

**REGIONE TOSCANA**



IL DIFENSORE  
CIVICO  
DELLA TOSCANA

## Relazione 2008

Firenze, marzo 2009

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

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

*e-mail: [difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it)*

## IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

*Signor Presidente,*

*Signori Consiglieri,*

*Nel corso del 2008 la Difesa Civica Toscana ha avuto un'ulteriore e forte sviluppo. Le analisi e i dati che seguono ne danno un'ampia e dettagliata documentazione.*

*La strategia di comunicazione adottata – di cui si è già detto nelle precedenti relazioni – ha certamente contribuito a questo sviluppo.*

*Ma si può ritenere che la funzione della Difesa Civica sia sempre più riconosciuta in Toscana per i risultati raggiunti e per il crescente grado di soddisfazione dei cittadini.*

*In parte ciò è dovuto (specialmente in questo ultimo anno) ad alcuni interventi significativi, nel campo dei servizi pubblici, in particolare nel servizio idrico, nella telefonia in collaborazione col CORECOM, nell'energia elettrica in collaborazione coll'ENEL. Ma anche all'intervento del Difensore Civico, come Garante del Contribuente, per i reclami riguardanti le tasse automobilistiche regionali molto spesso risolti con piena soddisfazione dei cittadini.*

*Non minore importanza hanno rappresentato altri settori d'intervento in materia di sanità, ambiente, urbanistica, assistenza sociale, lavoro e previdenza, istruzione, immigrazione, procedimento amministrativo e accesso agli atti, caratterizzati da pratiche più complesse e con esiti più lunghi da raggiungere, ma spesso assai significativi.*

*La Difesa Civica locale concorre a questi risultati in modo determinante anche per la sua prossimità alle popolazioni. Il numero dei Difensori locali è passato in pochi anni da 40 a 61 e le pratiche complessivamente trattate sono state nel 2008 circa 5000 che aggiunte a quelle trattate dal Difensore regionale danno un totale di circa 7500. Come si è più volte detto, funziona in Toscana una "rete" di tutela, fitta ed articolata, che trova un momento di efficace coordinamento nella Conferenza regionale convocata cinque o sei volte l'anno.*

*Dunque la Toscana, per la Difesa Civica, è un'isola felice? Si può rispondere affermativamente non tanto in rapporto ad altre regioni, in alcune delle quali la Difesa Civica è ben funzionante, quanto in riferimento alla situazione nazionale che appare, proprio nel momento in cui scriviamo, assai critica.*

*Non ci riferiamo soltanto al confronto, più volte indicato, dell'Italia col resto dell'Europa, nei cui Stati sono presenti i Difensori Civici nazionali, leggi organiche che disciplinano gli Ombudsman e perfino norme costituzionali. Confronto come si è detto, assai penalizzante per il nostro Paese. Ma vogliamo anche*

*segnalare un clima politico generale che ci sembra assai sfavorevole alla Difesa Civica e che non è generato da un determinato schieramento, ma attraversa tutte le parti politiche ed è anche favorito da alcune uscite giornalistiche.*

*Si è arrivati fino al punto di includere i Difensori Civici tra "i costi della politica" da ridurre con la loro soppressione. Ed è singolare che questa valutazione provenga proprio da alcuni politici che dovrebbero invece considerare i risparmi consentiti dall'azione di tutela quando evita il contenzioso giurisdizionale. E semmai potrebbero interrogarsi su dove incidere per ridurre davvero i "costi della politica".*

*In questa situazione appare difficile che la proposta di legge, elaborata dal coordinamento nazionale dei Difensori Civici e tendente alla istituzione del Difensore Civico nazionale nonché ad una disciplina organica della materia, possa essere approvata, tanto più che ben altre priorità urgono, in questo momento, di fronte al Governo e al Parlamento.*

*Proprio perché in Toscana ben altra appare la disponibilità alle problematiche della Difesa Civica, ci permettiamo di richiamare l'attenzione degli organi regionali alla opportunità di esercitare per quanto possibile una iniziativa rivolta ad invertire, o almeno ad arrestare, la tendenza in atto.*

*Giorgio Morales*

## Sommario

1	<b>Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2008</b> .....	7
2	<b>Singoli settori di intervento</b> .....	15
2.1	Amministrazioni statali e parastatali .....	15
2.2	Sanità.....	15
2.2.1	<i>Il quadro normativo di riferimento</i> .....	16
2.2.2	<i>Lo stato dell'arte sull'attuazione dei percorsi di tutela</i> ....	17
2.2.3	<i>La casistica più rilevante nel corso del 2008</i> .....	17
2.2.4	<i>Organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali</i> .....	20
2.2.5	<i>Problemi sottoposti all'attenzione della Commissione Regionale di Bioetica</i> .....	22
2.3	Assistenza sociale .....	22
2.3.1	<i>Normativa vigente</i> .....	22
2.3.2	<i>Caratteristiche generali</i> .....	24
2.3.3	<i>Residenze Sanitarie Assistite</i> .....	26
2.3.4	<i>Prestazioni alla persona</i> .....	27
2.3.5	<i>Invalidità civile</i> .....	28
2.3.6	<i>Handicap</i> .....	29
2.3.7	<i>Barriere Architettoniche</i> .....	29
2.4	Tutela degli immigrati.....	32
2.4.1	<i>Inquadramento generale</i> .....	32
2.4.2	<i>Casistica</i> .....	35
2.5	Governo del territorio .....	42
2.5.1	<i>Urbanistica</i> .....	44
2.5.2	<i>Ambiente</i> .....	49
2.5.3	<i>Edilizia residenziale pubblica</i> .....	53
2.6	Controlli sostitutivi .....	58
2.7	Attività produttive .....	61
2.8	Servizi pubblici .....	63
2.8.1	<i>Considerazioni comuni ai servizi pubblici</i> .....	63
2.8.2	<i>Telefonia</i> .....	64
2.8.3	<i>Acqua</i> .....	66
2.8.4	<i>Energia elettrica</i> .....	74
2.8.5	<i>Trasporti</i> .....	75
2.8.6	<i>Poste</i> .....	75
2.8.7	<i>Gas</i> .....	76
2.9	Pubblico impiego e previdenza .....	77
2.9.1	<i>Pubblico impiego</i> .....	77
2.9.2	<i>Previdenza</i> .....	84
2.10	Tributi .....	86
2.11	Sanzioni amministrative.....	88
2.12	Procedimento e diritto di accesso alla documentazione amministrativa – Tutela della Privacy.....	90
2.12.1	<i>Considerazioni generali</i> .....	90
2.12.2	<i>Casistica</i> .....	91
2.13	Il diritto allo studio .....	99
2.13.1	<i>Diritto allo studio universitario</i> .....	100
2.13.2	<i>Diritto allo studio scolastico</i> .....	104
2.14	Affari istituzionali .....	106
3	<b>La rete territoriale di tutela della Toscana</b> .....	109

4	<b>attività di promozione</b> .....	110
5	<b>Il Coordinamento nazionale</b> .....	114
6	<b>Collaborazioni internazionali</b> .....	115
	<b>APPENDICE</b> .....	116
	Tabelle .....	118
	Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome .....	142
	Elenco Difensori Civici locali.....	146

## 1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2008

Dall'analisi dei dati relativi alle pratiche attivate nel 2008 possiamo registrare un incremento di oltre il 25% del numero complessivo delle pratiche aperte per quanto attiene alla casistica inerente i vari settori d'intervento del Difensore Civico regionale. L'incremento relativo alle pratiche, escluse quelle inerenti i danni da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, è invece superiore al 30%.

Si è verificato inoltre un incremento anche del numero di istanze presentate dai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati. Sono state infatti aperte n. 505 pratiche relative a quest'ultima tipologia contro le 445 del 2007.

<b>Pratiche aperte</b>			
<b>Settori</b>	<b>anno 2006</b>	<b>anno 2007</b>	<b>anno 2008</b>
Sanità legge 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	541	445	505
Tutte le altre pratiche	1.281	1.485	1.942
<b>Totale</b>	<b>1.822</b>	<b>1.930</b>	<b>2.447</b>

In dettaglio per i singoli settori di attività si può rilevare nella tabella che segue il diverso andamento percentuale nel 2007 e nel 2008 dell'incidenza delle singole materie sul totale delle pratiche aperte.

<b>Pratiche aperte anni 2007 - 2008</b>				
<b>classificate per settore - dati a confronto</b>				
<b>Settori</b>	<b>2007</b>	<b>%</b>	<b>2008</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	107	5,54	107	4,34
Attività produttive	22	1,13	21	0,84
Controlli sostitutivi	9	0,46	6	0,24
Emigrazione immigrazione	36	1,86	45	1,82
Imposte e sanzioni amministrative	115	5,95	217	8,83
Istruzione	45	2,33	54	2,19
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	53	2,74	51	2,06
Sanità	712	36,89	853	34,82
Servizi pubblici	362	18,75	512	20,91
Sociale, lavoro e previdenza	261	13,52	316	12,88
Territorio	208	10,77	265	10,81
<b>TOTALE</b>	<b>1.930</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.447</b>	<b>100,00%</b>

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

Nel settore "Affari Istituzionali" le pratiche aperte nel corso del 2008 sono state 107, di cui 46 hanno riguardato il rapporto con i Difensori Civici locali e 16 il rapporto con altri Enti, mentre 45 sono state le pratiche aperte per attività di consulenza. Da evidenziare in quest'ambito il numero crescente di pratiche trasmesse dalla Difesa Civica locale a quella regionale e viceversa, così come le problematiche trattate in maniera congiunta. Molti i quesiti specifici posti anche da diversi consiglieri comunali circa lo svolgimento dell'attività istituzionale nel proprio Ente con problematiche perlopiù relative all'applicazione del D.Lgs 267/00. Diversi i casi che hanno riguardato modalità e requisiti per l'elezione del Difensore Civico negli Enti Locali, con particolare riferimento alla natura giuridica della procedura selettiva.

Nel settore "Attività produttive" abbiamo ricevuto 21 istanze. Un ridotto numero di pratiche riguardante il commercio, il turismo (tutte afferenti a questioni relative alle guide turistiche e ambientali), le piccole e medie imprese, le problematiche inerenti le cooperative ed in materia di agriturismo e campeggi.

In materia di "Controlli sostitutivi", nel corso del 2008, sono state presentate 6 istanze di attivazione del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 136 D.Lgs. 267/00 in materia di nomina di un Difensore Civico locale, di rilascio di un permesso di costruire ed in ambito di destinazione urbanistica di aree territoriali.

In materia di "Immigrazione", nel corso del 2008, sono state aperte 45 pratiche, aventi per oggetto il ricongiungimento familiare, la concessione - o accertamento del possesso - della cittadinanza (per matrimonio, residenza o discendenza), questioni inerenti l'assistenza sanitaria, le iscrizioni anagrafiche, lo stato civile, l'applicazione delle procedure relative al rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno a vario titolo (famiglia, lavoro subordinato e autonomo), le questioni relative alle dichiarazioni di equipollenza dei diplomi conseguiti all'estero, l'ottenimento dei benefici economici connessi allo stato di invalidità e la tutela della maternità.

Il settore "Imposte e sanzioni amministrative", ha registrato complessivamente 217 pratiche aperte in materia di tributi statali, regionali e locali e di sanzioni amministrative. In materia tributaria il 2008 ha visto un notevole incremento delle pratiche: sono infatti più che raddoppiate le pratiche inerenti i tributi regionali (67),

anche grazie ad una maggiore comunicazione e informazione circa la funzione specifica del Difensore Civico in questo settore ove svolge il compito di Garante del Contribuente ai sensi degli artt. 5 e 6 della L.R. 31/05 "Norme in materia di Tributi regionali".

Oltre al numero di pratiche aperte, l'ufficio ha soddisfatto anche numerose richieste telefoniche di chiarimento. Il maggior numero di interventi è stato fatto nei confronti della tasse automobilistiche regionali ma diverse questioni tributarie hanno riguardato anche i contributi di bonifica.

E' proseguita l'attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico ai cittadini in materia di sanzioni amministrative con una nettissima preponderanza delle sanzioni relative ad infrazioni al Codice della Strada. Le pratiche in materia di sanzioni amministrative (113) risultano quasi triplicate rispetto al 2007.

Nel settore dell' "Istruzione" sono state ricevute n° 54 pratiche. Tra queste, 12 pratiche hanno riguardato la categoria del diritto allo studio universitario, che ricomprende non solo la gestione dei servizi regionali a garanzia di tale diritto (erogazione delle borse di studio, assegnazione alloggi, mensa universitaria), ma anche tutte le problematiche inerenti alle materie di competenza delle università (tasse universitarie, carriere, iscrizioni, trasferimenti tra atenei e quant'altro). Le altre pratiche hanno riguardato il cosiddetto "diritto allo studio scolastico" nel quale si fanno rientrare le problematiche relative al trasporto scolastico e alla mensa (spesso oggetto di segnalazione, insieme al trasporto, per gli aumenti delle tariffe durante l'anno scolastico). Molte delle questioni proposte quest'anno hanno riguardato anche le iscrizioni alla scuola dell'infanzia e dell'obbligo, e in particolare le graduatorie e la formazione delle classi.

Nel settore "Procedimento amministrativo e accesso agli atti" sono state aperte complessivamente 51 pratiche, che hanno riguardato richieste di accesso alla documentazione sia per l'attivazione della procedura di riesame del provvedimento (espreso o tacito) limitativo del diritto di accesso sia a supporto di domande di accesso dell'utenza, soddisfatte dalle amministrazioni senza necessità di ricorrere al riesame oltre a domande di partecipazione al procedimento e pareri giuridici in tema di accesso richiesti dai Difensori Civici locali. Alcune richieste hanno riguardato la motivazione degli atti, le questioni inerenti la privacy e la mancata conclusione del procedimento nel termine di legge o di regolamento.

Nel settore della "Sanità" sono state aperte, nel corso del 2008, 853 pratiche, delle quali 505 hanno riguardato l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, trasfusioni ed emoderivati, mentre le altre hanno riguardato ipotesi di responsabilità professionale e

tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

Per l'assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini ed emoderivati di cui alla L. 210/92, il Difensore Civico si è avvalso anche per il 2008 della convenzione stipulata con le Associazioni Comitato Famiglie Talassemici, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati e la Fondazione Futuro Senza Talassemia, che hanno messo a disposizione dell'ufficio l'esperienza necessaria per aiutare gli utenti.

Una parte consistente delle altre istanze inerenti la "Sanità" hanno riguardato le ipotesi di responsabilità professionale del personale sanitario. Per istruire queste pratiche l'ufficio si è avvalso della preziosa collaborazione del Dipartimento di Medicina Legale dell'Università di Firenze e di Medicina Legale dell'ASL di Arezzo. Numerose sono state le pratiche riguardanti altre tematiche quali quelle inerenti le liste d'attesa per le prestazioni sanitarie, le modalità di redazione della documentazione clinica, il consenso informato ed alcune questioni specifiche riguardanti farmaci non a carico del servizio sanitario nazionale.

Le pratiche trattate dal Difensore Civico nel settore dei "Servizi pubblici" sono state 512, con un incremento notevole rispetto al 2007. Si tratta di un settore in espansione, che ricomprende tutte le segnalazioni dei cittadini relative a disfunzioni, ritardi ed omissioni dei gestori dei servizi idrici, telefonici, di trasporto, dell'energia elettrica, del gas e dei servizi postali.

I cittadini evidenziano l'esigenza di una maggior comunicazione con Gestori dei servizi attraverso strutture che ricevano le lamentele degli utenti ma al tempo stesso siano in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze manifestate. Sotto questo aspetto, infatti, i c.d. call center o numeri verdi spesso non sono nelle condizioni di fornire i chiarimenti necessari, né di indicare a chi eventualmente sia possibile richiederli. I cittadini manifestano inoltre l'esigenza di avere dei percorsi di tutela alternativi al ricorso giurisdizionale rapidi, semplici e accessibili a tutti gli utenti. Infatti i servizi per i quali è prevista la possibilità di una procedura conciliativa ( per la telefonia presso il Co.Re.Com. e per il servizio idrico la Commissione conciliativa di Publicacqua), a fronte della capacità di dare una risposta concreta alle istanze dei cittadini hanno visto il numero dei reclami aumentare vistosamente.

Nel settore "Sociale, Lavoro e Previdenza" sono state aperte complessivamente 316 pratiche. Fra queste buona parte riguarda l'assistenza sociale ed in particolare le problematiche legate alle Residenze Sanitarie Assistite quali le liste di attesa per

l'inserimento nelle strutture e i ritardi nell'erogazione delle quote sanitarie regolarmente spettanti.

88 istanze sono state presentate nel corso dell'anno 2008 in materia previdenziale per segnalare perlopiù disfunzioni che hanno come conseguenza importanti ritardi nell'erogazione di ratei di pensione, spesso di reversibilità, o nell'applicazione di istituti previdenziali quali le ricongiunzioni contributive che comportano notevoli ritardi anche nella sistemazione della posizione previdenziale e nella riscossione degli arretrati.

Le pratiche riguardanti il rapporto di pubblico impiego presentano una discreta quantità ( 85 pratiche) e varietà di materie sottoposte all'attenzione. Nel corso del 2008, le problematiche prospettate hanno riguardato le situazioni più varie, inerenti non solo la instaurazione e la trasformazione in senso novativo del rapporto di lavoro (come i trasferimenti di sede o le procedure di mobilità), ma anche le diverse vicende che possono occorrere nel suo svolgimento, quali la durata del periodo di prova e dell'aspettativa, la modificazione dell'orario di lavoro, l'applicazione della normativa a tutela delle persone con handicap.

Il settore denominato "Territorio" ha avuto complessivamente 265 pratiche. Nel corso del 2008 si ha pertanto una conferma del trend di progressiva crescita del numero di questioni segnalate rispetto agli anni precedenti (208 pratiche aperte nel 2007; 194 nel 2006).

Anche per questo anno si registra la prevalenza delle questioni urbanistiche, che rappresentano sostanzialmente il 50% del totale del settore. Numerose però anche le questioni in materia di ambiente rispetto alle problematiche relative all'edilizia pubblica e privata ai lavori pubblici ed agli appalti pubblici.

Per quanto attiene l'attività complessivamente svolta negli undici macrosettori di intervento del Difensore Civico regionale si riporta di seguito la suddivisione dei casi trattati, relativamente all'anno 2008 rinviano alle tabelle dell'appendice la rappresentazione grafica degli stessi:

<b>Pratiche aperte</b>		
<b>Settori</b>	<b>Totale</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	107	4,34
Attività produttive	21	0,84
Controlli sostitutivi	6	0,24
Emigrazione immigrazione	45	1,82
Imposte e sanzioni amministrative	217	8,83
Istruzione	54	2,19
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	51	2,06
Sanità	853	34,82
Servizi pubblici	512	20,91
Sociale, lavoro e previdenza	316	12,88
Territorio	265	10,81
<b>TOTALE</b>	<b>2.447</b>	<b>100,00%</b>

Si evidenziano ora di seguito i dati relativi al 2008 con l'indicazione del numero delle **pratiche chiuse** (3.480), raggruppate per settori secondo la tabella sotto riportata.

<b>Pratiche chiuse</b>		
<b>Settore</b>	<b>Totale</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	103	2,95
Attività produttive	21	0,56
Controlli sostitutivi	10	0,27
Emigrazione immigrazione	41	1,14
Imposte e sanzioni amministrative	176	4,99
Istruzione	52	1,47
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	60	1,69
Sanità	1.928	55,36
Servizi pubblici	453	13
Sociale, Lavoro e Previdenza	380	10,86
Territorio	256	7,32
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.480</b>	<b>100,00</b>

Si sottolinea lo sforzo compiuto dall'ufficio per definire le pratiche in corso considerando la complessità dell'istruttoria di molte pratiche, il numero degli interlocutori e i tempi necessari per svolgere una mediazione efficace.

Nella tabella che segue sono illustrate le diverse tipologie di attività che sono necessarie per portare a conclusione le pratiche. Tali attività possono essere però ripetute anche più volte per concludere una singola pratica.

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

Per quanto riguarda la residenza degli istanti, che fra l'altro possono essere più di uno per la stessa pratica e pertanto il numero delle pratiche aperte non corrisponde a quello degli istanti, si rileva che la maggior parte (1233) risiede nella provincia di Firenze. Si conferma pertanto che il numero delle istanze diminuisce con l'aumentare della distanza geografica tra il cittadino e la sede dell'ufficio regionale (60 gli istanti di Grosseto, 50 quelli di Massa Carrara). Per questo è indispensabile rafforzare la "rete" della Difesa Civica, che consenta anche al cittadino più lontano dalla sede di Firenze di accedere al servizio del Difensore Civico regionale, tramite i Difensori Civici locali che ricevono la richiesta e la trasmettono al nostro ufficio.

<b>Provincia</b>	<b>N. istanti per Provincia</b>
AREZZO	112
FIRENZE	1.233
GROSSETO	60
LIVORNO	109
LUCCA	126
MASSA CARRARA	50
PISA	148
PISTOIA	149
PRATO	89
SIENA	111
ALTRE REGIONI	193
ESTERO	3
NON IDENTIFICABILE (E-MAIL)	96
PRATICHE DI UFFICIO	61
<b>TOTALE ISTANTI</b>	<b>2.540</b>

Si evidenzia anche il dato abbastanza significativo relativo al numero dei cittadini provenienti da altre regioni (193) che si rivolgono al Difensore Civico della Toscana, anche se ridotto rispetto al passato. Si tratta per la stragrande maggioranza di persone che chiedono assistenza per proporre richiesta di

indennizzo in quanto danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati.

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

<b>Luogo evento per Provincia</b>	<b>N. pratiche</b>
AREZZO	111
FIRENZE	1223
GROSSETO	85
LIVORNO	123
LUCCA	170
MASSA CARRARA	60
PISA	136
PISTOIA	143
PRATO	73
SIENA	103
TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio)	38
altre Regioni	174
Estero	2
sconosciuto	6
<b>TOTALE LUOGHI</b>	<b>2447</b>

## **2 SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO**

### **2.1 Amministrazioni statali e parastatali**

L'attività svolta dall'ufficio ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 127/97 si è indirizzata, in prevalenza, nei confronti del Ministero della Salute e riguarda l'applicazione della legge n. 210/92. Abbiamo ricevuto in quest'ambito 505 istanze delle quali sarà dato conto più dettagliatamente nel successivo paragrafo dedicato alla Sanità.

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

Fra le amministrazioni parastatali anche nel 2008 gli enti previdenziali sono quelli maggiormente investiti dalle richieste di intervento dei cittadini per quanto concerne sia l'INPDAP che l'INPS e l'INAIL.

### **2.2 Sanità**

In sanità nel corso del 2008 sono state aperte 853 pratiche, delle quali 505 riguardano l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, trasfusioni ed emoderivati, 127 ipotesi di responsabilità professionale, 148 tematiche legate all'Organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

Questa distribuzione, per quanto attiene i danni da trasfusione è dovuta al fatto che il Difensore Civico della Toscana è punto di riferimento nazionale, come emerge anche dalla casistica riportata nell'appendice statistica e giungono pertanto istanze da tutte le Regioni italiane. In questa sede va osservato che il numero delle pratiche riguardanti la L. 210/92 è particolarmente significativo, in quanto superiore a quello del 2007 e di poco inferiore a quello del 2006, se teniamo presente che il 2005 ha visto un picco di istanze da parte degli operatori sanitari in forza dello scadere dei termini a seguito di una pronuncia del Giudice Costituzionale che estendeva anche agli operatori sanitari contagiati da HCV e HBV la possibilità di presentare richiesta di indennizzo e che le modalità con le quali il sangue è sottoposto a controlli, fanno sì che il rischio di infezione sia sempre più basso. Siamo dunque di fronte, per la maggior parte delle pratiche, a casi in cui i cittadini ancora ignoravano sia di aver riportato in anni precedenti al 1992 un danno da trasfusione sia l'esistenza di una

legge per chiedere l'indennizzo e ne sono venuti a conoscenza grazie all'attività di promozione dell'ufficio.

