

REGIONE TOSCANA



**IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA**

RELAZIONE

La Difesa Civica Toscana

Cerimonia Inaugurale

2008

**Sala Gonfalone del Consiglio Regionale
22 Febbraio 2008**

Sommario

Introduzione	4
Le Pratiche Aperte.....	7
Territorio	11
Servizi Sociali e Previdenza.....	12
Sanità	15
Tributi e Sanzioni amministrative.....	19
Immigrazione.....	21
Controlli sostitutivi.....	24
Diritto d'accesso	25
Istruzione.....	26
Servizi pubblici	29
Telefonia	30
Acqua.....	31
Energia elettrica.....	32
Trasporti ferroviari	33
Poste	34
Gas.....	34
Attività produttive	35
Affari istituzionali.....	36
Legge 210/92	36
Conclusioni	38

Introduzione

Ringrazio le Autorità che hanno voluto onorarci con la loro presenza, il Coordinatore della Conferenza nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome, Donato Giordano, i Difensori Civici locali qui convenuti, il Presidente Riccardo Nencini che ha reso possibile, unitamente all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale questa cerimonia, il Presidente della Giunta Regionale Claudio Martini ed il Consiglio Regionale nel suo insieme che mi ha confermato la sua fiducia nel 2007. Ringrazio tutti i presenti.

E' il secondo anno in cui si svolge questa cerimonia che sarà ripetuta, almeno per quanto può dipendere da me, per gli anni a venire. Essa non può avere la solenne ritualità di altre cerimonie, come quelle dell'Anno Giudiziario, del Tribunale Amministrativo Regionale e della Corte dei Conti. E tuttavia si è ritenuto di promuoverla, il Presidente Nencini ed io, a cominciare dallo scorso anno, perché la Difesa Civica, come tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi può essere considerata contigua e, in certi casi, preliminare o alternativa alla Giustizia e con essa collaborante, e comunque è pur sempre tutela giuridica.

La cerimonia prevede, oltre agli interventi che mi hanno preceduto, del Presidente Nencini e del Coordinatore Nazionale Giordano (che ringrazio) l'intervento di Marco Romagnoli, Presidente del Consiglio delle Autonomie locali e Sindaco di Prato (che ringrazio) il quale parlerà della Difesa Civica dal punto di vista degli Enti Locali e l'intervento di Elena Pesenti, Difensore Civico della Comunità montana Amiata - Val d'Orcia (che pure ringrazio) la quale riferirà sull'esperienza della Difesa Civica in un territorio periferico e con particolari caratteristiche.

Mi corre l'obbligo di precisare che questa relazione non è la stessa che, a norma della legge regionale, sono tenuto a presentare al Consiglio Regionale della Toscana entro il 31 marzo di ogni anno. La relazione prevista dalla legge e, poi discussa dal Consiglio regionale, sarà molto più ampia di questa, riguarderà dettagliatamente i vari settori d'intervento con i relativi dati statistici.

Questa è soltanto un'anticipazione finalizzata ad un'informazione, quanto più possibile esaustiva alle Autorità, alle Istituzioni ed ai cittadini, sull'attività e sulle problematiche della Difesa Civica in Toscana.

Una strategia di informazione e comunicazione (di cui appunto questa cerimonia fa parte) che ho cercato di porre in essere, fin dal momento della mia nomina, all'inizio del 2004, per promuovere un istituto come la Difesa Civica che è ancora debole e poco conosciuto in Italia (e ringrazio in particolare il Telegiornale RAI della Toscana per lo spazio che ci ha dato). La Toscana è alcuni passi avanti, sia perché questa Regione è stata la prima nel 1974 ad istituire il Difensore Civico, sia perché gli organi regionali e i miei predecessori non hanno fatto mancare il loro sostegno ed il loro impegno verso l'Istituto.

Anche nelle altre Regioni (non in tutte) vi è il Difensore Civico e vi sono, distribuiti un po' casualmente nelle varie parti d'Italia, i Difensori Civici locali dei Comuni, delle Province e delle Comunità Montane.

Ma, in Italia, -lo ripeto- l'Istituto è ancora debole se si considera che nei 26 Stati membri dell'Unione Europea esiste o è previsto dalle leggi un Difensore Civico Nazionale, oltre al Mediatore Europeo eletto dal Parlamento di Strasburgo, mentre nel nostro paese non c'è, e manca altresì, non solo ogni previsione costituzionale, ma anche una legge organica che disciplini la materia.

Alcune leggi dello Stato si sono bensì occupate della Difesa Civica, ma, per così dire, in modo incidentale: la legge 142/90 che ha previsto la facoltà (non l'obbligo) per gli Enti Locali di istituire il Difensore Civico; la legge 241/90 e successive modificazioni sul diritto di accesso ed il T.U. 267/2000 che ha attribuito, fra l'altro, al Difensore Civico regionale il controllo sostitutivo sugli Enti locali.

In questo contesto, vi è da notare, tra l'altro, che la tutela non giurisdizionale non è garantita su tutto il territorio della Repubblica.

La Conferenza Nazionale dei Difensori Civici ha elaborato lo scorso anno una proposta di legge, poi presentata da alcuni parlamentari (primi firmatari gli Onn. Migliori e Spini) alla Camera dei Deputati. La proposta prevedeva l'istituzione del Difensore Civico nazionale ed una disciplina organica della materia. Essa non era stata ancora calendarizzata ed è poi decaduta con lo scioglimento delle Camere.

Naturalmente sarà ripresentata al nuovo Parlamento.

Vorrei osservare che l'arretratezza istituzionale, almeno in questo campo, nel nostro paese contrasta non soltanto con le antiche tradizioni dell'Ombudman scandinavo dal 1800, ma anche e soprattutto con la diffusione e con l'importanza che gli istituti di Difesa Civica, di Mediazione e di Conciliazione hanno assunto dopo la seconda guerra mondiale in Europa, ma anche in alti continenti. Si tratta di istituti ben radicati ed operanti secondo una moderna concezione della giurisdizione che non deve occuparsi di tutti quei casi di "maladministration" in cui può intervenire con successo, più rapidamente e senza spese, il Difensore Civico (o come altrimenti si chiama nei diversi ordinamenti stranieri).

Tornando alla Toscana ed ai progressi che qui si sono verificati, va ricordato anzitutto che oltre al Difensore Civico regionale, vi sono 58 Difensori Civici locali: 29 di singoli Comuni, 10 di Comuni associati, 13 di Comunità Montane e di Province, due delle quali (Arezzo e Prato) associate con vari Comuni. Complessivamente i Comuni coperti dalla Difesa Civica locale sono 192 per circa 2.700.000 abitanti e quelli non coperti sono 95 per circa 860.500 abitanti.

E' importante la recente istituzione del Difensore Civico circondariale per i Comuni dell'Empolese e della Val d'Elsa, con un territorio di circa 160.000 abitanti. Nelle materie di dimensione regionale, in primis la Sanità, tutti i cittadini toscani possono rivolgersi al Difensore Civico regionale.

Comuni suddivisi per provincia	coperti da difesa civica	abitanti	non coperti da difesa civica	abitanti
AREZZO	20	244.996	19	98564
FIRENZE	44	933.860	0	0
GROSSETO	16	70.926	12	140.160
LIVORNO	10	267.735	10	58.709
LUCCA	20	192.970	15	179.274
MASSA CARRARA	16	130.883	1	66.769
PISA	12	267.226	27	116.734
PISTOIA	18	139.551	4	128.952
PRATO	7	227.886	0	0
SIENA	29	180.923	7	71.365
TOTALE	192	2.656.956	95	860.527

Il nuovo Statuto della Regione Toscana ha dato più ampio spazio al Difensore Civico regionale rafforzandone l'autonomia e l'indipendenza anche grazie all'estensione del mandato da tre a sei anni senza possibilità di rielezione e con la previsione della elezione a maggioranza qualificata di due terzi che garantisce una scelta condivisa da maggioranza e opposizione.

Le Pratiche Aperte

Premesso che il Difensore Civico, ai sensi della legge regionale vigente n. 4/94 può intervenire su istanza di soggetti interessati o d'ufficio, sulla base di notizie di presunta cattiva amministrazione, le pratiche aperte nel 2007 sono state complessivamente 1930, di cui 445 concernenti i casi di cui alla legge statale n. 210/92 (cittadini danneggiati da emotrasfusioni o vaccinazioni obbligatorie). Questi ultimi casi sono stati rilevati a parte per la loro peculiarità di cui si dirà più avanti.

