l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

D'intesa con il Presidente della Comunità montana, il Difensore civico promuoverà i necessari incontri con il Presidente del Consiglio regionale per valutare la questione e assumere per tempo le conseguenti determinazioni. La soluzione è anche subordinata alle decisioni che il Parlamento nazionale sta assumendo in questi giorni sulla difesa civica locale, che comunque non appaiono pienamente adeguate ad una evoluzione autonomista e regionalista della Difesa civica che si auspica possa trovare piena risposta nel testo di riforma.

⁶¹ Anche qui sarebbe da valutare l'opportunità della gestione di determinati servizi in forma consorziata con la Comunità montana, non tanto per la definizione degli interventi, ma per l'utilizzo comune di macchinari, materie prime e risorse umane.

Convenzione con la Comunità Mugello-Val di Sieve

ENTI CONVENZIONATI	PRATICHE APERTE	
	nei confronti dei Comuni e della Comunità Montana	nei confronti di altri Enti e Uffici
Comune Borgo S. Lorenzo	19	9
Comune Pontassieve	40	5
Comune Rufina	8	6
Comune Londa	5	/
Comune Pelago	12	5
Comune Reggello	10	1
Comune Vicchio	9	9
Comune San Godenzo	2	/
Comune Dicomano	4	7
Comune Scarperia	4	5
Comune Vaglia	4	8
Comune Barberino	6	2
Comune Firenzuola	3	4
Comune Marradi	9	2
Comune San Piero a Sieve	1	3
Comune Palazzuolo sul Senio	3	1
Comunità Montana	2	/
TOTALE	141	67

8.1.2 La gestione delle altre convenzioni

Le pratiche aperte dall'Ufficio nel 1997 e nei primi mesi del '98 nei confronti dei Comuni convenzionati di Altopascio, Montespertoli e Camaiore sono complessivamente sessantaquattro e presentano esperienze di difesa civica per vari aspetti anche assai differenziate, come si può rilevare dalle seguenti schede.

ALTOPASCIO. La convenzione risale al 1995. Qui i cittadini hanno estrema facilità di accesso agli uffici comunali e agli amministratori. Il numero degli utenti nei giorni di ricevimento è molto basso, con problemi che per lo più esulano dalle competenze del Difensore civico: questioni condominiali o tra vicini per le quali sono possibili informazioni a carattere generale o l'indicazione di una assistenza legale; problemi fa-

miliari per i quali può bastare un momento di attenzione oppure il contatto con il responsabile del settore sociale, che spesso conosce bene la situazione e può valutare eventuali interventi dell'amministrazione comunale. Le pratiche aperte nel '97 sono state due, cinque quelle portate a termine nello stesso anno. Da segnalare che ad Altopascio si è avuta l'unica applicazione da parte del Difensore civico regionale del controllo "sostitutivo" previsto dalla legge 127/97.

CAMAIORE. La convenzione stipulata alla fine del 1996 ha avuto pratico inizio dal febbraio '97, con le presenze mensili presso il Comune di un rappresentante del Difensore civico. Nei giorni di ricevimento si presentano normalmente sette/otto cittadini che spesso presentano questioni non di competenza, in quanto riferibili a rapporti tra privati, come ad esempio i problemi di condominio. Molte questioni sono risolte fornendo informazioni e chiarimenti. Le pratiche aperte nel 1997 sono state trentatré, cui vanno aggiunte altre cinque dell'anno in corso. Negli ultimi mesi sono frequenti le richieste di chiarimento in merito alla applicazione della tassa sui rifiuti urbani, comunque le precisazioni fornite hanno consentito di non formalizzare le pratiche. Le problematiche legate ad un ambiente investito da grandi mutamenti, su cui insistono attività disparate ed eterogenee, presentano spesso conflitti tra chi esercita attività artigianali, industriali o turistiche e i residenti; la presenza poi di un Consorzio di bonifica e di Consorzi irrigui provoca limitazioni nell'uso del territorio non comprensibili da chi si è insediato recentemente nell'area con nuove attività. Le questioni riguardano prevalentemente problemi urbanistici, concessioni edilizie, infrazioni stradali, tasse sui rifiuti, viabilità, ecc. Alcuni cittadini hanno presentato problemi di interesse più generale diretti alla salvaguardia di aspetti ambientali e culturali. Poche sono state le pratiche riguardanti uffici periferici dello Stato o della Regione e aziende regionali. Le pratiche concluse nel 1997 sono state nove, ma altre possono considerarsi esaurite.

MONTESPERTOLI. Le ventotto pratiche aperte hanno riguardato la viabilità (manutenzione stradale, segnaletica), la-

vori pubblici e giardini, cimitero, calcolo del canone e alloggio di edilizia residenziale pubblica, urbanistica, scuole (ristrutturazione edifici e trasporto scolastico), assistenza sociale, compreso il calcolo delle quote per i soggiorni estivi degli anziani; infine varie questioni su servizi urbani, apertura di uffici pubblici ecc.

8.2 I rapporti con il volontariato e la società civile

L'amministrazione pubblica va riconoscendo sempre più l'importante ruolo che le organizzazioni volontarie possono giocare offrendo risposte rapide e flessibili ai bisogni sociali, umanizzando servizi, compensando le inadeguatezze, focalizzando le questioni qualitative, recuperando valori di solidarietà.

Oggi il volontariato si inserisce nel nuovo assetto delle garanzie e dei servizi per almeno tre aspetti:

a) il ruolo fondamentale di monitoraggio svolto dalle associazioni che fanno assistenza ai malati, ma anche da quelle che riuniscono i soggetti colpiti da determinate patologie o loro familiari.

Questo monitoraggio sul rispetto dei diritti dei malati e sull'approfondimento di problematiche particolari connesse ad alcune patologie⁶² sfuggirebbe all'azione del Difensore civico e più in generale dell'opinione pubblica, se il forte senso di motivazione del volontariato non fosse determinato a svolgere funzioni di tutela dei propri iscritti in tutte le sedi. In questo ambito l'iniziativa portata avanti nel 1997 per rafforzare la rete fittissima di collaborazioni e di mutua fiducia con il Difensore civico, soprattutto in sanità.

b) il diritto di ogni persona ad agire a tutela dei diritti umani rileva questo rapporto con associazioni e movimenti che si prefiggono compiti di tutela su scala più ampia, a livello settoriale (es. il WWF, Legambiente ecc.) o a livello generale (Am-

⁶² Si veda il caso degli alimenti "aproteici" ai nefropatici (punto 5.1.2)

nesty international, ecc.), secondo i principi della cd. dichiarazione sugli "Human Rights Defenders"⁶³ approvata con risoluzione 1998/7 dalla Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite.

Un'azione fondamentale anche per l'esercizio del ruolo istituzionale svolto dal Difensore civico, in ottemperanza alle disposizioni internazionali⁶⁴ sulla tutela non giurisdizionale dei cittadini. Se c'è perfetta sintonia fra questi compiti di promozione dei diritti e degli interessi e la funzione istituzionale del Difensore civico, alcuni soggetti⁶⁵ pretendono invece di sostituirsi al ruolo di tutela svolto sia dal Difensore civico, sia dall'amministrazione sanitaria con gli strumenti degli Urp e delle Commissioni miste conciliative.

c) il volontariato e il *non profit* vanno assumendo un'importanza sempre maggiore nel nuovo modello di *welfare*, dove l'evoluzione della domanda non può essere soddisfatta se non chiamando a raccolta tutte le risorse pubbliche e private e quindi la società civile nel suo complesso.

Oltre al settore della sanità, si pensi alla protezione civile, alla tutela del patrimonio artistico e archeologico, all'ambiente, ecc. In questo ambito, il settore pubblico tende a delegare al mondo del volontariato e del *non profit*, sottoponendo spesso le associazioni a procedure burocratiche che non tengono presenti le norme speciali a loro vantaggio.

In questo contesto il Difensore civico si è dovuto attivare per sottolineare come al "terzo settore" non si possano imporre gli oneri del mercato e della concorrenza, relativamente ad esempio ai servizi sanitari prestati, prevedendo invece pro-

⁶³ Progetto di dichiarazione sul diritto e sulla responsabilità degli individui, dei gruppi e di tutte le organizzazioni sociali di promuovere e proteggere i diritti umani universalmente riconosciuti e le libertà fondamentali

⁶⁴ Cfr. Relazione 1996 per una dettagliata disamina delle disposizioni: qui ci si limita a richiamare i due documenti fondamentali, e cioè la Risoluzione 48/134 del 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la recente Raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio D'Europa (97) 14 del 30 settembre 1997.

⁶⁵ Non costituiti cioè come associazione, ma semplicemente "movimenti".

cedure più veloci e flessibili per i rimborsi da parte delle Aziende Usl.

Questi ritardi e l'insufficienza dei contributi finiscono per produrre una progressiva dipendenza dalla gestione del bilancio, spingendo le associazioni di volontariato a fronteggiare i costi tramite il ricorso ad attività commerciali in altri settori.

L'ufficio del Difensore civico è quindi intervenuto per sensibilizzare l'amministrazione a porre rimedio ad una situazione che non solo danneggia gli operatori privati, ma mette in pericolo l'ispirazione originaria e le capacità innovative del volontariato. In questo complesso quadro, si inseriscono le due problematiche più rilevanti di collaborazione e di sinergia tra la funzione istituzionale del Difensore civico e l'azione del volontariato.

8.2.1 Le problematiche aperte in materia di tutela

L'Ufficio ha cercato di porre in essere un positivo rapporto di collaborazione anche con il Movimento Federativo Democratico, già coinvolto insieme al Difensore civico nel gruppo di lavoro che nel 1995 contribuì alla redazione del regolamento tipo fatto proprio quasi integralmente dalla Giunta regionale con delibera 4189/95.

In questo senso gli ottimi rapporti di collaborazione con alcuni rappresentanti del Movimento e con i Difensori civici locali eletti su indicazione del Movimento e con il sistema che mostra di privilegiare (suffragio universale diretto).

Non è in discussione il crescente ruolo di tutela riconosciuto alla società civile anche dal diritto internazionale. La problematica nasce dalla circostanza che questo soggetto non istituzionale⁶⁶ pretende di sostituirsi agli organi istituzionali,

⁶⁶ Che, paradossalmente, da un lato rifiuta qualsiasi connotazione istituzionale, anche quella semplice di associazione, dall'altro persiste tuttavia nell'utilizzare un linguaggio mutuato dal soggetto più tipicamente oggi avvertito come "istituzionale" dall'opinione pubblica italiana, cioè il potere giudiziario, con l'utilizzo di termini quali "Tribunale", "Procuratori dei cittadini" ecc.

anche di tutela come il Difensore civico, interpretando il diritto-dovere di tutelare i diritti umani come diritto di intervenire all'interno dell'organizzazione amministrativa, culminante in fenomeni che vanno dalla pretesa di accedere direttamente ai reparti delle Aziende Usl⁶⁷ come all'organizzazione della rappresentanza nella forma delle cd. "elezioni civiche"⁶⁸, che non sono né il frutto di una elezione "istituzionale" garantita dallo Stato, né possono dirsi rappresentative di soggetti iscritti ad una Associazione, dato che non si tratta di associazione⁶⁹ ma di "Movimento", quindi di soggetto politico.

È costante l'attacco del Movimento al mondo della tutela istituzionale, teso a considerarlo come "di parte", espressione dell'amministrazione che ha eletto un determinato Difensore civico, ignorando cioè le caratteristiche di autonomia e di indipendenza garantite dalla legge, senza tuttavia mostrare scrupoli nel domandare e ricevere finanziamenti da enti pubblici, e soprattutto da aziende private, spesso operanti nello stesso settore, come le aziende farmaceutiche⁷⁰.

Da qui le perplessità e le preoccupazioni che sollevano certe scelte, come quella dell'Assessore regionale al diritto alla salute di affidare al Movimento Federativo Democratico-Tribunale dei Diritti del Malato la "sorveglianza" sulla sperimentazione del metodo Di Bella⁷¹, ignorando non solo l'istituto civico regionale, ma anche la Commissione regionale di Bioetica e i Comitati Etici locali, ritenuti in questo caso di offrire meno garanzie di autonomia e imparzialità rispetto al soggetto prescelto.

⁶⁷ Per l'accesso ai quali esistono limitazioni dettate in primo luogo dalla tutela della *privacy* e da motivi sanitari.

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 7 dello Statuto del Movimento si tratta di "elezioni" cui possono partecipare tutti i soggetti maggiori di sedici anni che si siano iscritti, trenta giorni prima della data di svolgimento delle elezioni "all'assemblea elettiva del distretto federativo", nel cui territorio siano residenti.

⁶⁹ Dunque di soggetto privato che può in ogni momento affermare con certezza il numero degli iscritti.

⁷⁰ Il dato è documentato negli stessi opuscoli diffusi dal Movimento.

⁷¹ Sulla questione il Difensore civico regionale, interpellato anche dalla stampa, ha espresso le proprie perplessità e ha inviato una nota ai Presidenti della Giunta e del Consiglio e all'Assessore competente.

Su un altro piano, analoghe perplessità suscitano alcuni riferimenti contenuti nella legge regionale di riordino dell'assistenza sociale che rischia di legittimare, da un lato, strumenti di tutela non istituzionale privi di garanzie formali e sostanziali di autonomia, e quindi della trasparenza essenziale per un democratico rapporto con i cittadini; dall'altro, la proliferazione di meccanismi di tutela pur importanti ma essenzialmente interni all'amministrazione, come gli Uffici relazioni con il pubblico e, presso le amministrazioni e aziende che erogano servizi, le Commissioni miste conciliative⁷².

Al di là delle pesanti critiche del Movimento al progetto di legge che tende a razionalizzare le forme di tutela offerte agli utenti dei servizi sanitari e del sistematico attacco a tutte le forme di accordo con le Aziende Usl che prescindano dal riconoscimento del Tribunale dei diritti del malato come "unico" soggetto preposto alla tutela, si rileva più in generale l'opposizione a qualunque tentativo di rafforzare le attuali garanzie dei cittadini.

Nonostante le polemiche che il mondo della difesa civica, non solo in Toscana, si trova a sopportare costantemente, l'auspicio è quello di poter avviare un terreno costruttivo di confronto. Naturalmente fuori da ambizioni e "proclami" unilaterali di stampo politico, ma frutto di una riflessione attenta alla elaborazione più avanzata a livello europeo e internazionale, che distingue chiaramente fra tutela istituzionale e non istituzionale, nella esatta percezione delle diverse responsabilità e prerogative.

8.2.2 *Le attività commerciali*

Il "terzo settore" si sta espandendo in particolare nei servizi socio-sanitari, considerati anche i pesanti contenimenti alla

⁷² Dove è data la giusta dignità e il giusto rilievo istituzionale alle associazioni di volontariato e di tutela che partecipano alla Commissione, assicurandone l'equilibrio con la parte pubblica e sancendo con convenzione preliminare le modalità e i limiti di tale partecipazione.

spesa pubblica. E' un fatto che, senza il generoso apporto dei volontari, sarebbe impensabile mantenere gli attuali *standards*. Questo impegno è insostituibile nel settore dei trasporti sanitari (emergenza-urgenza e trasporto sociale di anziani, handicappati, ecc.) svolti quasi interamente dalle associazioni di volontariato.

Mentre ai medici del "servizio 118" provvede l'Azienda Usl e l'opera dei volontari è gratuita, mantenere un'autoambulanza in circolazione ha costi altissimi, anche per le speciali dotazioni di sicurezza e di apparecchiature spesso fondamentali dell'emergenza-urgenza⁷³.