Per quanto attiene l'altra casistica, le pratiche relative ad ipotesi di responsabilità professionale sono frutto della ultraventennale esperienza del Difensore Civico della Toscana che segue i reclami inerenti ipotesi di responsabilità professionale. Nel corso del 2008 si è perfezionata la procedura di nomina del Difensore Civico responsabile esterno per il trattamento dei dati e molte Aziende Sanitarie, prima tra tutte l'Azienda Ospedaliera di Careggi, hanno iniziato ad inviare la casistica al Difensore Civico regionale.

Da ricordare in questa sede anche che il Difensore Civico regionale ha aperto d'ufficio 46 pratiche, 31 delle quali nel settore relativo all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali, per la maggior parte aperte a seguito della consultazione giornaliera della rassegna stampa on-line ma anche a seguito di problematiche generali emergenti da casi particolari sottoposti all'ufficio. Nel settore delle pratiche d'ufficio si registra nel corso del 2008 una rinnovata attenzione dell'Assessore Regionale cui vengono inviati per conoscenza gli interventi d'ufficio. Anche la rete della Difesa Civica locale ha spesso svolto un ruolo rilevante nella trasmissione della casistica al Difensore Civico.

Va infine ricordato che ben tre trasmissioni della campagna informativa avviata dal Difensore Civico nel 2007 - 2008 in collaborazione con il TG Regionale della RAI sono state dedicate alla tematiche della Sanità con riferimento alle liste d'attesa per le prestazioni sanitarie, ai danni da emotrasfusione ed emoderivati ed alla responsabilità professionale e che nel novembre 2008 l'esperienza del Difensore Civico della Toscana in Sanità è stata oggetto di analisi anche in sede del Seminario fra i Difensori Civici delle Regioni Europee con il Mediatore Europeo che si è tenuto a Berlino e dove il Difensore Civico ha illustrato la peculiare esperienza toscana, moderando la sessione relativa al Difensore Civico e alla Sanità. C'è stato anche un interessante convegno per ricordare il trentennale di tre importanti leggi (la 833, la 180 e la 194 tutte del 1978), ma anche dell'*Encyclopaedia of Bioethics* durante il quale il Difensore Civico regionale ha preso parte alla tavola rotonda sulla bioetica nelle istituzioni.

### *2.2.1 Il quadro normativo di riferimento*

Nel corso del 2008 è stato adottato il nuovo Piano Sanitario Regionale 2008 - 2010, che ha ribadito il ruolo del Difensore Civico regionale all'interno dei percorsi di tutela ed ha tracciato una serie di linee guida generali per quanto attiene i raccordi ospedale - territorio ed il concetto di "*chronic care model*" per i portatori di patologie gravi e croniche. Da ricordare che nel piano si

ribadiscono anche alcuni indirizzi fatti propri dal Difensore Civico nel corso del 2007 – 2008 in merito ad esempio allo screening neonatale per la diagnosi precoce della sordità e alle indagini tese a diagnosticare il prima possibile i casi di dislessia a scuola.

Da ricordare infine la Delibera della Giunta Regionale nr. 655 del 04/08/2008 con la quale viene affrontato il problema sempre più rilevante delle liste d'attesa per Risonanza Magnetica.

### *2.2.2 Lo stato dell'arte sull'attuazione dei percorsi di tutela*

Nel corso del 2008 risultano avere già attivato il percorso di tutela di cui alla D.G.R.T. 462/2008 le Aziende Sanitarie di Arezzo, Firenze, Grosseto, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato, Viareggio e le Aziende Ospedaliere di Careggi, Pisa e Siena.

In questo contesto si evidenzia che nel corso del 2008 si sono attivate quasi tutte le Commissioni Miste Conciliative (mancano ancora l'Azienda Sanitaria di Empoli e l'Azienda Ospedaliera Meyer).

È positivo il rapporto di collaborazione del Difensore Civico con le Associazioni di tutela operanti nel settore e la rinnovata attenzione alle segnalazioni del Difensore Civico da parte della Regione. In questo contesto va anche rilevato che in sede di Commissione Regionale di Bioetica sono stati attivati gruppi di lavoro proprio a partire dalle segnalazioni del Difensore Civico.

### *2.2.3 La casistica più rilevante nel corso del 2008*

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

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

Come abbiamo evidenziato in premessa, il numero delle segnalazioni, leggermente aumentato rispetto al 2007 è frutto di uno spaccato più ampio delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere toscane per quanto attiene le segnalazioni trasmesse dalle Aziende Sanitarie della Toscana, ma anche di un maggior numero di segnalazioni pervenute direttamente dagli utenti, informati dalla campagna informativa della possibilità di rivolgersi al Difensore Civico in questo settore.

Nel corso del 2008 è stata anche attivata un'ulteriore Convenzione, oltre a quella esistente con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze, con l'Azienda Sanitaria di Arezzo. Infatti dalla Convenzione con l'Istituto di Medicina Legale

dell'Università di Firenze erano escluse le pratiche relative all'Azienda Ospedaliera di Careggi, che erano esaminate grazie alla collaborazione dei Medici Legali di alcune Aziende Sanitarie della Toscana (Arezzo, Lucca, Massa e Carrara, Pisa e Siena) che tuttavia potevano prestare la loro collaborazione compatibilmente ai loro impegni di servizio, per cui si era creato un arretrato che l'attivazione della convenzione sta consentendo di smaltire rapidamente.

Una tematica che nel corso del 2008 il Difensore Civico ha posto all'attenzione di più interlocutori, oltre che della Commissione Regionale di Bioetica è quella legata alle diverse modalità di approccio da parte di alcuni Centri ortopedici, anche universitari della Toscana, al dolore del paziente al momento di attivare le procedure di riduzione delle fratture in sede di Pronto Soccorso. Infatti in alcune realtà si giunge a praticare addirittura una brevissima anestesia totale per trapanare un arto da mettere in trazione, in altri casi lo si fa con il paziente sveglio e non sedato neppure localmente.

Da un punto di vista generale restano ferme le problematiche osservate negli anni passati in merito alle modalità di tenuta della documentazione clinica, modalità di acquisizione e formalizzazione del consenso. Ciò soprattutto in rapporto con l'aumento delle prestazioni in regime di Day Surgery, in cui è molto breve il periodo in cui l'operatore sanitario entra in contatto con l'utente e sono quindi ulteriormente ristretti i tempi per potere illustrare l'intervento, i rischi e le alternative, soprattutto laddove si verifici – ed è successo – che rispetto alla tecnica e alla tipologia di intervento concordata in sede di visita, il sanitario che opera (diverso da quello che ha effettuato la visita) ritenga opportuno dover mutare modalità.

In questo contesto va dato atto alla Commissione Regionale di Bioetica di avere attivato un gruppo di lavoro per l'esame delle problematiche etiche emergenti dalle modalità di tenuta della cartella clinica e di acquisizione del consenso informato e a molte Aziende Sanitarie di avere attivato approfondimenti coinvolgendo anche il clinical risk manager rispetto a casi in cui emergevano elementi che potessero dar luogo ad "eventi sentinella". Il Difensore Civico ha anche attivato un flusso diretto di segnalazione della casistica al Centro Regionale per il Rischio clinico e nel corso del 2009 si attiverà anche per monitorare l'effettivo rispetto delle buone pratiche indicate dal Centro nei reparti ospedalieri coinvolti nelle segnalazioni ricevute.

In un contesto più generale, se dai casi concreti emergono effettivi tentativi di modificare prassi organizzative e linee guida anche a partire dalle segnalazioni del Difensore Civico, si auspica che nel corso del 2009 sarà possibile mettere definitivamente a punto il sistema di monitoraggio delle istanze tecnico professionali pervenute al Difensore Civico (attualmente gestito tramite un

prototipo predisposto dal Centro Regionale per il rischio clinico, oltre che naturalmente oggetto delle statistiche sul gestionale per l'archiviazione delle pratiche in uso all'ufficio) e di integrarlo con quelli provenienti dai reclami URP, dal contenzioso e dal rischio clinico.

Infine, sarà tutta da valutare la modalità con la quale si attiverà la sperimentazione della conciliazione delle controversie tecnico professionali rispetto alla quale le Aziende coinvolte nella sperimentazione stanno attivandosi.

#### *Farmaci non a carico del S.S.T.*

Anche nel corso del 2008 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, ma resta invece problematico il caso delle cure omeopatiche, rispetto alle quali il problema di disparità di trattamento non è stato ancora risolto. È stata avviata una riflessione più generale sulle terapie complementari in seno alla Commissione Regionale di Bioetica, con un gruppo di lavoro che è stato presieduto dal Difensore Civico regionale nel corso del 2008 e che proseguirà con diverso e più ampio mandato l'attività nel corso del 2009.

Sempre per quanto attiene il problema dei farmaci il Difensore Civico ha recentemente posto all'attenzione della Regione la problematica legata al fatto che spesso gli utenti vengono a conoscenza di queste delibere in ritardo e che la loro esistenza è talora ignorata sia dai Medici di Medicina Generale che dai Medici Ospedalieri che indicano determinate terapie non a carico del S.S.T. ad un utente. Il problema è all'attenzione della Regione e la Direzione Diritto alla Salute si è impegnata a sensibilizzare le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere al fine di poter dare una soluzione concreta a queste problematiche.

#### *Sviluppi L. 210/92*

Anche nel corso del 2008 è proseguita l'attività di assistenza ai cittadini danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni emoderivati.

Le statistiche in appendice danno un lieve aumento dell'attività nel 2008 determinata dal fatto che, nonostante per fortuna si vadano attenuando gli effetti in gran parte legati ad eventi contagiosi legati ad un periodo passato in cui le metodiche di controllo dei donatori e del sangue non erano le stesse di oggi<sup>1</sup>, c'è purtroppo ancora una grossa ignoranza circa l'esistenza di

---

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

questa legge e che – a seguito delle attività di divulgazione poste in essere dall'ufficio – si ha sempre un ritorno piuttosto forte di utenti che si rivolgono all'ufficio chiedendo assistenza e sostenendo di non aver mai saputo dell'esistenza della legge.

Permane inoltre la necessità di un intervento legislativo per la riapertura dei termini per le domande di indennizzo. Purtroppo né la scorsa legislatura, né l'attuale hanno ancora approvato niente in proposito.

Nel gennaio 2008 il Difensore Civico ha prodotto i 2 testi "La tutela del danno da emotrasfusi in giurisprudenza", e, nel settembre 2008 "I danni da emotrasfusioni nella giurisprudenza della corte costituzionale" pubblicazioni queste cui si rinvia per ulteriori approfondimenti. Il Difensore Civico ha anche presentato, in collaborazione con l'EPAC un volantino che illustrava i rischi dell'epatite C, ciò non tanto per mettere in guardia dai rischi attuali delle trasfusioni, visto che sono al momento estremamente limitati<sup>2</sup>, quanto per informare coloro che hanno contratto (non necessariamente da trasfusione) in passato questa patologia sottovalutata ma che purtroppo porta a lungo termine esiti infausti e che può restare silente per oltre vent'anni.

#### *2.2.4 Organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali*

In questo settore sono state aperte 148 pratiche ed in questo settore si concentrano la maggior parte delle pratiche aperte d'ufficio 31, quasi tutte dopo avere letto la segnalazione sulla stampa.

Relativamente alla gestione delle liste d'attesa per prestazioni specialistiche è da evidenziare la Delibera della Giunta Regionale nr. 655 del 04/08/2008 con la quale viene affrontato il problema sempre più rilevante delle liste d'attesa per Risonanza Magnetica.

Tale atto da un lato cerca di porre un limite alle richieste di analisi con risonanza magnetica attraverso l'adozione di una scheda che deve essere compilata dal medico proscrittore in cui si specificano le motivazioni che hanno portato alla richiesta dell'esame diagnostico e dall'altro viene pianificato un incremento dei macchinari disponibili sul territorio, con particolare attenzione a quelli cosiddetti a bassa intensità. Tali apparecchiature sono particolarmente adatte a svolgere esami sull'apparato muscolo-scheletrico e sulla colonna vertebrale, settori in cui è stato registrato il più consistente aumento di richieste di esame.

Lo stesso atto pianifica, previo monitoraggio interno da parte delle varie Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere, un incremento del personale medico e tecnico delle strutture

---

<sup>2</sup> Cfr. la nota precedente

organizzative di Radiologia e Diagnostica professionale per immagini, anche attraverso il reclutamento di specialisti provenienti da altre regioni italiane.

Nel 2009 l'iter di attuazione di tale provvedimento sarà oggetto di un attento monitoraggio da parte dell'Ufficio del Difensore Civico

Nell'arco del 2007, l'ufficio del Difensore Civico è stato impegnato in un'attività d'indagine sulla corretta applicazione delle Delibere di Giunta Regionale nr. 143/386/867 del 2006 e 81 del 2007 concernenti l'erogazione del bonus di 25 euro da parte delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere ai cittadini 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 (visita cardiologica, ginecologica, oculistica, neurologica, dermatologica, ortopedica, otorinolaringoiatrica) o per alcuni esami diagnostici (circa 100 esami contenuti in un allegato).

A tale proposito i cittadini che non ricevono una prima visita in almeno uno dei punti di offerta dell'intero territorio dell'Azienda Sanitaria di riferimento hanno diritto ad un risarcimento di 25 euro, corrispondente all'importo medio regionale necessario per ottenere la prestazione in regime di libera professione intramoenia.

I dati dell'indagine conoscitiva del 2007 hanno rilevato una forte disomogeneità nell'applicazione dei provvedimenti regionali, con sei Aziende che per il 2007 non avevano ancora attuato le disposizioni della Delibera nr. 867/2006 riguardanti le prestazioni diagnostiche.

In questa materia è prevista per il 2009 una nuova indagine conoscitiva dell'ufficio del Difensore Civico regionale per accertare l'applicazione delle norme per il contenimento delle liste d'attesa.

Le istanze presentate nel 2008 presso il Difensore Civico regionale sono state 148 e l'argomento maggiormente trattato riguarda la gestione delle liste d'attesa da parte delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere. In questo caso, grazie alla disponibilità degli Uffici Relazioni con il Pubblico (U.R.P.) delle varie Aziende contattate dall'ufficio del Difensore Civico regionale, nella maggior parte dei casi si è potuto intervenire ed abbreviare il tempo d'attesa per accedere ad una prestazione sanitaria.

Altra materia che viene spesso affrontata riguarda l'organizzazione dei servizi ospedalieri con problematiche che variano dal funzionamento dei reparti di Pronto Soccorso (con particolare attenzione ai tempi di attesa ed al confort degli utenti), a prospettate chiusure di reparti ospedalieri (tema particolarmente sentito a livello locale), a problematiche riscontrate dagli utenti in Ospedali di recentissima costruzione (es: reparto di allergologia presso Nuovo Ospedale Meyer di Firenze) a tutta una serie di altre problematiche magari di minore entità ma ugualmente degne di attenzione.

In alcuni casi si sono rivolti al Difensore Civico regionale degli utenti che hanno segnalato problemi nell'applicazione delle normative sui ticket sanitari, con particolare riferimento al riconoscimento o meno dell'esenzione di pagamento a soggetti affetta da certe patologie.

Si evidenzia infine che in questo settore il Difensore Civico ha anche affrontato la tematica dei tempi di attesa per le prestazioni radioterapiche, rispetto alle quali si è anche posto il problema di fornire una risposta scientifica (rispetto alla quale si attende ancora una chiara presa di posizione in sede regionale) rispetto alla congruità dei tempi con i quali la prestazione debba essere fornita a fronte di indicazioni talora discordanti fra i tempi massimi indicati dal chirurgo dopo la rimozione del tumore e quelli proposti dal radiologo e delle indicazioni che sembrano emergere dalla letteratura scientifica internazionale.

#### *2.2.5 Problemi sottoposti all'attenzione della Commissione Regionale di Bioetica*

Nel 2008 la Commissione ha ripreso a funzionare con un nuovo Presidente e ha attivato una serie di gruppi di lavoro anche a seguito delle segnalazioni del Difensore Civico, oltre allo sforzo posto in essere per l'organizzazione del Convegno che abbiamo ricordato in premessa. Nel corso del 2009 si attiverà un confronto con i Comitati Etici Locali, che il Difensore Civico regionale sta sistematicamente investendo nei casi attinenti problematiche connesse a segnalazioni relative a responsabilità professionale o a difformità nell'erogazione di prestazioni sanitarie.

## **2.3 Assistenza sociale**

### *2.3.1 Normativa vigente*

La legge regionale 18/12/2008 n. 66 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza", è certamente il più importante atto normativo del Settore sociale emanato nel corso del 2008 dalla Regione Toscana.

Gli obiettivi principali della legge possono essere individuati nell'abbattimento entro il 2010 delle liste di attesa per l'inserimento nelle strutture residenziali assistite e nel potenziamento dell'assistenza domiciliare; ciò al fine di favorire il più possibile il mantenimento della persona anziana nella propria abitazione.

La famiglia e l'ambiente domestico sono infatti ancora una volta ritenuti l'ambito più favorevole per la cura.

Altro elemento innovativo della legge è dato dalla certezza temporale, dalla tempestività e dall'appropriatezza della prestazione individuata, oltre che dall'individuazione di procedure di accesso facilitate, garantite dall'apertura di 295 PuntoInsieme distribuiti in tutto il territorio regionale.

Ai Puntinsieme il cittadino potrà rivolgersi per esporre il proprio bisogno ad un operatore socio-sanitario adeguatamente formato, che provvederà alla presa in carico del richiedente, garantendo entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza la risposta assistenziale adeguata.

Il Piano Sociale Integrato Regionale 2007/2010, approvato con delibera C.R. n. 113 del 31/10/2007, è lo strumento cardine di indirizzo relativo all'assistenza sociale, che nel 2008 ha visto la realizzazione di uno dei suoi obiettivi prioritari, individuato al punto 7.7.2. "le politiche per la non autosufficienza" che prevede un sistema integrato di servizi socio-sanitari verso la persona non autosufficiente mediante l'individuazione del sopra citato fondo mirato di risorse sociali e sanitarie, sia statali che regionali, volte al sostegno alla non autosufficienza e all'aiuto alle famiglie impegnate nella cura del familiare bisognoso.

La sentenza del Tar Toscana n. 2535/08 del 17/11/2008 ha dichiarato illegittime le richieste di compartecipazione al pagamento delle rette RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali) che i Comuni chiedono ai parenti degli assistiti, in contrasto con quanto stabilito dalla vigente normativa nazionale.

La legge regionale 27/10/2008 n. 57 "Istituzione del fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime di incidenti mortali sul luogo di lavoro" individua un apposito fondo per l'erogazione di un contributo, manifestando così la propria solidarietà alle vittime di incidenti mortali sul lavoro.

Tra i riferimenti normativi regionali è infine da ricordare la fonte principale di riferimento per l'assistenza sociale, rappresentata dalla L.R. 41/2005 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" nella quale il settore dell'assistenza integrata socio-sanitaria toscana è normata in tutti i suoi aspetti.

A livello nazionale citiamo la L.133/2008 nella quale si stabilisce che l'assegno sociale, dall'anno 2009, viene erogato dall'Inps alle persone residenti legalmente in Italia da almeno 10 anni. Restano invariati gli altri requisiti: aver compiuto 65 anni, non avere altre forme di pensione e avere un reddito annuo che non supera i 5.317,65 euro. Per il 2009 l'importo dell'assegno sociale è pari a 409,05 euro. La L. 133/2008 prevede altresì la possibilità di usufruire di una "carta acquisti" a sostegno delle spese alimentari e domestiche di nuclei familiari disagiati.

E' infine opportuno, per una completa conoscenza dei benefici e delle agevolazioni, consultare la L. 22/12/2008 n. 203 (Finanziaria 2009)

### *2.3.2 Caratteristiche generali*

Relativamente all'anno 2008 l'approvazione della L.R. 18/12/2008 n. 66 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza" rappresenta certamente l'aspetto più importante e decisivo per un concreto cambiamento del sistema regionale dell'assistenza socio-sanitaria.

Le considerazioni di ordine generale che si possono trarre dall'esame di questa norma non possono che essere, nel loro complesso, positive: la legge appare uno strumento valido e innovativo nell'offerta di soluzioni ai molti e noti problemi legati all'assistenza delle persone non autosufficienti e disabili, spesso anziani, che rappresentano una larga fetta tra coloro che usufruiscono o che vorrebbero usufruire dei servizi di assistenza sociale.

Costretti a ricorrere all'inserimento in una struttura sanitaria, in particolar modo quando la permanenza nel proprio domicilio diventa pericolosa per la stessa incolumità personale o per carenza di un'assistenza domiciliare sufficiente, questi cittadini si sono trovati, fino ad oggi, ad affrontare liste di attesa insostenibili e inadeguate come risposta ad un bisogno che invece necessita di una presa in carico immediata e risolutiva.

Ma ciò, con la nuova L.R. n. 66/2008 sembra appartenere al passato.

Sono infatti chiari ed evidenti gli sforzi e le concrete e operative indicazioni della nuova norma per risolvere questo angosciante problema: offerta di risposte tangibili e diversificate, notevolmente aumentate in qualità e quantità rispetto a quelle attuali, che offrono un ampio ventaglio di appropriati riscontri alle molteplici esigenze, soprattutto attraverso i Piani di Assistenza Personalizzata "tagliati sulla persona" (interventi domiciliari ad hoc, contributi per acquisto servizi, idonei inserimenti in strutture residenziali e semiresidenziali).

Tre sono i punti fondamentali che possono essere individuati, intorno ai quali si articola la legge regionale per potenziare il sistema di assistenza alle persone non autosufficienti:

1) entro il 2010 azzeramento delle liste di attesa per l'inserimento degli anziani nelle residenze sanitarie assistite, 2) sostegno economico alle famiglie per far fronte ai costi necessari per un aiuto di assistenza domiciliare, che consenta il più a lungo possibile la permanenza dell'anziano al proprio domicilio, 3) un contributo mensile per facilitare l'assunzione di badanti, fornite di

regolare permesso di soggiorno e assunte con regolare contratto di lavoro.

Anche per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni ci sono importanti novità volte a favorire sia il primo approccio che la tempistica nell'erogazione: in sostituzione dei molteplici uffici, parte di competenza Asl parte dei Comuni, che spesso creavano disorientamento nei cittadini che volevano attivare richieste assistenziali, sono già operativi molti dei 295 sportelli previsti, distribuiti in tutto il territorio regionale, identificati come "Puntoinsieme" dove le famiglie possono rivolgersi per un primo ascolto da parte di personale professionalmente formato e ottenere l'attivazione della richiesta di assistenza, in conseguenza della quale, l'Unità di Valutazione Multidisciplinare, entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, sarà tenuta a presentare la risposta assistenziale ritenuta la più appropriata e condivisa con la persona interessata e i suoi familiari.

Importante ricordare inoltre che il Difensore Civico ha presentato alla competente Commissione consiliare le opportune osservazioni alla precedente proposta di legge n. 286/2008 per evidenziarne le criticità e offrire un apporto costruttivo alla stesura definitiva. Tra queste, maggiormente degna di menzione è quella relativa all'art. 14 comma 2 lett.c, dove si prevede che la quota di compartecipazione al costo della retta venga calcolata tenendo conto anche della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado. Ciò si pone in evidente contrasto con quanto stabilito dal D.Lgs n. 109/98 che, relativamente a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti stabilisce di evidenziare la situazione economica del solo assistito.

Questa modalità di richiesta di compartecipazione, se non verrà modificata, appare purtroppo destinata ad incrementare contenziosi giuridici tra cittadini, che continueranno ad avvalersi del D.Lgs n. 109/98 e della sentenza n. 2535/08 del Tar Toscana che ha dichiarato illegittime le richieste ai parenti degli assistiti, e Comuni, che nella nuova legge regionale probabilmente cercheranno un ulteriore punto di forza al loro operato.

Il Difensore Civico ha inoltre evidenziato l'opportunità di stabilire una data di scadenza anche per il completamento del procedimento assistenziale, così come è del resto correttamente prevista dall'art. 10 l'attivazione della procedura per la valutazione multidimensionale entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza; ciò al fine di evitare che risposte fornite ai cittadini con tempistiche troppo differenti determinino una erogazione dei servizi non omogenea rispetto alla data e al luogo nel quale la richiesta è stata inoltrata.