L'andamento delle pratiche registra un aumento, tra il 2004 e il 2007: da 1395 a 1485, senza contare quelle relative alla legge

210/92 il cui andamento risente di alcune evoluzioni legislative come dimostra il picco del 2005 (1014 rispetto alle 445 del 2007). Non si sono riportati i dati degli anni precedenti al 2004 (anno della mia nomina) in cui si superavano di poco le 1000 unità. L'andamento delle pratiche apparirà più significativo nella distribuzione per settori, come si vedrà più avanti.

PRATICHE APERTE

ANNO 2004	ANNO 2005	ANNO 2006	ANNO 2007
1.395	1.372	1.281	1.485

Legge 210/92

546	1.014	541	445
-----	-------	-----	-----

TOTALE IN TUTTO

1.941	2.386	1.822	1.930
-------	-------	-------	-------

Le pratiche aperte nel 2006 e nel 2007 hanno riguardato i seguenti settori:

PRATICHE APERTE ANNI 2006 - 2007 CLASSIFICATE PER SETTORE DATI A CONFRONTO		
SETTORE	NUMERO PRATICHE 2006	NUMERO PRATICHE 2007
Territorio	194	208
Sociale, lavoro, previdenza	243	261
Sanità	229	267
Imposte, sanzioni	123	115
Emigrazione, immigrazione	32	36
Controlli sostitutivi	9	9
Procedimenti amministrativi e accesso	84	53
Istruzione	39	45
Servizi pubblici	213	362
Attività produttive	17	22
Affari istituzionali	98	107
TOTALE	1.281	1.485
PRATICHE APERTE NEL 2006 L. 210/92 Danni da trasfusione e vaccini		
	541	445
TOTALE GENERALE	1.822	1.930

Dai dati contenuti nella tabella si può osservare che i servizi pubblici e la sanità sono i settori più importanti. La sanità ha inciso per quasi il 18% sul totale delle pratiche, mentre i servizi pubblici (acqua, energia elettrica, telefonia, poste, gas e trasporti regionali) hanno inciso per quasi il 25%.

Tra il 2006 e il 2007 la Sanità è passata da 229 a 267 pratiche, mentre i servizi pubblici sono passati da 213 a 362 pratiche divenendo il settore più importante. Incrementi meno sensibili si sono avuti negli altri settori, mentre un decremento c'è stato nelle pratiche di accesso agli atti da 85 a 53 per le ragioni che vedremo più avanti. Una diminuzione c'è stata anche nelle pratiche riguardanti la legge 210/92 (danni da emotrasfusioni e vaccinazioni), da 541 a 445.

La distribuzione delle pratiche per provincia dell'istante è stata nel 2007 la seguente:

CLASSIFICAZIONE PER PROVINCIA DELL'ISTANTE - ANNO 2007 -		
PROVINCIA	NUMERO ISTANTI	PERCENTUALE
Arezzo	69	3,41
Firenze	935	46,23
Grosseto	58	2,87
Livorno	67	3,31
Lucca	115	5,69
Massa	45	2,22
Pisa	81	4,00
Prato	93	4,55
Pistoia	102	5,04
Siena	83	4,05
altre regioni	212	10,49
estero	1	0,04
sconosciuto	36	1,78

E' naturale che la prevalenza sia della Provincia di Firenze col 46,23% anche a causa della localizzazione dell'ufficio del Difensore Civico regionale. Seguono le altre province, da Lucca e Pistoia (rispettivamente 5,69% e 5,04%) fino a Grosseto e Massa Carrara (rispettivamente 2,87% e 2,22%). Le altre province sono quelle fuori della Toscana per istanze prevalentemente riguardanti la legge 210/92.

Dato che la Difesa Civica non dispone di poteri autoritativi e sanzionatori, ma esercita solo funzioni di persuasione, mediazione e conciliazione nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, è lecito chiedersi quali risultati ottenga il suo intervento. Secondo le nostre statistiche in circa l'80% dei casi il risultato è totalmente o parzialmente favorevole ai soggetti che si sono rivolti al mio ufficio. Nel restante 20% dei casi si può ritenere che il risultato non sia stato conseguito prevalentemente perché non c'erano le condizioni giuridiche per ottenerlo.

E' in corso l'elaborazione di statistiche per valutare i risultati degli interventi della Difesa Civica locale nel suo insieme. Interventi che si possono stimare nell'ordine di circa 2000 pratiche aperte nel corso dell'anno.

Darò ora qualche cenno sui settori di intervento e sulle problematiche relative.

Territorio

Nell'anno 2007 si è registrato un leggero incremento del numero delle richieste inerenti la materia del governo del territorio. Trova conferma il dato – del resto già rilevato negli anni passati – di una prevalenza delle questioni urbanistiche (che rappresentano quasi il 50% del totale del settore) e di quelle ambientali (con un valore intorno al 35%) rispetto alle problematiche relative all'edilizia pubblica e privata, ai trasporti (qui considerati esclusivamente per i profili concernenti l'aspetto infrastrutturale e costruttivo) ed agli appalti pubblici.

In materia di ambiente sono stati attivati interventi per questioni inerenti l'applicazione ed il rispetto dei regimi vincolistici per le aree protette e per i parchi naturali; per la valutazione delle interazioni delle attività produttive con il territorio e con gli insediamenti abitativi; per le richieste di risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica; per lo sfruttamento delle risorse energetiche e l'utilizzo delle fonti rinnovabili; per l'attività degli impianti industriali e per le problematiche connesse a fenomeni di inquinamento e di controllo dell'igiene pubblica; per la gestione dei rifiuti; per il servizio idrico integrato; per lo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale; per le questioni inerenti la difesa del suolo e le risorse idriche, geotermiche e minerarie, per l'attività dei consorzi di bonifica.

Nel settore urbanistico risultano prevalenti le istanze presentate per la verifica delle procedure di sanatoria e di rilascio dei permessi di costruire, per questioni di pianificazione urbanistica, di viabilità e di sistemazione delle aree urbane con specifico riferimento alle problematiche dei parcheggi e dei passi carrabili, al rispetto degli standards urbanistici ed all'applicazione del codice della strada. Numerosi sono stati i quesiti posti relativamente all'accertamento della regolarità degli atti di espropriazione forzata e, di conseguenza, ai tempi di definizione delle procedure e di pagamento degli indennizzi previsti dalla legge.

Nel settore dell'edilizia residenziale pubblica particolare menzione meritano le istanze presentate in riferimento alle procedure contrattuali preliminari, non solo all'assegnazione degli

alloggi ma altresì dei contributi in conto capitale o per mutui agevolati. In aggiunta a ciò si registrano le consuete segnalazioni per l'assegnazione degli alloggi, per la determinazione del canone di locazione, per la cessione in proprietà di alloggi ERP, per la manutenzione ordinaria e straordinaria ed in generale per problemi condominiali.

Per quanto concerne invece i soggetti pubblici interpellati con più frequenza per l'acquisizione di notizie sulle questioni sottoposte all'esame del Difensore civico, si segnala il ruolo delle Direzioni Generali della Giunta regionale, dell'ARPAT, delle ex ATER, delle Aziende sanitarie, delle Autorità di Ambito e dei Soggetti Gestori delle reti idriche. Ad esse si aggiungono le amministrazioni comunali e provinciali ancora prive di un difensore civico, l'ANAS, le Autorità di Bacino, l'ARTEA, i Consorzi di Bonifica e le Soprintendenze per i beni ambientali, architettonici ed artistici.

Servizi Sociali e Previdenza

Nell'ambito dell'Assistenza Sociale, le pratiche maggiormente rappresentative sono relative a problematiche inerenti l'inserimento in RSA di cittadini ultrasessantacinquenni non autosufficienti, nei due aspetti più eclatanti, e cioè l'ormai nota questione della mancata erogazione della quota sanitaria, che dà avvio alla formazione di una illegittima lista di attesa sanitaria e la contribuzione alla retta di quota sociale richiesta dai Comuni ai parenti degli assistiti, con la formazione di un'ulteriore, parallela, lista di attesa.