Il contributo pubblico delle Aziende Usl si rivela quasi sempre insufficiente a coprire tali costi e le spese per il personale retribuito⁷⁴. Si è sviluppata così negli ultimi anni la tendenza di molte associazioni di volontariato ad attività commerciali in settori legati a tradizioni storiche di Misericordie o di Società di mutuo soccorso (Pubbliche assistenze), in particolare quello delle onoranze funebri e delle prestazioni sanitarie in convenzione⁷⁵.

Il fenomeno, se più di recente ha funzionato come risposta a situazioni di monopolio o quasi di grosse imprese private, agendo come calmieratore del mercato e con fini di maggior giustizia sociale, ha poi assunto un rilievo di attività commerciale a tutti gli effetti, con un crescente volume di transazioni che in alcune realtà copre oltre il sessanta per cento del mercato⁷⁶.

⁷³ È di questi giorni la presentazione al Consiglio regionale della protesta di tutte le associazioni che svolgono servizi di emergenza ed urgenza perché al servizio 118 siano garantiti *standards* e risorse adeguate.

⁷⁴ L'autista, a norma del nuovo *Codice della Strada* deve essere dotato (art.116.8) di speciale certificato di abilitazione professionale per la guida di mezzi adibiti a servizi di emergenza (certificato del tipo "KE") e dunque non può più essere un volontario.

⁷⁵ Il riferimento è a quelle attività sanitarie svolte in convenzione (analisi cliniche, visite specialistiche ecc.) non a quelle svolte privatamente dall'associazione a tariffe sociali o simbolici grazie a medici che prestano la loro opera presso le associazioni stesse.

⁷⁶ Il dato riguarda Firenze ed è stato fornito dalla stampa in recenti articoli (Cfr. L'Unità, Cronaca di Firenze del 16 aprile 1998, La Nazione, Cronaca di Firenze, stessa data, La Repubblica, Cronaca di Firenze, stessa data). Il fenomeno è ancora più diffuso in altre province della Toscana.

Sono perciò evidenti le preoccupazioni degli operatori privati del settore che, a differenza delle Associazioni di volontariato, sostengono costi fissi ben più alti, senza godere delle agevolazioni fiscali del volontariato o della prassi frequente di far rientrare tali attività fra quelle “correlate” con l’attività principale che si avvale delle esenzioni Irpeg ed Ilor.

Gli imprenditori privati lamentano anche una “concorrenza sleale”, dovuta alla intensa attività svolta nel settore socio-sanitario. La loro associazione Atlof (Associazione toscoligure onoranze funebri), che ha denunciato pubblicamente il problema, si è attivata per valutare i possibili rimedi giurisdizionali, diffidando i Presidenti delle Province preposti al controllo sull’albo delle associazioni di volontariato.

Riguardo alle numerose denunce nei confronti di volontari intervenuti in emergenza-urgenza di avere offerto il servizio di onoranze funebri della propria associazione, l’Ufficio non può esprimersi dal momento che la sorveglianza sul corretto svolgimento del servizio emergenza-urgenza⁷⁷ è un compito delle Aziende Usl. Ma la problematica sopra descritta è aggravata nei casi in cui l’Azienda Usl, nell’ambito della convenzione quadro sui trasporti, abbia scelto di utilizzare i mezzi dell’associazione di volontariato per il trasporto della salma dall’ospedale all’obitorio.

Crea perplessità dunque la circostanza che lo stesso soggetto gestisca servizi sanitari e servizi commerciali correlati in qualche modo con il servizio sanitario. Una situazione che sussiste anche qualora le misericordie e le pubbliche assistenze non gestiscano direttamente i servizi, ma siano convenzionate in esclusiva con imprese private⁷⁸.

⁷⁷ Spesso purtroppo questi episodi, prima delle opportune verifiche in sede Usl sfociano in polemiche sulle cronache locali, quando non in vere e proprie denunce giudiziarie, spesso seguite dalla controdenuncia dell’associazione accusata.

⁷⁸ È il caso che si pone a Firenze, dove la Misericordia di Firenze e molte altre misericordie e pubbliche assistenze sono convenzionate con la maggiore impresa privata o con sue controllate, con un mercato gestito in situazione di quasi monopolio.

A queste considerazioni si deve aggiungere la tendenza da parte del mondo istituzionale a minimizzare la portata del fenomeno, dando quasi per scontata la buona fede delle associazioni in caso di mancato rispetto delle regole nella gestione di attività commerciali⁷⁹, nonché la tendenza delle associazioni a fornire i propri servizi "a rete", nel senso che la misericordia o pubblica assistenza del piccolo centro offre spesso servizi di onoranze funebri fornendo la propria intermediazione alla grossa associazione di volontariato del capoluogo⁸⁰, mentre talvolta si appoggia a convenzioni con operatori privati.

Dal punto di vista del rispetto delle regole la questione è oggetto di approfondimenti presso il "Garante della concorrenza e del mercato", cui anche l'Ufficio del Difensore civico ha sottoposto il quesito. A livello regionale è necessario comunque risolvere:

- 1) le problematiche e i contrasti fra associazioni di volontariato e imprese che si determinano a livello di Azienda Usl, soprattutto nelle province della fascia costiera fino a Livorno e nell'entroterra da Pisa a Pistoia;
- 2) il problema più generale di attività commerciali le quali non abbiano il carattere della marginalità, che configura un comportamento che impone ai Presidenti delle Province (delegati dalla legge regionale alla sorveglianza sugli albi) di cancellare le associazioni dall'albo stesso, ai sensi della disciplina statale e regionale sul volontariato ancor più rigorose dopo il recente decreto legislativo 460/97 re-

⁷⁹ Ad esempio si è potuto constatare come la mancata licenza di pubblica sicurezza per svolgere attività di Onoranze funebri presso una piccola pubblica assistenza, abbia comportato solo una diffida a munirsi. Diverso era stato il trattamento riferito riguardo ad imprese private (sospensione della licenza, multa di oltre due milioni, ecc.) per infrazioni minori (ritardo nella tenuta dei registri connessi con l'autorizzazione stessa). Il rapporto della P.S. rispetto al primo episodio faceva espresso riferimento alla "buona fede", pur facendo capo il servizio di onoranze funebri ad una grossa pubblica assistenza, che certo non poteva ignorare le procedure amministrative imposte dalla legge.

⁸⁰ Si sono riscontrati direttamente fenomeni del genere nella provincia di Firenze e a Massa e Carrara.

lativo alle cd. Onlus (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale).

Per quanto riguarda il primo punto, si rinnova l'invito alle Aziende Usl di gestire il più possibile eventuali segnalazioni attraverso gli strumenti di tutela ordinariamente previsti dalla Carta dei servizi (Urp e Commissioni miste conciliative) e di valutare l'opportunità di adottare, insieme agli operatori del settore, una sorta di "codice etico" che consenta di risolvere, in sede di autoregolamentazione, conflitti che rischiano di sfociare in sedi improprie.

Questo consentirebbe di controllare anche le scorrettezze degli operatori privati, accusati di comportamenti analoghi nei confronti del personale infermieristico dei presidi ospedalieri e dei necrofori addetti ai servizi funebri presso l'ospedale. Relativamente alle Usl, esiste infine un problema di informazione corretta sulle procedure da seguire e le ditte disponibili sul territorio⁸¹.

L'Ufficio del Difensore civico, coinvolto da numerosi imprenditori privati e dalla loro associazione regionale, ha segnalato all'amministrazione regionale la necessità di un urgente approfondimento della problematica, anche alla luce della recente normativa. Una verifica sulla base delle segnalazioni ricevute, e "a campione" per quanto riguarda la provincia di Firenze, attraverso i bilanci di numerose associazioni di volontariato, ha permesso di valutare che in realtà il fenomeno ha assunto un rilievo enorme.

Non si tratta più di un'attività marginale e storica⁸². A fronte di un tale regime di affari si è riscontrata talvolta una scarsa trasparenza nella redazione dei bilanci, in deroga a quelle che sono le indicazioni regionali in materia, ma soprat-

⁸¹ In questo senso, si è mossa l'Azienda Usl 2 di Pistoia, con un opuscolo sulle procedure e vietando la diffusione di informazioni nei reparti, accentrandola nell'Ufficio relazione con il pubblico.

⁸² È il regime attualmente in vigore dopo la riforma sanitaria del 1992 che ha rivoluzionato la vecchia soluzione del privato convenzionato cui la Usl autorizzava l'accesso in caso di indisponibilità di erogazione del servizio presso le proprie strutture. Anche in questo settore, distinto da quello delle convenzioni per il trasporto sanitario e da quello erogato in regime di liberalità ai bisognosi, si pongono problemi.

tutto alla normativa vigente che impone di distinguere i ricavi da attività “istituzionali” e attività commerciali.

La normativa vigente, rafforzata dalla recente riforma, limita pesantemente la possibilità di usufruire del regime fiscale agevolato. Inoltre l'art. 10 del d.lgs. 460/97 vieta alle Onlus di svolgere attività in settori diversi da quelli indicati, o direttamente connessi, ed è arduo sostenere che le onoranze funebri siano connesse all'assistenza socio sanitaria o all'assistenza sanitaria.

La dottrina ha esaminato il problema in modo non superficiale, rilevando come il carattere della marginalità debba contraddistinguere le attività commerciali delle associazioni di volontariato⁸³. Anche una recente sentenza del Tar della Toscana⁸⁴, nell'affermare la legittimità del rilascio della licenza commerciale per lo svolgimento delle onoranze funebri da parte del Comune di Pistoia, ha incidentalmente rilevato che, se non poteva porsi il problema della legittimità della licenza rilasciata, si poneva peraltro in modo ineludibile il problema della legittimità dell'iscrizione delle associazioni in oggetto al registro del volontariato.

Naturalmente l'Ufficio del Difensore civico è consapevole del ruolo vitale del “terzo settore” nelle attività socio-sanitarie, e del supporto insostituibile al settore pubblico. Tuttavia una difesa arroccata del comportamento attuale⁸⁵ non può non portare ad uno scontro con il settore dell'imprenditoria privata⁸⁶, con le conseguenze previste dalle leggi vigenti.

⁸³ Per esemplificare, la legge pensa a fenomeni come la lotteria per le missioni in Africa, la piccola attività di ristorazione a supporto di manifestazioni e conferenze presso la sede dell'associazione, la vendita di gadget e di altri generi di prodotti, il mercato equo e solidale, ecc.

⁸⁴ Sentenza n. 259 dell'11 marzo 1998.

⁸⁵ Ne è esempio lampante l'intervento dell'Humanitas di Scandicci, (“Informa Scandicci” del Maggio 1998) che si richiama all'obbligo statutario, sostenendo che tale attività è prevista dallo Statuto (come se lo statuto potesse derogare agli obblighi e ai limiti di legge).

⁸⁶ Che ha già diffidato i Presidenti delle Province perché provvedano a cancellare dall'albo i soggetti che svolgano in modo non marginale attività commerciale.

La difesa delle associazioni di volontariato è quella che i ricavi delle attività commerciali sono riutilizzati per attività istituzionali e consentono di coprire i costi per i quali i contributi ricevuti dal settore pubblico sono insufficienti.

Da parte del volontariato si rivendica poi il diritto di erogare servizi ai soci a costo agevolato, ma occorre rilevare che comunque la recente normativa vieta l'erogazione dei servizi sociali ai soci, a meno che essi non siano naturali destinatari dell'azione sociale per le loro caratteristiche⁸⁷.

Nessuno può ignorare l'importanza del mondo del volontariato. Il Difensore civico con note all'Assessore regionale alla sanità e alle politiche sociali ha fatto presente che, se le associazioni di volontariato ricorrono all'attività commerciale per conseguire la copertura alle attività istituzionali, eccedendo i caratteri della marginalità, il motivo è da ricercarsi senz'altro nel fatto che sempre di più si richiede a quest'ultime una forma di supplenza al pubblico, a fronte di un contributo non più sufficiente a coprire i costi, nonostante le agevolazioni fiscali e la volontarietà delle prestazioni.

Data la natura delle associazioni, non si può pensare che l'espansione nel settore commerciale sia dovuta alla volontà di cercare nuove e più flessibili formule di organizzazione imprenditoriale, come talvolta accade in altri settori e come è prassi in altre società come quella statunitense dove i servizi del *non-profit* non si rivolgono ai meno abbienti, ma alle classi medio alte⁸⁸.

⁸⁷ Così, se ad esempio l'associazione svolge l'attività di onoranze funebri a costo sociale per i non abbienti, ne potrà usufruire solo il socio effettivamente non abbiente.

⁸⁸ In questo senso l'intervento del prof. Emanuele Vuoto, al convegno "Le Organizzazioni non lucrative di Utilità Sociale. Prospettive Giuridiche, economiche e sociali", Lido di Camaiore (LU) 13 marzo 1998, che richiamava l'attenzione sulla necessità di frenare certi facili paragoni fra la situazione dell'attività commerciale in Italia e quella statunitense, dove l'attività commerciale del *non profit* risponde ad una visione logica del *non profit* e ad un significato giuridico che non trova riscontro nel nostro sistema giuridico, né nella realtà sociale che anima il volontariato in Italia, dove diverso è l'impegno nelle attività sociali, mirato soprattutto ad aiutare le categorie più deboli ed emarginate.

Lo stesso Presidente della Repubblica, nel discorso di fine anno alla nazione, fra i vari punti ha richiamato l'attenzione sulla necessità di eliminare qualsiasi distorsione nell'attività del volontariato e finalità diverse da quelle che ne ispirano l'azione.

E' certo che in Toscana l'azione del volontariato nel settore socio-sanitario si ispira a quel connubio solidaristico in favore dei più deboli che è sempre stato un pilastro portante della regione, come ricorda l'art. 1 dello Statuto toscano. Dunque la radice del problema è da ricercarsi nella tendenza del pubblico a scaricare sul sociale costi eccessivi, cui vanno aggiunte le quotidiane disfunzioni nell'erogazione dei fondi dovuti.

Se l'Assessorato al diritto alla salute ha garantito una valutazione dei rimborsi erogati alle associazioni nell'ambito della convenzione quadro e dei servizi sanitari in generale, l'Assessorato alle politiche sociali va approfondendo l'intera problematica. Si deve dare conto anche della disponibilità della Provincia di Massa e Carrara che ha avviato un'opera di monitoraggio sulla portata del fenomeno⁸⁹.

L'Ufficio del Difensore civico ha avuto anche vari incontri, con le associazioni di volontariato di Massa e Carrara e di Pistoia. Alcuni rappresentanti delle pubbliche assistenze fiorentine che si sono confrontati con l'Ufficio condividendo la necessità di trovare forme di regolamentazione diverse per l'attività commerciale delle onoranze funebri, quali il consorzio o la costituzione di una impresa indipendente, hanno mostrato consapevolezza della problematica, ancorché l'iniziativa non abbia finora avuto seguito.

Nelle associazioni di altre province si riscontra invece una minore sensibilità al problema. Per contro l'Ufficio si è reso disponibile per tutelare le associazioni nei confronti di atteggiamenti di Aziende Usl che non sembrano tenere presente

⁸⁹ Analisi dei bilanci, richiesta alle associazioni delle attività commerciali che stavano svolgendo, ecc.

l'inderogabilità delle tariffe minime fissate dalla convenzione quadro sui trasporti sanitari.