L'Ufficio ha infine evidenziato l'assenza degli strumenti per la valutazione della non autosufficienza. Dall'esperienza e dalle pratiche trattate infatti, sono molti i cittadini che lamentano, durante le visite di accertamento, un'esclusiva lettura della

documentazione sanitaria presentata, senza una reale verifica delle condizioni sanitarie del richiedente che possono essere effettuate soltanto attraverso un controllo diretto, da parte della Commissione, eseguito durante l'accertamento della gravità della patologia.

### *2.3.3 Residenze Sanitarie Assistite*

Delle 70 istanze ricevute dall'Ufficio per il settore dell'Assistenza Sociale, anche nel 2008 un numero importante, pari a 38 richieste di intervento, è stato inerente problematiche legate alle Residenze sanitarie assistite nei suoi diversi aspetti; con l'introduzione della nuova legge regionale n. 66/08 ci auguriamo che il prossimo anno le richieste dei cittadini in tal senso subiscano una forte diminuzione.

Sono state anche quest'anno registrate difficoltà dovute alla lunghezza delle liste di attesa per l'inserimento nelle strutture, oltre a ritardi nell'erogazione delle quote sanitarie regolarmente spettanti, che hanno creato disagi insostenibili sia agli assistiti che alle loro famiglie.

Resta purtroppo, anche nel 2008, la presentazione di istanze all'ufficio perché il Difensore Civico intervenga con quei Comuni che continuano a chiedere illegittimamente la partecipazione al costo della retta di parte sociale ai familiari degli assistiti tenuti agli alimenti dal Codice civile.

Preoccupante, poiché potrebbe essere sintomatico di una non idonea modalità comunicativa tra cittadini e istituzioni, è l'aumento di richieste di intervento per la mancata condivisione delle forme assistenziali "imposte" dai competenti Servizi, nel momento in cui questi non tengono conto che la normativa regionale prevede, per la stesura dei piani individualizzati di assistenza, che le scelte siano condivise con l'assistito o con la sua famiglia. Uno dei casi maggiormente segnalati è il mancato riconoscimento della necessità di inserire l'anziano non autosufficiente grave in una residenza sanitaria, in alternativa al quale viene proposta-imposta una forma inadeguata di assistenza domiciliare che crea nell'anziano un'assistenza carente, e nei familiari delle difficoltà enormi nella gestione delle normali attività quotidiane.

Un altro tipo di istanza in aumento è quella nella quale i cittadini si rivolgono all'ufficio per ottenere un intervento che consenta il trasferimento di una quota sanitaria regolarmente assegnata, da una provincia ad un'altra della regione. A titolo esemplificativo il caso di un anziano, residente nella provincia di Pistoia, al quale era stata assegnata la quota sanitaria, dopo alcuni mesi di lista di attesa, in una struttura del pistoiese; la famiglia, impossibilitata a tenere l'anziano a casa, in attesa dell'erogazione

della quota e con ingenti sacrifici, aveva già provveduto, accollandosi l'intero oneroso costo della retta, ad inserire il congiunto, (su consiglio del medico della Asl che aveva individuato una struttura nella provincia di Firenze particolarmente attrezzata per il tipo di patologia) in una residenza della provincia di Firenze. Spostare l'anziano avrebbe rappresentato certamente un peggioramento del già precario equilibrio psico-fisico faticosamente raggiunto. Tuttavia l'Asl di Pistoia non si rendeva disponibile ad un trasferimento della quota da una residenza della provincia competente a quella della provincia dove l'utente era già inserito. In questo caso, come in casi analoghi, il Difensore Civico interviene, spesso con risultati soddisfacenti, contattando i servizi competenti, ai quali viene chiesta una verifica della procedura seguita, con uno specifico richiamo al rispetto della normativa regionale per quanto concerne la motivazione delle scelte effettuate, cercando una collaborazione per trovare insieme nuove possibilità che portino a soddisfare le richieste del cittadino.

#### *2.3.4 Prestazioni alla persona*

Nel corso del 2008, le richieste di intervento per insoddisfazione dei cittadini, legate all'erogazione di prestazioni alla persona da parte dei Comuni, sono aumentate rispetto allo scorso anno, passando da 13 a 32 istanze.

E' opportuno ricordare che questo numero, come del resto tutti i dati numerici dell'assistenza sociale, se in senso assoluto possono apparire solo relativamente importanti, considerati nel loro sviluppo assumono una dimensione molto più significativa, in quanto bisogna tener conto che in Toscana la Difesa Civica locale è molto diffusa e pertanto molti disservizi con i Comuni, Enti principalmente competenti all'erogazione dei servizi di assistenza sociale, vengono trattati proprio dai Difensori Civici locali con una crescita esponenziale delle problematiche segnalate.

Per quanto riguarda la Difesa Civica regionale comunque, le istanze più numerose sono dovute, nel 2008, al mancato accoglimento di richieste di contributi alle famiglie, che si trovano in gravi difficoltà nel far fronte ai concreti bisogni quotidiani, quali il pagamento delle bollette, dell'affitto, dei mutui. Anche in questo caso il Difensore Civico cerca un contatto con il Servizio per analizzare attentamente la posizione del cittadino e valutare se esistono altri margini di intervento, oltre a quelli prospettati, per fornire un ulteriore aiuto concreto, riuscendo, frequentemente, ad ottenere il risultato sperato.

Si ripropongono sempre segnalazioni per un'inadeguata presa in carico dei soggetti anziani non autosufficienti, che, ancora in possesso di una residua autonomia, vivono al proprio domicilio, ma ai quali viene erogata un'assistenza non sufficiente a soddisfare il

bisogno minimo. Spesso viene lamentata sia l'insufficienza della quantità di ore erogata, sia, e forse ancora più incisiva per creare il disagio, la fascia oraria dell'erogazione, la quale non tiene conto delle esigenze di chi riceve il servizio ma solo delle logiche contrattuali ( per esempio la necessità di avere un operatore nelle ore serali, che aiuti a mettere a letto l'anziano, o nei giorni festivi, quando la solitudine si fa sentire maggiormente perché, se la domenica le persone che aiutano vengono a mancare perché usufruiscono del giusto riposo, i bisogni rimangono ugualmente presenti, tali e quali ai giorni feriali). Anche in questi casi l'intervento dell'Ufficio è volto, spesso con successo, al raggiungimento della modifica di erogazione conseguente ad una verifica della corrispondenza tra quanto previsto dalla normativa.

La condivisione dei Piani di Assistenza Personalizzata predisposti, elemento stabilito chiaramente sia dalla normativa statale che regionale, appare spesso disattesa e conseguentemente lamentata dai cittadini, che si rivolgono all'Ufficio, sempre più consapevoli che in questo modo vengono privati di un diritto, e pertanto sono sempre meno disposti a subire gli interventi assistenziali non condivisi per loro stessi e per i loro familiari. Al Difensore Civico viene chiesto ancora una volta un aiuto ad essere considerati soggetti legittimamente attivi nell'individuazione delle forme più idonee alla soddisfazione dei bisogni manifestati.

### *2.3.5 Invalidità civile*

Le istanze presentate all'Ufficio su temi legati all'invalidità civile sono state 37, con problematiche inerenti il mancato rinnovo dei parcheggi invalidi ai possessori del regolare "tagliando arancione" oppure per il mancato rispetto del DM n. 236/89 che prevede la riserva, nelle aree di parcheggio private, di posti auto riservati a persone disabili; in altri casi i cittadini si sono rivolti all'ufficio per chiedere un aiuto a sensibilizzare il sindaco del proprio luogo di residenza sul bisogno di vedersi assegnato un parcheggio riservato nominativo nei pressi dell'abitazione. E' il caso di un istante, invalido come altri due componenti della famiglia, per i quali era di grande aiuto ottenere un posto nominativo. Il sindaco aveva individuato un parcheggio invalidi generico, che l'istante trovava quasi sempre occupato, e, essendo residente in una città di mare, soprattutto nel periodo estivo il disagio risultava insopportabile. In questo caso, contattando l'amministrazione comunale, il Difensore Civico è riuscito a far ottenere al richiedente il parcheggio riservato nominativo.

Il collocamento mirato al lavoro è l'altro aspetto molto complesso e costante, che viene posto all'Ufficio. In questo ambito purtroppo l'intervento del Difensore Civico non ottiene con facilità

risultati positivi, sia perché gli utenti sono spesso persone che hanno un'età avanzata, o, se giovani, presentano forme importanti di invalidità, sia perché la legge lascia sempre aperta la possibilità, al datore di lavoro, di scegliere, sia pure nelle liste del collocamento mirato, le persone ritenute più idonee al soddisfacimento delle proprie aspettative imprenditoriali. In questi casi l'Ufficio, dopo aver chiesto una verifica della regolarità del procedimento, non può che cercare di spiegare alla persona lo spirito della legge, che crea un canale facilitato per l'incontro domanda/offerta, ma non può obbligare all'assunzione di una specifica persona.

### *2.3.6 Handicap*

11 le istanze presentate, tra le quali per lo più le richieste di agevolazioni nel rapporto di lavoro. Spesso i cittadini lamentano che le amministrazioni dalle quali dipendono non tengono conto dei diritti riservati dalla L.104/92 ai portatori di handicap, in particolar modo per l'assegnazione della sede di servizio o per le mansioni che vengono richieste al dipendente. In questi casi l'intervento del Difensore Civico presso l'amministrazione porta spesso positivi risultati nel trovare una collocazione soddisfacente per il lavoratore, che senza questo aiuto non sarebbe riuscito a rappresentare le proprie legittime necessità.

Anche la difficoltà di integrazione di minori nelle scuole è argomento proposto frequentemente all'Ufficio. E' innegabile che i continui tagli ai budget scolastici, comportano una difficoltà nell'assegnazione e nel mantenimento delle ore di sostegno o assistenza, ma quando ciò rischia di minare il regolare svolgimento delle attività didattiche dell'alunno disabile oppure di creare un ambiente per lui sfavorevole la situazione, divenuta intollerabile esige un intervento correttivo che si concretizza con un'azione collaborativa tra istituto e Difensore Civico per riportare la situazione a livelli accettabili.

Da quanto fin qui esposto nasce la riflessione che spesso, in questa materia, se si riesce a tenere alta l'attenzione su un problema, affrontato con spirito collaborativo tra le parti e analizzato in tutti i suoi aspetti, è possibile trovare soluzioni alternative positive anche in presenza di concrete difficoltà di ordine economico.

### *2.3.7 Barriere Architettoniche.*

Nel corso del 2008 sono state presentate all'Ufficio del Difensore Civico 7 richieste di intervento (pari allo 0,28%) in riferimento alla categoria "barriere architettoniche".

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 4, di cui 2 aperte nello stesso anno.

Le richieste presentate si riferiscono a problemi dovuti alla mancata erogazione dei finanziamenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche da parte dei Comuni, alla formazione delle graduatorie da parte degli enti locali, alla mancanza di spazi riservati ai disabili nei luoghi pubblici e aperti al pubblico.

Di particolare rilievo la segnalazione in questo settore dei problemi relativi alla accessibilità dei mezzi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano, per la cui soluzione questo Ufficio collabora con la Difesa Civica comunale.

Una problematica di carattere generale che si è affrontata e che è stata segnalata agli Uffici competenti riguarda la disciplina di cui alla L.R. n. 47/91 e al suo regolamento di attuazione DPGR n. 11/R del 2005.

Com'è noto la disciplina regionale si è inserita nel contesto normativo già delineato dalla L. n. 13 del 1989, che all'art. 10 prevede che il finanziamento degli interventi per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati venga effettuato sulla base di un fondo statale speciale, annualmente ripartito tra le regioni richiedenti e da queste tra i Comuni.

Lo stesso art. 10 prevede poi che nell'ipotesi in cui le somme attribuite non siano sufficienti a coprire l'intero fabbisogno, il Sindaco provvede a ripartirle, con precedenza per le domande presentate da portatori di handicap riconosciuti invalidi totali con difficoltà di deambulazione dalle competenti autorità sanitarie locali e, in subordine, tenuto conto dell'ordine cronologico di presentazione delle domande.

Con la conseguenza che, con riferimento alle domande presentate dai soggetti "invalidi parziali", a questo ufficio non risultano interventi finanziati a causa della mancanza dei fondi e del criterio di priorità definito dalla legge.

La disciplina regionale di cui alla L.R. n. 47/91 ha poi previsto all'art. 4 che la Regione finanzia con risorse proprie, determinate annualmente con legge di bilancio, l'esecuzione di opere e la realizzazione di interventi direttamente finalizzati al superamento e all'eliminazione delle barriere architettoniche delle civili abitazioni dove sono residenti disabili. A tal fine la Regione provvede ad assegnare attraverso il piano integrato sociale regionale le risorse ai comuni singoli o associati.

L'art. 10 bis della Legge regionale detta poi una norma transitoria relativa ai procedimenti pendenti ai sensi della L. n. 13/1989, prevedendo che la Regione approvi una graduatoria con la quale individua le persone disabili con invalidità totale non deambolanti ammesse al contributo per la realizzazione di opere dirette al superamento delle barriere architettoniche, tra coloro che hanno presentato domanda ai sensi degli articoli 8, 9, 10, 11, 12

della L.n. 13/1989 alla data del 1° marzo 2003. In base a tale graduatoria, la Regione anticipa ai Comuni le risorse già richieste allo Stato ai sensi dell'art. 10 della L.n. 13/1989 e dallo stesso non ancora erogate.

Oltre a questa ultima graduatoria, al momento in cui lo Stato ripartirà il fondo speciale di cui all'art. 10 della L.n. 13/1989, la Regione approva un'altra graduatoria con la quale individua le persone disabili con invalidità parziale ammesse al contributo per la realizzazione di opere dirette al superamento delle barriere architettoniche, tra coloro che hanno presentato domanda ai sensi degli articoli 8, 9, 10, 11, 12 della L.n. 13/1989 alla data del 1° marzo 2003. Si prevede poi che in relazione a questa graduatoria la Regione trasferisca ai comuni le risorse già richieste allo Stato ai sensi dell'art. 10 della L.n. 13/1989 quando lo Stato ripartirà il fondo speciale per le barriere architettoniche previsto dalla stessa legge.

Con la conseguenza che, ad avviso di questo Ufficio, la disciplina regionale, pur in generale positiva in quanto prevede un meccanismo più veloce ed efficiente di finanziamento degli interventi in materia, crei un'evidente disparità di trattamento, opportunamente segnalata agli uffici competenti, fra i soggetti "invalidi parziali" che abbiano presentato domanda tra il 1989 e il 2003 e coloro che, nonostante facciano parte della stessa categoria, abbiano presentato la domanda dopo tale data.

Per i primi infatti - che già, avevano visto le proprie domande non soddisfatte a causa della mancanza di fondi e del rispetto della priorità stabilita dalla L.n. 13 dell'89 - la disciplina regionale stabilisce che dovranno confidare sulla ripartizione del fondo speciale da parte dello Stato, cioè, alla luce dell'esperienza maturata, su un avvenimento quanto mai futuro e incerto.

Sotto questo profilo risulta poi particolarmente significativa poi la questione di due utenti che nel corso del 2004 hanno presentato tre richieste di contributo ai sensi della legge n. 13 del 1989 per l'abbattimento delle barriere architettoniche e che ancora, nonostante l'Amministrazione comunale le abbia ritenute con delibera "meritevoli di accoglimento", non sono state soddisfatte.

Nel caso di specie, alle domande in questione, essendo state presentate prima del 31/12/2004, si applicano per espressa previsione del regolamento di attuazione della disciplina regionale di cui al D.P.G.R. 11/R del 2005 (art. 12) le disposizioni di cui alla L.n. 13/89 e, in particolare gli artt. 8-12 della stessa. Come già ricordato, tali articoli prevedono che nel caso in cui le somme attribuite al comune non siano sufficienti a coprire l'intero fabbisogno, il Sindaco deve provvedere a ripartirle con precedenza per le domande presentate da portatori di handicap riconosciuti invalidi totali e, in subordine, tenuto conto dell'ordine di presentazione delle domande. Le stesse disposizioni prevedono poi

una clausola di salvaguardia in base alla quale le domande non soddisfatte nell'anno per insufficienza di fondi restano valide per gli anni successivi.

Ciò premesso, con riferimento alla singola questione il Comune interessato, verificata l'insufficienza dei contributi assegnati dalla Regione rispetto alle richieste presentate, si è semplicemente dichiarato "nella spiacevole situazione di non poter intervenire a favore dei soggetti esclusi dalla graduatoria", suggerendo al Difensore Civico di intervenire presso la Regione Toscana per verificare la possibilità di un intervento straordinario che dia finanziamento alle pratiche escluse.

Questo Ufficio, ricostruita la normativa in materia, ha dunque provveduto ad interpellare la Direzione Salute e politiche di solidarietà della Giunta della Regione Toscana, Settore Reti e servizi di protezione sociale e rimane in attesa di un riscontro.

## **2.4 Tutela degli immigrati**

### *2.4.1 Inquadramento generale*

L'attività dell'ufficio a favore dei cittadini comunitari e non, residenti e non, nel corso del 2008, si è come sempre svolta riguardo alle varie tematiche concernenti l'applicazione concreta della normativa sulla immigrazione e condizione giuridica dello straniero. Sono state aperte 45 pratiche, aventi per oggetto il ricongiungimento familiare, la concessione - o accertamento del possesso della cittadinanza (per matrimonio, residenza o discendenza), questioni inerenti l'assistenza sanitaria, le iscrizioni anagrafiche, lo stato civile, in generale l'applicazione delle procedure relative al rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno a vario titolo (famiglia, lavoro subordinato e autonomo), le questioni relative alle dichiarazioni di equipollenza dei diplomi conseguiti all'estero, l'ottenimento dei benefici economici connessi allo stato di invalidità, la tutela della maternità. I risultati conseguiti sono stati positivi nella maggior parte dei casi, grazie all'impegno della Difesa Civica e alla collaborazione degli enti coinvolti, che hanno preso atto delle nostre indicazioni.

Particolare rilievo per la nostra attività hanno rivestito le problematiche, già negli scorsi anni all'attenzione della Difesa Civica (v. Relazione 2007, pagg. 40 e 41), inerenti la pratica impossibilità per i soggetti provenienti da determinati Paesi (quali ad esempio la Somalia e l'Eritrea) titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione sussidiaria, di ottenere documentazione anagrafica e di stato civile da parte delle proprie

rappresentanze consolari, con le conseguenze negative e pressoché insormontabili che si ripercuotono in particolare sulla possibilità di ottenere dall'Ufficiale di Stato civile del Comune di residenza il nulla osta alle pubblicazioni matrimoniali, stante la pratica impossibilità di produrre la certificazione di cui all'art. 116 del Codice civile. Su questo problema, ancora aperto, si è lavorato tentando di approntare un metodo idoneo a sopperire alla mancanza di documentazione senza dover necessariamente intraprendere la strada del ricorso. Sulla base degli elementi scaturenti dai numerosi provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria a seguito dei ricorsi presentati avverso il diniego di pubblicazioni, abbiamo trasmesso una nota di richiesta di indicazioni ai Ministeri della Giustizia e dell'Interno. Negli ultimi giorni ci è giunta la risposta di quest'ultimo Dicastero, il quale ha specificato in sintesi che, qualora non sussistano convenzioni internazionali (es. Convenzione di Monaco del 5 settembre 1980, ratificata con la L950/1984, o ad esempio accordi bilaterali, come quelli stipulati con USA o Australia) in forza delle quali per i cittadini degli Stati - parte siano previste norme particolari legate alla impossibilità di ottenere certificazioni di stato civile (impossibilità legata alla inesistenza di un registro di anagrafe e stato civile in detti paesi), gli interessati dovranno "necessariamente ricorrere al Tribunale competente, ai sensi dell'art. 98 del Codice civile, presentando tutte le prove opportune per la dimostrazione dell'assenza di impedimenti al matrimonio" (prot. 509 del 19.1.2009 Area III - Stato Civile - Dip.to affari Interni e territoriali - Ministero dell'Interno). La via giurisdizionale risulta pertanto l'unica praticabile al momento per tali soggetti. La Difesa Civica, come già segnalato in passato, ha assistito gli interessati nella redazione del ricorso e ha fornito la domiciliazione per la relativa procedura, confermando che proprio in tema di tutela dei cittadini immigrati, si caratterizza quel ruolo della Difesa Civica di "garante dei soggetti deboli" che è stato posto alla base della creazione dell'istituto. Tale ruolo si sta svolgendo utilizzando ogni forma di intervento consentito dalla normativa in modo da rendere all'utenza un servizio pubblico e gratuito equivalente fin dove è possibile (ossia a livello stragiudiziale), nella sostanza e nel risultato conseguito, alla assistenza legale.

E' con apprezzamento che segnalo la emanazione della sentenza della Corte Costituzionale n.306 del 29 luglio 2008, che ha annullato per illegittimità l'art. 80, comma 19, L. 388/2000 (legge Finanziaria per l'anno 2001) e l'art. 9, comma 1, del D.Lgs. 286/1998 - come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 - nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in

possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. La Corte Costituzionale ha evidenziato che la restrizione – della quale peraltro, dal momento in cui la relativa norma è stata introdotta, la Difesa Civica ha chiesto la abolizione, anche in coordinamento con le difese civiche delle altre regioni – opera una discriminazione irragionevole, poiché basata esclusivamente sul possesso di un determinato reddito, ove invece il beneficio ha come esclusivi presupposti la totale inabilità al lavoro e la incapacità di deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita. La restrizione pertanto, come dice la Corte, contrasta “non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona (vedi, per tutte, le sentenze n. 252 del 2001 e n. 432 del 2005) – con l'art. 2 della Costituzione. Sotto tale profilo e per i medesimi motivi, la normativa censurata viola l'art. 10, primo comma, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello stato”.

In via generale però l'ultimo scorcio dell'anno appena trascorso ha visto un indubbio orientamento in senso restrittivo di quelli che sono i diritti civili e sociali delle persone immigrate. Si pensi alla nuova normativa in tema di ricongiungimento familiare, varata con il decreto legislativo n.168 del 3 ottobre 2008, che tra l'altro ha innalzato il livello minimo di reddito il cui possesso è da dimostrare per conseguire il nulla osta al ricongiungimento familiare con uno o più congiunti. Il relativo procedimento, com'è noto, è composto da due “macrofasi”, ossia la prima, relativa al rilascio del nulla osta, e quella successiva, relativa al rilascio del visto d'ingresso. La nuova normativa, oltre a creare nuove difficoltà alla effettività del diritto all'unità familiare, in base al principio generale del *tempus regit actum* ha agito anche sulle domande presentate anteriormente alla sua entrata in vigore, ove non fosse ancora stato emesso il nulla osta, ossia non si fosse ancora conclusa la prima macrofase.

L'orientamento restrittivo emerge anche dal progetto di legge cosiddetto “Pacchetto Sicurezza”, attualmente al vaglio delle istituzioni. In particolare, colpisce la previsione della abrogazione di cui alla disposizione del vigente comma 5 art. 35 del Decreto Legislativo n.286 del 1998, nella parte in cui prevede che “l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo

di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano". La Difesa Civica ha sostenuto la segnalazione ricevuta dall'Ordine dei Medici della Provincia di Firenze e ha sottolineato agli organi politici regionali la necessità di esprimersi in senso negativo sulla previsione, contraria al diritto alla salute – individuale e collettiva – prima che alla deontologia medica. Si auspica che il coro unanime di critiche sortirà l'effetto di lasciare in vita una norma di civiltà.

Infine è da riportare la restrizione operata dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione, con modificazioni, del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, la quale all'art. 20 comma 10 ha tra l'altro limitato la erogazione dell'assegno sociale (oltre che ai cittadini italiani, comunitari con soggiorno superiore a tre mesi, stranieri rifugiati politici o che godono di protezione sussidiaria) agli stranieri extracomunitari o apolidi titolari di "carta di soggiorno", o del "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo" (permesso che ha sostituito la "carta di soggiorno" stessa). Non si può che esprimere una forte perplessità al riguardo di tale previsione, essendo che per il rilascio della carta di soggiorno occorre dimostrare un reddito pari almeno all'importo dell'assegno sociale.