Per far fronte a questa questione, che può essere risolta correttamente solo se il problema viene affrontato nella sua forma generale attraverso il cambiamento delle regole dell'erogazione dei servizi, il Difensore civico da anni porta avanti un lavoro costante di contatti e incontri con i competenti organi politici e tecnici, proprio perché i cittadini che si scontrano con questa emergenza sono, purtroppo, in costante aumento. Attualmente nell'area fiorentina la lista sanitaria prevede un'attesa di 14 – 16 mesi, che, messa in rapporto con l'elevata età media delle persone che richiedono questa prestazione (spesso superiore agli 80 anni), così come con la totale gravità delle patologie invalidanti, aggiunta ai

costi eccessivamente onerosi richiesti per i ricoveri (circa 3000 euro mensili) e non ultimo al sistema di vita attuale che vede tutti i componenti delle famiglie spesso impegnati fuori casa per l'intera giornata, rende la situazione di grave emergenza e non più sostenibile sia per gli anziani che per le loro famiglie. Riguardo al problema "quote" e "liste" l'intervento dell'Ufficio non è stato rivolto solo alla soluzione del singolo caso, ma soprattutto nei confronti delle istituzioni competenti ci si è impegnati per giungere al cambiamento delle regole. In effetti, con l'approvazione della Delibera G.R. 1023/07 che ha già dato l'avvio ad una fase pilota del progetto di assistenza continua alle persone non autosufficienti, dal secondo semestre del 2008 con l'istituzione del "fondo integrato per la non autosufficienza" è stata data assicurazione che cambieranno le modalità della risposta assistenziale, ad iniziare proprio dall'abolizione delle liste di attesa.

Stanno inoltre aumentando le istanze per il mancato accoglimento, da parte dei Servizi sociali, della richiesta delle famiglie di inserire il congiunto, invalido grave, in una struttura, avvalendosi del loro potere discrezionale di decidere sulla opportunità o meno di questa forma di assistenza. In risposta a queste istanze, l'Ufficio interviene sulla singola segnalazione, contattando i Servizi, ai quali viene chiesto il rispetto della normativa regionale per quanto concerne la stesura di piani individualizzati di intervento, la condivisione delle scelte effettuate con i familiari dell'assistito e le motivazioni che hanno portato alla decisione, alla luce delle quali effettuare una nuova valutazione per la scelta di un percorso diverso e soprattutto condiviso.

Delle richieste di prestazioni alla persona, la maggior parte sono relative a segnalazioni di un'assistenza domiciliare inesistente o inadeguata, a fronte di una situazione di grave disagio socio-sanitario, quando addirittura di pericolo per l'incolumità della persona. Giungono all'ufficio richieste di intervento legate alla mancata presa in carico di soggetti anziani, ancora parzialmente autosufficienti, per i quali spesso si riscontra un vuoto assistenziale proprio per il mantenimento della loro residua autonomia. E' palese che due ore la settimana di assistenza domiciliare, come si sente spesso riferire, oltretutto senza tener conto delle necessità orarie degli utenti (ci riferiscono che, per esempio, uno dei momenti più

critici è la “messa a letto” dell’anziano, che purtroppo non conciliandosi con l’orario di lavoro degli operatori non viene assicurata) risultano insufficienti a garantire un’assistenza minima sufficientemente utile. Questa lacuna porta inevitabilmente ad un rinvio del problema, che viene spostato al momento della manifestazione completa della non autosufficienza, quando gli interventi necessari diventano più importanti e più onerosi; intervenire con un aiuto concreto e adeguato, per esempio con una congrua assistenza domiciliare nel momento in cui la persona è ancora in grado di vivere nel proprio ambiente, risulterà sicuramente vantaggioso sia per la qualità della vita dei cittadini che per le finanze pubbliche. In questi casi l’intervento dell’Ufficio è volto ancora una volta alla richiesta delle motivazioni che hanno portato ad assumere la decisione, alla verifica della corrispondenza con quanto stabilito dalla vigente normativa, ed infine all’invito ad una modifica dell’assistenza erogata.

Per quanto riguarda le istanze relative all’area dell’invalidità civile, le tematiche maggiormente ricorrenti sono legate all’erogazione di contributi non concessi oppure non confermati, al collocamento obbligatorio al lavoro, all’individuazione di parcheggi riservati agli invalidi possessori del regolare tagliando arancione, alle modalità di usufruire delle prestazioni termali. L’aspetto più complesso è legato al collocamento obbligatorio al lavoro perché coinvolge cittadini con gravi difficoltà di inserimento nel mondo lavorativo, spesso donne o persone con un’età avanzata, tutelate dalla legge in senso generale, ma che si scontrano con una difficile realtà lavorativa che lascia comunque aperta la possibilità, al datore di lavoro, di scegliere, nell’ambito delle liste del collocamento mirato, i lavoratori più confacenti alle necessità imprenditoriali. Anche in questo caso l’intervento è volto alla verifica della congruità dei percorsi seguiti e delle graduatorie e all’eventuale richiesta di correzione degli stessi quando non coerenti con la normativa.

Delle istanze sull’handicap, le richieste maggiori sono inerenti l’integrazione, scolastica per i minori e sociale per gli adulti, che hanno impegnato l’ufficio ad una richiesta di attenzione sia alla condivisione delle scelte con la famiglia che alla corretta stesura dei piani individuali di intervento e alla conseguente, corrispettiva,

messa in atto degli stessi. Altro intervento spesso richiesto è legato all'erogazione di ausili per l'handicap, laddove i Servizi danno risposte insufficienti e non appropriate ai bisogni, oppure in tempi che, senza l'intervento del Difensore civico, non arriverebbero mai o per lo meno in tempi troppo lunghi.

Le istanze concernenti le barriere architettoniche hanno riguardato la mancanza di spazi dedicati alla sosta di veicoli per disabili all'interno di una struttura ospedaliera e la mancata erogazione dei finanziamenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle abitazioni, secondo quanto previsto dal DPGR 11/R del 2005,

Nel 2007 si è riscontrato un notevole aumento di richieste di intervento in campo previdenziale rispetto all'anno passato. Le segnalazioni pervenute sollevano problematiche inerenti inammissibili lungaggini nel fornire risposte circa l'erogazione delle pensioni, soprattutto di reversibilità, di ricostruzioni e ricongiunzioni previdenziali con conseguente ritardo nell'erogazione degli arretrati, oltre alla richiesta, dopo alcuni anni, di restituzione di somme indebitamente percepite, a volte anche importanti, legittimata dall'art. 13 comma 2 della Legge n. 412/91. Di queste richieste i cittadini hanno difficoltà a comprendere la motivazione ed il forte ritardo con il quale questa viene partecipata all'interessato. In questo campo l'intervento del Difensore civico consente di sollecitare la definizione delle pratiche e di fornire un'informazione esatta ed esauriente sulla normativa per il recupero crediti.

Sanità

Se il quadro normativo evidenzia una positiva evoluzione nel percorso di tutela, si registrano forti ritardi nell'attuazione concreta del disegno prefigurato dalla D.G.R.T. 492/2004. Neppure nel 2007 (a quattro anni dalla D.G.R.T. 492/2004) è stato attuato il percorso di tutela per cui al Difensore civico spettano tutti i reclami tecnico professionali dalle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere. Nel corso del 2007 solo l'Azienda Sanitaria di Viareggio ha dato attivazione a questo percorso. Verso la fine del 2007 sono giunte istanze trasmesse anche dall'Azienda Ospedaliera Senese e dall'Azienda

Sanitaria di Grosseto (nel gennaio 2008 si sono attivate anche l'Azienda Sanitaria di Firenze e l'Azienda Ospedaliero Universitario di Careggi). L'Azienda Sanitaria Pisana ha informato comunque i cittadini della possibilità di rivolgersi al Difensore civico se insoddisfatti della risposta dell'Azienda. Va osservato che l'Ufficio si avvale di uno staff medico legale assicurato da convenzioni con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze e con l'Azienda Sanitaria di Arezzo (quest'ultima in via di perfezionamento).