Apprezzando la disponibilità e l'attenzione riscontrate presso l'Amministrazione regionale, si rileva la necessità di proseguire l'opera di monitoraggio del fenomeno, ed una rinnovata attenzione nella redazione dei bilanci da parte di molte associazioni, come indicato nelle linee guida regionali e comunque a norma del codice civile e delle leggi di settore.

L'auspicio è che il problema possa presto risolversi, affinché il volontariato ritrovi la dimensione che gli è propria e che lo ha sempre ispirato, senza essere costretto a ricercare risorse nel mercato e senza che il "pubblico" pretenda dal *non profit* una supplenza alle proprie carenze.

9 IL NUOVO RUOLO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

L'attività sviluppata nel 1997 si è intrecciata dunque con i processi di decentramento istituzionale. L'accordo intervenuto fra Regioni, Province e Comuni sul conferimento di funzioni statali in attuazione della "legge Bassanini" ha rappresentato un passaggio significativo in rapporto alla cooperazione necessaria perché, parallelamente alle riforme costituzionali, si avvii il riordino degli apparati centrali, regionali e locali.

Anche il quadro delle competenze per la difesa civica è sottoposto a un forte processo di adeguamento, a partire dalle nuove funzioni nei confronti dell'amministrazione periferica dello Stato, dalla semplificazione dei procedimenti, dal controllo su fondamentali atti dei Consigli comunali e provinciali fino alle molteplici iniziative nel campo dei "diritti sociali" e dei "diritti diffusi" che vanno intensificando relazioni e operatività con le istituzioni e la società civile.

Si tratta oggi di elevare la difesa civica e la tutela dei diritti umani alle necessità di un paese chiamato a competere con le democrazie più avanzate. Assistiamo infatti alla progressiva estensione dello "spazio" entro cui l'individuo svolge le sue attività. Ad un processo di ridefinizione delle forme in cui si va realizzando la "cittadinanza europea" e delle condizioni per offrire a tutti la possibilità di partecipare all'ambiente globale e di contribuire alla qualità della vita associata.

La sfida per una avanzata "cultura della legalità" ad ogni livello della gestione pubblica ha aperto la strada ad una revisione "organica" della difesa civica, che integri questo obiettivo con una consistenza ben diversa degli strumenti a disposizione.

La delega a livello locale avvicina i cittadini all'amministrazione. Ma questo processo non è meccanico, spinge all'innovazione e alla costruzione di una nuova sfera di diritti individuali e sociali. I controlli che si vanno estendendo all'interno

della pubblica amministrazione, se corrispondono ad esigenze oggettive di verifica e di autotutela, non possono comunque sostituire l'incidenza di un Ufficio che, lontano dai possibili condizionamenti, contribuisca ad un nuovo rapporto di fiducia con il cittadino.

L'Italia è ancora l'unico paese in Europa che non ha il Difensore civico nazionale. Le proposte per un rilievo "costituzionale" della difesa civica, e quelle di riforma che si vanno definendo alla Camera, raccolgono quindi il frutto dell'azione portata avanti in questi anni.

9.1 Nuovi parametri di efficienza della pubblica amministrazione

I nuovi equilibri fra il centro e la periferia, i problemi posti dal contenimento della spesa, le relazioni fra pubblico, privato e *privato sociale*, conferiscono un rinnovato interesse all'efficacia dell'azione pubblica. Al di là di tendenze alla semplificazione pure presenti nel dibattito in corso, l'ampiezza delle riflessioni sulla riforma del *Welfare* mostra una crescente attenzione alle relazioni fra servizi pubblici e cittadini.

La capacità di assolvere a fondamentali compiti istituzionali è sempre più correlata ai bisogni sociali ed economici, sia per il progressivo superamento della gratuità delle prestazioni, sia perché il cittadino utente si pone sempre più come soggetto attivo nei confronti dell'amministrazione pubblica, non più semplice destinatario.

Efficienza e produttività della pubblica amministrazione e dei servizi si vanno quindi commisurando a parametri di qualità dell'offerta e a gradi elevati di soddisfacimento delle esigenze collettive e individuali. Ovunque gli sviluppi vanno evidenziando questo tentativo di approfondire e dare applicazione a indicatori di efficacia e di efficienza, a nuovi metodi e strumenti di gestione.

Se la crisi dello Stato-sociale ha aperto alla ridefinizione dei livelli di governo, oggi esistono si può dire tutti gli strumenti

per dare concretezza a nuove forme di solidarietà capaci di trasformare la crescita economica in un avanzamento delle condizioni di vita individuali e collettive.

A livello di Ufficio è sempre più netto il bisogno di questo adeguamento delle politiche verso l'utenza, ma anche di nuovi livelli conoscitivi: sui comportamenti, le attese, le sensibilità dei cittadini. La valorizzazione delle competenze di Regioni ed Enti locali per l'organizzazione dei compiti conferiti in attuazione della "legge Bassanini" è certo un primo passo per l'adeguamento delle funzioni alle esigenze in ambito locale.

Il successo tuttavia appare sempre più legato non solo ad una corretta interpretazione della "sussidiarietà" nella ripartizione dei compiti e dei livelli di programmazione, ma anche ad una energica ripresa dei criteri volti alla delegificazione, semplificazione, soppressione di organi ed uffici superflui, accelerazione dei procedimenti.

Con l'assegnazione di funzioni e risorse necessarie a sostenere a scala regionale il complesso dei trasferimenti, assume quindi un decisivo rilievo la qualificazione della spesa attorno a progetti prioritari di ammodernamento e di efficienza dei pubblici servizi.

Da qui la crescente importanza delle strategie per un rilancio dei cosiddetti valori di "risultato" collegati a quelli per una informazione corretta, per la partecipazione e il controllo da parte del cittadino utente. Si afferma in questo modo lo stretto legame fra innovazioni istituzionali e costruzione di un modello di relazioni che rivendica nuove certezze e maggiore trasparenza, ma anche, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, adeguate "sedi di verifica e di garanzia" per il rispetto dei diritti e degli interessi individuali e sociali.

9.2 I rapporti con le Autorità amministrative indipendenti

Il rapporto fra il Difensore civico e le Autorità amministrative indipendenti sarà una delle tematiche di auspicabile con-

fronto e dibattito per il futuro, considerata non solo la competenza specifica (di regolamentazione oltre che di controllo) attribuita dalla legge alle Autorità amministrative ma, anche a prescindere dal dato normativo, l'esperienza senz'altro più approfondita nei settori di loro competenza.

D'altro canto è opportuno riflettere sui rischi di una tutela che possa presentarsi in futuro come "settorializzata" e frammentata in mille rivoli. Si tratterà quindi di raccordare la competenza generale del Difensore civico nei confronti della pubblica amministrazione con le varie Autorità amministrative⁹⁰ per individuare in una visione unitaria gli aspetti di rispettiva competenza.

In particolare, nell'esperienza del Difensore civico toscano, esigenze e possibilità di raccordo sono emerse sia con l'Autorità garante per la *privacy* sia con l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato. Con il "Garante per la *privacy*" si evidenziano aspetti che vedono da un lato il Difensore civico concorrere con l'Autorità nella giusta azione di tutela della *privacy*, dall'altro lo stesso Difensore civico porsi a sua volta problemi in ordine al trattamento dei dati in possesso e alla necessità di accedere a dati sensibili quali i dati clinici, talora anche senza il consenso dell'interessato⁹¹.

Si auspica che questi problemi siano affrontati e valutati anche in sede di Conferenza dei Difensori civici regionali e delle Province autonome e che siano oggetto di una riflessione comune con il Garante per la *privacy* (v. punto 7.1.5.).

Per quanto riguarda l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, il Difensore civico, investito all'interno di un complesso caso del problema relativo alla legittimità dello

⁹⁰ In questo senso si rileva discutibile l'impostazione del progetto di legge 619 e ss. che non dispone alcuna forma di raccordo fra le rispettive funzioni istituzionali.

⁹¹ Si potrebbe pensare infatti che sia semplice e banale regolarizzare l'accesso del Difensore civico ai dati clinici, semplicemente prevedendo il consenso espresso dell'avente diritto. In realtà l'Ufficio si trova talvolta a dover accedere a dati di terzi, per verificare la fondatezza dell'istanza di un utente (es. soggetti che hanno ottenuto l'autorizzazione a curarsi all'estero da parte di un determinato Centro Regionale di Riferimento, per verificare l'effettiva assenza di discriminazioni).

svolgimento di attività commerciali da parte di associazioni di volontariato (Onlus, a seguito della recente riforma operata con d.lgs. 460/97) che effettuano trasporto sanitario assistito in convenzione con le varie Aziende Usl, ha rivolto una segnalazione al Garante riguardo ad eventuali aspetti di concorrenza sleale, mentre ha proseguito e approfondito gli altri aspetti connessi con regolamentazioni del settore di competenza delle Aziende sanitarie e dei Presidenti delle Province nell'ambito del loro potere di controllo sull'albo dei soggetti iscritti ai registri di volontariato (v. punto 8.2.2).

Molte di queste associazioni infatti svolgono per tradizione attività economiche che ormai hanno assunto *in toto* un carattere commerciale. Da qui le perplessità di molti operatori privati danneggiati dalle attività di associazioni in questo settore spesso al di fuori da ogni "rischio d'impresa". La segnalazione all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato concerne appunto l'eventuale abuso di posizione dominante da due punti di vista:

a) la circostanza, in astratto, che le associazioni di volontariato, pur dovendo sostenere la gestione del servizio di onoranze funebri e di ambulatori, possono contare su una "rete" di servizi connessi con l'associazione stessa (centralino, locali), su costi inferiori per la retribuzione del personale, nonché su agevolazioni fiscali in virtù delle normative vigenti.

b) quella concreta, che le associazioni di volontariato, gestendo servizi in convenzione, vengano a contatto con soggetti che possono divenire potenziali utenti di servizi a pagamento.

Lasciata all'Autorità garante la valutazione di questi aspetti specifici, il Difensore civico ha avviato sulla questione un sereno approfondimento con l'Assessorato regionale alle politiche sociali, per la ricerca di una soluzione che dia certezze e trasparenza al fenomeno, inquadrando siffatte attività nella disciplina tipica delle attività commerciali con i rischi d'impresa connessi.

In questo rapporto con l’Autorità garante, la presenza del Difensore civico ha la finalità, da un lato, di mediare in posizione di terzietà in un rapporto diretto fra associazioni di volontariato e operatori privati, dall’altro di rappresentare all’Autorità garante un quadro del problema sfrondata da possibili argomenti polemici, come infatti sta avvenendo e come si auspica nei futuri rapporti.

9.3 Le modifiche alla legge 142/90

Se oggi un terzo della popolazione toscana è coperto a livello di Difensore locale, la modifica della legge nazionale 142/90, che trasformi da facoltativa a preciso obbligo istituzionale la creazione del Difensore civico⁹², consentirà l’adeguamento della “rete” di protezione ai nuovi livelli delle funzioni di tutela.

In questo senso l’azione di “difesa civica” interviene per accrescere le diverse responsabilità, estendere la gamma dei servizi offerti al cittadino, favorire nuove forme di aggregazione e di coordinamento fra tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti.

La stessa legge regionale 4/94 ha fatto del coordinamento fra l’opera del Difensore civico regionale e quella del Difensore locale un requisito essenziale per questa più ampia azione, in sintonia con le nuove prospettive istituzionali.

Certo, se in Toscana guardiamo ad un passato anche non lontano, potremmo dire che oggi la difesa civica non è più una prerogativa delle città e delle regioni più avanzate del nord Europa. E tuttavia lo scarto e il peso delle arretratezze più generali che gravano sul cittadino mettono in discussione valori fondamentali, e sembrano perfino approfondirsi di fronte alla competizione che si va estendendo anche a livello delle amministrazioni pubbliche.

⁹² Naturalmente con le opportune aggregazioni fra Comuni, attraverso forme di convenzionamento fra gli stessi o con Provincia e Regione.

9.4 Le proposte per la riforma della "difesa civica"

Il recente testo unificato delle proposte di legge 619 e abb. è il segno di una nuova attenzione del legislatore nazionale rispetto alla necessità di garantire la difesa civica a tutti i livelli, dopo la "norma ponte" introdotta dall'art. 16 della legge 127/97. Il progetto finalmente garantisce la tutela non giurisdizionale del Difensore civico nei confronti di tutte le amministrazioni, sia per quanto riguarda il livello dei soggetti comunque operanti nell'area "pubblica"⁹³, sia per quanto riguarda la garanzia della difesa civica in ogni ambito territoriale.

Il progetto prevede inoltre una soluzione equilibrata per conciliare la natura di "magistratura di persuasione" del Difensore civico con la necessità che l'esercizio dei suoi poteri sia effettivo: oltre ai poteri "classici" di accesso ai documenti e agli uffici, e di convocazione del funzionario responsabile, sempre da bilanciare con la ricerca di una soluzione ragionevole ed equitativa del caso concreto, la legge prevede la possibilità che la mancata collaborazione con il Difensore civico configuri uno dei possibili comportamenti che concretano omissione di atti d'ufficio ai sensi dell'art. 328 cod. pen.⁹⁴

Infine si bilancia in modo ragionevole il rapporto fra ricorsi non giurisdizionali e ricorsi giurisdizionali, prevedendo che, nel corso dell'istruttoria del Difensore civico in contraddittorio con l'ufficio pubblico coinvolto, siano sospesi i termini per la presentazione del ricorso giurisdizionale, arrivando nei casi più gravi a concedere la possibilità per il Difensore civico

⁹³ In questo senso il progetto di legge, riprendendo il testo proposto dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, estende la tutela non giurisdizionale non solo a tutti gli enti ed aziende pubbliche (comprese le s.p.a. pubbliche), ma anche alle Aziende concessionarie di pubblici servizi, anche se private. Al contrario, l'art. legge 127/97, laddove parla di "uffici periferici dello Stato", si presta ad una interpretazione letterale che - al di là di quella data in concreto dai Difensori civici regionali e che ha trovato peraltro positiva risposta da parte di tutti gli enti pubblici - si presta a ridurre l'azione del Difensore civico nei confronti dei soli uffici periferici "ministeriali".

⁹⁴ La proposta riprende la legge spagnola sul Defensor del Pueblo, dove la mancata collaborazione con il Difensore civico costituisce addirittura l'oggetto di uno specifica figura di reato.

di pretendere la sospensiva del provvedimento amministrativo in discussione.

In un'ottica "federalista" e sulla scia del processo di trasformazione istituzionale e amministrativa avviato dalla "legge Bassanini", il progetto non sembra tuttavia tener conto dell'evoluzione concreta e del dibattito maturati nelle esperienze dei Difensori civici regionali dagli anni '70, laddove, sul piano organizzativo, dà direttive a Regioni, Province autonome ed Enti locali.

Inoltre, al livello locale, pur garantendo finalmente (senza facultizzarla come aveva fatto l'art. 8 della legge 142/90) la difesa civica a tutti i livelli, recepisce l'esigenza di aggregare le risorse e gli uffici del Difensore civico, prevedendo tuttavia la possibilità di "convenzionamento" esclusivamente a livello provinciale⁹⁵ e trascurando le molteplici esperienze consorziate o comprensoriali sperimentate negli anni passati in Veneto⁹⁶ ed in Toscana⁹⁷.