Devo infine fare riferimento alla proposta di legge regionale in materia di immigrazione, che nella relazione del 2007 citammo per riferire delle nostre osservazioni (trasmesse agli uffici della Giunta che si stavano occupando della stesura del testo) tese all'inserimento di una norma – assente nella proposta – che facesse espresso riferimento all'attività della Difesa Civica in materia di assistenza e consulenza a favore dei cittadini immigrati, norma che a oggi è contenuta nell'art. 19 LR n.22 del 1990. Tale previsione è necessaria non solo e non tanto a titolo di riconoscimento di un'attività ormai consolidata, ma soprattutto per fornire una forma di "legittimazione" per il nostro operato, da far valere nei confronti degli organi statali, riferimento essenziale in tema di immigrazione. Giunta quest'autunno la proposta di legge al Consiglio Regionale per l'iter di approvazione, abbiamo constatato che la norma richiesta non era stata inserita. Abbiamo pertanto rinnovato le nostre osservazioni e fatto istanza di essere chiamati alle prossime consultazioni in Commissione.

#### *2.4.2 Casistica*

##### *I titoli di soggiorno per lavoro e ricongiungimento familiare*

Sono state numerose le pratiche relative alle istanze di rilascio e di rinnovo dei permessi di soggiorno, e di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Spesso si è trattato di effettuare un'istanza di rilascio di permesso

di soggiorno provvisorio, in attesa della data fissata (a distanza anche di molti mesi) per la consegna del titolo di soggiorno, allo scopo di consentire agli interessati di transitare nello spazio Schengen, per soggiornare temporaneamente in altri Paesi UE (per motivi ad esempio di visita a parenti, o per sottoporsi a cure particolari), o per rientrare nel Paese di origine per una qualche necessità, stante che il transito nello spazio Schengen con la sola ricevuta postale della presentazione della domanda di rilascio e/o rinnovo del titolo di soggiorno non è consentito, se non in precisi periodi fissati con provvedimento del Governo.

E' notorio che le domande di nulla osta per lavoro autonomo o subordinato effettuate sulla base del decreto flussi 2007, che dovevano essere trasmesse ai vari Sportelli Unici per l'Immigrazione col sistema telematico dal 15 dicembre 2007 in poi in determinati giorni, detti "click days", sono state istruite nel corso del 2008 (durante il quale non è stato emanato un nuovo decreto flussi, ma è stata riaperta la graduatoria del 2007, con provvedimento che imponeva al datore di lavoro, se straniero, di confermare on line la domanda già effettuata solo se in possesso della carta di soggiorno - peraltro è da segnalare che tale norma, contenuta in decreto ministeriale, è stata annullata per illegittimità in sede di ricorso giurisdizionale dal TAR Lombardia, con l'effetto di rimettere in discussione l'intera graduatoria). Infatti nel corso di quest'anno ci sono state prospettate, tra coloro i quali si trovavano in attesa del nulla osta, richieste di intervento a fronte del ricevimento della comunicazione ex art. 10-bis L241/90 del SUI contenente i motivi ostatici all'accoglimento dell'istanza e, quindi, una sorta di "avvertimento" della probabilità dell'esito sfavorevole del procedimento.

In particolare, ci siamo occupati di un caso in cui il datore di lavoro aveva ricevuto tale comunicazione per avere la Questura espresso parere negativo in quanto, come appurammo, la persona che doveva conseguire il nulla osta aveva subito una condanna per reati "attinenti agli stupefacenti". *In tale caso, la vigente normativa di cui all'art. 4 comma 3 Dlgs286/98, qualora il richiedente incorra in una delle fattispecie ivi descritte, vincola la Questura a esprimere parere negativo all'istanza di nulla osta al lavoro subordinato, essendo che il legislatore non ha lasciato all'Autorità procedente alcuno spazio di valutazione complessiva del soggetto. In sede di osservazioni, tuttavia rilevammo che la vigente normativa è stata introdotta dall'art. 4 comma 1 lett.b) della legge n. 189 del 30 luglio 2002, pubblicata in GU il 26 agosto 2002 (c. d. Bossi-Fini), mentre la sentenza di condanna emessa nei confronti dell'interessato era divenuta definitiva in un momento anteriore alla entrata in vigore della richiamata disposizione. Tale norma, poiché mancante di elementi oggettivi dai quali possa desumersene in modo non equivoco la retroattività, dispone esclusivamente per il futuro. Del resto, anche il Ministero dell'Interno, con circolare emanata con messaggio telegrafico dd. del 9 settembre 2003, ha specificato che la norma in questione non può essere retroattivamente applicata dall'Autorità di P.S. Invitammo pertanto la Questura e il SUI ad applicare, nel*

*caso in esame, la disciplina previgente alla L189/2002, in base alla quale le sentenze di condanna a carico dello straniero non obbligano automaticamente l'Autorità di Polizia al diniego di rilascio e/o rinnovo, o alla revoca del permesso di soggiorno, ma costituiscono solo un elemento della valutazione complessiva, da effettuarsi ai sensi dell'art. 5 comma 5 del Dlgs286/98, che spetta al Questore e che deve estendersi, ai sensi della circolare sopra richiamata, all'esame della condotta complessiva del soggetto e del suo inserimento sociale (cfr. per tutte TAR Sicilia sez. II n.756/2007; Trib. Giust. Amm.va Trentino Alto Adige n.107/2006). Il soggetto, nel caso di specie, aveva ottenuto dal Tribunale di Sorveglianza la revoca della misura di sicurezza dell'espulsione (a suo tempo irrogatagli con la sentenza unitamente alla condanna alla detenzione), per aver questo espresso giudizio di cessazione della pericolosità sociale del soggetto. Inoltre il Tribunale di Sorveglianza aveva recentemente notificato all'interessato provvedimento di estinzione della pena detentiva e di ogni altro effetto penale della condanna, essendosi concluso positivamente l'affidamento in prova al servizio sociale a suo tempo concesso in alternativa alla pena detentiva. Si fece notare in subordine che, poiché "effetto penale" della condanna consiste in ogni sua conseguenza giuridica di carattere afflittivo diversa dalle pene accessorie, anche nel caso che si fosse ritenuto retroattivo il comma 3 art. 4 Dlgs286/98 nella sua attuale formulazione, il citato provvedimento del Tribunale di Sorveglianza sarebbe stato da considerarsi idoneo a farne venir meno la applicabilità al caso del soggetto in esame. Chiedemmo pertanto di riesaminare la posizione del soggetto alla luce dei rilievi esposti, in base ad una sua valutazione complessiva ai sensi dell'art. 5 comma 5 del Dlgs286/98 o, in subordine, in base alla dichiarata estinzione degli effetti penali della condanna. La Questura e il SUI hanno espresso parere positivo, e il nulla osta al lavoro subordinato è stato rilasciato. Attualmente il soggetto, in possesso del nulla osta, si trova in attesa di ottenere il rilascio del visto d'ingresso per lavoro subordinato da parte della rappresentanza consolare italiana nel suo Paese.*

*Abbiamo effettuato osservazioni a fronte di comunicazioni di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art. 10-bis L241/90 anche in procedure relative al rilascio del nulla osta per ricongiungimento familiare, in particolare in un caso, in cui il motivo risiedeva nel fatto che la relativa istanza era stata presentata oltre un anno dalla scadenza del vecchio permesso di soggiorno per cure mediche del quale l'interessata infatti era stata fornita poiché in attesa della figlia, nata a Firenze e iscritta sul permesso di soggiorno della madre. Nel frattempo, era stato rinnovato il permesso di soggiorno per lavoro autonomo del padre della bambina, e alla bambina era stato rilasciato il permesso a questo allegato. I genitori avevano poi contratto matrimonio in Italia. L'interessata aveva creduto di poter presentare domanda di ricongiungimento alla propria famiglia solo dopo aver contratto matrimonio. Infatti, dopo la celebrazione aveva provveduto a raccogliere tutta la documentazione occorrente per effettuare la domanda e depositarla, mentre avrebbe ben potuto chiedere la conversione del proprio permesso di soggiorno per cure mediche antecedentemente alla sua scadenza. La presentazione della domanda a un anno dalla scadenza del vecchio titolo era pertanto da attribuire alla erronea convinzione dell'interessata di dover preliminarmente contrarre matrimonio. Pur nella consapevolezza*

che ignorantia legis non excusat, facemmo presente al SUI che l'interessata era già in possesso di tutti i requisiti per chiedere il rilascio di permesso di soggiorno per motivi familiari, prima della scadenza del suo vecchio titolo di soggiorno rilasciato per gravidanza e puerperio, e chiedemmo al SUI di decidere sull'istanza dell'interessata tenendo presente che la sua situazione concreta constava, e constava già prima della scadenza del vecchio titolo, di tutti presupposti per chiedere il ricongiungimento, considerando con priorità l'interesse della bambina ai sensi del comma 3 art. 28 Dlgs286/98. Il SUI ha accolto le nostre osservazioni ed è stato rilasciato alla signora il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare.

#### *I cittadini comunitari*

Ci siamo occupati delle problematiche relative alla applicazione delle nuove disposizioni sui cittadini comunitari relativamente alla "dichiarazione di diritto di soggiorno permanente", in particolare di un caso in cui a una cittadina britannica residente da nove anni in Italia, al trasferimento da un comune a un altro, era stata immediatamente rilasciata la attestazione di richiesta di iscrizione anagrafica (con indicazione della dimora abituale) di cittadino UE, ai sensi del comma 2 art. 9 Dgls30/2007, attuativo della Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ma per dare seguito alla pratica le era stato chiesto il rinnovo della carta di soggiorno di cittadino UE, scaduta il 10 gennaio 2008. L'interessata risultava essere residente in Italia a far tempo dal 1998, come dimostrava il certificato storico di residenza rilasciato dall'Anagrafe del Comune di provenienza, e come risultava dal titolo di soggiorno che, di durata quinquennale (in conformità alle disposizioni legislative e regolamentari di cui al DPR54/2002 in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini UE vigenti anteriormente al Dgls30/2007), era stato rinnovato fino alla scadenza del 10 gennaio 2008. Rilevammo che il Decreto Legislativo n.30 del 2007, art. 25 comma 2, ha abrogato espressamente il DPR54/2002, e costituisce la disciplina di riferimento per il diritto di soggiorno dei cittadini comunitari residenti sul territorio italiano e dei loro familiari. In particolare, la nuova disciplina non prevede il possesso di alcuna carta di soggiorno per i cittadini di uno Stato membro che intendano iscriversi all'Anagrafe di un Comune e dimorare in Italia per un periodo superiore a tre mesi (salva la esibizione del passaporto o documento equipollente, la verifica della abitualità della dimora, e del possesso di determinate condizioni per la prima iscrizione), come fu chiarito, ancor prima della attuazione della Direttiva, dal Ministro dell'Interno con la Circolare n.38 del 18 ottobre 2006. Ne

consegue che, in base alla disciplina oggi vigente, il cittadino UE non è più tenuto ad alcun rinnovo del titolo di soggiorno eventualmente posseduto ai sensi della precedente normativa. In particolare, non possono più applicarsi ai cittadini UE le disposizioni di cui al DPR223/1989 (Regolamento anagrafico della popolazione residente) nella parte in cui subordinano iscrizioni anagrafiche o rinnovi (ad esempio, v. comma 3 art. 7) al possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità. Nel caso che interessava, pertanto, il titolo di soggiorno posseduto sino ad allora dalla esponente e scaduto in data 10 gennaio 2008 (peraltro il giorno successivo la presentazione della domanda di iscrizione anagrafica) non doveva, né avrebbe potuto, essere rinnovato, e la signora aveva diritto alla iscrizione anagrafica nel comune dove aveva deciso di dimorare abitualmente, salva la esibizione del passaporto e la verifica della abitualità della dimora nei modi consueti, poiché la sua non è una prima dichiarazione di soggiorno. Infatti la signora, per essere residente da nove anni in Italia, aveva ampiamente maturato il "diritto di soggiorno permanente". Recita l'art. 14 del Dlgs30/2007 che il cittadino UE che "chi ha soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale, ha diritto al soggiorno permanente non subordinato alle condizioni previste dagli articoli 7, 11, 12 e 13". Tale disposizione è omologa a quella contenuta nell'art. 16 comma 1 della Direttiva 2004/38/CE, che recita: "Il cittadino che abbia soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato. Tale diritto non è subordinato alle condizioni di cui al capo III". E l'art. 16 del medesimo decreto legislativo dispone che "a richiesta dell'interessato, il Comune di residenza rilascia al cittadino UE un attestato che certifichi la sua condizione di titolare di diritto di soggiorno permanente. L'attestato è rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta corredata dalla documentazione atta a provare le condizioni di cui all'art. 14". Avendo l'interessata fornito ampia prova della residenza in Italia per almeno un quinquennio, il Comune doveva accettare la domanda e rilasciare l'attestazione soggiorno permanente entro trenta giorni, come peraltro ribadito dalle Circolari del Ministero dell'Interno n. 19 del 6 aprile 2007 e n.39 del 18/07/2007.

La segnalazione di un cittadino britannico coniugato con una cittadina non comunitaria ma, come tale, in possesso della carta di soggiorno per familiare di cittadino dell'Unione, prevista dall'art. 10 del decreto legislativo n.30 del 2007 (attuativo della direttiva 2004/38CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), rilevava che all'aeroporto, mentre i coniugi si accingevano a partire per un soggiorno nel Regno Unito, la Polizia di Frontiera italiana aveva chiesto alla signora di esibire il visto d'ingresso. L'interessato lamentava la violazione dell'art. 4 del

decreto citato, che dispone al comma 1 che "il cittadino dell'Unione...e i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro...hanno diritto di lasciare il territorio nazionale per recarsi in un altro Stato dell'Unione", e che Il comma 2 dell'art. 5 (corrispondente all'art.5(2) della direttiva), per l'ingresso nel territorio nazionale dei familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, dopo aver previsto, ove richiesto, l'obbligo di visto d'ingresso, dispone che "il possesso della carta di soggiorno di cui all'art. 10 in corso di validità esonera dall'obbligo di munirsi del visto". Accertammo che le autorità britanniche non potevano riconoscere la carta di soggiorno italiana della signora, poiché il governo inglese non ha aderito alla parte del Trattato Schengen che prevede il mutuo riconoscimento, da parte degli Stati Membri, delle rispettive carte di soggiorno. Sarebbe stato valido, in mancanza di visto, solo il cosiddetto "EEA family permit", considerato idoneo dalle Autorità Britanniche. L'accertamento ha consentito di stabilire che nessun appunto era ascrivibile né alla Polizia di Frontiera né al vettore, essendo che la prima deve verificare la regolarità dei documenti per l'espatrio, e che il vettore (compagnia aerea) è responsabile nei confronti del Paese di destinazione sia per il tipo di documento usato, sia per il rispetto dell'obbligo di visto, ove richiesto, come nel caso in esame, non avendo il Governo Britannico aderito all'accordo Schengen per la parte inerente al riconoscimento reciproco dei titoli di soggiorno di lunga durata rilasciati ai cittadini non UE parenti di cittadini comunitari.

#### *I visti d'ingresso*

Le problematiche inerenti al rilascio dei visti di ingresso hanno spesso comportato solleciti – trasmessi per fax e per posta elettronica – volti a ottenere la prenotazione degli appuntamenti presso le rappresentanze diplomatiche o consolari per effettuare la domanda.

Sono state anche poste questioni inerenti al rifiuto di rilascio, come in un caso in cui era stato immotivatamente rifiutato un visto d'ingresso per affari a un gruppo di cittadini cinesi invitati da un imprenditore allo scopo di constatare di persona la consistenza della fornitura richiesta, trattandosi di una notevole quantità di merce, in base a un contratto di fornitura stipulato per la durata di cinque anni. La richiesta di visto per affari era stata corredata da tutta la documentazione necessaria, compresa copia dei biglietti aerei di andata e ritorno e della prenotazione alberghiera. Pur consapevoli della deroga all'obbligo di motivazione in caso di diniego di rilascio di questa tipologia di visto (per il disposto di cui al comma 2 art. 4 TU 286/98), e pur consapevoli della avvenuta decorrenza dei termini per la presentazione del ricorso al TAR del Lazio, tuttavia chiedemmo alla rappresentanza consolare di

riconsiderare la domanda. Il non permettere ai compratori di fare ingresso in Italia stava infatti creando gravi difficoltà all'azienda italiana invitante, che aveva messo a disposizione una prima ingente fornitura per un importo notevole, come risultava dalla fattura emessa "proforma", in attesa della apertura di ordine di credito. Inoltre, fu fatto considerare che le persone invitate svolgevano nel proprio Paese attività lavorativa, e che non avevano alcun interesse a violare le nostre disposizioni su ingresso e soggiorno. Il visto per affari fu prontamente rilasciato.

#### *Le madri immigrate e il "bonus bebè"*

E' noto che l'art. 74 del Decreto legislativo n.151 del 2001, "TU delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità a norma dell'art. 15 L53/2000", stabilisce il diritto all'assegno di maternità a favore delle madri non destinatarie di indennità di maternità già erogate nell'ambito di un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo o di libera professione, fino alla concorrenza della cifra prevista (salvo comunque il diritto in questi casi, qualora l'indennità percepita sia inferiore all'importo dell'assegno, alla quota differenziale). La norma sopra citata, al fine dell'ottenimento del beneficio, richiede, oltre al possesso dei requisiti economici (v. commi 4 e 5), la cittadinanza italiana o comunitaria, oppure, per la cittadina straniera non UE, il possesso della carta di soggiorno. La buona prassi instauratasi presso le amministrazioni comunali consente di fare istanza per l'ottenimento dell'assegno anche alle madri non ancora in possesso di carta di soggiorno, che però ne abbiano fatto domanda, salva l'effettiva decorrenza dell'assegno dal momento della validità della carta di soggiorno.

In un caso a noi prospettato, il Comune di residenza non aveva nemmeno fatto fare la richiesta per l'assegno all'interessata, poiché non in possesso della carta di soggiorno al momento della domanda. Rilevammo che il ritardato effettivo rilascio della carta di soggiorno non può essere considerato motivo ostativo alla possibilità di fare domanda per ottenere il beneficio in parola. Infatti, l'interessata aveva fatto richiesta del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo anteriormente alla nascita del bambino. E subito dopo la nascita l'interessata aveva la facoltà di effettuare la domanda di assegno di maternità, la erogazione del quale sarebbe stata sospesa fino alla data di validità della carta di soggiorno. Il comune in questione ha accolto le nostre osservazioni.

In un altro caso non era stata fatta fare la domanda per l'assegno di maternità, perché il Comune di residenza dell'interessata, coniugata con cittadino italiano, era in possesso non di carta di soggiorno, ma di permesso di soggiorno. Tuttavia, a ben guardare, risultava che il permesso di soggiorno del quale

l'interessata si trovava in possesso – avendo una scadenza quinquennale – pur riportando la dicitura “permesso di soggiorno” concretava in realtà una vera e propria “Carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell’Unione”, ossia la c.d. “Carta di soggiorno comunitaria”, ai sensi del comma 1 art. 10 D.lgs 30/2007, titoli che ancora non avevano potuto essere stampati per non avere il Ministero approvato i modelli. La Questura condivise la nostra impostazione, e il Comune ha consentito all'interessata di presentare la domanda per l'assegno di maternità.

## **2.5 Governo del territorio**

Nel corso del 2008 sono state esaminate 265 richieste di intervento, dato che conferma un trend di progressiva crescita del numero di questioni segnalate rispetto agli anni precedenti (208 pratiche aperte nel 2007; 194 nel 2006).

Anche per questo anno si registra la prevalenza delle questioni urbanistiche, che rappresentano sostanzialmente il 50% del totale del settore. Numerose anche le questioni segnalate in materia di ambiente (con un valore intorno al 35%) rispetto alle problematiche relative all'edilizia pubblica e privata (14%), ai lavori pubblici ed agli appalti pubblici (che costituiscono insieme circa l'1%).

Più precisamente sono 134 le istanze presentate in materia di edilizia e urbanistica, 94 quelle in tema di ambiente, 35 quelle relative a problematiche di edilizia pubblica e privata, 2 con riferimento alle materie dei lavori e appalti pubblici.

Nel settore “urbanistica” risultano prevalenti le istanze presentate con riferimento a problemi di viabilità (25), per questioni inerenti il rilascio di permessi di costruire e denunce di inizio attività (21). Numerose anche le pratiche aperte con riferimento agli abusi edilizi e alle procedure di sanatoria (13), in materia di vigilanza urbanistico edilizia (10), quelle relative a questioni di pianificazione territoriale (11) e di sistemazione delle aree urbane (10), quelle riguardanti specificamente le problematiche dei parcheggi e dei passi carrabili (9).

In materia di ambiente la maggior parte degli interventi attivati riguarda la valutazione delle interazioni delle attività produttive con il territorio e con gli insediamenti abitativi. Significativo il numero delle questioni segnalate relative a problematiche connesse a fenomeni di inquinamento per lo più provenienti da impianti industriali e attività commerciali (34) e quello delle pratiche attinenti al controllo dell'igiene pubblica (18). Numerose anche le pratiche aperte con riferimento al problema della gestione dei rifiuti (14).

Nel settore dell'edilizia pubblica e privata particolare menzione meritano le istanze presentate in riferimento alle procedure relative agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (16). Di queste 6 sono state aperte con riferimento al problema della cessione in proprietà di tali alloggi, 7 alla questione della manutenzione ordinaria e straordinaria, 3 all'assegnazione degli stessi.

Con riferimento agli istanti si evidenzia un cospicuo numero (18) delle istanze presentate da soggetti associati, quali comitati di cittadini e associazioni, nonché delle istanze in cui il Difensore Civico regionale è stato chiamato in causa dai Difensori Civici locali (17).

Per quanto riguarda 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 (in particolare, della Direzione generale politiche territoriali e ambientali, chiamata ad intervenire in 42 casi), dell'ARPAT (19), delle Aziende sanitarie (20). Ad esse si aggiungono le amministrazioni comunali e provinciali ancora prive di un Difensore Civico (e ovviamente la Provincia di Firenze per cui il Difensore Civico regionale è per convenzione chiamato ad esplicare il ruolo di Difensore Civico), le Soprintendenze della Toscana, le ex ATER, le Autorità di Ambito e i soggetti gestori del servizio idrico integrato, i soggetti gestori degli Aeroporti presenti sul territorio regionale.

Numerosi i casi (75) in cui nella gestione delle istanze il Difensore Civico regionale ha collaborato con la rete della Difesa Civica locale in considerazione del fatto che le questioni segnalate hanno riguardato sotto diversi profili problematiche di competenza sia del Difensore Civico regionale sia dei Difensori Civici locali.

Da ultimo, con riferimento alla ripartizione delle istanze in base al luogo nel quale si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, si evidenzia che la maggior parte delle questioni si riferisce al territorio della provincia di Firenze (101 istanze presentate di cui ben 60 nel capoluogo). Seguono i territori delle province di Grosseto (27), di Lucca e di Pistoia (entrambe 22), di Livorno (21), di Pisa (16); di Siena (15), di Arezzo (14), di Massa (13), di Prato (6).

Le pratiche chiuse nel corso del 2008 sono state in questo settore 256, di cui 126 sono state quelle per cui l'istruttoria è stata aperta nel 2008. In particolare, 115 (pari a circa il 45%) quelle nel settore urbanistico (di cui 50 aperte nel 2008); 99 (pari a circa il 39%) quelle in materia ambientale (di cui 51 aperte nel 2008), 39 (pari a circa il 15%) quelle in materia di edilizia pubblica (di cui 24 aperte nel 2008).

### 2.5.1 Urbanistica

Si espongono di seguito alcune delle problematiche di maggior interesse esaminate nel corso del 2008.