In questo contesto si evidenzia che anche le Commissioni Miste Conciliative non sono oggi attive in tutte le Aziende, anche se si registra, nel corso del 2007, la riattivazione della Commissione Mista Conciliativa dell'Azienda Ospedaliera di Careggi e dell'Azienda Sanitaria di Firenze, mentre mancano ancora l'Azienda Sanitaria di Empoli e l'Azienda Ospedaliera Pisana (mai attivata). La Regione Toscana ha di recente richiamato al rispetto degli impegni previsti nella Carta dei Servizi le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere inadempienti, ma qualora questa situazione sussista il Difensore civico attiverà forme di sollecito e di monitoraggio anche dirette, tese a chiarire se il modello previsto dalla D.G.R.T. 462/2004 sia da adottare a livello dell'intera regione o no, anche perché si sta ponendo un oggettivo problema di disparità di trattamento fra i cittadini che, pur non essendo a conoscenza del Difensore civico, ottengono tutela nell'ambito dei reclami tecnico professionali quando non siano soddisfatti della risposta ricevuta e quelli che invece non la ottengono a meno che non si rivolgano direttamente all'ufficio, perché le Aziende Sanitarie non trasmettono i reclami al Difensore civico.

Anche nel corso del 2007 è proseguita l'attività di assistenza per la concessione di farmaci non a carico del Servizio Sanitario. Al di là dell'esito delle richieste si sottolinea che c'è sempre stata una forte attenzione alle richieste del Difensore civico da parte del Settore Farmaceutica della Regione Toscana.

Nell'arco di tutto il 2007, l'Ufficio è stato impegnato in un lavoro di indagine sulla corretta e concreta applicazione del pacchetto di Delibere regionali (DGR 143/386/867 del 2006 e 81 del 2007) inerenti la concreta erogazione di bonus di € 25 da parte

delle Aziende sanitarie a favore di quei cittadini toscani che non hanno ricevuto, dalla data di prenotazione, un appuntamento entro il tempo massimo di attesa di 15 o 30 giorni, rispettivamente per alcune visite specialistiche o per alcuni esami diagnostici.

A seguito di una serie di segnalazioni giunte direttamente all'Ufficio da parte di singoli utenti che lamentavano tempi di attesa lunghissimi e di non essere affatto informati dell'esistenza delle delibere suddette e di tanti articoli di stampa concernenti, più o meno, tutte le 12 Aziende sanitarie dove venivano pubblicati casi clamorosi oppure tabelle con tempi di attesa che sforavano abbondantemente i tempi definiti, l'Ufficio ha attivato una indagine per cercare di capire, effettivamente, quanto da parte delle singole Aziende era stato fatto per dare attuazione concreta al contenuto delle singole delibere.

In generale sull'argomento liste di attesa l'ufficio è intervenuto partendo dalle richieste direttamente giunte dai singoli cittadini. L'intervento nei confronti dell'Azienda sanitaria ha permesso, in parecchi casi, di abbreviare il tempo di attesa previsto.

Questi casi segnalati non rientravano nell'applicazione dei bonus, ma hanno offerto uno spunto importante di riflessione e di ulteriore approfondimento in quanto era abbastanza singolare che, a seguito dell'intervento del Difensore civico, si potesse ottenere un così cospicuo abbattimento del tempo di attesa previsto.

Di tutta questa attività è stato sempre tenuto informato l'Assessorato al Diritto alla Salute.

Le 12 Aziende sanitarie toscane hanno tutte risposto ai quesiti richiesti.

Ecco, quindi, il quadro riassuntivo dei bonus effettivamente erogati ai cittadini toscani dalle singole Aziende sanitarie:

Aziende Sanitarie	Delibera G.R. 143/06	Delibera G.R. 867/06
ASL n. 1 - Massa	22	non in vigore
ASL n. 2 - Lucca	non pervenuto	non in vigore
ASL n. 3 - Pistoia	pochi (non specifica la cifra)	non in vigore
ASL n. 4 - Prato	244	360 (non ancora liquidati)
ASL n. 5 - Pisa	3	non in vigore
ASL n. 6 - Livorno	non pervenuto	non in vigore
ASL n. 7 - Siena	0	0
ASL n. 8 - Arezzo	0	0
ASL n. 9 - Grosseto	36	0
ASL n. 10 Firenze	5	0
ASL n. 11 - Empoli	390	355
ASL n. 12 Viareggio	nessuno	non in vigore per prestazioni ecografiche, altre prestazioni 0

Da questi dati si evince che l'unica Azienda in cui sono stati elargiti bonus sulla base della DGR 867 è l'Azienda empoiese; in quella di Prato è in fase di verifica la correttezza delle richieste.

In 6 Aziende (se si considera anche Viareggio che ha richiesto una proroga non concessa) su 12 per tutto il 2007 la DGR 867 non è stata applicata.

Anche circa la DGR 143 colpisce il numero elevato di bonus conferiti dalle Aziende di Empoli e di Prato.

La situazione migliore sembra registrarsi nelle Aziende Sanitarie dell'Area vasta Sud, in particolare Siena ed Arezzo, sia per quanto riguarda l'erogazione di bonus, sia per quanto riguarda la dimensione dell'ambito territoriale, sia per quanto riguarda i tempi di implementazione del CUP di Area Vasta.

Una pratica, a lungo seguita dall'Ufficio, che ha visto la sua positiva conclusione nel corso del 2007 è stata quella relativa all'individuazione del giusto e corretto percorso terapeutico che un malato di favismo (malattia rara riconosciuta nell'apposito DM 279/01) doveva intraprendere.

Il paziente, infatti, si era visto negare dall'Azienda sanitaria una richiesta di contributi per farmaci non a carico del SSR ex DGR 493/01. Su questo diniego, è stato fatto un intervento

coinvolgendo gli appositi Settori di competenza della Direzione regionale del Diritto alla Salute e dell'Azienda sanitaria.

Infine si è giunti ad una corretta impostazione del problema nel senso suggerito dall'Ufficio.

Infatti, nel caso di specie la DGR 493/01 non c'entra nulla ed il percorso andava individuato secondo quanto disposto dal D.M. 279/01 e dalla DGR 404/05.

Secondo le sopra citate fonti, ai soggetti affetti da patologia rara muniti di attestato di esenzione, la fornitura dei farmaci inerenti (compresi quelli di fascia C) viene effettuata, gratuitamente, dalle farmacie ospedaliere aziendali su prescrizione dei Centri specialistici di riferimento.

Il paziente, quindi, è stato inviato presso uno di questi Centri, il cui responsabile ha certificato la malattia e l'impossibilità, per questo motivo, di assumere una serie di farmaci con la conseguenza che quelli usati in alternativa dovevano essere concessi gratuitamente.

Tributi e Sanzioni amministrative

A livello di tributi regionali, giova ricordare la funzione specifica che il Difensore civico ricopre ai sensi degli artt. 5 e 6 della L.R. 31/05 "Norme in materia di Tributi regionali".

Tali articoli infatti pongono in capo al Difensore civico la funzione di "Garante del contribuente regionale" relativamente ai tributi regionali.

Gli interventi più significativi sono stati svolti in materia di tasse automobilistiche regionali.

E' necessario sottolineare come anche durante questo anno ci sia stata una fattiva collaborazione fra l'Ufficio e l'apposito Settore operante presso la Direzione Generale Bilancio e Finanze della Giunta regionale che ha permesso di risolvere le pratiche trattate in maniera veloce ed efficace.

A livello di tributi locali, l'ufficio è intervenuto laddove non sia presente un Difensore civico locale.

Anche quest'anno, le pratiche più numerose hanno riguardato l'ICI.

In materia di TIA-TARSU, rimane ancora non risolta ed in attesa del pronunciamento del TAR Toscana, dove pende un giudizio in proposito, la questione relativa alla legittimità di prevedere una presunzione assoluta di componenti del numero del nucleo familiare parametrato ai metri quadri dell'immobile abitato per i non residenti: questa disposizione, infatti, si trova all'interno di molti Regolamenti comunali che disciplinano la Tariffa di igiene ambientale.

In un caso, l'intervento dell'Ufficio ha fatto abbassare da sei a quattro il numero massimo presunto di componenti il nucleo, ma ha, tuttavia, lasciato inalterato il principio contestato.

Qualora il TAR si dovesse pronunciare sull'illegittimità di tale disposizione si potrebbe aprire un varco verso l'accoglimento delle richieste di modifica avanzate.