Neppure si tiene conto delle esperienze maturate presso gli enti locali, alcuni dei quali hanno istituito da anni il Difensore civico, ancorando invece la possibilità per i Comuni di eleggere un proprio Difensore civico ad un vincolo rigidamente costituito in termini di popolazione, senza tener presente la realtà e l'evoluzione economico-sociale dei diversi territori, né la possibilità di deroghe sia in rapporto alle effettive condizioni geografiche e ambientali, sia ai processi di associazione com-

⁹⁵ Peraltro senza garantire la presenza sul territorio di uffici decentrati che consentano al cittadino la possibilità di un rapporto ravvicinato e inserito a livello comunale.

⁹⁶ Consorzio della Comunità montana del Cadore e del Comprensorio Opitergino.

⁹⁷ Consorzio della Comunità montana della Garfagnana, dei Comuni del Chianti, della Val di Cornia e la recente esperienza con il Difensore civico regionale della Toscana dei Comuni e della Comunità montana del Mugello e della Val Di Sieve. A parte l'esperienza Toscana, si ricordano le esperienze del Veneto e dell'Emilia Romagna in tal senso. Toscana e Veneto hanno interpretato questa possibilità di convenzionamento soprattutto in senso propulsivo, perché gli enti locali convenzionati che decidevano di istituire il Difensore civico potessero contare in prima battuta su un Ufficio regionale già strutturato per rispondere alle istanze dei cittadini.

prensoriale che si vanno prefigurando rispetto al conferimento e all'esercizio dei nuovi poteri locali.

Questa soluzione solleva perplessità rispetto alla proposta di un modello di Difesa civica "a rete" avanzato in precedenza dai Difensori civici regionali, ove il Difensore civico nazionale, di nomina parlamentare, interveniva nei confronti dell'Amministrazione centrale dello Stato, delegando a livello regionale e locale l'intervento verso quelle periferiche.

Per quanto riguarda le incompatibilità del Difensore civico, si rileva come la proposta non preveda, a differenza di quella avanzata dal coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, norme che garantiscano a soggetti in situazione di incompatibilità la possibilità di ricorrere all'aspettativa⁹⁸.

Infine, tra i principi e le finalità generali, sarebbe necessario un richiamo ai documenti elaborati a livello di Nazioni Unite⁹⁹ e di Consiglio d'Europa, nonché a livello di organizzazioni internazionali del Difensore civico, per quanto attiene l'indipendenza¹⁰⁰ e le funzioni dell'*Ombudsman*, affinché questi possa garantire un'efficace azione di tutela dei diritti dei cittadini e più in generale di tutti i soggetti (persone fisiche e giuridiche) che hanno a che fare con la pubblica amministrazione.

I contenuti della riforma sono stati oggetto di comuni approfondite riflessioni fra i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome che proprio in questi giorni sono state trasmesse alla competente Commissione parlamentare per gli Affari istituzionali.

⁹⁸ Questo per garantire che possa essere nominato Difensore civico anche un soggetto nel pieno della propria esperienza professionale e non solo un soggetto al termine della propria carriera lavorativa.

⁹⁹ Si ricorda soprattutto la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 1993.

¹⁰⁰ E' necessario che alla figura del Difensore civico siano date a tutti i livelli precise garanzie sulla durata del mandato, sulle modalità di nomina e di revoca, sull'indennità minima oltre che sulle risorse finanziarie, tecnologiche, strutturali e professionali da destinare all'Ufficio e al diritto del Difensore civico di rendere di pubblica opinione le inadempienze dell'amministrazione.

In aggiunta a tali rilievi condivisi generalmente dai Difensori civici regionali, l'esperienza toscana consente di proporre ulteriori osservazioni qui brevemente richiamate:

a) esclusione materiale e non funzionale delle competenze in materia di giustizia, difesa e pubblica sicurezza.

Una separazione "materiale" e non "funzionale" dei compiti dello Stato continua ad escludere le amministrazioni che svolgono funzioni in materia di giustizia, difesa e pubblica sicurezza, senza guardare alla circostanza che esse stiano agendo in base ai loro poteri istituzionali o siano invece sottoposte al rispetto degli obblighi procedurali ordinariamente previsti dalla legge. Sembra quindi necessario precisare le funzioni da escludere rispetto a quelle svolte in via amministrativa. L'esperienza nei confronti delle Questure da parte del Difensore civico toscano nel quadro dell'azione di tutela nei confronti dei cittadini extracomunitari costituisce a riguardo un considerevole risultato (v. punto 5.1.10).

b) esclusione del pubblico impiego.

L'esperienza del Difensore civico toscano dimostra che non è vero ciò che molti temono (che il Difensore civico divenga il difensore dei dipendenti di una amministrazione), né che la tutela esercitata sia confliggente o alternativa a quella sindacale. Al contrario le pratiche di lavoro spesso fanno emergere grossi problemi organizzativi o gravi illegittimità amministrative che altrimenti trovano soluzioni solo in via giurisdizionale. Inoltre è difficile distinguere tra questo tipo di problemi (organizzativi generali, disapplicazione di norme sulla trasparenza, la motivazione ecc.) e quelli del "pubblico impiego", come se questi ultimi possano delimitare una materia a sé (v. 5.2).

9.5 L'autonomia funzionale

Sotto questo profilo anche la prospettiva della “autonomia funzionale” (organizzativa e finanziaria) appare decisiva per rispondere ai livelli della domanda sociale. Se la nomina del Difensore civico da parte delle Assemblee regionali dettate riflette i connotati di una essenziale rappresentatività e identità storica, sociale e culturale, diverso si presenta l'esercizio di una sostanziale funzione di controllo.

Il principio dell'autonomia funzionale e organizzativa del Difensore civico, ribadito in tutti i documenti internazionali e ripetutamente sollevato da questo Ufficio nei rapporti con il Consiglio regionale richiede nuovo impulso anche a livello degli Enti locali, dove talvolta l'Ufficio ha rilevato che i contrasti fra Difensore civico e organi politico-istituzionali si sono tradotti in limitazioni inammissibili in ordine all'esercizio di funzioni e poteri propri del Difensore.

In quanto estesa all'amministrazione pubblica nel suo complesso, l'autonomia organizzativa e finanziaria non può non trovare rispondenza nel concorso funzionale e unitario dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e, in prospettiva, della stessa Unione europea, in termini di risorse e di capacità organizzative. Diversamente sono destinate a crescere le difficoltà per il superamento di squilibri e disparità non più sostenibili, a partire dallo stesso completamento della “rete nazionale di difesa civica” in funzione di adeguati *standard* di tutela sull'intero territorio nazionale.

Del resto con le “norme Bassanini” il problema della cosiddetta indipendenza del Difensore civico è venuto ad acquistare un valore sempre più pregnante, sottolineato dalle stesse associazioni internazionali e regionali dei Difensori civici. Non significa solo che il Difensore civico risponde unicamente all'organo politico-istituzionale (che può revocarlo solo con maggioranza qualificata¹⁰¹), ma che deve avere i mezzi per operare appunto in “autonomia e indipendenza”.

¹⁰¹ In Toscana è quella dei due terzi dei Consiglieri.

Anche il progetto di riforma in discussione al Parlamento si muove in questa direzione. Il Difensore civico toscano è organo statutario (art. 61), con tutte le conseguenze che a questo fatto si riconnettono. La stessa legge regionale 4/94 dà precise garanzie in questo senso, quando all'art. 15 rileva il collegamento istituzionale e non di dipendenza dal Consiglio regionale; la dipendenza funzionale del personale dal Difensore civico; le spese di funzionamento impegnate e liquidate "in conformità alle proposte del Difensore civico".

Autonomia e indipendenza dell'Ufficio anche nei rapporti con gli altri organi della Giunta ed enti regionali, al di là delle ottime relazioni attuali, perché la Regione Toscana continui ad esercitare quel ruolo di iniziativa e di impulso che l'ha vista, prima in Italia, prevedere l'istituto della difesa civica nel suo ordinamento statutario.

9.5.1 *L'adeguamento strutturale e organizzativo*

Al 1° maggio 1998 la struttura organica dell'Ufficio è la seguente:

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	

In data 4 maggio è passato a questo Ufficio dalla Giunta regionale il dirigente Fabrizio GIGLI quale responsabile della U.O.C. "Affari istituzionali relativi alla attività del Difensore civico regionale".

Dal 1° ottobre 1997 e fino al 30 giugno 1998 (salvo proroga al 30 settembre) l'Ufficio di Presidenza del Consiglio re-

gionale ha autorizzato l'incarico *part-time* a tre consulenti per collaborare agli adempimenti connessi alla attuazione della legge 127/97 e alla convenzione con la Comunità montana Mugello-Val di Sieve, nelle persone dei dottori Leonardo Bianchi, Marta Picchi e Angela Doria.

Nella Relazione 1996 si esprimeva una valutazione positiva sulle qualità del personale assegnato all'Ufficio e che solo l'esperienza avrebbe indotto a prospettare un rafforzamento qualitativo e quantitativo della struttura. Una struttura che può contare su professionalità di ottima preparazione culturale e motivate per un lavoro che ha richiede non poche specificità, difficilmente reperibili nel quadro generale della pubblica amministrazione.

A distanza di un anno preme constatare quanto segue:

- il sostanziale raddoppio delle pratiche rispetto al 1996 che rischia in via permanente di mettere in crisi operativa la struttura del Difensore civico regionale. Infatti le pratiche in arretrato, formalmente e informalmente aperte, aumentano in modo notevole con conseguenze dannose per l'immagine dell'Istituto e della stessa Regione. Una situazione che, se è lesiva dei diritti dei cittadini, e per gli uffici amministrativi ordinari, lo è ancor più per l'Ufficio del Difensore civico deputato ad evitare disfunzioni e ritardi della pubblica amministrazione;
- l'Ufficio ha dovuto comunque prendere atto delle decisioni del Consiglio regionale riguardo alla chiusura dell'attività nel giorno di sabato (destinato al ricevimento dei cittadini e alla redazione materiale delle pratiche arretrate), sia in ordine alla notevole limitazione del lavoro straordinario. Non è compito del Difensore civico sindacare tali decisioni, ma anche questi fattori hanno provocato comprensibili crisi operative che sarebbe colpevole non segnalare all'attenzione del Presidente e dei Consiglieri regionali.

Ben più rilevanti, in tema di strutture, sono le prospettive dell'Ufficio quali risultano dal testo unificato della proposta di legge attualmente in discussione alla 1° Commissione affari

istituzionali della Camera che comporterà, una volta approvata, la sua completa ristrutturazione.

Senza entrare nel merito dei singoli articoli, basti richiamare a titolo di esempio l'art. 12 (funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali) sul quale in sede parlamentare si registra piena unanimità. E' evidente che solo l'attribuzione di una tale funzione comporterà una vera e propria "rivoluzione organica" della struttura rispetto a come era stata concepita in tutti questi anni.

Questo adeguamento della difesa civica italiana a quella europea è naturalmente destinato ad aprire a livello di Ufficio di Presidenza, di Giunta e di Consiglio regionale un dibattito istituzionale che coinvolgerà quindi il potenziamento qualitativo e quantitativo della difesa civica toscana.

9.6 La Conferenza toscana dei Difensori civici

La Conferenza dei Difensori civici toscani costituisce ormai una sede consolidata di dibattito e di iniziativa programmatica. L'evoluzione dei problemi, in ordine alle condizioni della difesa civica e alle prospettive nel paese e in Europa, ha potuto trovare a questo livello una funzione unitaria di verifica, di coordinamento e di rappresentanza.

Diversi fattori hanno reso importante questo ultimo anno di attività rispetto al consueto scambio sui risultati conseguiti nei rispettivi ambiti, oltre che sulle difficoltà incontrate da un lavoro che può contare su pochi precedenti e che potremmo definire "di frontiera".

I processi di semplificazione, l'estensione ai Difensori civici regionali e locali delle competenze nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, i poteri "sostitutivi" riguardo ad atti obbligatori degli enti locali, la introduzione delle Carte dei servizi a tutela degli utenti, fino al delicato funzionamento dei nuovi organismi operativi in campo sanitario e alle crescenti relazioni con istituzioni, associazioni di volon-

tariato, organizzazioni pubbliche e private, sono indicativi delle questioni che hanno caratterizzato questo coordinamento regionale.

Problematiche di rilevante spessore, anche interpretativo, talvolta riguardo alle stesse funzioni esercitate e alle sperimentazioni poste in essere nelle diverse realtà toscane.

I progetti di riforma nazionale e di "costituzionalizzazione" della difesa civica hanno rappresentato un passaggio cruciale nei lavori della Conferenza, alimentato da una costante informativa del Difensore civico regionale sull'evoluzione del dibattito e in rapporto alla necessità di trasferire osservazioni, proposte, suggerimenti, al livello di coordinamento nazionale dei Difensori civici, così come in audizioni parlamentari e nei riguardi degli organi regionali.

La necessità di dare al nuovo istituto di difesa civica quell'impronta di sussidiarietà, autonomia e federalismo propria della evoluzione che vanno assumendo la forma di Stato e di Governo, coglie bene non solo gli indirizzi perseguiti ma anche la ferma opposizione della Conferenza toscana nei confronti di ogni sottovalutazione delle esperienze maturate in ambito regionale, comunale e provinciale, dove la difesa civica ha trovato la sua origine e la sua ragion d'essere.

Da questa necessità di ancorare la difesa civica dal basso, e cioè dalla comunità, dall'indispensabile riferimento al territorio dove il cittadino vive e lavora, è emersa altresì la contrarietà ad ogni "vincolo" centralistico che pretenda di ancorare e uniformare a rigidi criteri la libera espressione associativa dell'autonomia comunale, pur riconoscendo l'esigenza di realizzare ovunque forme operanti di difesa civica.

La Relazione trasmessa ai Presidenti di Camera e Senato sull'attuazione della legge 127/97 ha offerto anche l'occasione per rimarcare il lavoro svolto in ambito regionale, valorizzando quel tessuto "a rete" che finora è stato possibile costruire, con l'apporto di tutti. Ma ha offerto anche di rappresentare al Parlamento le necessità con le quali la difesa civica è alle prese nel più ampio panorama nazionale, in rapporto alla evoluzio-

ne federale, al nuovo ruolo della società civile, alla revisione dello stato sociale, alla lotta contro i processi di emarginazione che colpiscono le categorie più deboli.

Il nuovo equilibrio fra responsabilità centrali, regionali e locali investe lo stesso ruolo della difesa civica, anche in direzione della fase di intenso lavoro che si è aperta nelle amministrazioni toscane per definire con atti legislativi e in tempi certi il nuovo riparto di funzioni e di delega.

Una grande occasione di semplificazione e ammodernamento. I Difensori civici toscani non si dichiarano certo estranei a questo processo. Anzi ritengono di poter contribuire alle nuove condizioni, nell'interesse dei cittadini e delle comunità locali.

Nel momento in cui prende il via quel "Consiglio toscano delle autonomie locali" che ha fra i compiti proprio la determinazione delle nuove prospettive di assetto istituzionale, secondo criteri di funzionalità, adeguatezza, trasparenza, economicità, è evidente che il coordinamento toscano dei Difensori civici rappresenta non solo un "osservatorio" qualificato, ma anche uno strumento per dare voce a diritti ed esigenze dei cittadini che devono poter contare in questo importante passaggio della vita istituzionale della nostra regione.

9.6.1 Il monitoraggio regionale sulla semplificazione degli atti

La legge 127/97 ha introdotto importanti principi per lo snellimento e la semplificazione degli atti e delle procedure amministrative. Un passaggio significativo nel più generale processo di adeguamento agli *standard* europei che richiede rapidi sviluppi attraverso ulteriori "pacchetti" di semplificazioni amministrativa e legislativa, anche in direzione delle imprese e della integrazione dei servizi in reti di tipo federale, mediante l'utilizzo delle tecniche informatiche e telematiche.