#### *Intervento edilizio (costruzione piscina pertinenziale) in Comune in regime di salvaguardia*

L'art. 39 della L.R. n. 5/95, come modificato, prevede infatti che, decorse *"le scadenze di cui al comma 1[rectius: cioè di quelle previste per l'adozione del piano strutturale] e fino alla data della pubblicazione sul BURT dell'atto d'adozione del Piano strutturale, la concessione ad edificare è rilasciata esclusivamente nei casi di cui all'art. 31, commi 1, lett. a), b), c), d), della L. n. 457 del 1978"*, cioè per gli interventi di manutenzione ordinaria, per gli interventi di manutenzione straordinaria, per quelli di restauro e di risanamento conservativo, nonché per quelli di ristrutturazione edilizia.

Sotto questo profilo viene in evidenza la deliberazione della Giunta regionale toscana n. 118 del 10 febbraio 2003 "Circolare illustrativa dell'art. 39 della legge regionale n. 5/95 modificata con legge regionale 31 gennaio 2001, n. 7" che con riferimento al regime degli interventi in zona agricola dei Comuni sottoposti a regime di salvaguardia prevede che *"Restano pertanto esclusi, ancorché previsti da adeguamenti dello strumento urbanistico vigente ai sensi dell'art. 4, comma 1, gli interventi relativi alla realizzazione di impianti sportivi con carattere pertinenziale a servizio degli edifici esistenti, quali piscine, campi da tennis ecc."*.

Con la conseguenza che, ad avviso di questo Ufficio, gli interventi di costruzione di piscine nelle zone agricole dei comuni in regime di salvaguardia, sulla base della disciplina in materia sarebbero sempre esclusi, anche quando si tratta di impianti aventi carattere pertinenziale a servizio degli edifici esistenti.

Su questa conclusione l'Ufficio ha poi provveduto a chiedere una interpretazione anche alla Direzione generale delle politiche territoriali e ambientali, Settore indirizzi per il governo del Territorio, che ha però fornito un'indicazione interpretativa diversa.

Secondo la Direzione, infatti, dato che l'art. 39 della l. n. 5/95 prevede che possano essere eseguiti in regime di salvaguardia gli interventi sul patrimonio edilizio esistente fino alla ristrutturazione edilizia, il "punto da chiarire è quando una piscina pertinenziale può essere qualificata come ristrutturazione edilizia e quando invece ecceda tale categoria di intervento".

A tal proposito appaiono determinanti i consolidati indirizzi giurisprudenziali della Corte di Cassazione del Consiglio di Stato e dei Tar.

In particolare, la Cassazione penale, sez. III, nella sent. n. 46758/2004, ha fatto riferimento al consolidato orientamento della

Corte stessa, secondo cui la pertinenza urbanistica si configura laddove l'opera appare preordinata a soddisfare un'oggettiva esigenza dell'edificio principale, funzionalmente ed oggettivamente inserita a servizio dello stesso, sfornita di autonomo valore di mercato e dotata di un volume minimo, tale da non consentire anche in relazione alle caratteristiche dell'edificio principale, una sua destinazione autonoma e diversa da quella a servizio dell'immobile cui accede. La Corte nella medesima sentenza ha poi richiamato i due criteri per la definizione di pertinenza indicati dal D.P.R. n. 380 del 2001: il rinvio agli strumenti urbanistici comunali e l'esclusione comunque della natura pertinenziale ove l'opera sia costituita da un volume che superi il 20% dell'edificio principale.

Anche il Consiglio di Stato a tal proposito ha precisato che si intendono per pertinenze, a sensi dell'art. 817 c.c., "le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa" e che "una piscina, collocata in una proprietà privata e posta al servizio esclusivo della stessa, non abbia una sua autonomia immobiliare e sia invece destinata appunto a determinare un qualcosa che si pone al servizio dell'immobile principale è vicenda effettivamente abbastanza evidente" (Cons. Stato, sez. IV, 14 agosto 2006, n. 4780; nello stesso senso Tar Veneto, sez. II, sent. n. 3489 del 2007).

Sulla base di questo orientamento, la Direzione generale ha dunque concluso che se la piscina è realizzata a servizio di un edificio principale ed è ad esso connessa e proporzionata in maniera tale da non consentirne un'autonoma e indipendente utilizzazione, nonché è priva delle caratteristiche dell'impianto sportivo, essa non costituisce nuova costruzione e rientra dunque nella categoria della ristrutturazione edilizia, con la conseguenza che è realizzabile anche in regime di salvaguardia, fatte salve le norme di piano in vigore e tutte le altre disposizioni che regolano l'attività edilizia.

Considerando che la l.r. n. 5/95 ha limitato l'attività edificatoria nei casi di cui all'art. 39 alla ristrutturazione edilizia e che la l.r. n. 1/05 definisce le opere pertinenziali come realizzabili nell'ambito della ristrutturazione edilizia, la circolare n. 118/2003 va dunque letta, ad avviso della Direzione generale, "nel senso di chiarire quello che la legge ha stabilito e non può essere messo in discussione che l'art. 39 consente gli interventi di ristrutturazione edilizia"La legge non consente dunque la realizzazione di opere suscettibili di autonoma utilizzazione o con una consistenza tale da oltrepassare il concetto di pertinenza in senso proprio.

Con la conseguenza che quando nella circolare si parla di impianti pertinenziali come di manufatti a corredo di immobili esistenti (e perciò qualificati come pertinenziali) ci si riferisce a manufatti che non hanno le caratteristiche della pertinenza in senso proprio, così come individuati dalla giurisprudenza consolidata in materia.

## *Esproprio terreni per realizzazione SGC Firenze Pisa Livorno*

Risultano ancora in via di perfezionamento numerose procedure di esproprio avviate da ANAS in occasione dei lavori di realizzazione della SGC Firenze Pisa Livorno (nonché di altre strade appartenenti all'ex demanio statale in seguito trasferite alla Regione Toscana), in attesa che si dia luogo agli adempimenti relativi al frazionamento delle particelle, necessario per l'aggiornamento delle mappe catastali (al Difensore Civico sono giunte due segnalazioni ma il problema sembra essere di portata più generale). L'incompleto sviluppo della procedura ha impedito il trasferimento del titolo di proprietà, dai privati al demanio stradale, con grave pregiudizio per gli espropriati che da molti anni, pur trovandosi nell'impossibilità di disporre del bene (anche ai fini commerciali) risultano comunque soggetti passivi delle imposte gravanti sui terreni. In altre fattispecie, e sempre in attesa del frazionamento, le particelle sono state per l'intero intestate ad ANAS anche se solo una parte di esse risulta espropriata.

Posta pertanto la necessità di assicurare la definizione delle procedure amministrative, sono sopravvenute difficoltà nell'individuazione dell'Ente pubblico competente, considerato che tutti i Soggetti potenzialmente coinvolti (ANAS e Regione Toscana) hanno escluso di avere responsabilità al riguardo.

A seguito del DPCM 21 febbraio 2001, ANAS ha trasferito alla Regione Toscana (con verbali di contenuto analogo sottoscritti sempre nel 2001) le strade di interesse regionale e le loro pertinenze. Tuttavia, mentre i beni identificati negli elenchi allegati ai verbali di consegna sono stati trascritti in proprietà dalla Regione, per la restante parte dei terreni - ugualmente oggetto di esproprio ma non inclusi in tali elenchi (presumibilmente perché non costituenti strada o pertinenza) - la trascrizione non è stata possibile trattandosi di immobili non censiti.

Il contenzioso è sorto dunque per l'identificazione del soggetto competente - Regione o ANAS - per il completamento dell'iter amministrativo necessario per il perfezionamento delle pratiche e per l'aggiornamento dei dati catastali. Il contrasto si fonda su una differente interpretazione delle disposizioni contenute nel verbale di consegna dei beni sottoscritto nel settembre del 2001.

Dai verbali di trasferimento delle strade risulta che *"...il completamento delle procedure amministrative, compresi gli espropri, sono a carico dell'ANAS"* ma anche che le strade stesse *"...vengono consegnate con le pertinenze e gli accessori relativi, nello stato di fatto e di diritto in cui esse si trovano alla data del presente verbale, con tutti gli oneri e pesi inerenti, servitù attive e passive, concessioni e/o autorizzazioni, subentrando la Regione Toscana all'Ente Nazionale per le Strade ANAS nei relativi diritti ed*

*obblighi con le eccezioni indicate dall'art. 3, co. 3, del DPCM 21 febbraio 2001". Il citato art. 3, comma 3 del DPCM 21 febbraio 2000 dispone che "...resta di competenza ed a carico di ANAS l'ultimazione dei lavori già appaltati sulle strade trasferite che, alla data del trasferimento, abbiano già comportato impegno contabile di spesa".*

Il tentativo di conciliazione attivato dal Difensore Civico per risolvere la questione non ha prodotto esito positivo in quanto sia la Regione sia l'ANAS hanno confermato le proprie precedenti posizioni.

ANAS ha affermato di non avere la possibilità di completare la procedura amministrativa non essendo più titolare del bene e non essendovi obbligata proprio in forza dell'eccezione di cui all'art. 3 del DPCM, riferita esclusivamente all'ultimazione dei lavori già appaltati con impegno contabile di spesa esistente all'atto del trasferimento. Solo in relazione a tali ultime fattispecie il completamento delle procedure amministrative sarebbero dunque a carico di ANAS.

La Regione Toscana e l'Agenzia del Demanio di Firenze hanno invece concordato nel ritenere che la definizione delle operazioni relative a tutte le strade trasferite debba necessariamente considerarsi di competenza di ANAS sia in forza delle disposizioni sopra richiamate sia in quanto ANAS rappresenta la stazione appaltante che ha iniziato l'iter amministrativo ed è, in concreto, l'unico Ente che dispone materialmente di tutta la documentazione inerente le procedure medesime.

Preso atto dell'impossibilità di favorire un accordo tra le parti anche a seguito del tentativo di conciliazione, il Difensore Civico ha provveduto a dare comunicazione dei fatti oggetto di contenzioso alla Procura Generale della Corte dei Conti al fine di consentire a quest'ultima una valutazione di merito e di verificare l'eventuale sussistenza di profili di responsabilità;

#### *Modalità di determinazione del costo di costruzione*

In mancanza della determinazione da parte della Giunta Regionale (prevista dal primo comma dell'articolo 121 LRT 1/2005), trova applicazione la disposizione di cui al terzo comma, sulla base del quale il costo di costruzione "*...è adeguato annualmente, ed automaticamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica*". Non è invece prevista la possibilità – come ipotizzato da un'amministrazione locale – di far ricorso ai parametri individuati negli Albi professionali, utili per finalità differenti e non connesse con la determinazione del costo di costruzione dovuto per la realizzazione di opere edilizie;

#### *Ristrutturazione per eliminazione barriere architettoniche*

Un'amministrazione comunale aveva considerato inammissibile una richiesta di ristrutturazione edilizia per contrasto con le previsioni delle NTA vigenti in relazione alla specifica tipologia dell'edificio interessato, riconoscendo la sola possibilità del rilascio di un'autorizzazione a carattere temporaneo che tuttavia, proprio in quanto tale, risultava non idonea a risolvere i disagi del soggetto portatore di handicap. L'art. 79, comma 2, lettera e, della L.R.1/05 (Norme per il governo del territorio) sottopone a DIA "... *gli interventi necessari al superamento delle barriere architettoniche e all'adeguamento degli immobili per le esigenze dei disabili, anche in aggiunta ai volumi esistenti e in deroga agli indici di fabbricabilità*". Al fine di definire la corretta interpretazione della norma è stato acquisito il parere della Regione Toscana che ha chiarito che – nel contesto di una lettura sistematica della disposizione – si deve ritenere che la volontà del legislatore sia stata quella di caratterizzare gli interventi di cui alla lettera "e" più sulla base della finalità (superamento delle barriere architettoniche) che della semplice tipologia delle opere, tipologia che risulta in qualche modo sovrapponibile alle altre ipotesi già previste dall'art. 79. Gli interventi individuati alla lettera "e" risultano quindi fortemente caratterizzati dalla finalità di tutela dei soggetti disabili, e ciò in conformità alla stessa normativa nazionale che, come chiarito dalla Regione, subordina agli interessi dei disabili anche la tutela riservata agli immobili soggetti a vincolo. Sulla base di tali premesse l'intervento può dunque considerarsi ammissibile, fatta naturalmente salva l'effettiva rispondenza della ristrutturazione edilizia alle esigenze del soggetto disabile;

#### *Declassificazione strada comunale interna a centro abitato*

E' stato chiesto al Difensore Civico un parere relativamente ad una procedura attivata da un Comune per eliminare l'anomalia derivante dalla presenza di un immobile di proprietà privata su suolo pubblico conseguente ad una situazione di fatto divenuta nel tempo sostanzialmente irreversibile. A tal proposito è stato rilevato che, in linea generale, gli immobili realizzati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio (disponibile o indisponibile) dello Stato o di Enti pubblici territoriali sono soggetti alla disciplina di cui all'art. 35, commi 1 e 2, del DPR 6 giugno 2001 n. 380 che prevede la demolizione di tutte le opere realizzate in assenza di permesso di costruire ovvero in totale o parziale difformità dal medesimo. Nel caso di specie, tuttavia, la porzione di immobile ricadente sulla sede stradale non risultava realizzata abusivamente in quanto esistente sin dall'immediato dopoguerra. Pertanto, fermo restando il principio dell'inalienabilità di un bene appartenente al demanio pubblico, si è concluso nel senso della legittimità del

provvedimento con il quale – accertata la sussistenza dei presupposti di legge ossia l'assenza di pubblica utilità dell'area in questione – la pubblica amministrazione ha deciso di procedere alla sdemanializzazione e alla declassificazione della strada, entrambe finalizzate alla successiva alienazione di una o più porzioni di terreno pubblico.

### 2.5.2 *Ambiente*

Anche nel 2008 sono state presentate istanze relative al mancato riconoscimento dei danni derivanti da sinistri stradali causati dall'attraversamento di animali selvatici e si è quindi ritenuto utile uno specifico approfondimento della materia per fare il punto sui più recenti orientamenti della giurisprudenza di legittimità e sulle concrete possibilità di esito positivo delle istanze presentate.

Come noto, in caso di sinistro provocato dall'attraversamento di un animale selvatico, ottenere il risarcimento risulta spesso difficoltoso poiché manca nell'ordinamento italiano una espressa disposizione di legge di disciplina della materia e perché in molti casi è onere del danneggiato dimostrare sia il nesso di causalità che l'illiceità del comportamento che ha dato causa all'evento.

In via preliminare è tuttavia necessario distinguere tra due fattispecie che pur presentando qualche profilo di analogia, in realtà sono soggette ad una disciplina fortemente differenziata.

In effetti, per i danni provocati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole è prevista la corresponsione di un indennizzo (finanziato con fondi ex L. 157/92) le cui modalità di erogazione sono disciplinate con direttiva regionale. A tal fine le Province trasmettono alla Regione, con cadenza annuale, l'elenco delle richieste ricevute per il tramite degli Ambiti Territoriali di caccia indicando l'ammontare complessivo dei danni accertati sul territorio ed ammessi a contributo.

Nulla del genere – quanto meno per il momento – è previsto per sinistri provocati dall'attraversamento da parte di un animale selvatico in quanto la disciplina normativa di riferimento è dettata prevalentemente allo scopo di tutelare la fauna, la sua conservazione e la sua riproduzione.

Tale differente disciplina – ha confermato anche la Corte Costituzionale con ordinanza 4 gennaio 2001 n. 4 – non crea una disparità di trattamento in quanto il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità valutativa, ha ritenuto opportuno riconoscere una tutela specifica solo per i danni all'agricoltura.

La possibilità di presentare una richiesta di risarcimento danni per sinistri stradali provocati dall'attraversamento di animali si è posta dal momento in cui la fauna selvatica non è stata più

considerata *res nullius* ma patrimonio indisponibile dello Stato (prima con la L. 968/77 e quindi con L. 157/92).

Un primo problema riguarda la corretta individuazione del legittimato passivo della pretesa risarcitoria, ossia del soggetto pubblico al quale può essere concretamente attribuita la responsabilità per l'evento lesivo. A tal fine occorre distinguere tra la responsabilità dell'Ente gestore della rete stradale per tutto quanto riguarda la segnaletica e la manutenzione, e la responsabilità del proprietario della fauna selvatica per la mancata predisposizione di accorgimenti idonei ad evitare l'invasione della sede stradale da parte degli animali.

In riferimento alla qualità di Ente gestore della strada, la richiesta di risarcimento danni può essere rivolta alla Regione, alla Provincia o all'ANAS. Relativamente alla responsabilità per la gestione del patrimonio faunistico venatorio, le Regioni svolgono funzioni di programmazione e coordinamento mentre l'esercizio delle funzioni amministrative è stato sub delegato alle Province ed è quindi a queste ultime che deve essere inoltrata la richiesta risarcitoria. A tal proposito si deve per altro considerare che in sede giurisdizionale viene di solito esclusa la responsabilità delle Province che abbiano adottato piani di gestione faunistica e posto in essere le azioni di prelievo selettivo volte a contenere il numero di ungulati presenti sul territorio.

Individuato il soggetto passivo della pretesa risarcitoria, è necessario definire il titolo di responsabilità in base al quale l'Ente pubblico può essere chiamato a rispondere per i danni provocati dall'animale selvatico. La giurisprudenza ha valutato la possibilità di applicare le seguenti norme: art. 2052 (danno cagionato da animali), art. 2051 (danno cagionato da cose in custodia), art. 2043 (risarcimento per fatto illecito)

Un primo orientamento faceva richiamo all'applicazione dei principi di cui all'art. 2052 cc., ovvero alla responsabilità per i danni cagionati da animali in custodia. Norma favorevole per il danneggiato, in questa ipotesi non tenuto a dimostrare la responsabilità dell'Ente pubblico, ma eccessivamente penalizzante per l'amministrazione pubblica chiamata invece a provare - per liberarsi della responsabilità - il caso fortuito ossia il sopravvenire di un evento imprevedibile e inevitabile idoneo ad interrompere il nesso di causalità.

Si tratta di un'interpretazione presto abbandonata in quanto il potere di sorveglianza continua dell'animale - presupposto per l'applicazione dell'art. 2052 - risulta ontologicamente incompatibile con la natura selvatica della fauna ed è invece riferibile ai soli animali domestici, per i quali la norma trova giusta applicazione. Conclusione confermata anche dalla Corte Costituzionale con ordinanza 4 gennaio 2001 n. 4 con la quale è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2052 (interpretato nel senso di escluderne l'applicazione

nei confronti della PA) ed ha affermato che dei danni cagionati dalla fauna selvatica la comunità intera deve farsi carico secondo il regime ordinario e solidaristico di imputazione della responsabilità civile ex art. 2043.

La giurisprudenza si è quindi orientata per l'applicazione dell'art. 2043 che – al contrario dell'art. 2052 - pone l'onere della prova a carico del danneggiato il quale è tenuto a dimostrare sia il nesso di causalità sia il fatto illecito commesso dalla pubblica amministrazione con dolo o colpa per non aver ottemperato a specifici obblighi in materia di protezione e controllo della fauna selvatica (ad esempio tollerando il moltiplicarsi esagerato degli esemplari, non apponendo segnalazioni visive, non provvedendo alla recinzione degli appezzamenti in prossimità delle vie di comunicazione ecc...).

In questo modo tuttavia si rischiava di compromettere in partenza il buon esito di qualsiasi richiesta di risarcimento rendendo l'amministrazione pubblica sostanzialmente immune da responsabilità. La Corte di Cassazione quindi, dopo averla inizialmente esclusa, ha infine riconosciuto – anche nei confronti della PA – la configurabilità della responsabilità per danni derivanti da cose in custodia (art. 2051 cc.), pur circoscrivendone l'ambito di applicazione ai beni demaniali o patrimoniali di non notevole estensione e non suscettibili di generalizzata e diretta utilizzazione da parte della collettività. Si tratta, è bene chiarire, di norma utile soprattutto per valutare la responsabilità del soggetto gestore della strada.

L'applicazione dell'art. 2051 determina una situazione favorevole per il danneggiato in quanto pone una presunzione di colpa a carico del custode, esonerando l'attore dal dover provare l'elemento soggettivo (necessario invece per l'art. 2043) e ammettendo, quale prova liberatoria da parte della PA, solo la dimostrazione del caso fortuito che, incidendo sul nesso causale, ha determinato il verificarsi dell'evento.

Interpretazione confermata anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 156/99) che ha escluso che si possa aprioristicamente negare l'applicabilità dell'art. 2051 cc nei confronti dei beni appartenenti al demanio stradale, chiarendo la necessità di una indagine condotta dal giudice con riferimento al caso concreto: la responsabilità per i danni cagionati a terzi da cose in custodia presuppone in ogni caso che il proprietario sia oggettivamente in grado di esercitare un potere di controllo e di vigilanza sulle cose.

In sintesi, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale è venuto meno l'automatismo interpretativo che escludeva la possibilità di far valere, per danni derivanti dalla custodia dei beni demaniali, la responsabilità di cui all'art. 2051 cc. La PA non è tuttavia responsabile per danni da cose in custodia quando non ha la possibilità di esercitare sul bene – per la notevole estensione di esso e per le modalità d'uso, diretto e generale, da parte dei terzi

– un continuo ed efficace controllo, idoneo ad impedire pericolo per gli utenti. In queste ipotesi la responsabilità della PA può essere fatta valere solo ai sensi dell'art. 2043 e quindi con onere della prova a carico del danneggiato.

La verifica di applicabilità dell'art. 2051 deve essere effettuata in concreto dal giudice in quanto – ha chiarito la Corte Costituzionale – l'impossibilità per la PA di esercitare il controllo delle cose in custodia non discende in modo automatico dalla natura demaniale del bene ma deve essere valutata caso per caso in riferimento alla "notevole estensione e all'uso generale del bene da parte dei terzi".

In conclusione, sulla base dei più recenti orientamenti della Cassazione, si può ritenere che:

- il danno provocato dall'attraversamento di fauna selvatica è risarcibile sulla base del principio generale del *neminem laedere* (art. 2043 cc.) relativamente agli oneri gravanti sul soggetto gestore della fauna, e sulla base dell'art. 2051 per quanto riguarda gli obblighi di manutenzione del proprietario della strada pubblica, fatta naturalmente salva la prova del caso fortuito. Orientamento recentemente confermato anche da Cass., sez. III, 21 novembre 2008 n. 27673;

- la Provincia può essere chiamata a rispondere sia ai sensi dell'art. 2043 in qualità di soggetto gestore della fauna selvatica (per delega regionale), sia ai sensi dell'art. 2051 in quanto obbligato a garantire la manutenzione delle strade;

- il comportamento colposo del soggetto danneggiato esclude comunque la responsabilità della PA se è idoneo ad interrompere il nesso di causalità, integrando altrimenti un concorso di colpa;

- non possono essere pretese dall'Ente pubblico la recinzione e la segnalazione generalizzata di tutti i perimetri boschivi: chi chiede i danni deve dimostrare che il luogo del sinistro è abitualmente frequentato da animali o è stato teatro di precedenti incidenti tali da allertare le autorità preposte al controllo;

- tra le misure di prevenzione che possono essere adottate per scongiurare il verificarsi di sinistri si ricorda: utilizzo di ecodotti e di recinzioni in corrispondenza dei tratti stradali sui quali è frequente il verificarsi di incidenti; utilizzo di catarifrangenti a riflesso direzionale (effetto immobilizzante su animale); apposizione di segnaletica di avvertimento pericolo e campagne di educazione.

Per far fronte al problema, qualche amministrazione ha predisposto speciali fondi assicurativi aventi lo scopo di indennizzare, in parte, gli automobilisti danneggiati, analogamente a quanto avviene per i danni provocati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole. A tal proposito è utile ricordare la differenza tra l'indennizzo, somma erogata a titolo forfettario che copre solo in parte il danno e comunque prescinde dall'attribuzione di una responsabilità e il risarcimento del danno che invece comporta un

obbligo di ristoro totale del pregiudizio per ottenere il quale è necessario dimostrare la responsabilità del soggetto obbligato.