Nell'ambito delle sanzioni amministrative, anche nel corso del 2007 è proseguita l'attività di assistenza e consulenza del Difensore civico a cittadini che lamentavano di essere stati sanzionati, a loro avviso, ingiustamente.

Il Difensore civico regionale è intervenuto chiarendo gli aspetti generali legati all'interpretazione del Codice della Strada e talvolta segnalando la problematica (per gli aspetti di competenza e ferma la sanzione amministrativa da impugnarsi eventualmente nelle sedi opportune) al Difensore civico territorialmente competente. A titolo di esempio al Difensore civico di Firenze è stata segnalata la problematica degli ausiliari ATAF che elevano sanzioni ai veicoli che transitano sulle corsie preferenziali senza fermarli e senza far notare la loro presenza agli automobilisti. Sarebbe consigliabile che gli stessi ausiliari, muniti di pettorina catarifrangente, che ne permette l'immediata identificazione, si posizionassero all'inizio delle corsie preferenziali, consentendo così

all'automobilista di rendersi immediatamente conto dell'infrazione che sta commettendo.

Immigrazione

Nel 2007 si è assistito a numerose novità normative che, se da una parte hanno contrassegnato la modifica di determinate materie in attuazione della disciplina comunitaria, in alcuni casi hanno nel contempo determinato difficoltà nella loro immediata attuazione, e hanno comportato da parte della Difesa civica, alla quale i cittadini si sono rivolti per avere assistenza a causa della difficoltà creata dallo stato di incertezza causato dalla normativa, la necessità di collaborare con altri enti e organi per ottenere risposte certe.

Si fa presente che è all'esame un progetto di legge regionale organica sull'immigrazione, in ordine al quale la Difesa civica, con cui gli uffici della Giunta che si occupano della stesura hanno preso contatto, ha espresso la volontà di mantenere la disposizione già presente nell'art. 19 della legge regionale n. 22 del 1990 che prevede l'attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico a favore degli immigrati dimoranti in un comune della regione.

Nel corso del 2007, sono state aperte varie pratiche in materia di immigrazione.

Tra queste alcune hanno riguardato questioni di cittadinanza. Altre il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno e carta di soggiorno, o questioni inerenti al possesso dell'uno o dell'altro titolo. Inoltre sono state sollevate questioni inerenti l'assistenza sanitaria e/o ospedaliera. Un più ristretto numero di pratiche ha riguardato il rilascio del visto d'ingresso.

Si deve comunque rilevare che ogni problematica concernente lo *status* di immigrato, o comunque di straniero, coinvolge quasi sempre aspetti di interesse "multidisciplinare" tra i quali occorre scegliere il più rilevante per riuscire a classificare l'intervento in settori predeterminati.

Il Decreto Legislativo n.5 del 2007 ha attuato la Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare. Ne

parliamo perchè uno degli elementi introdotti rende diritto positivo una interpretazione da noi proposta e accettata in passato, per casi singoli, dalla Questura. Si tratta della norma che sostituisce il comma 6 dell'art. 29 del Dlgs286/98, che consente al possessore del permesso di soggiorno c.d. "in deroga" di cui all'art. 31 di detto TU – ossia il familiare autorizzato dal Tribunale per i minorenni all'ingresso o alla permanenza sul territorio per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova in Italia – di svolgere attività lavorativa. Prima della riforma, tale disposizione era assente, e i permessi di soggiorno rilasciati ai sensi di tale articolo riportavano la dicitura: "con divieto assoluto di svolgere attività lavorativa". I nostri interventi hanno avuto come scopo il far togliere tale dicitura, che si poneva peraltro in completa contraddizione con le finalità per le quali il permesso "in deroga" è rilasciato.

Una questione portata più volte alla attenzione di questa Difesa Civica è quella relativa alla mancata possibilità, da parte dei cittadini somali, di produrre il nulla osta del governo di appartenenza necessario all'ottenimento delle pubblicazioni matrimoniali presso il comune dove si intende contrarre matrimonio ai sensi dell'art. 116 del Codice civile. La mancata produzione del nulla osta è dovuta alla inesistenza di un governo legittimo somalo, e alla conseguente impossibilità, per la sede consolare presente a Roma, di svolgere le sue normali funzioni istituzionali, tra le quali il rilascio del nominato nulla osta, che serve a certificare la sussistenza dello stato libero dello straniero che chiede le pubblicazioni matrimoniali.

Davanti a una richiesta di pubblicazioni matrimoniali in difetto di nulla osta, e sulla base di tale documentazione, l'Ufficiale di Stato civile non può che apporre un formale rifiuto, avverso il quale gli interessati hanno la facoltà di esperire ricorso al Tribunale in sede di volontaria giurisdizione.

Spesso anche il Tribunale ha rigettato il ricorso, confermando il rifiuto dello Stato civile. Si è constatato tuttavia che i ricorsi hanno generalmente buon esito qualora coloro che intendono contrarre matrimonio siano gli stessi soggetti che lo hanno già

contratto, e reciprocamente, con rito islamico. In tali decisioni favorevoli ai ricorrenti si legge che: “a causa della dissoluzione dello Stato Somalo, e la conseguente impossibilità di procurarsi una certificazione, i cittadini somali subiscono la lesione, fino alla perdita, dei loro diritti fondamentali come riconosciuti nel nostro ordinamento, quale il diritto a contrarre matrimonio che, pur in presenza dei requisiti chiesti dalla legge italiana, è diritto insopprimibile riconosciuto dall’art. 29 della Costituzione e dall’art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti Umani” (cfr. Corte d’Appello di Firenze, sez. I civ., n.292/07.). Se invece coloro i quali intendono contrarre matrimonio hanno a suo tempo dichiarato di essere coniugati con un’altra persona, la situazione si complica, e secondo le indicazioni fornite dal giudice stesso nei provvedimenti di rigetto del ricorso, è necessario esperire azione di accertamento di *status*.

Un’altra questione ancora irrisolta a livello normativo, è quella dell’assunzione di lavoratori extracomunitari presso enti pubblici. Si fa discendere il divieto dall’art. 2 del DPR487/94, che per l’accesso presso le PPAA richiede il possesso della cittadinanza italiana. In giurisprudenza ci sono decisioni contrastanti, e favorevoli o contrarie all’accesso al pubblico impiego a seconda che si ritenga o meno che l’art. 2 comma 2 del Testo Unico (di cui al Dlgs298/98), che recita che “lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano...”, abbia abrogato la disposizione sopra richiamata. Le decisioni favorevoli si basano sull’assunto che l’art. 2 del TU prevalga sul DPR487/94 perchè fonte di rango più elevato. Le decisioni contrarie ritengono che l’art. 38 del Dlgs165/2001, prevedendo l’accesso al pubblico impiego dei cittadini UE, avrebbe operato una ri-legificazione del divieto per i non UE. Tale tesi però non tiene conto che la norma da ultimo citata non dispone alcuna esclusione espressa per i cittadini non UE e, data la precedente abrogazione tacita operata dall’art. 2 del TU, non si potrebbe ammettere una sorta di “reviviscenza” della esclusione.

Controlli sostitutivi

Sono poche le pratiche attivate nel corso dell'anno in riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico dall'art. 136 TUEELL. Il dato di sintesi - ormai stabilizzato su percentuali decisamente inferiori rispetto al recente passato - risente in modo evidente dell'incertezza creatasi in conseguenza delle pronunce della Corte Costituzionale e della volontà, più o meno esplicita, del legislatore nazionale di eliminare anche l'ultimo fondamento normativo con il quale è stato attribuito il potere sostitutivo al Difensore civico regionale.

In un contesto nel quale non vi è ancora chiarezza sulla persistente legittimità dell'esercizio del potere surrogatorio - sempre condizionato dal variabile orientamento dei giudici amministrativi - è evidente che ad esso si debba far ricorso con estrema prudenza per evitare il rischio che i provvedimenti assunti vengano annullati in sede giurisdizionale, con conseguenze dannose non solo sotto il profilo amministrativo (ad esempio, per pagamento degli oneri connessi alla nomina ed all'attività del commissario) ma anche relativamente all'autorevolezza ed alla capacità conciliativa del rimedio sostitutivo utilizzato.