Allo scopo di assecondare l'impegno che a livello centrale e regionale si va manifestando in materia, questo Ufficio ha

promosso con i Difensori civici comunali un primo "osservatorio" sull'attuazione in Toscana della legge "Bassanini bis".

Anche se la difesa civica copre per ora solo un terzo del territorio regionale, il quadro della situazione permette una valutazione abbastanza omogenea, evidenziando problematiche di interesse più generale.

Su richiesta dell'Amministrazione centrale i risultati sono stati messi a disposizione della Prefettura di Firenze, pare utile comunque riportarli di seguito per ogni ulteriore considerazione del Consiglio regionale:

- 1) tutti i Comuni, (che hanno eletto il Difensore civico), si sono attivati per il recepimento nel proprio ordinamento delle disposizioni della "Bassanini bis";
- 2) in molti Comuni si constata l'attivazione dei Difensori civici nei confronti della Giunta comunale al fine della diffusione e visibilità delle novità più rilevanti della 127/97. In alcuni casi i *depliant* illustrativi sono stati redatti direttamente dall'Ufficio del Difensore civico comunale e comprensoriale, svolgendo un ruolo attivo e insostituibile in questa materia, insieme agli Uffici relazioni con il pubblico dei Comuni;
- 3) nonostante la divulgazione dei nuovi principi alcune imprese pubbliche (Enel, Telecom, Ferrovie dello Stato, Fiorentina Gas, Inps ecc.) continuano a richiedere autentiche di atti e di firme, anche se le istanze vengono portate personalmente dagli interessati, quando invece l'autentica risulta necessaria solo se trattasi di dichiarazione sostitutiva di atto notorio riguardante stati, fatti e qualità personale e alla quale devono provvedere anche le aziende stesse;
- 4) analogo fenomeno riguarda non solo gli enti pubblici economici, ma in molti casi anche enti locali e organi periferici dello Stato. Per quanto riguarda in particolare l'autocertificazione in molte situazioni viene ancora chiesto al cittadino (nonostante la dichiarazione sia definitivamente sostitutiva della certificazione), di produrre u-

gualmente, sia pure in un momento successivo, la certificazione del Comune, dando solo a quest'ultima la massima rilevanza e validità;

- 5) alcuni Difensori civici hanno rilevato che varie amministrazioni, estranee al Comune, non hanno ancora predisposto i moduli per l'autocertificazione; pertanto il cittadino deve recarsi all'anagrafe comunale, tornare poi all'Amministrazione competente per consegnarli, con evidente complicazione, anziché semplificazione, dell'iter della pratica;
- 6) la maggioranza dei Difensori civici locali ha segnalato la buona e corretta applicazione delle norme, soprattutto nei settori dei concorsi pubblici, delle licenze edilizie e in primo luogo, nelle gare di appalto, negli impegni e pagamenti di lavori in economia, nelle attestazioni su pagamenti per spese fisse. Discreta anche la situazione per quanto riguarda gli attestati e i certificati riguardanti l'edilizia pubblica e privata;
- 7) piuttosto complessa resta l'applicazione nel fondamentale settore della motorizzazione (Uffici periferici del Ministero dei trasporti);
- 8) varie lamentele dei cittadini sono riferite a documenti rilasciati da alcuni Uffici periferici del Ministero della difesa (es. distretti militari) che richiedono che tutte le sottoscrizioni siano autenticate in modo tradizionale;
- 9) altre segnalazioni riguardano istanze relative ai documenti richiesti dall'Aima che parimenti devono essere certificati in bollo;
- 10) una segnalazione da un Comune della Val d'Era fa riferimento alla disposizione del Ministero delle finanze che ha soppresso il servizio di cassa degli Uffici del registro. Ciò obbliga il cittadino (fra l'altro contribuente) ad accedere all'Ufficio per prelevare i moduli ed apprendere che deve recarsi all'Esattoria ovvero effettuare il versamento in Banca. Però sia all'Esattoria che agli sportelli bancari, se nel modulo non è indicato il titolo del tributo, questo vie-

ne sovente ignorato e il cittadino deve tornare all'Ufficio del registro per farselo compilare. La soppressione della Cassa non allevia il carico degli Uffici del registro perché il personale è costretto a fornire istruzioni. Inoltre ogni pratica rimane aperta finché non perviene l'accredito del pagamento già eseguito dal contribuente alla Banca o all'Esattoria. Per l'utente, e cioè il contribuente (spesso persone anziane perché proprio questi sono i soggetti più ligi), c'è l'onere di recarsi due volte al Registro, fare la fila e, una volta all'Esattoria o in Banca, ripetere nuovamente la fila.

In sintesi, risulta quanto segue:

- a) l'attività certificativa dei Comuni sembra almeno approssimativamente diminuita di circa il 40%, un risultato soddisfacente data la complessità e le novità del provvedimento;
- b) rimane ancora un retaggio culturale che si oppone alle novità legislative, per una storica diffidenza ed anche, non sembri un assurdo, per un comportamento degli stessi cittadini che "non credono" non sia più necessario quello che è stato fatto per anni. E' difficile divulgare anche nella società civile il concetto di "parità" fra cittadini e funzionari pubblici;
- c) molte difficoltà derivano dalla non completa conoscenza della normativa da parte di enti di gestione di servizi pubblici e di grandi enti pubblici locali e non, di Uffici periferici statali, ancorché questo non giustifichi ritardi e remore applicative;
- d) altre gravi difficoltà provengono da quelle pubbliche amministrazioni che in bandi di concorso o gare di appalto richiedono dichiarazioni anche più disparate (impegni e promesse unilaterali, anche *extra legem*, riserve sulla presentazione di atti ecc.), non conformi allo spirito semplificativo delle disposizioni di legge, cagionando incertezze nel funzionario obbligato a richiedere determinati atti e nel cittadino a compilarli.

Non moltissimi, anche se non irrilevanti, i ricorsi al Difensore civico sulla base della 127/97. Ciò non significa che i problemi non esistano, ma l'impressione generale è che i pubblici funzionari abbiano accolto in modo sostanzialmente positivo le novità della legge, che avrà tuttavia ancora bisogno di un anno per la completa attuazione.

In ogni caso la difesa civica regionale e locale si sta attrezzando per seguire ed affrontare puntualmente queste problematiche.

10 IL NUOVO COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Il nuovo Coordinamento nazionale fra i Difensori civici regionali consentirà non solo di trasferire a livello interregionale i risultati raggiunti, ma di intervenire con maggiore efficacia sul piano nazionale ed europeo, facendo leva su un patrimonio di esperienze certo molteplici ed differenziate, ma tutte egualmente decisive per concorrere ad una moderna organizzazione pubblica a tutti i livelli.

Una sede di “concertazione” idonea a promuovere, da un lato, nuovi livelli di “garanzia” nei confronti delle pubbliche amministrazioni, in rapporto alle iniziative del Parlamento, del Governo nazionale e delle Regioni; dall’altro, a sviluppare i collegamenti con le istituzioni internazionali, a partire dall’Unione Europea, il Consiglio d’Europa attraverso la Corte europea dei diritti dell’uomo e il Congresso Europeo dei Poteri Locali e Regionali, gli Organi delle Nazioni Unite.

Si tratta di concorrere alla elaborazione, applicazione e diffusione delle risoluzioni e degli orientamenti per la tutela di fondamentali diritti.

Questa nuova capacità di coordinamento si lega infatti alla necessità di dare risposta ad una serie di questioni che si vanno coagulando a livello interregionale, in rapporto al completamento della rete nazionale di difesa civica e di sufficienti *standard* di tutela sull’intero territorio, alla individuazione di nuovi parametri di intervento, ai raccordi con le Autorità amministrative indipendenti alla promozione della difesa civica a tutti i livelli e alla attivazione di studi e ricerche di comune interesse.

Alla costituzione del nuovo organismo la Toscana ha dato certamente impulso, anche nell’obiettivo di valorizzare sul piano nazionale il contributo della “Conferenza regionale dei Difensori civici toscani”. Una collaborazione feconda da parte di tutti i colleghi perché risponde alle crescenti necessità

che incidono sul ruolo istituzionale svolto dalla difesa civica e sulle stesse possibilità di iniziativa.

Questa Relazione cade in una fase di transizione certamente complessa, ma densa anche di speranze. Il testo unificato delle proposte di riforma rappresenta una svolta di grande rilievo nella storia della difesa civica del nostro paese e in rapporto ai più ampi processi di "convergenza" istituzionale a livello europeo.

Da qui la fiducia per il rilancio del ruolo strategico del Difensore civico regionale e locale, a garanzia di fondamentali diritti di cittadinanza, di giustizia, di pari opportunità, di solidarietà, davanti alle nuove responsabilità cui il paese è chiamato in Europa e nel mondo.

APPENDICE

Parere relativo all'interpretazione dell'art. 17, c. 45, legge 127/97

COMITATO DI CONSULENZA TECNICO-GIURIDICA DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA

Seduta del 18.11.1997

Presenti: Proff. A. Andreani, E. Cheli, M. Luciani, S. Merlini, A. Pizzorusso, G. Strozzi, R. Zaccaria.

Parere relativo all'interpretazione dell'art. 17, comma 45, della legge n. 127 del 1997

1 - Al Comitato di consulenza tecnico giuridica è stato chiesto di esprimere parere su alcuni problemi applicativi che sorgono dall'art. 17, comma 45, legge 15 maggio 1997, n. 127.

Questa disposizione prevede: "qualora i Comuni e le Province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal Comitato regionale di controllo. Il Commissario *ad acta* provvede entro 60 giorni dal conferimento dell'incarico".

La disposizione deve essere interpretata alla luce della valorizzazione del difensore civico regionale operata dall'art. 16, legge n. 127 del 1997, che si inquadra nella più generale valorizzazione delle autorità di garanzia, e, nello stesso tempo, della tendenza, presente nella stessa legge n. 127, a semplificare il rapporto fra amministrazione e cittadini e ad aumentare le competenze degli enti locali, riducendo i controlli esterni su di essi.

In particolare, viene chiesto:

- a) che cosa sia un atto "obbligatorio per legge";
- b) come ci si debba comportare se esistono rimedi alternativi specifici;
- c) chi sia competente a fissare il termine decorso il quale il difensore civico può nominare un commissario *ad acta*;
- d) se con l'espressione "Comuni e Province" si possa comprendere anche le comunità montane;
- e) se fra gli atti "obbligatori per legge" la cui omissione determina la possibilità di nominare un commissario *ad acta* da parte del difensore civico siano compresi anche i regolamenti;
- f) se fra gli atti "obbligatori per legge" la cui omissione determina la possibilità di nominare un commissario *ad acta* da parte del difensore civico siano compresi i bilanci preventivi.

La risposta a questi quesiti rende necessario ripercorrere, sia pure rapidamente, la genesi dell'art. 17, comma 45, legge n. 127 del 1997.

Questa disposizione riformula l'art. 48, legge 8 giugno 1990, n. 142 che la legge n. 127 abroga all'art. 17, comma 31.

L'art. 48, legge n. 142 del 1990 prevedeva, con una disciplina che può essere considerata piuttosto simile a quella in esame: "qualora i comuni e le

province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere gli atti obbligatori per legge, il comitato regionale di controllo provvede a mezzo di un commissario. Il termine assegnato non può essere inferiore a 30 giorni, salvo deroga motivata per i casi d'urgenza. Le modalità di esercizio dei poteri di cui al primo comma sono regolate dalla legge regionale”.

Le maggiori differenze fra l'art. 48, legge n. 142 e l'art. 17, comma 45, legge n. 127 sono:

- per l'art. 48 la competenza ad esercitare il controllo sostitutivo spettava al comitato regionale di controllo. Per l'art. 17, comma 45 questa competenza viene attribuita al difensore civico;
- l'art. 48 prevedeva che il potere sostitutivo non potesse essere esercitato se l'autorità obbligata per legge a provvedere non si fosse vista assegnare un termine non inferiore a 30 giorni per adottare il provvedimento. Per l'art. 17, comma 45, non esiste un termine prefissato per legge, ma questo deve essere semplicemente “congruo”;
- per l'art. 48 la legge regionale doveva disciplinare le modalità di esercizio del controllo sostitutivo. A questo proposito, l'art. 17, comma 45, tace del tutto.

La giurisprudenza aveva avuto modo di segnalare come l'art. 48, legge n. 142 del 1990 si segnalasse per una notevole continuità con le disposizioni prefiggenti in materia di controlli sostitutivi: “l'istituto (...) appare una costante nell'ordinamento comunale a partire a meno dalla legge comunale e provinciale 7 ottobre 1848 che, all'art. 182, attribuisce all'allora intendente generale di *supplire d'ufficio* ove i consigli *non compiano operazioni fatte obbligatorie dalla legge*: formula che rimane identica nelle leggi del 1859 e del 1865, salvo che per l'organo che può sostituirsi, divenuto la deputazione provinciale (art. 136)” (T.A.R. Lazio, I Sez. 25 febbraio 1992, n 272, in *I Tar*, 1992, I, 938 e ss.).

In altre parole la previsione di un controllo sostitutivo sugli atti “obbligatori per legge” che debbono essere emanati da parte degli enti locali, per così dire, minori è il portato di una lunga tradizione, che si può dire essere nata nel 1845, allo scopo di garantire la vigilanza dello Stato sugli enti locali.

2 - Sub a) – Il primo quesito che viene posto, e che è sintetizzato con la lettera a), è che cosa si debba intendere per atto obbligatorio per legge.

In particolare viene specificato: “posto che la natura di questa tipologia di atti è da definirsi caso per caso ed un elenco rischia di non essere esaustivo, si pone il dubbio di sapere quale caratteristica abbia l'atto ‘obbligatorio per legge’ e come si debba distinguere l'atto obbligatorio per legge dall'atto dove invece si riscontra un grado maggiore di discrezionalità politica da parte dell'ente locale”.

Sulla risposta a questo quesito non si è registrata nel Comitato una unanimità di consensi.

In particolare, si è concordato sul fatto che atto obbligatorio per legge deve essere un atto vincolato nell'*an* e nel *quando*.

Se mancano questi due presupposti, difatti, non si può neanche affermare di essere di fronte ad un inadempimento dell'ente locale.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza della Sezione Quarta, 11 gennaio 1993, n. 28) in *Cons. Stato*, 1993, I, 13) ha avuto modo di specificare che: "questo giudice ritiene che il potere sostitutivo da parte del Coreco, di cui agli articoli sopra richiamati, che ha come presupposto l'omissione di atti obbligatori per legge (esso equivale ad un controllo su un atto negativo), non possa essere esercitato quando vi sia discrezionalità sull'*an*; infatti in tal caso l'atto non può essere definito obbligatorio per legge; la diversa opinione appare in contrasto, sia con la lettera della normativa ordinaria che con gli artt. 128 e 130 della Costituzione".

Altra e diversa questione è se atto obbligatorio per legge debba essere l'atto che è vincolato anche nel *quo modo*.

Su questo problema, il Consiglio di Stato non prende esplicita posizione, pur specificando: "il caso all'esame non richiede (...) che il collegio si esprima ulteriormente circa la portata del concetto di atto obbligatorio per legge: se cioè per atto obbligatorio per legge si debba intendere soltanto un atto dovuto, il cui contenuto sia interamente normativamente determinato, cioè in piena armonia con le disposizioni di cui agli artt. 128 e 130 della Costituzione; ovvero se la nozione di atto obbligatorio per legge comprenda anche un atto dovuto non determinato nel contenuto, in cui l'obbligo di provvedere discenda da dovere di soddisfare gli interessi da tutelare, tesi, questa seconda, che troverebbe la sua giustificazione nella funzione di indirizzo e coordinamento e nell'ampia portata che a tale funzione ha inteso attribuire la recente giurisprudenza costituzionale".