In alcuni Stati europei ove il fenomeno è più consistente, il problema è stato risolto prevedendo con legge l'estensione dell'assicurazione per responsabilità civile dell'autoveicolo anche ai danni causati dalla fauna selvatica.

La Regione Molise aveva istituito un fondo di solidarietà ma ha rinunciato a fronte di oneri troppo elevati.

La Regione Piemonte ha istituito (L.R. 27 gennaio 2000, n. 9 – regolamento approvato il 14 luglio 2008, n. 12/R) un fondo di solidarietà a favore dei soggetti coinvolti in sinistri stradali con fauna selvatica ungulata su tutte le strade statali, regionali, provinciali e comunali, del territorio regionale, ad esclusione delle strade private, di quelle a gestione privata o date in concessione (autostrade, tangenziali, etc.). Dal dicembre 2007 le competenze di gestione del Fondo sono tornate in capo alla Provincia. I requisiti per l'accesso al fondo di solidarietà sono molto selettivi in quanto prevedono, tra l'altro, che sia accertata con verbale la presenza dell'animale morto o ferito e che i proprietari dei veicoli siano in regola con il pagamento della tassa automobilistica. Sono coperti i soli danni al veicolo per le conseguenze dirette ed esclusive del sinistro con un limite massimo di 10.000 €. L'ammontare del fondo di solidarietà è determinato annualmente dalla Regione in sede di predisposizione del bilancio di previsione e l'entità dei contributi agli aventi diritto è definita dalla Provincia in percentuale su base annua rispetto al fondo regionale trasferito e al totale complessivo dei danni accertati.

La Regione Toscana nel 2008 ha istituito un capitolo di bilancio per la sottoscrizione di una polizza assicurativa per incidenti causati da attraversamento di fauna selvatica. Con gara d'appalto sarà assegnato l'incarico ad una società assicurativa con istituzione di un fondo di solidarietà finalizzato tuttavia solo alla copertura di danni gravissimi alla persona.

Il 18 settembre del 2008 è stata presentata una proposta di legge (atti camera n. 750 – assegnata in sede referente alla VI commissione finanze) che prevede l'introduzione di una norma nel codice delle assicurazioni private (D. Lgs. 209/2005) per introdurre una forma di risarcimento dei danni (sia alle cose che alle persone) causati da animali selvatici, con oneri a carico del fondo di garanzia per le vittime della strada.

### *2.5.3 Edilizia residenziale pubblica*

È storia di questi ultimi mesi la sospensione – disposta dalla Giunta regionale a seguito di deliberazione del Consiglio regionale – delle procedure di vendita delle case popolari per un periodo di cinque mesi al fine di acquisire un quadro finalmente completo sul

numero, sulla tipologia e sulla dislocazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica disponibili oltre che una precisa rendicontazione delle vendite effettuate, dell'entità dei ricavi e delle modalità di reinvestimento delle risorse che, come noto, sono finalizzate alla realizzazione di nuovi interventi oltre che alla riqualificazione degli immobili esistenti.

Pausa di riflessione opportuna a condizione che sia effettivamente utile a garantire una maggiore trasparenza ed efficienza a procedure di vendita che in molti casi hanno dato luogo a problemi e ritardi nella definizione dell'iter amministrativo.

Il nuovo testo unico sull'edilizia pubblica - in fase di elaborazione - nel ridisegnare la disciplina regionale dovrebbe infine consentire di far chiarezza sulle molte lacune evidenziate dall'attuale normativa e razionalizzare le procedure per rispondere con maggior efficienza ai bisogni delle persone. Con la nuova legge saranno altresì individuati i criteri per l'alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e definite procedure più razionali per la cessione degli alloggi.

La delibera di sospensione delle vendite - incidendo in modo diretto su aspettative di lungo termine degli assegnatari - ha creato, in qualche caso, situazioni di contenzioso.

Una di tali questioni, in particolare, merita di essere ricordata in questa sede poiché ha permesso di chiarire meglio l'applicazione del provvedimento di sospensione.

La questione sorge a seguito della comunicazione con la quale il Soggetto gestore informa l'assegnatario che la richiesta di cessione dell'alloggio ricade nel regime di sospensione di cui alla deliberazione CRT n. 43 del 27 maggio 2008 e che di conseguenza non è possibile portare a definizione la vendita.

Nel merito è stato fatto presente che, ai sensi di quanto previsto dalla delibera regionale, risultano escluse dalla sospensione le procedure per le quali *"...il prezzo di cessione sia stato determinato in via definitiva ed espressamente accettato..."*.

Il Gestore ha sostenuto che tale situazione non si era in concreto verificata, in sostanza disconoscendo il valore di formale proposta di vendita attribuito dall'esponente alle comunicazioni inviate molti anni prima dall'ATER agli assegnatari.

Si è reso dunque necessario verificare se tale comunicazione dovesse considerarsi una vera e propria proposta di acquisto ovvero una mera ricognizione dell'interesse a contrarre, come sostenuto dal Gestore. Questione di generale rilievo considerato che, in molti altri casi, i contratti di cessione degli alloggi si sono conclusi proprio sulla base di analoghe procedure.

Ai sensi di quanto previsto dal codice civile (art. 1326) *"...il contratto si considera concluso nel momento in cui chi ha fatto la proposta ha conoscenza dell'accettazione dell'altra parte"*.

Nel caso di specie, la comunicazione ricevuta dagli assegnatari conteneva tutti gli elementi richiesti dalla L. 560/93

per il perfezionamento – a seguito dell'accettazione della controparte - del rapporto negoziale: l'indicazione dei requisiti che gli assegnatari dovevano possedere, la specificazione del prezzo di vendita, la determinazione delle modalità di pagamento e l'imposizione dei vincoli per la successiva rivendita dell'alloggio.

In effetti, ciò che caratterizza come tale una proposta contrattuale è la completezza dell'atto in tutti i suoi elementi essenziali in modo che la controparte possa valutare la convenienza della negoziazione ed avere certezza in ordine alle condizioni sulla base della quali l'accordo va a concludersi.

La comunicazione di ATER, del resto, non conteneva un semplice invito a proporre e non rinviava ad un ulteriore e diverso accordo tra le parti per la specificazione di elementi secondari, bensì semplicemente anticipava la possibilità di una revisione del prezzo in ipotesi predefinite.

In procedure come quelle in esame, inoltre, il richiamo alla classificazione dell'immobile rappresenta un elemento significativo in quanto certifica che per la determinazione del prezzo finale dell'alloggio viene utilizzato – in conformità a quanto del resto previsto dall'art. 1, comma 10, della L. 560/93 – un parametro oggettivamente e preventivamente valutabile da parte dell'assegnatario che di conseguenza, pur nella consapevolezza della possibilità di variazioni "controllate" di prezzo, viene posto sin dall'inizio in condizioni di decidere sulla convenienza economica dell'acquisito e sull'opportunità di aderire alla "proposta" formulata dal Gestore.

Il codice civile, del resto, prevede che l'oggetto del contratto possa essere determinato o anche semplicemente determinabile: è notoriamente sufficiente che la proposta contrattuale – per essere considerata validamente formulata - contenga i parametri di riferimento per la determinazione del prezzo e non anche l'esatto ammontare dello stesso.

Sulla base di tali elementi l'accordo tra le parti doveva considerarsi perfezionato sin dal momento in cui alla proposta dell'ATER ha fatto seguito l'accettazione dell'assegnatario. Il Difensore Civico ha dunque concluso nel senso di considerare la procedura in esame tra le eccezioni espressamente riconosciute dalla deliberazione del Consiglio regionale e di conseguenza non soggetta alla sospensione. Di diverso avviso si è mantenuto il Gestore, pur condividendo il fondamento di molti dei rilievi mossi dal Difensore Civico.

In conclusione, rilevata la responsabilità del Soggetto gestore per l'ingiustificato ritardo nella conclusione della procedura amministrativa, al fine di risolvere il contenzioso è stata raggiunta un'intesa diretta a favorire un sollecito riesame della pratica non appena (evento imminente) terminato il periodo di sospensione.

Sempre in riferimento alla deliberazione CR n. 43/08 è stato posto un quesito relativo all'applicazione della sospensione alle vendite degli alloggi in favore dei profughi della Libia. La conclusione del Difensore Civico – anche in questo caso confermata dalla Regione – è stata nel senso di considerare applicabile anche a tali soggetti la deliberazione.

In effetti, per un corretto inquadramento della questione è necessario distinguere tra i profili di carattere soggettivo e quelli di natura puramente oggettiva. La deliberazione del Consiglio regionale impone la sospensione dei *“...procedimenti in corso relativi alla vendita degli immobili di edilizia residenziale pubblica, qualunque sia lo stato di definizione in cui si trovano”* con la sola eccezione delle procedure in avanzato stato di perfezionamento e per le quali sia già stato determinato in via definitiva, ed accettato, il prezzo di cessione.

La disposizione, dunque, si riferisce indistintamente a tutti gli alloggi di ERP inclusi in programmi di vendita, senza prevedere distinzioni derivanti dallo status del soggetto interessato all'acquisizione.

A favore dei profughi (in questo caso della Libia) la legge prevede l'attribuzione di quote di riserva in sede di assegnazione degli alloggi e condizioni di maggior favore in sede di determinazione del prezzo di cessione. Non sono, al contrario, previste deroghe specifiche relativamente alla procedura in esame.

#### *Criteria assegnazione alloggi ERP tra aventi diritto*

È stato posto un quesito in merito alla corretta interpretazione e applicazione delle norme della L.R.T. 96/96 relativamente alle procedure di assegnazione degli alloggi tra i soggetti utilmente collocati nella graduatoria generale. A tal proposito è stato chiarito quanto segue.

I parametri normativi di riferimento sono rappresentati dagli articoli 9, 13 e 15 della L.R.T. 96/96. L'art. 13, in particolare, definisce la procedura per l'assegnazione degli alloggi indicando come principio generale quello dell'ordine della graduatoria definitiva, tenuto conto della superficie di ciascun alloggio in relazione alla consistenza del nucleo familiare al momento dell'assegnazione. A tal fine vengono quindi definiti gli standard massimi abitativi nella misura di 45 mq per nuclei familiari fino a due persone, di 56 mq per nuclei di 3 persone e di 95 mq per nuclei di quattro persone ed oltre. Per gli alloggi di grandi dimensioni (oltre 95 mq) è prevista l'assegnazione a nuclei familiari composti da un minimo di sei persone.

Tale parametro, in effetti, costituisce il limite massimo consentito per l'assegnazione degli appartamenti al fine di garantire il razionale utilizzo degli immobili disponibili, ma non impedisce di attribuire ad un nucleo familiare numeroso un alloggio

di dimensioni inferiori rispetto agli indici sopra ricordati, in caso di indisponibilità di alloggi di maggiore superficie. In questo senso l'unico limite è rappresentato dalla disposizione di cui al quinto comma dell'art. 13 che codifica la situazione di "grave sovraffollamento" identificandola con i casi di presenza di oltre due persone per vano utile. Si ricorda, a tal proposito, che per vano utile "...si intendono tutti i vani dell'alloggio, esclusa la cucina quando la stessa risulta inferiore a mq 14, e i servizi così come definiti dal DM 5 luglio 1975" (Tabella B, punto b-2, L.R.T. 96/96).

Parametro minimo (sovraffollamento) chiaramente previsto a tutela dell'avente diritto e non a suo svantaggio e comunque motivatamente derogabile per situazioni di carattere particolare, considerato che per qualsiasi nucleo familiare risulta comunque preferibile l'assegnazione di un alloggio di ridotte dimensioni piuttosto che la non assegnazione per mancato raggiungimento dello standard definito dalla legge.

La riserva di un'aliquota dell'80% degli alloggi di superficie non superiore a 45 mq (senza aumento del 20%) può essere effettuata esclusivamente a favore dei soggetti inseriti nella graduatoria speciale (art. 9, comma 4) qualora ricorrano entrambe le condizioni previste e quindi, oltre ai limiti di dimensione dell'alloggio, anche l'appartenenza degli interessati ai gruppi sociali individuati nella tabella B ai punti a-2 (richiedente ultrasessantacinquenne) e a-3 (giovane coppia).

Il riconoscimento (art. 15) ai nuclei familiari con presenza di soggetti affetti da menomazioni funzionali di una priorità nella scelta degli alloggi collocati al piano terreno ovvero realizzati con abbattimento delle barriere architettoniche, presuppone comunque il rispetto dell'ordine della graduatoria generale (comma 2) e quindi a tali soggetti è riconosciuta una precedenza nella scelta dell'alloggio ma solo nel momento in cui viene acquisito il diritto all'assegnazione secondo l'ordine della graduatoria generale

#### *Subentro convivente more uxorio assegnazione alloggio ERP*

Il diritto del convivente more uxorio al subentro nell'assegnazione dell'alloggio ERP a seguito del decesso dell'originario assegnatario è riconosciuto alla sola condizione che il titolare del diritto, ancora in vita, abbia espressamente dichiarato la volontà di instaurare tale rapporto di convivenza con il potenziale subentrante. Del tutto irrilevante, sotto questo profilo, risulta la registrazione all'anagrafe del Comune in quanto si tratta di adempimento autonomo e distinto rispetto alle finalità propria della legge e agli obblighi da questa imposti.

L'art. 18 della L.R.T. 96/96 non sembra lasciare dubbi in proposito laddove precisa che (primo comma) "...ogni variazione del nucleo familiare deve essere tempestivamente segnalata all'Ente Gestore il quale deve verificare che tale variazione non sia

*volta a conseguire indebiti benefici” ed ancora che (quarto comma) “...in caso di decesso del richiedente o dell’assegnatario subentrano, rispettivamente, nella domanda o nell’assegnazione, i componenti del nucleo familiare alla data del decesso”.*

Per ottenere il subentro è dunque necessario che il convivente more uxorio sia a tutti gli effetti, alla data del decesso dell’assegnatario, un componente del nucleo familiare, riconoscimento che risulta subordinato al rispetto delle procedure previste dalla legge oltre che all’autorizzazione del Soggetto gestore, non essendo invece sufficiente a tal fine una semplice manifestazione di volontà espressa da parte dell’assegnatario.

## **2.6 Controlli sostitutivi**

Nel corso del 2008 sono state presentate sei istanze di attivazione del potere sostitutivo ai sensi dell’art. 136 D.Lgs. 267/00. Trattandosi di un numero ridotto di pratiche è utile richiamare in termini molto sintetici l’oggetto di ciascuna di esse.

La prima richiesta è relativa alla nomina di un Difensore Civico locale – questione della quale si è già dato conto nella relazione elaborata lo scorso anno – in considerazione del ritardo accertato nella definizione della procedura di selezione. La questione si è positivamente risolta, avendo l’amministrazione provveduto spontaneamente all’adempimento con la nomina del nuovo Difensore Civico. In riferimento a tale problematica appare tuttavia utile richiamare una recente pronuncia del TAR Lazio (sez. II, sentenza del 14 gennaio 2009 n. 139) che ha riconosciuto la legittimità dell’esercizio dei poteri sostitutivi di cui all’art. 136 D.Lgs. 267/00 per la nomina di un Difensore Civico comunale nel caso del ritardato rinnovo a seguito di scadenza del mandato e in mancanza di una norma statutaria apposita che prevedesse una diversa procedura per assicurare la continuità dello svolgimento delle funzioni. Nel caso di specie, l’amministrazione locale aveva ritenuto di dare applicazione – trascorso il periodo di prorogatio – all’art. 4, comma, 2, del D.L. 293 del 1994 (convertito in legge n. 444 del 1994). Il TAR del Lazio ha invece ritenuto corretto il richiamo al potere sostitutivo esercitato dal Difensore Civico in quanto *“...appare più prossima alla garanzia di primazia del principio dell’autonomia degli Enti locali l’applicazione estensiva di una disposizione del TU (contenente il catalogo dei principi statali in materia di enti locali) piuttosto che una norma statale coniata, in prima battuta e per espressa dichiarazione contenuta nell’art. 9 della L. 444 del 1994, per gli organi delle amministrazioni statali ovvero degli enti pubblici nazionali, creandosi quindi una sorta di precedenza nell’intervento normativo di supplenza delle disposizioni del TU rispetto a quelle contenute in altre norme statali”.*

Un secondo quesito è stato presentato relativamente ad una questione inerente la procedura di rilascio di un permesso di costruire ed è stata trasmessa, per competenza, alla giunta regionale.

Una terza richiesta è relativa alla pronuncia di decadenza dell'autorizzazione per attività estrattive in conseguenza di irregolarità rilevate nel corso dello sfruttamento della cava. A seguito dell'istruttoria è stata verificata la mancanza di un comportamento inerte in quanto il Comune non ha ommesso il provvedimento di decadenza, ma al contrario ha deciso di non assumere tale determinazione per il conseguimento dell'interesse pubblico prevalente connesso al completamento delle attività di recupero ambientale, che in tal modo sarebbero rimaste a carico della ditta.

Altra questione ha riguardato una problematica di destinazione urbanistica di un'area per la realizzazione di parcheggi pertinenziali. L'intervento si è concluso a seguito dell'accordo intervenuto tra le parti e la pubblica amministrazione.

La quinta problematica esaminata riguarda la liquidazione di indennità per svolgimento di prestazioni professionali su incarico di un'amministrazione locale. Anche in questo caso la questione si è risolta positivamente con l'adempimento richiesto.

L'ultima istanza pervenuta, in ordine di tempo, è relativa al mancato adeguamento dello strumento urbanistico di una amministrazione locale alle previsioni del PRAE. L'istruttoria, si è conclusa con la nomina di un commissario ad acta, preso atto della persistente volontà del Comune di non porre in essere l'adempimento ommesso. Di seguito si riportano in sintesi gli elementi più significativi della questione.

La richiesta di attivazione della procedura sostitutiva è stata presentata dalla ditta interessata alle operazioni di estrazione, al fine di ottenere l'approvazione della variante, già adottata da oltre quattro anni, necessaria per l'adeguamento del piano regolatore alle indicazioni del PRAE.

Il rifiuto dell'amministrazione locale di concludere il procedimento si fondava su una mutata considerazione del contesto territoriale nel quale l'area di cava era stata prevista e sulle problematiche di compatibilità ambientale emerse a seguito di nuova valutazione degli elementi procedurali.

Il Difensore Civico - esaminati gli atti e sulla base del contesto normativo di riferimento - ha invitato il Comune a procedere all'adempimento facendo presente che non era riconosciuta all'amministrazione la facoltà di rifiutare l'approvazione di un atto previsto dalla legge come obbligatorio e che eventuali considerazioni di merito a tutela del territorio avrebbero dovuto essere fatte valere con procedure e tempistiche differenti.

Nel dettaglio, ai sensi di quanto previsto dall'art. 38 della L.R.T. 78/98, sino all'entrata in vigore del PAERP (nuovo piano di competenza provinciale) mantengono validità le prescrizioni del PRAE ed in particolare – per quanto di interesse – l'art. 4 (compiti del Comune, della Provincia e della Autorità di Bacino) ove si prevede che *"...il Comune, ai sensi dell'art. 2 della L.R.T. 36/80, entro 3 mesi dall'approvazione del Piano regionale ed entro uguale periodo dall'approvazione del Piano di settore integrativo di cui al successivo art. 8 provvede ad adeguare, se necessario, il proprio strumento urbanistico secondo quanto previsto dall'art. 16, nonché delle indicazioni contenute nella istruzione tecnica prevista dall'art. 19 delle presenti norme"*.

Il decorso del termine indicato senza che il Comune abbia provveduto all'adeguamento dello strumento urbanistico determina una situazione di omissione sanzionata con la nomina di un commissario ad acta non essendo riconosciuta all'amministrazione comunale discrezionalità valutativa in ordine alla possibilità di procedere o meno all'adeguamento richiesto.

In mancanza di uno specifico potere attribuito ad altro organo dalla legge statale o regionale, la competenza deve ritenersi attribuita al Difensore Civico regionale in applicazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 136 del D.Lgs. 267/00.

In effetti, l'attivazione della procedura sostitutiva è prevista dall'art. 20 delle Norme tecniche di attuazione del PRAE, che fa richiamo agli art. 45 e 46 della L.R.T. 31/92, abrogata dalla L.R.T. 2/02 che ha soppresso il Comitato regionale di controllo. Non risulta invece abrogata la procedura sostitutiva (alla luce della vigenza del PRAE), al contrario confermata – per le ipotesi di mancato adeguamento al PAERP – anche dalla L.R.T. 78/98, ove si attribuisce alla Provincia il compito di provvedere all'adozione e all'approvazione dei necessari atti di adeguamento in caso di omissione da parte del Comune.

Il Comune ha prodotto copia di una relazione di compatibilità ambientale e ha rinviato alla deliberazione del Consiglio ogni decisione in ordine alla diffida ad adempiere ricevuta dal Difensore Civico. Il Consiglio Comunale ha deliberato infine di non approvare la variante.

Il Difensore Civico, preso atto di ciò e dopo aver acquisito il parere della Regione Toscana, ha ritenuto di non poter considerare rientrante tra le attribuzioni del Consiglio Comunale la scelta di non procedere all'adeguamento delle previsioni urbanistiche al PRAE e dunque che l'adozione di una deliberazione dal contenuto contrario al dettato normativo – che prevede un obbligo di adeguamento in termini certi e, nel caso in esame, scaduti da tempo – non appare atto idoneo ad eliminare il comportamento inerte dell'amministrazione locale e a evitare la nomina del commissario ad acta.

È stato inoltre fatto presente al Comune che le considerazioni di merito circa la compatibilità ambientale della destinazione dell'area rispetto alle esigenze di salvaguardia del territorio avrebbero potuto assumere rilievo sia in fase di presentazione di osservazioni al PRAE sia, anche in un momento successivo, con la presentazione alla Regione Toscana di richieste di modifica o di integrazione in applicazione di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 38 della L.R.T. 78/98 in considerazione della necessità di introdurre correttivi in attesa dei tempi lunghi di approvazione del PAERP da parte delle Province. In questo senso, è stato ricordato al Comune che un'ultima proroga era stata disposta dalla Giunta regionale nell'ottobre del 2008 per tutte le richieste presentate entro il 30 giugno 2008 (e quindi in data ben successiva all'inizio del contenzioso).

La Direzione Generale Politiche Territoriali ed Ambientali della Giunta regionale ha altresì confermato – ricevuta specifica istanza dall'amministrazione locale - l'impossibilità di accogliere ulteriori richieste di modifica del PRAE rinviando ogni ulteriore valutazione alle scelte di programmazione del PAERP, strumento in via di definizione da parte della Provincia.

Esauriti dunque i tentativi di conciliazione e verificata l'impossibilità di assicurare un adempimento spontaneo da parte del Comune rispetto agli obblighi imposti dalla legge, il Difensore Civico ha provveduto alla nomina del commissario ad acta, trasmettendo altresì gli atti alla Procura generale presso la Corte dei Conti per le verifiche e gli accertamenti di competenza.

## **2.7 Attività produttive**

Le segnalazioni presentate nel corso del 2008 nel settore "Attività produttive" sono state 21 (pari allo 0.84%), registrandosi in materia un assestamento dei dati degli anni precedenti (22 istanze nel 2007, 17 nel 2006 e 15 nel 2005).

Le richieste presentate si riferiscono in modo quasi equivalente alle varie categorie facenti parte del Settore: 8 in materia di commercio, 4 in relazione al turismo (tutte afferenti a questioni relative alle guide turistiche e ambientali), sempre 4 con riferimento alle piccole e medie imprese, 3 in relazione alle problematiche inerenti le cooperative, 2 in materia di agriturismo e campeggi.

Con riferimento agli istanti si registra un cospicuo numero di pratiche provenienti da istanti residenti nella Provincia di Firenze (7, pari a circa il 32%), mentre le altre sono equamente ripartite fra le altre province della regione Toscana.

Anche per quanto riguarda la ripartizione delle istanze in base al luogo nel quale si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione,

si evidenzia che la maggior parte delle questioni si riferisce al territorio della provincia di Firenze (7).

Le pratiche chiuse nel corso del 2008 in questo settore sono state 21, di cui 12 relative a istanze la cui istruttoria è stata aperta nello stesso anno.