Appare dunque in tutta evidenza l'opportunità di un chiarimento definitivo da parte del legislatore per non lasciare i cittadini - e prima ancora il Difensore civico - nell'incertezza circa la legittimità dell'esercizio di un potere che per un verso si configura in termini di doverosità (e non di mera discrezionalità) e per altro verso appare in contrasto con il principio di diritto sopra ricordato ed enunciato in più occasioni dalla Corte Costituzionale.

Le più recenti pronunce dei giudici amministrativi sembrano confermare la legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore civico, ma non consentono di trarre conclusioni definitive poiché non entrano concretamente nel merito della verifica di conformità dell'art. 136 TUEELL rispetto ai principi desumibili dalla Carta costituzionale.

Merita rilevare come in ben quattro occasioni le richieste di nomina del commissario ad acta abbiano avuto ad oggetto la

sostituzione nelle procedure di nomina dei difensori civici degli enti locali. Conseguenza piuttosto evidente dell'applicazione dei principi individuati nella sentenza del Consiglio di Stato del 2 ottobre 2006 (V sezione, n. 5706) con la quale, tra l'altro, è stato chiarito che la facoltà di nomina del Difensore civico prevista dal TUEELL diviene un vero e proprio obbligo nel caso in cui l'Ente locale, nell'esercizio della propria autonomia di determinazione, abbia espressamente previsto nello Statuto l'istituzione del Difensore civico.

Un profilo di problematicità si pone in riferimento all'opportunità "politica" di intervenire nel percorso decisionale dell'ente locale per decidere sull'individuazione del soggetto cui affidare le funzioni di Difensore civico, scelta che dovrebbe al contrario rappresentare espressione esclusiva della volontà dell'assemblea dell'ente locale proprio in considerazione del vincolo fiduciario che deve instaurarsi tra l'amministrazione ed il Difensore civico.

Comunque per garantire il buon esito della procedura di nomina potrebbe essere più opportuno affidare l'esercizio di eventuali poteri sostitutivi all'organo di vertice dell'amministrazione e quindi al sindaco o al presidente della provincia che potrebbero intervenire con una determinazione personale in caso di reiterata ed accertata incapacità deliberativa da parte dell'assemblea.

Diritto d'accesso

Le pratiche concernenti la procedura di riesame prevista dalla legge 241/90 hanno subito una certa flessione rispetto agli anni passati per aver il legislatore nel 2005 escluso l'intervento della Difesa civica nei confronti delle amministrazioni statali periferiche operanti sul territorio regionale deferendone la competenza alla Commissione per l'Accesso alla Documentazione Amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Alcuni provvedimenti di diniego, totale o parziale, di accesso, pronunciati con un generico richiamo alla riservatezza, sono stati

riesaminati evidenziando che il diritto di accesso, quando è tale, ossia supportato dai requisiti di legge (sussistenza dell'interesse, ostensibilità dell'atto), deve "comunque" (v. comma 7 art. 24 L241/90) essere garantito, anche nel caso che esso confligga con il diritto alla riservatezza. Occorre cioè, caso per caso, effettuare un bilanciamento che deve risolversi a favore dell'accesso, che il legislatore stesso considera prevalente rispetto alla riservatezza perfino davanti a dati inerenti alla salute e alla vita sessuale, se l'interesse che si intende tutelare e/o curare con l'accesso sia di rango almeno pari al diritto alla riservatezza (v. art. 60 Dlgs196/2003).

Istruzione

Come nel corso del 2006, data la impossibilità di funzionamento del Garante dei diritti degli Studenti presso l'Università degli Studi di Firenze, la Difesa civica regionale ha svolto un ruolo di "supplenza" a favore degli studenti, i quali sono stati indirizzati presso la Difesa civica dalla Segreteria del Garante, sulla base di un accordo di collaborazione mai formalizzato, ma consolidato per prassi. Per ogni questione che ha necessitato di un intervento scritto, le note della Difesa civica sono state inoltrate in copia anche all'Ufficio del Garante, sia per tenere costantemente informato l'organo della attività da noi svolta in sua vece, sia per dare modo al Garante che sarebbe stato nominato (e infatti lo è stato recentemente), di insistere sulle questioni per le quali l'Università avesse deciso di non aderire alle richieste della Difesa civica.

Nel trattare le questioni nei confronti dell'Università, è stata sempre nostra cura verificare in via preliminare se il Garante si fosse già espresso in passato su questioni analoghe e, in caso positivo, abbiamo segnalato agli organi universitari coinvolti la opportunità di conformarsi al parere di tale Autorità. C'è da dire, a questo proposito, che in più di un caso l'oggetto del nostro intervento è stato proprio il mancato ottemperamento di un parere del Garante.

Nel diritto allo studio scolastico, sono state portate alla nostra attenzione, dalle associazioni di genitori e insegnanti, le problematiche in ambito scolastico correlate alle difficoltà specifiche di apprendimento, e le iniziative di screening che erano state poste in essere in modo sperimentale presso alcune scuole primarie della Provincia di Firenze, che avevano dato luogo alla elaborazione dei primi dati di incidenza del fenomeno nella popolazione scolastica. La finalità che ci veniva segnalata era di iniziare un percorso in grado di fornire gli strumenti per riconoscere il problema dislessia quando si presenti (cosa non facile data la varietà e eterogeneità delle sue manifestazioni), per poi tentare di indicare linee guida per strutturare l'insegnamento, fornendo ai ragazzi misure di supporto sia a livello educativo – didattico sia sul piano umano e relazionale.

Presso la Difesa civica sono state effettuate riunioni con rappresentanti di tutti i soggetti pubblici coinvolti, a livello regionale, per una ricognizione su ciò che era stato fatto – anche in altre regioni – e ciò che è opportuno fare a breve termine.

Possiamo dire che, a oggi, nonostante si sia sviluppata una maggiore consapevolezza e sensibilizzazione al problema, non esiste ancora una legge nazionale che preveda gli indispensabili strumenti formativi e educativi in presenza di disturbi dell'apprendimento.

Una questione a carattere discriminatorio è stata relativa al rifiuto, da parte di un Dirigente Scolastico, della iscrizione alla classe prima di una scuola secondaria superiore nei confronti di un ragazzo disabile, con la motivazione della mancanza di posti. La cosa si manifestava ancora più grave se si pensa che quella era l'unica scuola, nella Provincia di riferimento, dove era insegnato l'indirizzo prescelto dallo studente, peraltro a seguito di colloqui di orientamento durante la scuola media. E' stato rilevato da questo ufficio che il rifiuto di accogliere il minore presso la scuola, invitandolo genericamente a cercarsi un altro istituto, oltre a tradire le sue legittime aspettative, si poneva in contrasto con le direttive del Ministero della Pubblica Istruzione, che vuole il verificarsi della condizione che sia indicata, in caso di mancanza di posti liberi in un determinato corso di studi, una alternativa in ambito provinciale.

Il nostro intervento ha fatto sì che il Dirigente scolastico rivedesse la decisione e accogliesse il ragazzo.

Per ciò che riguarda la mensa scolastica, dobbiamo qui menzionare la questione relativa all'utilizzo della cosiddetta "monoporzione" in vaschette di polipropilene a perdere, per la distribuzione e il consumo dei pasti, della quale da tempo fanno uso alcuni comuni che svolgono congiuntamente il servizio, nonostante la legge regionale n.25 del 1998 faccia divieto all'art. 4 alla Regione, alle Province e ai Comuni l'utilizzo, nelle proprie mense, di contenitori e stoviglie a perdere per la somministrazione di alimenti e bevande.

La Difesa civica, prospettata la vicenda in una nota riassuntiva, ha chiesto all'Assessore all'Ambiente di pronunciarsi. Ci è stato risposto che "il divieto di legge tende a evitare la produzione dei rifiuti, e quindi prescinde dalla possibilità o meno del riciclaggio dei materiali utilizzati, il quale invece presuppone che rifiuti siano stati già prodotti". Pur se nel caso di specie si diceva che la deroga pareva ammissibile, date le necessità igienico sanitarie messe in luce dalla competente ASL e il dovere di garantire la mensa (servizio pubblico essenziale) dall'inizio dell'anno scolastico, se ne ribadiva la necessaria temporaneità ed eccezionalità. Successivamente, su istanza degli interessati, la Provincia, che la legge regionale citata designa quale ente preposto al controllo dei rispetto delle proprie disposizioni, rilevata per un verso la cessazione della emergenza che legittimava la deroga, per altro verso il persistere dell'utilizzo della monoporzioe, ha irrogato sanzione amministrativa ai comuni coinvolti.