Su questo punto nel Comitato sono emerse due posizioni: una diretta a considerare la lettera della legge, che se avesse voluto intendere atti dei quali il *quo modo* sia predeterminato, avrebbe dovuto usare la parola "vincolati" e non quella "obbligatori"; l'altra preoccupata di garantire le autonomie locali da interferenze che non siano giustificate dal ruolo di autorità di garanzia che spetta al difensore civico e dalla volontà, sottesa a tutta la legge n. 127 del 1997, di valorizzare le autonomie locali.

A questo punto, si può affermare che, se vi è un unanime consenso a restringere il controllo sostitutivo agli atti vincolati nell'*an* e nel *quando* (consenso avvalorato anche dalla dottrina: L. GIOVENCO, A. ROMANO; *Ordinamento comunale*, Milano, 1994, 882 e ss.; R. IANNOTTA, *Ordinamento comunale e provinciale*, Padova, 1995, 434; G. M. POTENZA, *Legittimità degli atti nel nuovo ordinamento degli enti locali*, Rimini, 1993, 256; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1990, 263 e ss.; ID., *I comuni e le province*, Bologna, 1996, 137), il quesito circa la pertinenza degli atti non vincolati nel *quomodo* alla categoria degli atti "obbligatori per legge" già prevista dall'art. 48, legge n. 142 del 1990, e ora contemplata dall'art. 17, comma 45, legge n. 127 del 1997, non vede una unanimità di consensi.

Probabilmente, una soluzione ragionevole può essere quella che tende a valutare il tipo di funzione che l'ente locale deve esercitare nel determinare il contenuto dell'atto che è obbligato ad emanare.

In particolare, si potrebbe distinguere quando il *quo modo* dell'esercizio del potere sia frutto di una sintesi politica e, invece, quando esso sia il frutto di discrezionalità amministrativa.

Nel primo caso, la necessità di garantire la responsabilità politica dell'ente locale nei confronti del corpo elettorale non pare che possa lasciare alternative: l'atto è senz'altro rimesso esclusivamente alla cognizione dell'organo istituzionalmente competente, salvo la possibilità, nel caso in cui sussista un obbligo di questo ente ad adempiere e questo ente persista nell'inadempimento, di provvedere al suo scioglimento (in questo caso però il controllo non è più un controllo sull'atto ma sull'ente).

3 - Sub b) – Viene chiesto come il difensore civico si debba comportare se esistono rimedi alternativi specifici.

In particolare viene specificato che “il difensore civico è un organo di tutela non giurisdizionale alternativo per sua natura ai rimedi giurisdizionali e che ha come scopo istituzionale proprio quello di trovare soluzione rapida ed informale a quei casi che le forme dei ricorsi giurisdizionali renderebbero di lunga e complessa soluzione”.

In generale, non sembra che l'art 17, comma 45 limiti la competenza del difensore civico nel caso in cui esistano rimedi alternativi specifici.

In questi casi, occorrerà valutare se, per effetto del generale principio di specialità, il rimedio alternativo specifico sia direttamente rivolto a rimuovere l'inadempimento dell'ente locale ad un obbligo previsto dalla legge: se così è, è ragionevole ritenere che si debba provvedere secondo il rimedio alternativo specifico e non secondo l'istituto del controllo sostitutivo generalmente previsto dall'art. 17, comma 45.

Per il più specifico aspetto degli inadempimenti contrattuali, sui quali pure viene specificamente richiesto di esprimere parere, è possibile richiamare la sentenza del TAR Lazio, I Sez., n. 272/92, cit.

Nel caso deciso da questa pronuncia, l'organo di controllo aveva nominato un commissario *ad acta* per provvedere al pagamento di un debito che sarebbe derivato al Comune per effetto di un contratto di appalto di lavoro. Il giudice amministrativo ha avuto modo di statuire: “la fonte dell'obbligo di adempimento da parte del Comune non è (...) la legge, bensì, in ipotesi, un atto contrattuale, per cui - ... - l'atto di nomina del commissario ad opera dell'organo di controllo viola il disposto dell'art. 48, legge n. 142/90”.

Sotto questo aspetto, la sentenza introduce un criterio di distinzione piuttosto discutibile: l'adempimento di un contratto è un atto “obbligatorio per legge” e rispetto al quale non vi è alcun margine di discrezionalità per l'amministrazione, al punto che si potrebbe sostenere si tratti di un atto vincolato.

Altra e diversa questione è l'adempimento di un contratto sulla cui interpretazione le parti contraenti non concordano. In questo caso, la valutazione dell'obbligatorietà o meno dell'atto omesso dall'Amministrazione comunale verrebbe a coincidere con la soluzione della *res litigiosa* e quindi con una attività che non pare possa essere ricondotta all'ambito di applicazione dell'art. 17, comma 45, legge n. 127/97 e, più in generale, alle funzioni del difensore civico.

In estrema sintesi, pare si possa affermare la competenza del difensore civico a nominare un commissario *ad acta*, in tutti quei casi in cui l'ente locale minore non emetta un atto “obbligatorio per legge”, salvo che sia previsto (come, ad esempio, nel caso delle concessioni edilizie, all'art. 4, sesto comma, d.l. 5 ottobre 1993, n. 328, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e novellato dall'art. 2, comma 60, legge 23 dicembre 1996, n. 662 o in materia di accesso ai documenti amministrativi, dagli artt. 22 e ss., legge n. 241 del 1990) un rimedio specifico per rimediare all'inadempienza dell'ente locale.

Non si applica invece l'art. 17, comma 45 a tutti gli inadempimenti che non riguardano obblighi di provvedere espressamente previsti dalla legge.

4 - Sub c) – Con il quesito sintetizzato con la lettera c) è stato richiesto chi sia competente a fissare il termine .

In particolare viene domandato se questo termine deve essere sempre fissato dal difensore civico o se invece si può agire direttamente, se emerge che l'ente inadempiente era già stato diffidato da altri soggetti pubblici o addirittura direttamente dall'interessato.

Viene inoltre specificato che in via di prassi l'ufficio tende sempre a dare un termine, più o meno breve a seconda dei casi.

Anche su questo punto il Comitato ha espresso una larga gamma di opinioni.

L'art. 17, comma 45, si limita a prevedere una diffida, ma non specifica affatto quale sia il soggetto che debba provvedere a questo adempimento.

Peraltro, anche l'art. 48, legge n. 142 del 1990 non prevedeva quale fosse il soggetto competente ad emanare la diffida e, in questa situazione, la legge regionale delle Marche n. 15/91, la legge regionale del Piemonte n. 30/91, la legge regionale dell'Emilia Romagna n. 7/92 e la legge regionale del Lazio n. 26/92 hanno previsto che sia l'organo di controllo ad effettuare l'invito all'ente a provvedere, vuoi d'ufficio o su richiesta (della Giunta regionale, per la legge piemontese; dei soggetti pubblici o privati, a qualsiasi titolo interessati, anche portatori di interessi diffusi costituiti in associazione o comitati, per la legge marchigiana; dei soggetti interessati, *tout court*, secondo la legge laziale).

In questo contesto, la individuazione esatta del soggetto competente ad emanare la diffida ovvero del soggetto competente a richiedere che sia emanata la diffida potrà essere definitivamente risolta dalla legge regionale che disciplinerà le concrete modalità del controllo sostitutivo.

Fino a quel momento è senz'altro coerente con i principi che si sono illustrati il procedimento sin qui seguito dall'ufficio del difensore civico, che in particolare dovrà valutare se i termini eventualmente assegnati siano stati congrui ed eventualmente invitare di nuovo l'amministrazione ed adempiere.

5 - Sub d) – Con il quesito sintetizzato con la lettera d) viene chiesto se l'espressione "comuni e provincie" sia da intendere come da riferire genericamente a tutti gli enti locali cosiddetti minori (e quindi anche alle comunità montane) o se invece debba applicarsi un'interpretazione restrittiva e tecnica.

La soluzione di questo quesito non è affatto semplice e anche su di esso sono state espresse varie opinioni all'interno del Comitato: da una parte, il controllo sostitutivo ha lo scopo di garantire la legalità dell'azione amministrativa esercitata dagli enti locali e non vi è perciò ragione per sottrarre le comunità montane a questa particolare forma di ingerenza nella autonomia loro garantita.

Si registra, peraltro, una contraddizione fra la natura e la funzione del controllo sostitutivo, che di per sé non sembrerebbe impedire una estensione di questa forma di controllo anche alle comunità montane, e l'orientamento dominante nella giurisprudenza costituzionale ed in dottrina (v. P. Barile Diritti dell'uomo e libertà fondamentali, Bologna, 1984, LUISS) secondo cui ogni limite ad una autonomia o ad una libertà deve essere interpretato nella maniera più restrittiva possibile.

In questa situazione, sembra sia da condividere la prassi sin qui seguita, e che può trovare un appiglio anche nell'art. 49, legge 142/90, per il quale le norme sul controllo e la vigilanza dettate per le Provincie ed i Comuni si ap-

plicano, fra l'altro, anche alle Comunità montane, segnalando però che l'esito di un eventuale contenzioso potrebbe non essere favorevole e che comunque anche questo problema dovrebbe essere risolto dalla legge regionale che definirà forme, termini e modi di esercizio del controllo sostitutivo.

6 - Sub e) – Con il quesito sintetizzato con la lettera e), è stato richiesto se l'espressione "atti", fissata dall'art. 17, comma 45, comprenda anche i regolamenti degli enti locali.

Anche su questo punto il Comitato non ha espresso una opinione unanime e taluni hanno sostenuto che l'esercizio del controllo sostitutivo sui regolamenti lederebbe illecitamente l'autonomia degli enti locali a causa della natura "sostanzialmente politica" di questa categoria di atti.

Altri hanno sostenuto la natura amministrativa della funzione regolamentare ed hanno perciò fatto discendere la risposta a questo quesito da quanto si è illustrato nel risolvere il problema sintetizzato con la lett. a).

In altre parole, per esprimere parere su questo punto si deve verificare se l'esercizio della funzione regolamentare sia ascrivibile ad una discrezionalità amministrativa, per quanto riguarda la determinazione del contenuto del regolamento, o se, viceversa, sia ascrivibile ad un esercizio di vera e propria sintesi politica.

Nel primo caso, sarebbe possibile nominare un commissario *ad acta*. Nel Secondo, no.

I regolamenti pare debbano essere interpretati come espressione di discrezionalità amministrativa e non di discrezionalità politica: vi è infatti un confine sostanziale fra funzione legislativa e funzione regolamentare che è dato proprio dal carattere di sintesi politica che può essere operata solo con la prima funzione e non anche con la seconda.

Secondo questa impostazione, sarebbe possibile l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti della mancata adozione di regolamenti da parte degli enti locali.

Tuttavia parte dei membri del comitato ha valorizzato il carattere tendenzialmente generale delle autonomie attribuite agli enti locali nel sistema introdotto con la legge n. 142 del 1990 e successivamente completato con le due leggi Bassanini ed in questa chiave ha riconosciuto la possibilità per gli enti locali di emanare norme che hanno un contenuto talmente discrezionale da poter essere definito politico.

Secondo questa seconda impostazione, non sarebbe possibile l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti della mancata adozione di regolamenti da parte degli enti locali.

Il problema, infine, non è risolto dalla previsione dell'art. 17, comma 91, legge n. 127 del 1997, che prevede la possibilità di nominare un commissario *ad acta*, da parte del Coreco, nei casi di mancata adozione dei regolamenti in materia di diritti procedurali ed accesso ai documenti. Questa disposizione non sembra escludere tassativamente una potestà generale del difensore civico in questa materia, come invece viene adombrato nella richiesta di parere che è stata inviata.

Difatti, come si è potuto specificare rispondendo al quesito sintetizzato con la lettera b), l'esistenza di un rimedio alternativo non esclude la competenza generale. Di conseguenza, il fatto che la legge preveda per un determinato tipo di regolamento un particolare tipo di controllo sostitutivo, non esclude di per sé che gli altri regolamenti debba valere il controllo sostitutivo generalmente previsto dall'art. 17, comma 45.

7 – Sub f) – La questione sintetizzata con la lettera f) ha per oggetto la possibilità di assoggettare a controllo sostitutivo la mancata approvazione dei bilanci preventivi da parte degli enti locali.

Questo problema deve essere risolto in senso negativo per due ordini concorrenti di ragioni.

Da una parte si è osservato che l'approvazione del bilancio preventivo, al contrario di quella del bilancio consuntivo, che è un mero atto contabile, è un atto di altissima discrezionalità dell'ente locale che così sceglie gli obiettivi politici e amministrativi che intende perseguire nel relativo esercizio. Di conseguenza, questa categoria di atti risulta sottratta a controllo sostitutivo per le ragioni che si sono illustrate sub a).

Dall'altra la mancata approvazione del bilancio preventivo conduce al particolare procedimento di controllo sostitutivo di cui all'art. 39, II co., legge n. 142/90, disposizione non abrogata dalla legge n. 127 del 1997. Esiste quindi un rimedio specifico per questo particolare tipo di inadempimento e quindi non si dovrebbe applicare il potere sostitutivo previsto in generale dall'art. 17, comma 45, legge n. 127, secondo gli argomenti che si sono svolti sub b).

Le due argomentazioni possono anche essere lette in maniera coordinata: poiché il controllo sostitutivo di cui all'art. 17, comma 45 non può avere ad oggetto atti il cui contenuto sia ascrivibile ad una discrezionalità, per così dire, politica dell'ente locale, la legge n. 127 non ha abrogato il particolare tipo di controllo sostitutivo espressamente previsto per i bilanci preventivi, atti obbligatori per legge ma a contenuto sostanzialmente politico, dall'art. 39, II c., legge n. 142 del 1990.