Interessanti in questo settore le pratiche riferite ai contributi pubblici in Agricoltura, che vedono come soggetto interlocutore ARTEA, l'Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura.

Le segnalazioni riguardano in questo caso sia problematiche di carattere più generale, quali l'assenza della possibilità di presentare le domande in forma cartacea per ottenere i contributi e l'assenza di un manuale operativo che aiuti gli utenti nella compilazione delle stesse domande on line, sia questioni più specifiche, come la evidenziazione di ritardi ed errori nella liquidazione dei pagamenti.

In questo settore una questione che si è posta all'Ufficio e che appare particolarmente di rilievo si riferisce alla segnalazione da parte del titolare di una autoscuola.

Quest'ultimo, infatti, aveva incontrato già nel corso del 2007 una serie di difficoltà collegate all'apertura dell'attività in questione. Gli impedimenti erano da attribuire essenzialmente all'Ufficio di Motorizzazione di riferimento che, si ricordi, non aveva tempestivamente rilasciato al titolare dell'autoscuola i codici meccanografici che materialmente consentono di svolgere il lavoro, subordinandone il rilascio alla avvenuta effettuazione, da parte della Provincia, dei controlli sul possesso dei requisiti.

Rilevammo all'epoca che, così facendo, la Motorizzazione stava effettuando essa stessa un controllo che non le competeva, dovendo limitarsi a consegnare i codici e quindi a consentire l'avvio dell'attività, lasciando la verifica dei requisiti alla Provincia, che avrebbe potuto provvedere in tal senso ad attività iniziata, ben potendo, in caso di irregolarità, inibirne la continuazione. Del resto, la Provincia stessa, in una comunicazione a noi indirizzata, aveva fatto presente che l'attività poteva essere senz'altro iniziata (salvi, ovviamente, i controlli successivi). Solo con un nostro ulteriore intervento è stato consentito l'avvio in concreto dell'attività.

Nel corso del 2008 il titolare dell'attività produttiva in parola ha continuato a lamentare una serie di episodi e situazioni che denotano, quantomeno, scarsa disponibilità a collaborare e a rendere effettivo, nei confronti dell'autoscuola in questione, il servizio di supporto tecnico amministrativo che gli Uffici di Motorizzazione dovrebbero fornire. Si è avuta la netta percezione che l'Ufficio di Motorizzazione, anziché fornire all'autoscuola il dovuto supporto istituzionale, abbia invece mirato a ostacolarne l'attività. E non si può fare a meno di correlare quanto constatato alla circostanza che l'autoscuola in questione è l'unica a non essere consorziata alle altre autoscuole nella provincia di riferimento. Si va infatti dal rifiuto dell'Ufficio di Motorizzazione di accogliere le

domande dell'autoscuola per l'esame di teoria della patente A, con la comunicazione che il piazzale necessario per l'esame pratico non le sarebbe stato concesso (quando invece viene concesso sistematicamente alle altre autoscuole), ai tentativi quotidiani effettuati dal titolare per inserire due candidati nella seduta di esami di teoria per la patente B per una certa data, tentativi effettuati in anticipo, quando fu riferito al titolare che la prenotazione avrebbe dovuto essere effettuata in data successiva, salvo poi, in quella data, sentirsi riferire che la seduta era già completa.

Salvo ogni strumento di tutela offerto agli interessati dall'ordinamento, come Difesa Civica abbiamo ritenuto doveroso chiedere all'Ufficio di Motorizzazione un sostanziale cambiamento di atteggiamento nei confronti del nostro istante e della sua attività, fatta senz'altro oggetto, quantomeno, di un aggravamento ingiustificato dei procedimenti che, oltre a danneggiare l'attività produttiva che ne è destinataria, è contrario ai principi di trasparenza, speditezza e economicità ai quali l'attività amministrativa deve ispirarsi.

## **2.8 Servizi pubblici**

### *2.8.1 Considerazioni comuni ai servizi pubblici*

Il Settore dei Servizi pubblici ha avuto nel corso del 2008 un significativo incremento di richieste di intervento da parte del Difensore Civico.

A livello generale è possibile affermare che, dalle tipologie di richieste avanzate, emergono sempre di più con chiarezza due specifici aspetti:

- l'esigenza di una maggior "comunicazione" con i vari Gestori di servizi mediante l'individuazione, da un lato, di Strutture che siano non solo adibite a ricevere le lamentele degli utenti, ma anche, di fatto, messe in condizione di fornire risposte adeguate e motivate, dall'altro di persone fisiche ben definite che, all'interno delle suddette Strutture e quasi alla stregua di un vero e proprio responsabile del procedimento, possano rappresentare un punto di riferimento stabile e certo a cui l'utente si può rivolgere per sbrigare ogni tipo di pratica. Emblematico, sotto questo aspetto, infatti, è il caso dei contatti con i c.d. call center o numeri verdi dove capita spesso che chi risponde non è nelle condizioni di fornire i chiarimenti necessari, né di indicare a chi eventualmente sia possibile richiederli.

- L'esigenza di cercare dei percorsi di tutela, alternativi al ricorso giurisdizionale, che siano rapidi e semplici, nonché accessibili per tutti gli utenti che si troverebbero, quindi, a poter far valere le loro ragioni senza dover incombere in lunghe e costose cause civili, il cui esito non sarebbe, comunque, scontato.

Infatti i servizi per i quali è prevista la possibilità di una procedura conciliativa ( per la telefonia presso il Co.Re.Com. e per il servizio idrico la Commissione conciliativa di Publiacqua), a fronte della capacità di dare una risposta concreta alle istanze dei cittadini hanno visto il numero dei reclami aumentare vistosamente.

Non è un caso che le istanze formalizzate nel 2008 siano molto aumentate, poiché in tale ambito i diritti dei cittadini/utenti trovano affermazione sfociando in indennizzi o rimborsi.

Viceversa, un settore come quello dei Trasporti, e segnatamente i reclami che investono il trasporto ferroviario e perciò Trenitalia, ha registrato una battuta d'arresto.

Non tanto perché il servizio sia migliorato, ma in quanto non è previsto uno strumento analogo a quello posto in essere per disservizi idrici e telefonici.

E' evidente come la previsione di una procedura conciliativa sia la risposta migliore per dare concretezza alla difesa dei diritti degli utenti.

E' dunque sul fronte dei rapporti con l'utenza che viene ravvisata una insufficiente attenzione dei Gestori, da parte dei quali occorre invece concentrare sforzi maggiori sui servizi alla clientela.

Proprio per approfondire queste situazioni, nel novembre scorso è stata promossa una giornata di studio incentrata sul ruolo che il Difensore Civico può e deve avere nel delicato settore dei servizi pubblici.

L'incontro, intitolato " Difesa Civica e tutela degli utenti nei servizi pubblici", voleva essere un'occasione di riflessione e di proposta sugli strumenti concreti di tutela nei servizi pubblici, nel momento in cui era ed è tuttora ancora aperto, a livello regionale, il confronto sulle modifiche da apportare nella organizzazione e gestione di tali servizi ( proposta di legge sui servizi pubblici ).

### *2.8.2 Telefonia*

Riguardano la telefonia fissa i reclami pervenuti e come negli anni passati sempre in larga parte il Gestore TELECOM Italia.

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.

Molte le lamentele pervenute sul servizio 187, nonostante la disponibilità degli operatori addetti al servizio.

L'ufficio del Difensore Civico fortunatamente fruisce della preziosa collaborazione di una dipendente Telecom cui è stato possibile segnalare utilmente i reclami pervenuti e che ha risolto i problemi riguardanti guasti alla linea o rettifiche nelle fatturazioni.

Seppure da parte dell'ufficio sia stata risolta in molti casi la problematica sollevata, con la individuazione di una persona fisica con cui potersi rapportare nella segnalazione di disservizi, ciò che si evidenzia è invece per i comuni cittadini e utenti la mancanza di una persona fisica con la quale colloquiare, senza per ciò dover ricorrere alla corsia preferenziale costituita dall'intervento del Difensore Civico o delle associazioni di consumatori.

Sono aumentate le pratiche aperte, ma è stato considerevole anche il numero di segnalazioni giunte all'ufficio e non formalizzate in istanze.

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

Si è infatti ritenuto 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.

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

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, il passaggio da un Gestore all'altro in difetto di volontà espressa in tal senso.

Si pensi ai casi in cui operatori poco scrupolosi considerano concluse adesioni a offerte commerciali mai accettate, confidando forse nella difficoltà da parte degli utenti, specie anziani, a dover poi richiedere al gestore la dimostrazione dell'assenso prestato.

E' stata denunciata con una certa frequenza l'attivazione unilaterale del servizio, in particolare da parte di Tele 2, sostenendo che ciò sia avvenuto all'insaputa del cliente e in assenza di una sua qualsivoglia espressione di volontà.

All'Autorità Garante per le Comunicazioni è stato perciò chiesto di conoscere se e quali iniziative siano state intraprese per impedire gli abusi denunciati, continuando a pervenire a

quest'ufficio segnalazioni riguardanti addebiti relativi a servizi telefonici attivati in assenza di qualsiasi formalità, chiedendo altresì di essere informati circa il fenomeno in atto, necessitando a ns. avviso interventi più incisivi, idonei ad inibire l'attivazione di servizi non richiesti in difetto di una espressa sottoscrizione da parte dei clienti, con la opportuna previsione di penalità per quelle Aziende il cui operato si rivelasse scorretto.

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.: 3351 quelle concluse nel 2008 rispetto alle 1903 dell'anno precedente, a riprova della utilità pratica e del gradimento di tale strumento di risoluzione delle controversie.

La efficacia dello strumento conciliativo (circa il 57% delle conciliazioni pervengono a un accordo) induce a puntare su di esso, potenziandone l'estensione e assicurando una maggiore fruizione da parte dei cittadini.

Per molti di questi reclami l'attività del Difensore Civico regionale consiste, a seconda dei casi, nella segnalazione del disservizio al Gestore per chiederne la soluzione o nell'invio dei moduli da spedire al CoReCom per la richiesta della conciliazione.

Nell'ottica di una maggiore e più facilitata fruizione del servizio il Difensore Civico ha proposto l'avviamento di una prima fase di sperimentazione presso alcune sedi della Difesa Civica locale, della conciliazione on line (con videoconferenza), in grado di consentire ai residenti in ogni parte della Toscana di utilizzare questo servizio evitando i disagi e le spese di viaggio fino alla sede CoReCom di Firenze.

Sempre a tale proposito, da segnalare la disponibilità dell'ufficio a rappresentare con delega proprio quei cittadini residenti in sedi lontane dal capoluogo e che altrimenti rinuncerebbero ad attivare la conciliazione.

### *2.8.3           Acqua*

Il maggior numero di richieste di intervento ha riguardato il Servizio idrico integrato.

Da specificare che gli interventi sono stati localizzati in gran parte all'interno degli ATO n. 1 (Massa Carrara, Lucca, parte provincia di Pistoia), n. 2 (Pisa, parte provincia di Lucca, circondario empolese valdelsa, alcuni Comuni del senese), n. 3 (Firenze, Prato, Pistoia, parte provincia di Arezzo).

Come considerazione generale, è possibile riscontrare una migliore risoluzione delle controversie nei casi in cui l'AATO decide di intervenire nei confronti del Gestore a sostegno di quanto l'Ufficio aveva contestato; esempio concreto si è avuto

sull'erogazione di indennizzi automatici che hanno trovato accoglimento soltanto in seconda istanza e dopo che anche l'AATO si è espresso in senso affermativo; in altri casi, a fronte di dinieghi vaghi e poco convincenti espressi nei confronti dell'utente e del primo intervento dell'Ufficio, dopo una replica argomentata e inviata direttamente anche all'AATO, si è ottenuto un cambio di indirizzo da parte del Gestore proprio per la presa di posizione da parte dell'Autorità.

La sensazione che si avverte è che laddove ci sono AATO che svolgono una più pregnante attività di controllo nei confronti del Gestore ( il riferimento è, chiaramente, alla corretta applicazione degli standard di qualità previsti dalla Carta dei servizi e alla applicazione del Regolamento ), ci sia direttamente da parte di quest'ultimo una maggior "sensibilità" nei confronti di quanto contestato dall'Ufficio; laddove, invece, c'è un silenzio da parte dell'Autorità di ambito anche il Gestore si sente più "forte" nelle sue posizioni anche se, spesso, soprattutto per quanto riguarda i rapporti con l'utenza, vengono affrontate delle tematiche in cui si evidenziano palesi lacune organizzative ( si pensi, a titolo esemplificativo, alle problematiche relative all'organizzazione dei call center e all'impossibilità di contattare alcun referente del Gestore ).

Sui singoli aspetti specifici, non si può non partire da una constatazione degli effetti della nota Sentenza n.335 del 10 ottobre 2008 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 14 comma 1 L. 36/94 e dell'art.155 del D.Lgs. 152/06 nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti di depurazione oppure questi impianti non siano presenti o temporaneamente inattivi.

In estrema sintesi, la Corte afferma che ogni singola voce componente la tariffa del Servizio idrico deve avere natura di corrispettivo: di conseguenza se il servizio di depurazione non esiste o è sospeso, allora l'utente non deve pagare per un servizio che non ha.

Gli effetti di tale sentenza vanno affrontati sotto un duplice aspetto temporale.

Per il futuro, si è reso necessario effettuare una verifica puntuale di quelle utenze che non sono provviste di un servizio di depurazione e togliere dalla bolletta la relativa voce.

Per il passato, si è posta la grossa problematica dei rimborsi che spetterebbero agli utenti che in tutti questi anni hanno pagato un corrispettivo non dovuto. Il gettito da restituire è molto alto e porrebbe problemi di solvibilità alle Società di gestione, oltre al recupero del 10% di IVA che su questa tariffa è stato versato all'Erario nazionale.

La questione è al vaglio delle Autorità nazionali anche perché risulta abbastanza inammissibile che questo problema venga risolto in maniera diversa nelle singole Regioni italiane o addirittura all'interno dei singoli ATO.

Tuttavia, al di là dei rimborsi, il problema che questa sentenza pone è la mancanza di sistemi di depurazione delle acque reflue che non sono stati costruiti pur avendo, nel tempo, introitato delle somme ad hoc richieste.

Paradossalmente si verificherà un rovesciamento del principio chi inquina paga: l'utente che ha il servizio di depurazione si vedrà aumentato il suo canone per la costruzione di depuratori per le utenze sprovviste che, nel frattempo, in mancanza di depurazione inquineranno sicuramente di più rispetto a dove la depurazione è, invece, presente.

Bisogna quindi porre due domande: la prima è come sono stati usati quei fondi che i Gestori hanno introitato per la depurazione; la seconda è se, in base alle leggi ambientali vigenti nazionali e regionali, è legittimo che ci siano utenze completamente sprovviste di ogni sistema di depurazione.

Tra i casi più significativi verificatisi si ricorda la questione della richiesta dei conguagli retroattivi sulle tariffe del 2006 verificatasi all'interno dell'ATO n.1 Toscana Nord.

Il Gestore, infatti, ha provveduto alla fatturazione di una serie di conguagli relativi ai consumi dell'anno 2006 sulla base di una Deliberazione dell'Autorità di Ambito avvenuta nell'agosto del 2007 dando vita ad una applicazione retroattiva di una tariffa, giustificata da una revisione straordinaria del Piano di ambito e delle relative tariffe.

Centinaia di utenti si sono rivolti all'Ufficio per contestare queste bollette. Si è quindi intervenuti nei confronti dell'Autorità di Ambito argomentando le ragioni dell'illegittimità di tale operazione che riguardano non solo il noto principio di diritto amministrativo dell'irretroattività delle deliberazioni tariffarie per i servizi pubblici ( vedi recente giurisprudenza del Consiglio di Stato n.4301 del 9 settembre 2008, in particolare il passaggio motivazionale secondo cui " la possibilità per l'AATO di intervenire sulla Tariffa in caso di scostamenti dal piano finanziario e gestionale impone doverosa tempestività nei relativi accertamenti, ma non introduce una deroga quanto al principio di irretroattività della prestazione imposta." ), ma anche altri aspetti previsti espressamente dalla Carta del Servizio idrico ( punto 7.3 trasparenza del documento di fatturazione ) e dal Regolamento per la gestione del servizio idrico integrato ( art.45 - contenuto del documento di fatturazione ): in esse, infatti, non si fornisce proprio alcuna spiegazione sull'ammontare dell'importo in quanto il consumo addebitato è pari a 0 ma vi è un "recupero tariffario Acquedotto" con cifre molto alte.

Da sottolineare anche che il conguaglio è, altresì, esteso alla quota di tariffa e di depurazione nonostante l'intervento della sentenza della Corte Costituzionale: se per il momento è allo studio l'ipotesi dell'applicazione retroattiva degli effetti della sentenza, appare tuttavia singolare richiede oggi per un periodo precedente un canone che è stato dichiarato costituzionalmente non legittimo e quindi non più da pagare per quei soggetti che non usufruiscono del servizio della depurazione.

Di questa vicenda sono stati investiti sia la Giunta regionale sia il Consiglio regionale, presso la cui sesta Commissione "Ambiente e territorio" il Difensore Civico ha tenuto una specifica audizione.

Un'altra questione altrettanto rilevante, verificatasi sempre all'interno dell'ATO n.1, è quella relativa alla pressoché totale assenza di contatori nel Comune di Forte dei Marmi dove, appunto, il 90% delle utenze del servizio idrico ( sono circa 7.000 ) è sprovvisto di apposito contatore. La modalità con cui viene commisurato l'importo da pagare è basato sul c.d. sistema della lente tarata, ovvero un sistema che si basa sull'impegno del Gestore di fornire un quantitativo di acqua giornaliero all'utente ( 0,5 metri cubi oppure 1 metro cubo ) che è costretto al pagamento indipendentemente dal suo consumo effettivo.

E' intuitivo che questo sistema comporta un notevole aggravio di spese in quanto l'utente si vede costretto a pagare per un quantitativo di acqua che, di fatto, può anche non consumare; anzi, l'utente potrebbe addirittura giungere al paradosso di "sprecare" la risorsa idrica perché quanto dovrà pagare è sempre la stessa cifra anche in mancanza di consumo effettivo: proprio quest'ultimo aspetto è l'esatto contrario dello spirito di tutta la legislazione in materia di acque che tende ad un risparmio e ad un uso intelligente della risorsa.

Questo sistema è disciplinato nel Regolamento del Servizio idrico integrato come sistema eccezionale e meramente temporaneo: dal combinato disposto, infatti, degli Articoli 25 e 26, da un lato, e degli Articoli 29 e successivi, dall'altro, si può evincere che la regola generale è che l'acqua ( art.29 ) viene fornita attraverso il contatore e che i sistemi di misurazione a lente tarata ( art.25 ) rappresentano l'eccezione e devono essere temporanei ( art.26 ) proprio nell'attesa di alimentare tutte le utenze con il sistema a contatore; nel Piano di Ambito e nel Piano Operativo triennale devono essere specificati e stanziati i finanziamenti necessari a tale trasformazione.

A sottolineare proprio la temporaneità della mancanza di contatori è anche l'ultimo comma dell'art.116 che prevede che " per le utenze sprovviste di contatore al 31.12.2004 il Gestore provvederà alla sua installazione nel più breve tempo possibile, applicando per la ripartizione degli oneri le regole indicate nel precedente art.32. Fino al momento dell'installazione del contatore

ai suddetti utenti verranno addebitati i consumi forfettari applicati dai precedenti gestori, con le tariffe vigenti al momento della fatturazione.

Dallo scambio epistolare avuto con l'AATO 1, si è appreso che già il POT (Piano Operativo Triennale) 2005-07 aveva previsto lo stanziamento di € 1.100.000 per cominciare ad attuare progressivamente questo tipo di trasformazione. Tuttavia questa attività non è mai cominciata per la difficoltà del Gestore di reperire adeguati finanziamenti dagli Istituti di credito.

Si è, altresì, appreso che anche il POT 2008-2010 prevede, di nuovo, un altro stanziamento di € 2.475.000 per dotare di contatore circa 3000 utenze delle oltre 7000 sprovviste. Si ripropone, tuttavia, il problema del reperimento concreto di questi fondi da parte del Gestore sul mercato creditizio: vista l'attuale situazione finanziaria di GAIA, è possibile che anche questa volta si ripresentino le stesse difficoltà del passato con il reale pericolo di non potere procedere ad alcun lavoro.

Risulta, tuttavia, necessario rilevare e sottolineare come, a fronte di lavori non eseguiti per le motivazioni sopra citate, la cifra stanziata per il POT 2005-07 è stata comunque considerata nella tariffa di quel triennio e, per questo, già richiesta e pagata dagli utenti; una situazione analoga si ripercuoterebbe anche per le tariffe del triennio in corso, ovvero pagare per l'effettuazione di lavori che, presumibilmente, non verranno eseguiti.

E' doveroso anche specificare che, anche nella migliore delle ipotesi, ovvero quella che entro la fine del 2010 3000 utenze siano state trasformate, ne rimangono fuori più della metà: ciò vuol dire che alcuni utenti continueranno almeno fino al 2012 (anno di scadenza del successivo piano triennale 2010-12) a pagare per un quantitativo d'acqua che materialmente non consumano con i costi che, nel frattempo, la tariffa avrà assunto.

In sostanza, una situazione che viene definita dal Regolamento come transitoria non solo non è stata ancora resa concretamente operativa a distanza di quasi 4 anni, ma rischia di essere congelata per altrettanto tempo: risulta, infatti, evidente come non può essere considerata affatto temporanea una situazione che si trascina dal 1 gennaio 2005 e che, nella migliore delle ipotesi, per alcuni utenti, sarà risolta soltanto alla fine del 2012.

Ed a questo proposito non si può concludere senza aver citato la raccomandazione che lo stesso Co.Vi.Ri ha dato all'AATO circa la doverosità di avere in ogni unità abitativa misuratori di portata.

Sempre per quanto riguarda l'ATO 1 è necessario rilevare come il Co.Vi.Ri. abbia anche rilevato la contabilizzazione in tariffa di ratei di mutui pregressi non riconducibili a investimenti funzionali al S.I.I. raccomandando, anche in questo caso all'AATO,

di provvedere, nelle forme che riterrà più adeguate, al rimborso all'utenza di quanto impropriamente imputato a tariffa.

Anche quest'anno si pone la necessità di segnalare la problematica delle perdite occulte.

A questo proposito, esistono diritti e doveri degli utenti, tenuti a controllare periodicamente il contatore per verificare attraverso il confronto con le letture precedenti che non ci sia stato un consumo tale da fare presumere una perdita.

Dal canto suo, il Gestore ha il dovere di eseguire annualmente almeno 2 letture (e ciò non sempre in passato è avvenuto) e di dare comunicazione al cliente di letture assai maggiori delle precedenti in tempi assai rapidi.

Il rispetto della periodica effettuazione delle letture ha fatto sì che finalmente siano sporadici i casi di perdita occulta che si protrae per mesi e anni.

Molti reclami sono pervenuti in relazione ai costi delle bollette, aumentate sensibilmente ovunque.

Alcune delle ditte recapitiste che operano nella zona di Firenze, hanno talvolta addebitato consumi presunti che non hanno tenuto in alcun conto né i precedenti consumi dell'utente né le sue comunicazioni.

Tali casi, determinano l'emissione di fatture calcolate su consumi notevolmente superiori a quanto effettivamente dovuto, comportando addebiti impropriamente calcolati su scaglioni tariffari più costosi.

Anche se, in seguito al rilevamento dei consumi effettivi, il consumo calcolato in acconto viene conguagliato nella fatturazione successiva, comprensibilmente alcuni utenti trovano, oltre che eccessivi, ingiustificati i costi addebitati, a fronte di consumi invariati e contenuti. Spesso sono giunte segnalazioni di bollette, inviate dalle ditte medesime, nelle quali non sono presenti i dati essenziali per la verifica e la comprensibilità di quanto addebitato.

Permangono la incompletezza e/o la scarsa comprensibilità delle bollette, che non permettono di verificare adeguatamente la correttezza di quanto addebitato ed eventualmente di contestarlo.