Si auspica che il sistema, attuato in violazione della legge e contrario, tra l'altro, a una corretta modalità di alimentarsi, oltre che con conseguenze ignote per la salute dei bambini (dato il contatto dei cibi caldi con il materiale plastico), venga al più presto abolito.

Servizi pubblici

Ancora in evidenza i disagi degli utenti nel rapportarsi con i Gestori di servizi pubblici (e ciò spiega il forte aumento del numero delle istanze in questo settore). In primo piano, nell'azione del Difensore civico, la volontà di assicurare ai cittadini risposte positive e in tempi brevi.

Al di là comunque del risultato ottenuto, che quasi sempre è di accoglimento della richiesta formulata, ciò che appare inaccettabile è che ancora occorra talvolta molto tempo per ottenere una risposta, spesso a fronte di ripetuti solleciti.

Su questo fronte l'Ufficio ha preannunciato un'opera di monitoraggio volta a quantificare i tempi di risposta di ogni Gestore a fronte delle segnalazioni inviate.

Si è aggravata la difficoltà degli utenti di individuare una persona fisica con cui potersi rapportare nella eventualità di disservizi che riguardano la propria utenza.

Manca in pratica un responsabile del procedimento.

In tale ottica il Difensore civico ha individuato all'interno di ogni struttura una persona cui far capo per reclami e richieste di informazioni.

In tale ottica è utile ribadire come l'intervento del difensore civico riguardante un singolo reclamo vada in effetti ben oltre la risoluzione di esso, estendendo i propri effetti utili sulla collettività e non solo su chi ne ha tratto beneficio sollecitandone l'intervento.

Deve essere comunque chiarito che i giudizi del Difensore Civico riguardano esclusivamente i difetti e le inadeguatezze rilevate, in particolare nei rapporti con gli utenti, e non la qualità dei servizi in quanto tali nel loro complesso, qualità che è generalmente buona.

Telefonia

I reclami pervenuti riguardano la telefonia fissa.

All'ordine del giorno i ritardi nella riparazione e nell'attivazione o cessazione della linea telefonica, con tempi di attesa che in alcuni casi sono stati di molti mesi.

Molti utenti sono infatti stati indirizzati direttamente al Co.Re.Com. senza previamente espletare l'opera di mediazione del Difensore civico.

Si reputa preferibile il canale conciliativo in tutti quei casi che vedono coinvolti più Gestori o che presentano caratteristiche di conflittualità tali da scoraggiare una mediazione, che comunque richiede dei tempi che rischiano di dilatare ancor di più le attese e deludere l'aspettativa degli utenti ad una rapida definizione del disservizio lamentato. Tra i disservizi segnalati con più frequenza quelli relativi al malfunzionamento della linea adsl, gli erronei addebiti per servizi cessati o non richiesti, le mancate attivazioni di servizi invece richiesti con però l'addebito dei relativi costi in bolletta, la mancata attivazione di Alice flat e in suo luogo Alice free, il passaggio da un Gestore all'altro in difetto di volontà espressa in tal senso.

Confermata la difficoltà degli utenti nel colloquiare con il servizio 187, criticato per la sua inaffidabilità. Peraltro la maggioranza degli utenti individua la responsabilità della inefficienza del servizio nei vertici aziendali piuttosto che negli operatori addetti al servizio.

E' continuata la validissima collaborazione di una dipendente Telecom cui è stato possibile segnalare utilmente i reclami qui pervenuti e che ha risolto i problemi riguardanti guasti alla linea o rettifiche nelle fatturazioni.

Degno di menzione il costante incremento - in parte anche dovuto all'opera di informazione svolta da questo ufficio - delle conciliazioni svoltesi al Co.Re.Com.: 1557 quelle concluse nel 2007 rispetto alle 815 dell'anno precedente, a riprova della utilità pratica e del gradimento di tale strumento di risoluzione delle controversie.

Acqua

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

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

Ci si chiede allora che senso abbia la rilevazione dei consumi effettuata da una ditta letturista che li ripartisce, se poi ciascun condomino non è al riparo da possibili sorprese come la sospensione della fornitura.

E che senso abbia il deposito cauzionale, se non assolve alla funzione che gli è propria. Permangono dunque le perplessità più volte espresse in ordine alla legittimità di potere sospendere la fornitura nell'ipotesi di un solo condomino moroso.

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

Le perdite occulte, secondo le molte segnalazioni pervenute, pur individuate, assai spesso non vengono riparate rapidamente, in quanto non comunicate all'utente interessato con tempestività.

Sarebbe opportuna la introduzione di una norma garantista, a tutela degli utenti e della collettività, che induca i Gestori del servizio idrico a comunicare agli utenti quelle letture da cui si evidenziano possibili perdite occulte, nello specifico con l'attivazione in tempi assai rapidi – 48/72 ore – di una procedura tesa a dare con comunicazione certa, quale telegramma o raccomandata, immediata avvertenza all'utente della perdita in atto.

Molto sentita dai cittadini la questione che riguarda il parametro del numero dei componenti il nucleo familiare.

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

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

Va ancora ricordata una pratica di ufficio aperta per carenza idrica nelle frazioni montane del Comune di Massa.

A seguito del nostro intervento, la società Gestore del servizio ha assunto degli impegni ben precisi anche da un punto di vista temporale ed ha provveduto all'elaborazione di un documento dove spiega l'emergenza della crisi idrica nel Comune di Massa e i vari interventi già realizzati o da realizzare a breve nelle singole frazioni montane interessate della vicenda.

Si rileva l'intenzione del Gestore (la cui volontà è stata ribadita più volte anche durante un incontro avvenuto presso il nostro Ufficio) di risolvere il problema in maniera definitiva entro l'inizio dell'estate 2008.

Energia elettrica

Sensibile l'aumento dei reclami, in larghissima parte dovuti a conguagli di importo considerevole, a seguito della sostituzione tardiva dei contatori meccanici con quelli di tipo elettronico.

Spesso è accaduto che non sia stata effettuata la lettura dei contatori per molto tempo e che al momento della sostituzione dei

contatori l'utente non fosse presente. In tal modo, in pochi hanno potuto prendere nota dei kWh consumati.

In moltissimi casi infatti il verbale allegato è risultato poi essere privo della firma dell'utente, che si presume perciò assente al momento della sostituzione.

Non ha perciò fornito il Gestore la dimostrazione della corrispondenza tra il dato fornito dal contatore e il dato trascritto nella fattura.

Proprio al fine di evitare contestazioni di questo genere, l'Autorità Garante per l'Energia all'art. 11, comma 11.2 della Deliberazione 28.12.1999, nell'ipotesi del tutto analoga di sostituzione del gruppo di misura a causa di guasto, aveva stabilito che tale sostituzione potesse avvenire soltanto con il consenso scritto del cliente che, presa visione dei consumi registrati dal gruppo di misura al momento della sua sostituzione, li sottoscrive.

Per quanto riguarda i conguagli il Gestore ha concordato con il Difensore Civico di procedere ad adeguate rateizzazioni anche valutando, caso per caso, la rinuncia agli interessi.

Trasporti ferroviari

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

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

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

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

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

Ci si rende conto che i trasporti ferroviari richiedono forti investimenti e tempi lunghi per migliorare il servizio. Ci si augura che gli interventi della Regione, di cui si ha notizia, possano produrre al più presto i risultati previsti.

Poste

Alcune segnalazioni hanno riguardato il recapito delle raccomandate inevase assai lontano dalla propria abitazione.

Il Difensore Civico è intervenuto in favore dei cittadini e delle loro aspettative ad un funzionamento del servizio che venga incontro alle loro esigenze.

E' stato così organizzato un incontro nel corso del quale sono state individuate soluzioni che conciliano le esigenze degli utenti con le necessità di natura logistica e funzionale delle Poste.