Accordo di cooperazione fra i Difensori civici regionali della Toscana e dell'Andalusia

Firenze, 8 gennaio 1998

DIFENSORE CIVICO REGIONALE
DELLA TOSCANA

DIFENSORE CIVICO REGIONALE
DELL'ANDALUSIA

PROTOCOLLO DI INTESA

Premesso che, con la revisione del Trattato di Maastricht, l'istituzione della "cittadinanza europea" e le misure in atto per il concreto avvio dell'Unione monetaria, si è aperto in Europa e negli Stati membri un processo di "convergenza istituzionale" che va interessando in modo crescente assetti, sistemi e metodi operativi della pubblica amministrazione nel suo complesso;

Considerato che tale impegno di adeguamento e di modernizzazione delle diverse amministrazioni, rispetto alla realtà dell'Unione e alle nuove domande delle società e delle economie, si va ancorando a principi di "sussidiarietà", attraverso la valorizzazione delle Regioni, quali organi di governo, legislazione e programmazione, e delle autonomie territoriali per la gestione degli interessi locali;

Considerato che, con l'attuazione della "cittadinanza europea" e in rapporto ai più generali processi di internazionalizzazione, il ruolo dei Difensori civici regionali e locali è destinato ad acquistare un rilievo crescente in direzione sia di nuovi livelli di difesa civica e dei diritti individuali e sociali, sia di un avanzamento ad ogni livello degli *standard* di efficienza, di efficacia e di trasparenza dell'amministrazione e dei servizi pubblici, quale condizione per la stessa crescita di competitività dei diversi sistemi;

Considerato che la cooperazione interregionale, che si va estendendo ormai alle funzioni e competenze dei Difensori civici, soprattutto a seguito del recente istituto del Difensore Civico Europeo e attraverso la creazione di apposite reti di collegamento e di supporto, si dimostra sempre più adeguata ai nuovi obiettivi della tutela e della qualità dello "spazio sociale" europeo; Preso atto dei tradizionali rapporti di amicizia fra la Toscana e l'Andalusia, nonché dell'accordo stipulato fra le due Regioni per lo sviluppo della cooperazione nei vari campi di iniziativa, e delle volontà di approfondire la collaborazione ai campi della difesa civica e della tutela dei diritti umani e sociali;

CONVENGONO

1. di istituire fra i due Uffici, nel quadro in particolare dei diritti legati alla cittadinanza europea e alla produzione legislativa dell'Unione, un canale permanente di reciproca consultazione in grado di consentire:

- a) lo scambio delle conoscenze, nonché dei metodi e dei processi operativi per la difesa civica e la tutela dei diritti umani e sociali, anche riguardo all'avanzamento delle tecniche e della applicazione di indagini e possibilità di intervento;
- b) la collaborazione, anche in rapporto alla valutazione dei rispettivi sistemi istituzionali, economici e sociali, riguardo alla evoluzione della struttura delle competenze e delle relazioni del Difensore civico con i soggetti pubblici e privati nei diversi settori d'intervento;

- c) l'analisi dei rispettivi fabbisogni organizzativi, tecnologici e formativi in rapporto alle competenze ed ai processi più generali di integrazione europea, soprattutto in direzione della "convergenza" amministrativa europea e del superamento di squilibri e disparità che ostacolano la piena libertà di circolazione e di stabilimento fra le diverse realtà europee;
- d) lo studio congiunto e la realizzazione di progetti finalizzati alla sperimentazione e diffusione di servizi innovativi per la difesa civica, trasferibili in altre realtà europee (risorse, modelli informativi, procedimenti, modalità di controllo e verifica, ecc.), in rapporto agli obiettivi di indipendenza e di autonomia funzionale dell'istituto e alle conquiste più avanzate a livello internazionale, con particolare riferimento ai documenti dell'ONU sulle istituzioni nazionali e locali di tutela e promozione dei diritti fondamentali della persona umana;
- e) la promozione di documentazione e ricerche di comune interesse, nonché di incontro e seminari congiunti, aperti alla partecipazione europea dei Difensori civici regionali e locali;

2. di attivare, con effetto dal presente protocollo, una linea di reciproca consultazione e assistenza in relazione a richieste di intervento da parte di conazionali delle rispettive regioni nei confronti di amministrazioni statali, regionali e locali operanti nel territorio di competenza;

3. di promuovere l'iniziativa dei rispettivi coordinamenti a livello nazionale e in direzione del pieno riconoscimento e sviluppo del ruolo del Difensore civico regionale e locale nei processi di integrazione europea e nella Carte delle regioni che, per iniziativa del Consiglio d'Europa, sarà sottoposta alla ratifica degli Stati membri.

IL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE TOSCANA
(Romano Fantappié)

DEFENSOR DEL PUEBLO
ANDALUZ
(Jose Chamizo de La Rubia)

Atto costitutivo della Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano/Dichiarazione di intenti

I Difensori civici delle Regioni a Statuto ordinario e speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, riuniti in Assemblea a Firenze il giorno 6 marzo 1998,

CONSAPEVOLI

Della necessità di dare una tutela sempre più piena ed efficace ai diritti fondamentali della persona sia individuali che diffusi e collettivi, come sanciti dal diritto internazionale dei diritti umani e come riconosciuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nelle Convenzioni Internazionali delle Nazioni Unite, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nella Costituzione Italiana e nei rispettivi Statuti Regionali e Provinciali;

Dell'esigenza di assicurare il proprio contributo affinché l'attività dell'Amministrazione si conformi ai principi di legalità, imparzialità, buon andamento e democraticità previsti dalla Costituzione, dai rispettivi Statuti Regionali e Provinciali e dalla legislazione nazionale, regionale e delle Province autonome;

Del rilievo dato nei documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, al Difensore civico quale Istituzione di Tutela non giurisdizionale dei diritti umani per la sua funzione di impulso e di controllo, tesa a garantire l'effettiva attuazione dei principi sopra richiamati nell'azione concreta delle pubbliche amministrazioni ed il rispetto dei principi di imparzialità, di buon andamento, di equità e di ragionevolezza;

Della circostanza che l'approfondimento comune delle problematiche affrontate e delle esperienze realizzate giovi anche al fine di attivare un confronto ed un dibattito aperto ad altri interlocutori istituzionali e non istituzionali, a livello nazionale, europeo ed internazionale;

DECIDONO DI COSTITUIRE

la Conferenza nazionale dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che opererà con le modalità previste dal Regolamento allegato alla dichiarazione d'intenti qui unita.

DICHIARAZIONE D'INTENTI

1. La Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano è organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e si propone come sede idonea a realizzare le opportune relazioni con le altre di esperienze nazionali e internazionali. Essa è deputata a:

a) promuovere e consolidare l'istituto del Difensore civico e l'attività della Difesa Civica in Italia per garantire la tutela non giurisdizionale, in primo luogo nei confronti delle pubbliche amministrazioni, diffusa in tutto il territorio nazionale ed estesa a qualunque persona fisica o giuridica indipendentemente dalla sua nazionalità;

b) operare per favorire l'accoglimento e l'attuazione effettiva delle disposizioni e degli orientamenti internazionali relativi alla tutela dei diritti fondamentali della persona. A tal fine la Conferenza può attivare gli opportuni collegamenti con gli Organi delle Nazioni Unite che si occupano di tutela e promozione dei diritti umani e con il Consiglio d'Europa, in particolare con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e con il *Congresso Europeo dei Poteri Locali e Regionali d'Europa*;

c) promuovere gli opportuni raccordi con il *Mediateur Europeo* e con gli altri organismi che ricevono petizioni in materia di tutela dei diritti presso il Parlamento Europeo, nonché con il Difensore civico nazionale, se e quando costituito;

d) promuovere, anche attraverso la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, gli opportuni raccordi con il Parlamento nazionale e con il Governo;

e) promuovere azioni di raccordo e di dibattito, con i Difensori civici istituiti per iniziativa degli enti locali;

f) attivare iniziative di studio e di ricerca e promuovere ogni altra attività utile al raggiungimento delle proprie finalità.

2. Per il perseguimento delle proprie finalità la Conferenza dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome può avvalersi della collaborazione delle Associazioni Internazionali dell'*Ombudsman* e di Centri di studio e di ricerca che operano nel campo delle discipline e degli istituti per la tutela dei diritti umani, delle tematiche concernenti la giustizia amministrativa e il funzionamento e l'organizzazione della P.A., nonché dei vari settori della difesa civica.

Regolamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano

Art. 1 Composizione

1. Fanno parte della Conferenza i Difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Art. 2 Presidenza

1. La Conferenza elegge a maggioranza dei Difensori civici in carica, un Presidente e due Consiglieri, che restano in carica due anni;
2. il Presidente svolge le funzioni di promozione, di coordinamento dei lavori e di rappresentanza della Conferenza;
3. il Presidente, d'intesa con i Consiglieri di cui al primo comma, o su richiesta di almeno tre Difensori civici, convoca la Conferenza e predispone l'Ordine del Giorno, coordina i lavori ed intraprende le iniziative concordate;
4. Il Presidente può delegare per lo svolgimento di specifici compiti uno dei Consiglieri di cui al primo comma.

Art. 3 Riunioni dell'Assemblea

1. La Conferenza si riunisce in linea di massima con periodicità bimestrale nella sede di volta in volta determinata;
2. alle sedute della Conferenza possono partecipare i dirigenti o i funzionari degli uffici i quali, se a ciò delegati dal rispettivo Difensore civico, hanno diritto di voto;
3. la delega di cui al comma precedente può essere conferita anche ad un altro Difensore civico con un massimo di due deleghe per ciascuno;
4. la Conferenza è validamente costituita quando sono presenti, anche su delega, la metà più uno dei Difensori civici in carica.

Art. 4 Segreteria

1. I compiti di segreteria della Conferenza sono svolti, in via ordinaria, dalla struttura del Difensore civico Presidente pro-tempore.

Art. 5 Norma Finale

1. Le modifiche al presente Regolamento, all'Atto Costitutivo e alla Dichiarazione d'intenti, potranno essere deliberate solo con la maggioranza di cui all'art. 2.1.

Proposte di legge per la istituzione del Difensore civico

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE NN. 619 ed abb.

*adottato quale testo base dalla Commissione
nella seduta del 29 aprile 1998*

"Istituzione del difensore civico"

Art. 1

(Ufficio del difensore civico)

1. Al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, nonché di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, è istituito l'ufficio del difensore civico.
2. L'ufficio del difensore civico si articola nel difensore civico nazionale, nel difensore civico regionale e nel difensore civico locale.
3. Il difensore civico, ferme restando le competenze delle autorità amministrative indipendenti e degli organi di controllo istituiti all'interno delle singole amministrazioni, esercita le funzioni di cui alla presente legge.
4. Le funzioni del difensore civico sono: funzioni di controllo; funzioni di composizione delle controversie; funzioni di sollecitazione di atti di riforma.

Art. 2

(Coordinamento nazionale dei difensori civici)

1. Presso l'ufficio del difensore civico nazionale, è costituito l'ufficio di coordinamento dei difensori civici regionali e locali. L'ufficio è composto da tre difensori civici eletti ogni anno da tutti i difensori civici regionali e locali. L'ufficio di coordinamento si avvale, per l'espletamento dei compiti ad esso conferiti, del personale del difensore civico nazionale.
2. Nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri è iscritta un'unità previsionale di base imputata all'ufficio di coordinamento dei difensori civici da destinare ad interventi finanziari in favore di uffici dei difensori civici regionali e locali a fronte di carenze finanziarie da essi rappresentate. Per esigenze di funzionamento dei medesimi uffici, l'ufficio di coordinamento può utilizzare temporaneamente le unità di personale ad esso assegnate.
3. Presso l'ufficio di coordinamento nazionale dei difensori civici regionali, provinciali e comunali sono convocate periodiche riunioni al fine di:

- a) coordinare l'attività del sistema dei difensori civici regionali e locali nel rispetto delle diverse competenze ad essi attribuite e tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di collaborazione;
- b) verificare l'attivazione e il funzionamento della tutela civica locale, promuovendo eventualmente le opportune forme di coordinamento ed il ricorso a convenzioni;
- c) discutere i problemi e le proposte contenute nella relazione annuale dell'Ufficio di coordinamento nazionale;
- d) valutare i rapporti con gli organi preposti ai controlli interni della pubblica amministrazione, nonché con gli uffici della Corte dei conti preposti ai controlli di gestione, con il Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici e con la commissione prevista dall'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Art. 3

(Principi dell'azione del difensore civico)

- 1. Il difensore civico esercita la sua attività in piena libertà ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
- 2. Ogni difensore civico è tenuto a ricevere ciascuna segnalazione o istanza presentate al suo ufficio indipendentemente dalla propria competenza. Qualora il difensore civico valuti la propria incompetenza rispetto a segnalazioni o istanze presentate, provvede d'ufficio ad inviarle all'ufficio competente, dandone contemporanea comunicazione all'interessato.
- 3. Il difensore civico interviene a difesa del cittadino al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi, in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241.
- 4. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al difensore civico.
- 5. Il difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto d'impiego o di lavoro con i soggetti di cui all'articolo 4 della presente legge.

Art. 4

(Soggetti destinatari)

- 1. Il difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a) amministrazioni statali centrali;
 - b) aziende statali;
 - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;
 - e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.
- 2. Il difensore civico regionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a) amministrazioni statali periferiche, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia;
 - b) aziende statali;
 - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;

- e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;
 - f) amministrazioni regionali;
 - g) aziende regionali;
 - h) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza delle Regioni;
 - i) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale regionale.
3. Il difensore civico locale esercita le sue funzioni nei confronti di:
- a) amministrazioni provinciali, comunali e di altri enti locali;
 - b) aziende provinciali, comunali ed intercomunali, consorzi pubblici locali ed istituzioni;
 - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza provinciale o comunale;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale provinciale, sovracomunale, comunale o circoscrizionale;
 - e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

Art. 5

(Articolazione dell'ufficio del difensore civico nazionale e nomina)

1. L'ufficio del difensore civico nazionale è composto:
 - a) dal difensore civico nazionale;
 - b) dai difensori civici aggiunti.
2. Il difensore civico nazionale è nominato di intesa dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica.
3. Il difensore civico nazionale nomina, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, sei difensori civici aggiunti, cui possono essere affidati specifici settori di competenza.
4. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del difensore civico nazionale le funzioni vicarie sono svolte dal difensore civico aggiunto delegato o, in mancanza di questo, dal più anziano di età.

Art. 6

(Requisiti ed incompatibilità)

1. Il difensore civico nazionale è scelto fra i cittadini che, in possesso dei requisiti per essere eletti senatori, diano prova, sulla base di un documento curriculum, per il prestigio personale e l'attività precedentemente svolta, di sicura competenza in materia giuridico-amministrativa, di conoscenza delle pubbliche amministrazioni e di massima garanzia di moralità e di obiettività. I difensori civici aggiunti devono possedere gli stessi requisiti.
2. L'ufficio del difensore civico nazionale e dei suoi aggiunti è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica, anche elettiva. Esso è altresì incompatibile con l'appartenenza a partiti politici.

Art. 7

(Difensore civico regionale)

1. Ogni regione istituisce l'ufficio del difensore civico regionale.
2. All'istituzione del difensore civico le regioni provvedono con apposita legge che stabilisce l'organizzazione dell'ufficio e le modalità di funzionamento nell'ambito dei criteri generali di cui alla presente legge.

3. La legge regionale stabilisce l'indennità per il difensore civico, la quale non può essere superiore al trattamento economico complessivo corrispondente a quello di ciascuno componente del rispettivo consiglio regionale; può inoltre prevedere l'istituzione di difensori civici aggiunti e stabilisce altresì le dimensioni massime della dotazione organica e le modalità di reperimento del personale.
4. Il difensore civico regionale è nominato dalla regione, secondo le norme del rispettivo ordinamento, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.
5. Il difensore civico regionale deve possedere i medesimi requisiti ed è soggetto alle medesime incompatibilità del difensore civico nazionale, limitatamente all'ambito regionale di competenza.
6. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'ufficio del difensore civico regionale non sia stato istituito e reso operativo, all'espletamento delle sue funzioni provvede, anche mediante la nomina di un commissario, l'ufficio di coordinamento nazionale, con spese a carico della regione inadempiente, da trattenere, con disposizione del Ministro del tesoro, dai trasferimenti annuali a carico dello Stato.

Art. 8

(Difensore civico locale)

1. Le province, sentiti i comuni compresi nel proprio territorio, istituiscono l'ufficio del difensore civico locale.
2. L'istituzione dell'ufficio, l'organizzazione, il funzionamento e le modalità di nomina sono stabilite con regolamento provinciale.
3. Le modalità di nomina, definite con regolamento, debbono prevedere l'elezione a maggioranza qualificata con la partecipazione diretta dei comuni compresi nel territorio provinciale su cui opera il difensore civico locale.
4. Il difensore civico locale deve possedere i medesimi requisiti del difensore civico nazionale ed è soggetto alle medesime incompatibilità, limitatamente all'ambito provinciale di competenza.
5. I comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti possono istituire un autonomo ufficio del difensore civico locale. Le modalità di nomina, l'organizzazione dell'ufficio, l'organico e le modalità di reperimento del personale sono stabiliti dallo statuto e con regolamento.
6. I comuni con popolazione inferiore ai 100 mila abitanti utilizzano l'ufficio del difensore civico locale istituito dalle amministrazioni provinciali.
7. Le province si convenzionano con i comuni aventi popolazione superiore ai 100 mila abitanti per stabilire modalità di coordinamento dei rispettivi autonomi uffici. Detti comuni possono altresì, in luogo della possibilità di cui al comma 5, utilizzare, mediante convenzione, l'ufficio del difensore civico locale istituito dalla provincia.
8. Il regolamento stabilisce l'eventuale istituzione del difensore civico locale aggiunto, definendone il numero. Il difensore civico aggiunto può operare, in base a quanto stabilisce il regolamento, sia per uno specifico settore di competenza, sia per un ambito territoriale subprovinciale.
9. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce inoltre l'indennità del difensore civico locale che non può comunque in nessun caso superare l'80 per cento di quella massima stabilita per il rispettivo difensore civico regionale.

10. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'ufficio del difensore civico provinciale non sia stato istituito e reso operativo, all'espletamento delle sue funzioni provvede, anche mediante la nomina di un commissario, l'ufficio di coordinamento nazionale, con spese a carico della provincia inadempiente, da trattenere, con disposizione del Ministro del tesoro, dai trasferimenti annuali a carico dello Stato.
11. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

Art. 9

(Funzioni di controllo)

1. Le funzioni di controllo nei confronti delle pubbliche amministrazioni sono esercitate sia su richiesta dei soggetti interessati sia d'ufficio e si concludono con specifiche raccomandazioni dirette alle pubbliche amministrazioni stesse. Il difensore civico compie i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali previsti dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.
2. Il difensore civico può intervenire su istanza o segnalazione di cittadini, stranieri, apolidi, anche se minori, interdetti o inabilitati, enti pubblici o privati, associazioni e formazioni sociali. L'istanza non è soggetta ad alcuna formalità particolare, e può essere presentata a qualsiasi difensore civico operante sul territorio della Repubblica, il quale, ove ritenga che la stessa esuli dalle sue competenze, provvede ad inoltrarla al difensore civico competente, informandone il richiedente.
3. Il difensore civico interviene nel corso del procedimento o ad atto emanato, facendo salva la possibilità di presentare formale istanza ai sensi del comma 2.
4. I soggetti di cui al comma 2 possono richiedere il patrocinio dei consiglieri provinciali e comunali, con l'esclusione dei consiglieri comunali che rivestano anche l'incarico di sindaco o di assessore, limitatamente alle competenze del difensore civico locale e nell'ambito dei territori di rispettiva competenza.
5. Nel caso di cui al comma 4 il difensore civico informa, oltreché il ricorrente, anche il patrocinatore, di ogni atto o azione che intraprende. In caso di audizione del ricorrente ovvero di azione di mediazione tra le parti, il difensore civico è tenuto a convocare anche il patrocinatore stesso.
6. Il difensore civico interviene d'ufficio qualora rilevi casi di cattiva amministrazione nell'attività svolta dai soggetti di cui all'articolo 4. Al fine di acquisire una più approfondita conoscenza delle disfunzioni o inefficienze più ricorrenti nell'attività dei pubblici uffici, in particolare delle strutture che erogano servizi, il difensore civico promuove periodici incontri con i rappresentanti delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali e di rappresentanza dei consumatori, degli ordini professionali, degli enti morali e di ogni altro soggetto che ritenga utile ascoltare.
7. Il difensore civico, nei limiti della propria competenza, può svolgere indagini relative al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità su tutti i settori delle pubbliche amministrazioni, segnalando agli organi competenti le disfunzioni relative e suggerendo le opportune modifiche da apportare in sede legislativa, regolamentare o organizzativa.

Art. 10
(*Poteri istruttori*)

1. Il difensore civico, valutato il fondamento dell'istanza di cui all'articolo 7 o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, chiede innanzitutto informazioni o chiarimenti sull'atto o sul comportamento oggetto del suo intervento.
2. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti o qualora non li ritenga esaurienti, il difensore civico può:
 - a) accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'articolo 4;
 - b) esaminare ed ottenere il rilascio di copia di qualunque documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241; le spese sono a carico dell'amministrazione controllata; restano salvi i limiti previsti per il diritto d'accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801; il difensore civico, nel caso in cui gli venga opposto il segreto di Stato, richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri affinché, entro trenta giorni, confermi o meno l'esistenza del segreto;
 - c) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per esaminare congiuntamente la pratica;
 - d) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per avere i chiarimenti necessari.
3. Qualora ne ravvisi l'opportunità, il difensore civico può convocare congiuntamente o separatamente le parti per tentare un'azione di mediazione sino al raggiungimento e alla formalizzazione dell'accordo.
4. Il difensore civico è tenuto al segreto su quanto acquisito sulla base di atti esclusi dal diritto d'accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché su atti segreti o comunque riservati.
5. Al difensore civico è affidato un peculiare potere di vigilanza su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti, quali gli anziani, i minori, i portatori di *handicap*, i malati di mente, i reclusi, gli immigrati, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità. Gli esiti sono comunicati alle autorità competenti indicando, se possibile, modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e le inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e ai rimedi proposti.

Art. 11
(*Esiti degli interventi del difensore civico in funzione di controllo*)

1. Il difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla pubblica amministrazione interessata.
2. Il funzionario o l'organo competente può accogliere le richieste del difensore civico nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato; in caso contrario è tenuto a comunicare al difensore civico gli elementi di fatto e

di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni.

3. Qualora le valutazioni del difensore civico non siano state, in tutto o in parte, recepite nel provvedimento conclusivo del procedimento, se ne deve dare adeguata motivazione.
4. In caso di inerzia della pubblica amministrazione il difensore civico può richiedere all'autorità competente la nomina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di provvedimenti dovuti, illegittimamente omissi. Nei casi previsti dalla legge ovvero quando per ulteriore inerzia l'autorità competente ometta la nomina del commissario *ad acta* nei tempi fissati dalla richiesta, il difensore civico, previa ulteriore diffida, procede alla nomina di un proprio commissario *ad acta*, definendo il termine massimo entro cui il provvedimento deve essere emanato. Le spese relative all'azione del commissario nominato dal difensore civico sono a carico dell'ente inadempiente.
5. Qualora il difensore civico ritenga, in merito ad un ricorso di cui è stato investito, che l'applicazione delle norme di legge o delle disposizioni regolamentari comporti una ingiustizia, può suggerire al soggetto chiamato in causa le soluzioni che consentano di regolare secondo giustizia il caso del richiedente e proporre all'autorità competente le misure che egli giudichi atte a porvi rimedio, nonché suggerire le opportune modifiche alle disposizioni legislative o regolamentari.
6. Il difensore civico comunica all'interessato e, se esistente, al suo patrocinatore, l'esito dell'intervento, indicandogli le eventuali iniziative che può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Art. 12

(Funzione di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali)

1. La funzione di composizione dei conflitti è finalizzata sia a tutelare i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni, particolarmente quelli che non hanno facile accesso agli strumenti di tutela in sede civile o amministrativa previsti dalle leggi vigenti, sia a ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali e si esplica mediante l'azione di mediazione tra le parti in lite.
2. Qualora l'istanza al difensore civico abbia ad oggetto un atto amministrativo suscettibile di impugnazione giurisdizionale, essa va presentata anche verbalmente dai soggetti interessati entro trenta giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa dell'atto.
3. La competenza dell'ufficio del difensore civico si determina sulla base dell'efficacia degli atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale. E' competente il difensore civico nazionale per gli atti amministrativi ad efficacia nazionale o pluriregionale; è competente il difensore civico, rispettivamente regionale o locale, per gli atti amministrativi con efficacia limitata alle rispettive circoscrizioni.
4. L'ufficio del difensore civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti, individuabili sulla base dell'atto impugnato, nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli. Contestualmente, il difensore civico convoca il rappresentante dell'amministrazione cui

è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è verbalizzato dal difensore civico ed è immediatamente esecutivo.

5. Il difensore civico può disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la sospensione cautelare dell'atto per un periodo non superiore a trenta giorni, e, in caso di omissione di atti da parte dell'Amministrazione, nomina un commissario *ad acta* per l'adozione di essi.
6. Nell'ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al difensore civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al difensore civico e, comunque, per un termine massimo di sei mesi.
7. In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al difensore civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Resta in ogni caso ferma la facoltà di rivolgersi al difensore civico per ogni interessato ai sensi dell'articolo 9.

Art. 13

(Funzioni di sollecitazione)

1. La funzione di sollecitare atti di riforma è finalizzata alla promozione di riforme legislative e amministrative e a sollecitare l'applicazione delle riforme stesse. Nell'esercizio di tale funzione il difensore civico interviene ogni qualvolta nello svolgimento della propria attività constati l'esigenza che si colmino carenze legislative, che si modifichi la normativa vigente, oppure che vengano adottate altre misure da parte dello Stato e delle pubbliche amministrazioni.

Art. 14

(Sanzioni)

1. I destinatari degli interventi del difensore civico sono tenuti ad agevolare il compito del difensore civico stesso.
2. L'omissione di risposta ad una richiesta del difensore civico entro il termine stabilito, seguita da esplicita diffida, è punita ai sensi dell'articolo 328 del codice penale.
3. Il difensore civico, in caso di mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati, può richiedere all'organo competente la non corrispondenza di incentivi economici collegati al corretto adempimento dei compiti d'ufficio e, nei casi più gravi, l'attivazione del procedimento disciplinare.
4. L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede, salvo che entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta del difensore civico, questi non gli comunichi la richiesta di archiviazione con atto motivato.
5. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al difensore civico.

Art. 15.

(Obblighi di denuncia)

1. Qualora nell'esercizio delle sue funzioni il difensore civico venga a conoscenza di fatti che possano costituire reato, ne fa rapporto all'autorità giudiziaria.
2. Il difensore civico può richiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale. L'autorità giudiziaria informa il difensore civico della richiesta di archiviazione del procedimento penale.
3. Al difensore civico è data comunicazione dell'inizio dell'azione penale nei casi di cui all'articolo 36, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.
4. Il difensore civico segnala al procuratore generale presso la Corte dei conti eventuali irregolarità che possano comportare responsabilità contabile o amministrativa di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

Art. 16.

(Relazione annuale)

1. L'ufficio di coordinamento nazionale, raccolte le opportune informazioni dai difensori civici regionali e locali, redige e trasmette, entro il 30 giugno di ogni anno, al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del consiglio dei ministri e ai presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, una relazione sull'attività complessivamente svolta con riferimento agli accertamenti espletati su richiesta o d'ufficio, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi normativi organizzativi ritenuti utili o necessari. In casi di particolare gravità ed urgenza può essere presentata una relazione straordinaria.
2. Ciascuna Camera esamina e discute la relazione annuale, secondo le norme del proprio regolamento. Le Commissioni parlamentari possono convocare i membri dell'ufficio del coordinamento nazionale o singoli difensori civici per avere chiarimenti sull'attività svolta.
3. Le modalità relative alle relazioni dei difensori civici regionali e locali sono stabilite rispettivamente con legge regionale e con regolamento provinciale o comunale.
4. La relazione annuale è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Di essa è data pubblicità su quotidiani, emittenti radiofoniche e televisive private a diffusione nazionale, nonché attraverso la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.
5. L'ufficio di coordinamento nazionale dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi, se del caso, di mezzi e strumenti posti a disposizione della presidenza del consiglio dei ministri, anche ai sensi dell'articolo 11-bis del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico e televisivo. Può altresì rendere note singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

Art. 17.
(entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Elenco Difensori civici locali e Comuni convenzionati con il Difensore civico regionale

Provincia di Arezzo

LAURA GUIDELLI

Comuni convenzionati:

Anghiari, Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castelfranco di Sopra, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Manciano della Chiana, Monterchi, San Giovanni Valdarno, Subbiano

Provincia di Pistoia

VINCENZO NARDI

Comunità Montana

Appennino Pistoiese

KATIUSCIA TORSELLI

Comuni convenzionati:

Abetone, Cutigliano, Marliana, Montale, Piteglio, Sambuca P.se, San Marcello P.se

Comunità Montana Garfagnana

ANTONELLA PIERONI

Comuni convenzionati:

Camporgiano, Careggine, Caste I-nuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Sillano Vergemoli, Villa Collemandina

Comuni Chianti Fiorentino

MARCELLO POSSENTI

Comuni Convenzionati:

Bagno a Ripoli, Barberino Val D'Elsa, Greve in Chianti, Tavarnelle Val di Pesa

Comuni Val di Cornia

LUCIANO DUE

Comuni Convenzionati:

Campiglia Marittima, Suvereto, Monteverdi, Sassetta

Comuni associati Val di Nievole

BEATRICE CHELLI

Comuni Convenzionati:

Chiesina Uzzanese, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Ponte Buggianese, Lamporecchio e Buggiano

Comprensorio Comuni

CESARE BIANCALANA

Comuni Convenzionati:

Capannori, Porcari

Comprensorio Comuni

GIULIVO RICCI

Comuni Convenzionati:

Aulla, Tresana

Comune di Arezzo

ANNA MARIA NUTI

Comune di Aulla

GIULIVO RICCI

Comune di Barga

MANUELE BELLONZI

Comune di Calci

SANDRA MUNNO

Comune di Campi Bisenzio

MARIA CRISTINA MANGIERI

Comune di Cascina

ADRIANO GIACCHETTI

Comune di Castagneto Carducci

CLAUDIO TRAINI

Comune di Castelnuovo Berardenga

FABIO FINETTI

Comune di Empoli

ANTONINO BONDI

Comune di Figline Valdarno

GIUSEPPE TAMBURRINO

Comune di Follonica
MASSIMILIANO QUERCETANI

Comune di Grosseto
FRANCESCO RUSSO

Comune di Manciano
ENRICO SANTINELLI

Comune di Montalcino
SANDRA CAPPELLI

Comune di Monteroni d'Arbia
GIOVANNA NANNI

Comune di Montignoso
SALVATORE SAJEVA

Comune di Pieve Fosciana
ELEONORA GIULIANI

Comune di Piombino
RAFFAELLO SIMONCINI

Comune di Pontedera
GIULIANO DE VICTORIIS

Comune di Prato
BENIAMINO FEDELINO

Comune di San Miniato
FILIBERTO SCORZOSO

Comune di San Vincenzo
CLAUDIO FONTANA

Comune di Sorano
FELICE NUCCI

Comune di Vecchiano
ALDO FANELLI

Comune di Vico Pisano
STEFANO PUCCINELLI

Comuni convenzionati con il Di-
fensore civico regionale

Altopascio, Camaiore, Barberino
di Mugello, Borgo San Lorenzo,
Dicomano, Firenzuola, Londa,
Marradi, Montespertoli, Palazzuo-
lo sul Senio, Pelago, Pontassieve,
Reggello, Rufina, San Godenzo,
San Piero a Sieve, Scarperia, Va-
glia, Vicchio.

Comunità Montana Mugello – Val
di Sieve.