Gas

Si è rilevata la difficoltà ad ottenere risposte in tempi accettabili e dunque nel riscontrare i reclami, talvolta addirittura inevasi pure dopo numerose sollecitazioni.

Alcuni reclami hanno riguardato la mancata attivazione della domiciliazione bancaria delle fatture.

Anche nel 2007 sono pervenute critiche circa i criteri di applicazione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto praticata dalle aziende erogatrici di gas metano. Quest'ufficio è intervenuto più volte sul problema in oggetto.

Il DPR n.633/1972 stabilisce che l'aliquota IVA applicabile alle forniture di gas metano è del 10%, qualora questo sia usato per uso domestico per la cottura dei cibi e per la produzione di acqua calda. In realtà, le aziende erogatrici applicano indistintamente un'aliquota del 20%, come se i cittadini usassero tutto l'anno il gas metano per scaldarsi.

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

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

Attività produttive

Da evidenziare due pratiche relative al settore del commercio ambulante.

La prima è relativa alle procedure di assegnazione dei posteggi per un nuovo mercato che, a giudizio del Difensore Civico Regionale, non hanno rispettato pienamente le normali regole di chiarezza che dovrebbero contraddistinguere un qualsiasi bando pubblico.

La seconda si riferisce invece al bando di assegnazione del posteggio per disabili in un mercato; in questo caso il Difensore Civico sta seguendo con attenzione il caso, visto che ad oggi non risulta approvato alcun bando nonostante le continue sollecitazioni all'amministrazione comunale da parte degli operatori ambulanti portatori di handicap.

Affari istituzionali

Le pratiche aperte nel corso del 2007 hanno riguardato il rapporto con i Difensori civici locali, il rapporto con altri Enti; ed attività di consulenza.

La crescita delle pratiche relative al rapporto con i Difensori Civici locali testimonia e sottolinea l'importanza della rete della Difesa Civica toscana che vede nel Difensore Civico regionale un promotore di un sistema integrato di Difesa Civica fondato sui principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento tra Difesa Civica regionale e locale.

All'interno dell'attività di consulenza si trovano quesiti specifici posti anche da diversi consiglieri comunali circa lo svolgimento dell'attività istituzionale nel proprio Ente (più in generale sono problematiche relative al D.Lgs 267/00, quali, ad esempio, il funzionamento di Commissioni, la nomina dei revisori dei conti, la procedura di approvazione del Bilancio, il funzionamento di società partecipate).

Legge 210/92

Anche nel corso del 2007 è proseguita l'attività di assistenza ai cittadini danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni di emoderivati.

Questa materia viene trattata a parte, sia per la sua peculiarità sia perché l'Ufficio del Difensore Civico della Toscana, grazie anche alla collaborazione con associazioni di volontariato che hanno messo a disposizione un operatore particolarmente specializzato in materia, ha ricevuto la delega da parte degli altri Difensori Civici Regionali ad assistere i cittadini provenienti da ogni parte d'Italia.

Le statistiche danno conto di una lieve flessione dell'attività determinata in parte dai riscontri negativi che i cittadini che presentano domanda in ritardo ricevono, in parte dal fatto che per fortuna si vanno attenuando gli effetti in gran parte legati ad eventi

contagiosi legati ad un periodo passato in cui metodiche di controllo dei donatori e del sangue non erano le stesse di oggi.

Va ricordato che il rischio trasfusionale oggi è pari a 0,2 per milione per l'epatite C, 1,4 per l'HIV e 1,6 per l'epatite B.

Tuttavia verso la fine dell'anno, a seguito di un'informazione pubblica del Difensore civico nel corso delle iniziative di comunicazione dell'Ufficio, c'è stata un'impennata di domande che ha superato i cinquanta contatti telefonici al giorno con l'ufficio, a testimonianza di quanto ancor oggi la legge 210 e le prospettive che apriva siano ignote ai cittadini.

Da qui la necessità di un intervento legislativo per la riapertura dei termini per le domande contenuta nella proposta *bipartisan* presentata dai Parlamentari Toscani che hanno raccolto l'invito dell'ufficio; iniziativa che nel corso del 2007 ha raccolto anche l'accordo unanime del Consiglio Regionale che con Risoluzione 50/2007 ha dato mandato all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale di rappresentare al Parlamento e al Governo la necessità di reperire le risorse per garantire un trattamento omogeneo a tutti i cittadini. Intervento che purtroppo neppure questa legislatura ha portato avanti, nonostante l'assenza di contrasti di schieramento e nonostante che indennizzi più decorosi e una riapertura dei termini eviterebbero forse costi ancora superiori al bilancio dello Stato e la frustrazione di quei tanti cittadini che, venuti a conoscenza tardivamente della possibilità di fare domanda, non se la sentono di affrontare i tempi ed i costi di una causa.

Nel corso del 2008 il Difensore civico attiverà in collaborazione con l'EPAC una campagna informativa sull'epatite C e le Associazioni che sostengono l'ufficio promuoveranno cause pilota, tese a provocare una nuova pronuncia della Corte Costituzionale per portare il termine di prescrizione per la presentazione delle domande per danno da HCV da tre a dieci anni, come previsto per l'HIV, considerato che la manifestazione ed il silenzio clinico delle due patologie sono sovrapponibili, anzi forse l'HCV è nel tempo ancor più subdola e nascosta.

Un ultimo richiamo alla tematica delle vaccinazioni. A stretto rigore, la L. 210/’92 e successive modificazioni è applicabile solo a quei casi in cui abbiamo:

- vaccinazione obbligatoria effettuata per legge o per ordinanza dell'autorità sanitaria italiana;
- soggetto che si è infettato per contatto con persona vaccinata;
- soggetto che per motivi di lavoro si è sottoposto a vaccinazione, per le caratteristiche che aveva l’incarico che gli è stato affidato o perché doveva recarsi in uno stato estero per motivi di lavoro.

Regioni come la Toscana e di recente il Veneto, ove è stata resa facoltativa la vaccinazione per i minori, potrebbero non rientrare più nell’ambito di applicazione della L. 210/’92. Si pone allora un problema legato alle modalità con cui l’utenza è informata dei rischi e dei benefici del vaccino, ambito nel quale il Difensore Civico della Toscana sta attivando verifiche d’ufficio.

Conclusioni

Mi avvio a concludere.

I progressi conseguiti dall’Ufficio si devono soprattutto alle persone che vi sono addette. Nella mia lunga esperienza amministrativa, in vari campi, non sempre ho trovato dei collaboratori così competenti professionalmente e così appassionati al loro lavoro. Li ringrazio di cuore anche per avermi reso più facile e gratificante il mio compito.

Un vivo ringraziamento va anche ai Difensori Civici locali per la collaborazione che mi hanno prestato e che trova espressione istituzionale nella Conferenza regionale della Difesa Civica che si riunisce periodicamente (in media cinque volte l’anno). La Difesa Civica in Toscana funziona come una rete diffusa nel territorio e tendenzialmente sempre più fitta.

Infine ed anzitutto devo essere grato agli organi regionali ed in particolare al Presidente Nencini, per il sostegno che assicurano a

me e al mio ufficio, anche attraverso i dirigenti e i funzionari del Consiglio Regionale.

Tengo a dire che sotto questo aspetto la Toscana costituisce una delle poche eccezioni rispetto alle difficoltà che invece incontrano molti dei miei colleghi di altre Regioni.

Certo può accadere ed è accaduto che qualche esponente politico si risenta per le denunce di insufficienze ed inadeguatezze di alcuni servizi regionali.. Non mi sorprende e non mi offendo. E' fisiologico che il Difensore Civico possa talvolta disturbare chi governa piuttosto che chi è all'opposizione.

Ma io non dò e non posso dare giudizi di ordine generale che assumerebbero inevitabilmente un carattere politico. Mi occupo soltanto dei casi in cui l'Amministrazione non funziona o potrebbe funzionare meglio . Me ne occupo a tutela dei cittadini, specialmente dei più deboli, su loro istanza o d'ufficio.

La mia indipendenza, la mia autonomia, la mia imparzialità non sono in discussione. Ciò mi rende sereno nell'esercizio delle mie funzioni e nel compimento, fra due anni, del mio mandato.

Mi auguro di concluderlo con un bilancio positivo per l'Istituto che rappresento nell'interesse dei cittadini della Toscana.