A poco dunque è valso l'intervento in particolare presso l'AATO 3 per sollecitare la soluzione di questo problema (ad es. le fatture giunte all'attenzione dell'ufficio non recavano la data di rilevazione della lettura precedente).

In mancanza di essa, il dato relativo ai metri cubi consumati è praticamente privo di significato. Stessa cosa dicasi per la dicitura *lettura attuale*, priva di un riferimento temporale e per la mancanza di indicazioni relative al tipo di lettura, se effettiva, presunta o da utente.

Sempre relativamente al rapporto dei cittadini con le ditte "letturiste", da segnalare le diffuse lamentele in ordine a fatture da cui risulta una marcata differenza tra consumi rilevati dal contatore generale rispetto a quelli divisionali o singoli.

In alcuni casi Publiacqua ha proceduto alla sospensione della fornitura all'intero condominio a causa della morosità di un singolo condomino, in forza di un principio di solidarietà presente nel codice civile, ma la cui applicazione pare inappropriata a casi del genere.

Con riferimento a un caso verificatosi a Firenze, è stato osservato che ogni utenza, a eccezione di quella morosa, aveva integralmente pagato il consumo addebitato, sulla base della lettura effettuata su ciascun contatore individuale.

E' stata però interrotta la fornitura anche se il mancato pagamento era soltanto parziale e non totale.

Ci si chiede allora che senso abbia la rilevazione dei consumi effettuata da una ditta lettrista che li ripartisce, se poi ciascun condomino non è al riparo da possibili sorprese quali la sospensioni 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.

Sarebbe opportuno che il Gestore adottasse altre misure, sembrando fondamentalmente ingiusto che le predette inadempienze abbiano ricadute negative anche su quegli utenti che adempiono alle proprie obbligazioni.

Sempre a titolo esemplificativo, un'utente ha lamentato che, pur avendo sempre pagato gli addebiti fatturati, per ben tre volte, sia stato proceduto da parte di Publiacqua al distacco della fornitura, oltretutto in assenza di preventiva comunicazione in merito.

La riattivazione in tutti e tre i casi è avvenuta solo dopo alcune ore dalle telefonate al numero verde.

Desti perplessità la circostanza che pure a seguito del primo distacco, si sia perseverato nell'errore, non provvedendo alle correzioni del caso.

Nel caso specifico è stato chiesto un congruo risarcimento dall'utente per il disagio sofferto.

Forse un'attività di controllo più accurata, prevista da una regolamentazione più garantista delle procedure che portano alla sospensione del servizio, minimizzerebbe il rischio di distacchi di fornitura immotivati.

Attese per il 2004, secondo quanto previsto dal Regolamento del servizio, sono state finalmente attuate quelle forme di incentivazione alla trasformazione di utenze condominiali in utenze singole, che potrebbero contribuire a risolvere il problema.

In molti hanno lamentato il verificarsi di problemi inerenti l'erogazione dell'acqua.

Si tratta di istanze relative alla scarsità di essa, che ha infatti costretto in tante località a fare ricorso all'autobotte per i rifornimenti.

In alcuni casi non sono stati indicati all'utenza i tempi e le modalità con cui si intendesse ovviare alla scarsità di acqua.

Il protrarsi di queste situazioni rende incomprensibili le disposizioni contenute nelle diverse Carte dei servizi, laddove si legge che i Gestori si impegnano ad erogare un servizio continuo, regolare e senza interruzioni, mentre alla voce rimborsi, la previsione di indennizzi irrisori appare davvero inadeguata rispetto al disservizio causato.

Secondo quanto riferito alcune zone sono soggette a prolungata carenza idrica, e specie durante il periodo estivo e per più anni di seguito, si sono verificate con frequenza sconcertante interruzioni del servizio idrico anche per periodi superiori alle 24 ore consecutive.

Una delle ragioni della scarsità idrica viene individuata nelle frequenti rotture della rete di distribuzione. Sul fronte delle carenze idriche pare evidenziarsi sempre più come tale fenomeno non sia legato tanto alla scarsità delle precipitazioni, quanto a deficienze strutturali non adeguatamente affrontate.

Spesso è stata posta all'attenzione del Garante l'opportunità di indennizzare gli utenti per disservizi di una tale gravità, sembrando ingiustificabile il reiterarsi di simili inconvenienti, ricordando come la Carta dei Servizi preveda per il Gestore la continuità del servizio e l'obbligo di informare adeguatamente gli utenti della interruzione nella erogazione dell'acqua.

A questo proposito è stato anzi sollecitato il Garante a considerare la previsione nel Regolamento di ipotesi di indennizzo a favore degli utenti in casi analoghi a quello in oggetto.

Sotto l'aspetto del rapporto con l'utenza, il punto critico appare essere quello dei tempi di risposta ai reclami, talvolta eccessivamente lunghi.

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 forzosamente costretta a consumarne una quantità il cui costo tariffario è assai elevato e dunque, secondo il criterio applicato, le famiglie spendono *pro capite* molto di più rispetto a utenze di persone singole.

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

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.

Di recente è stata annunciata l'introduzione di agevolazioni per i nuclei familiari numerosi. Saranno perciò meno care le bollette dell'acqua per le famiglie toscane con almeno quattro figli. Regione, Cispel Confservizi Toscana, Anci Toscana e Associazione Nazionale Famiglie Numerose hanno siglato un accordo per contenere i costi del servizio idrico per uso domestico a carico dei nuclei familiari con un numero di figli uguale o superiore a quattro. Secondo una stima dell'Irpet le famiglie toscane con almeno 4 figli sono circa 5.000. Il risparmio annuo sulla bolletta dell'acqua, a titolo esemplificativo, per una famiglia composta da 6 persone (2 genitori e 4 figli) con un reddito complessivo inferiore ai 60 mila euro l'anno, si aggira sui 350 euro.

#### *2.8.4 Energia elettrica*

Anche quest'anno nella maggior parte dei casi riguardanti Enel Servizio Elettrico si è riscontrata la disponibilità a risolvere positivamente le problematiche sottoposte all'attenzione dell'Azienda, mai particolarmente gravi, con spirito di collaborazione.

Esemplificando, in un paio di casi è stata accettata la richiesta di somme dovute per consumi anteriori al 2003, frutto di un ricalcolo.

Avendo interessato un periodo per il quale opera l'istituto della prescrizione, è stato provveduto alla effettuazione di un ricalcolo che tenesse conto della sopravvenuta estinzione del debito.

Sebbene in calo, pervenute ancora segnalazioni dovute a conguagli di importo elevato, a seguito della sostituzione tardiva dei contatori meccanici con quelli di tipo elettronico.

In assenza di documentazione idonea a comprovare i consumi addebitati, il Difensore Civico ha suggerito di procedere ad una significativa riduzione della fatture.

E' stato osservato che se l'Enel avesse adempiuto ai propri obblighi, certamente il consumo complessivo di energia sarebbe stato inferiore a quello nel tempo effettuato. Il comportamento omissivo in questione è cioè da ritenersi preclusivo di possibili cambiamenti nei consumi, che il riscontrato aumento di essi avrebbe verosimilmente comportato. Cosa che non può accadere se gli addebiti sono calcolati sulla base di consumi presunti. In qualche caso, fallita l'opera di mediazione della Difesa Civica, il contenzioso è approdato in sede giudiziaria.

Gravi invece le inadempienze da parte di Enel Energia nel corso del 2008.

Si è trattato di un caso di distacco della fornitura in assenza di preavviso, a causa di morosità imputabile alla propria colpa e di

casi frequenti dell'invio di tariffe di importo assai elevato, non conformi a quanto effettivamente consumato ma calcolate sulla base di consumi presunti.

In alcuni casi il passaggio da un gestore all'altro, che sarebbe logicamente dovuto avvenire senza interruzioni, ha invece causato una sospensione della fornitura di energia elettrica, causando danni e disagio agli utenti.

Lamentate poi condizioni contrattuali difformi da quelle poi in concreto applicate.

Sono pervenute inoltre segnalazioni riguardanti ancora la sostituzione del contatore con addebito dei consumi che è stato contestato in quanto assai maggiore di quelli precedenti, senza che l'utente avesse potuto prendere visione dei kwh indicati dal contatore rimosso.

### *2.8.5 Trasporti*

Nel corso del 2008 sono state aperte 29 pratiche che riguardano il settore dei trasporti, la maggior parte delle quali hanno riguardato il trasporto su rotaia e dunque Trenitalia.

Da rilevare come questo sia l'unico Settore dei Servizi pubblici dove il numero delle pratiche rispetto allo scorso anno è calato. La sensazione che si avverte è che ci sia più una rassegnazione da parte degli utenti piuttosto che un miglioramento da parte del Servizio.

Da sottolineare come parecchi disservizi lamentati attengono non tanto a carenze infrastrutturali che richiedono tempi lunghi e ingenti investimenti, ma semplicemente alla non applicazione di un criterio generale di ragionevolezza teso a mettere l'utente, eventualmente già in una situazione di disagio per cause a lui non imputabili, nella migliore condizione possibile: sono queste, infatti, le situazioni in cui aumenta maggiormente l'insoddisfazione e il sentimento di vessazione da parte dell'utente.

In particolare viene lamentato il taglio di treni su Arezzo, la mancata apertura delle porte del treno con conseguente discesa alla stazione successiva, mancato funzionamento di macchina oblitratrice, soppressione di treno con ritardo nell'informazione, sanzione per biglietto di fascia chilometrica insufficiente.

Bisogna, tuttavia, dire che il rapporto che l'Ufficio ha con Trenitalia è sostanzialmente buono sia nella comunicazione sia anche nel grado di accoglimento di quanto richiesto.

### *2.8.6 Poste*

Le pratiche aperte dall'Ufficio sono state 17.

Si è riscontrata una generale lungaggine nella comunicazione in quanto il sistema prevede una risposta centralizzata proveniente da Roma.

Un passo avanti è stato fatto nell'individuazione di un Ufficio regionale di raccolta e smistamento di tutte le istanze; a questo Ufficio è possibile chiedere e sollecitare lo stato della pratica. Il rapporto è molto buono e collaborativo.

Da poco tempo anche Poste italiane si è dotata di uno sportello di conciliazione per alcune controversie e sono già previsti incontri specifici per cercare di capire meglio le potenzialità di questo istituto.

Un caso significativo, purtroppo non risolto altrettanto positivamente, è consistito nella mancata consegna di un telegramma per un posto di lavoro: la tracciabilità del telegramma dava un esito positivo di consegna, mentre l'utente sosteneva di non averlo mai ricevuto.

In aumento sono stati i disservizi che hanno riguardato la mancata o tardiva consegna della posta: il caso più eclatante si è manifestato nella provincia di Pisa dove addirittura 4 Sindaci ( San Miniato, Santa Croce sull'Arno, Montopoli e Castelfranco ) si sono rivolti all'Ufficio lamentando la totale mancanza di consegna della posta per parecchio tempo con gravi disagi per gli utenti.

#### *2.8.7 Gas*

I reclami pervenuti sono più che raddoppiati rispetto al 2007 e hanno riguardato in prevalenza Toscana Energia clienti.

Le problematiche più frequenti riguardano: le modalità di fatturazione, in particolare richieste di chiarimenti su applicazione di tariffe, le letture presunte fatte anche quando è stata comunicata la lettura effettiva da parte dell'utente, il mancato recapito della bolletta, l'assenza di fatturazione per lungo tempo.

Diversi anche i casi relativi all'allacciamento, con tempi più lunghi del previsto.

Grazie all'individuazione di un referente, il rapporto con il Difensore Civico è buono: le risposte giungono con puntualità e le nostre richieste vengono tenute in considerazione.

Non sono pervenuti reclami relativi ad altri Gestori.

## 2.9 Pubblico impiego e previdenza

### 2.9.1 *Pubblico impiego*

L'anno appena trascorso ha confermato che la Difesa Civica regionale è percepita, da parte dell'utenza che ha, o desidera avere, un rapporto di lavoro con la Pubblica Amministrazione, quale istituzione a cui rivolgersi per avere una possibilità, alternativa al sindacato e alla tutela legale privata, di sostenere le proprie ragioni nei confronti del proprio datore di lavoro. Infatti, nel settore del pubblico impiego anche quest'anno sono state aperte ottantacinque pratiche. Tra i motivi della quantità di istanze a noi sottoposte e provenienti da tutta la Toscana è senz'altro da annoverare anche la circostanza che molti statuti comunali negano espressamente la competenza del Difensore Civico locale in materia di impiego, ossia per le questioni riguardanti i dipendenti del comune di riferimento.

Per l'anno 2007 mettemmo in evidenza (v. relazione 2007, pag. 72) che la grande maggioranza delle pratiche era stata aperta su questioni relative alla genesi del rapporto di lavoro (assunzioni, concorsi pubblici). Nel corso del 2008, le problematiche prospettate hanno riguardato le situazioni più varie, inerenti non solo alla instaurazione (riguardo anche alla validità del titolo di studio posseduto in quanto conseguito da cittadini italiani presso Paesi Terzi), alla trasformazione in senso innovativo del rapporto di lavoro (come i trasferimenti di sede o le procedure di mobilità), ma anche alle diverse vicende che possono occorrere nel suo svolgimento, ossia, ad esempio, la durata del periodo di prova e della aspettativa, la modificazione dell'orario di lavoro, l'applicazione della normativa a tutela delle persone con handicap e quant'altro, come meglio specificheremo nella illustrazione della casistica.

E' opportuno ricordare che il 2008 ha visto la entrata in vigore, dal 25 giugno, della normativa di cui al Decreto Legge n.112 del 2008 (c.d. decreto Brunetta), convertito nella Legge n.133, che, tra l'altro, ha generato per le stesse amministrazioni - datrici di lavoro non pochi problemi interpretativi, in particolare per le disposizioni di cui all'art. 71 in tema di assenze per malattia e relative modalità di certificazione, e per la ripercussione delle assenze sul trattamento economico dei dipendenti. La emanazione delle circolari e dei pareri espressi dal Dipartimento della Funzione Pubblica (emessi stante la pluralità di quesiti posti dagli enti), è stata segnalata espressamente dallo stesso Dipartimento in una nota, a noi indirizzata in copia, emessa in relazione a una fattispecie concreta da noi trattata concernente il caso di una dipendente di una Azienda sanitaria affetta da grave patologia. Il

testo normativo sopra citato ha inoltre introdotto una nuova regolamentazione riguardo alla risoluzione del rapporto di lavoro nel caso di compimento della anzianità massima contributiva di quaranta anni. Tale disciplina, immediatamente produttiva di effetti anche in ambito regionale, ha comportato la revisione delle procedure di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto Brunetta poiché intraprese in forza della legge regionale n. 27 del 2007. Tale revisione ha prodotto effetti negativi per alcuni dipendenti regionali, la cui situazione è stata portata all'attenzione della Difesa Civica.

### *Casistica*

Riguardo al gruppo di pratiche – circa cinquanta – aventi per oggetto questioni relative alla instaurazione del rapporto di lavoro, senz'altro rilevante nei confronti della Regione Toscana è stata la problematica sollevata da coloro i quali, in possesso di laurea triennale ai sensi del nuovo ordinamento universitario di cui al DM509/99, in vigore dal 2000, si sono visti escludere dai concorsi pubblici banditi per la categoria D, posizione economica D1. In particolare, c'è da ricordare che con la circolare n.6350/4.7 del 27 dicembre 2000 (alla quale ha poi fatto espresso riferimento la circolare n.4 dell'8 novembre 2005), il Dipartimento della Funzione Pubblica si era espresso nel senso che “..per le qualifiche non dirigenziali i titoli previsti dai contratti collettivi di lavoro quali requisiti per l'accesso alle posizioni C1, C2 e C3 del comparto ministeri, nonché per l'accesso alle equivalenti qualifiche degli altri comparti, devono ritenersi equivalenti, sulla base del nuovo ordinamento degli studi e dei corsi universitari, al prescritto titolo di studio di primo livello denominato laurea (L), previsto dall'art.3 DM509/99”. Invece, il bando di concorso in discussione, basandosi sulla vigente disciplina di cui alla legge regionale n.26 del 2000 art. 49, ancora non riformata e adeguata alla nuova normativa statale, non prevedeva la laurea breve tra i titoli di studio da possedere per la partecipazione alla procedura concorsuale. E' pertanto sembrato doveroso alla Difesa Civica intervenire per chiedere alla Regione di riesaminare il provvedimento di esclusione da un concorso, pur pronunciato in conformità del relativo bando, ma ove questo era applicativo della legge regionale, ancora non riformata sebbene fossero passati otto anni dalla entrata in vigore del nuovo ordinamento universitario, principio ispiratore del quale è, tra l'altro, la volontà di allargare le potenzialità lavorative ai laureati di primo livello. Ed è sembrato tanto più opportuno dal momento in cui, proprio mentre la Regione decideva di escludere dal concorso il candidato, si trovava all'attenzione del Consiglio regionale una proposta di legge che avrebbe adeguato la disciplina nel senso voluto dalla riforma statale. Tuttavia la Regione, pur dando atto

del proprio ritardo nell'adeguamento della disciplina, e della effettività della riforma *de lege ferenda*, ha ritenuto di confermare la esclusione del candidato, pronunciata in forza della certezza delle posizioni giuridiche, e in conformità del bando in base all'ordinamento vigente al momento della sua pubblicazione.

Restiamo ancora a livello regionale per segnalare che la Difesa Civica è stata investita anche nel corso del 2008, da parte dei soggetti interessati, delle problematiche relative alla stabilizzazione del precariato, voluta dal legislatore statale, che ne ha descritto i principi e termini generali nelle leggi finanziarie del 2007 e del 2008. Come si ricorderà, abbiamo diffusamente trattato nella relazione 2007 (v. pag.74), i vari aspetti applicativi delle relative norme, contenuti nella legge regionale n. 27 del 2007 e nel relativo decreto di attuazione, in particolare la previsione, nell'Avviso allegato, per partecipare alla procedura di stabilizzazione, di essere in servizio presso la Regione ad una certa data in forza di un contratto stipulato anteriormente a tale data e di durata almeno triennale. Si ricorderà che all'epoca sostenemmo il possesso di tale requisito anche da parte di coloro che avevano stipulato un contratto di durata inizialmente inferiore e poi prorogato, essendo che lo spostamento in avanti del termine non nova il contratto, che resta il medesimo, potendo, a buon diritto, dirsi che anche coloro i quali avevano avuto la proroga dopo la data considerata si trovavano in possesso del requisito richiesto per accedere alla procedura di stabilizzazione. Nel 2007 la Regione respinse tale tesi, adducendo la motivazione che il decreto dirigenziale recitava che "la determinazione del possesso del requisito relativo al triennio di servizio a tempo determinato ...è effettuata con riferimento alla durata del contratto di lavoro sottoscritto e adempiuto". Tuttavia, tale restrizione si poneva in contraddizione ai principi generali, e avrebbe potuto essere oggetto di censura in sede di eventuali contenziosi. Infatti, nel nuovo Avviso allegato al decreto dirigenziale di indizione della procedura di stabilizzazione per il 2008, è stato previsto il possesso del requisito temporale da parte dei soggetti in servizio a una certa data in forza di un contratto stipulato *o prorogato* anteriormente, per una durata almeno triennale. Evidentemente la Regione, con tale aggiunta, ha mostrato di volersi premunire da eventuali ricorsi e segnalazioni - che comunque sono state effettuate - che evidenziassero come il possesso del requisito temporale potesse essere ravvisabile anche in capo ai titolari di contratto prorogato successivamente alla data considerata.

Dobbiamo fare qui cenno, perché connesse alle precedenti ma di segno opposto, al gruppo di istanze ricevute da coloro i quali, idonei nelle graduatorie per le assunzioni a tempo indeterminato, hanno presentato, come nel 2007, il loro reclamo basato sulla circostanza che si sono visti sopravanzare, nella

instaurazione del rapporto di lavoro, da coloro che, pur non avendo sostenuto un concorso pubblico per esami (la condizione per l'accesso alla stabilizzazione, ai sensi dell'art. 8 LR27/2007, era l'aver stipulato con la Regione un contratto a tempo determinato a seguito di procedura concorsuale per esami o titoli), hanno maturato i requisiti per accedere alla stabilizzazione. La situazione di tali soggetti era risultata aggravata dalla delibera della Giunta regionale n.209 del 25 marzo 2008, che aveva fissato la scadenza delle graduatorie al 31/12//2008. La Regione ha risposto alla segnalazione, facendo presente che tale delibera era stata adottata in conformità alle disposizioni del comma 536 art. 1 della L. 296/2006 (Finanziaria 2007) relativamente al termine di validità triennale delle graduatorie di concorso pubblico, che ne aveva fissata in tale data la scadenza. La Regione ha anche evidenziato che la questione relativa alla validità delle graduatorie di concorso è oggetto di ricorso davanti alla giustizia amministrativa.

Numerosi sono stati anche quest'anno gli insegnanti che si sono rivolti alla Difesa Civica, soprattutto per questioni inerenti alla formazione delle graduatorie e all'inserimenti in esse. In particolare, ci è stato posto il problema dell'inserimento "a pieno titolo" (ossia "a pettine", conservando tutto il punteggio pregresso) nelle graduatorie a esaurimento per l'anno scolastico 2008/2009 degli insegnanti di sostegno che si fossero iscritti "con riserva", e che fossero stati in grado di sciogliere tale riserva subordinatamente al conseguimento dell'abilitazione SSIS (Scuola di Specializzazione per l'Insegnamento Secondario). Il DM n.35 del 2008, all'art. 1, ha fissato al 30 giugno 2008 la data del conseguimento del diploma di specializzazione per l'attività di sostegno, al fine dello scioglimento della riserva. La insegnante che si era rivolta a noi aveva conseguito la specializzazione il 10 aprile 2008, ossia in tempo ampiamente utile per l'inserimento. Tuttavia l'Ufficio Scolastico Provinciale di riferimento aveva disposto, con proprio provvedimento, che lo scioglimento della riserva per l'inserimento "a pettine" in graduatoria fosse possibile solo a coloro i quali stessero già "frequentando" le SSIS alla data del 19 aprile 2008, circostanza che peraltro non si era potuta realizzare, essendo che i corsi, pur indetti prima di tale data, erano stati materialmente attivati poco dopo. Nonostante la nostra segnalazione sulla probabile illegittimità del provvedimento dell'USP poiché restrittivo rispetto alla disciplina statale, e l'invito a riesaminare la posizione in graduatoria dell'interessata al fine del suo inserimento a pieno titolo, "a pettine", nella graduatoria, nella quale sarebbe stata la prima, è stato confermato il suo inserimento in coda. Spiace rilevare peraltro che, pur avendo noi chiesto indicazioni sul caso anche all'Ufficio Scolastico Regionale, per verificare se provvedimenti simili a quello lamentato fossero stati

adottati anche presso altri Uffici Scolastici Provinciali, non abbiamo ricevuto alcun riscontro.

Gli insegnanti hanno posto anche varie questioni d'altro genere. In particolare, un gruppo di docenti di francese di una scuola superiore a indirizzo linguistico, hanno segnalato che la Direzione scolastica aveva considerato superato il periodo di prova di una loro collega svolta, durante l'anno del cosiddetto "straordinariato", insegnando francese, pur essendo stata nominata nella classe di concorso corrispondente all'inglese, sulla base della presunta "affinità" delle due materie. A nostro quesito, l'Ufficio Scolastico Provinciale di riferimento aveva risposto che ai sensi delle disposizioni contenute nel TU 297/94 e successive note ministeriali riguardanti l'argomento, il periodo di prova si intende superato soltanto se il servizio è stato prestato nella medesima classe di concorso per la quale è stata conseguita la nomina". Il reclamo degli insegnanti si era pertanto rivelato fondato, anche alla luce delle conseguenze pratiche che la decisione lamentata avrebbe sortito, se si pensa che data la nomina in ruolo in inglese alla scuola superiore di docente, nella specie proveniente dalla scuola primaria, qualora fosse stata istituita una cattedra di francese tale docente avrebbe potuto aggiudicarsela, con precedenza rispetto a tutti i docenti di francese di ruolo provenienti dalla scuola secondaria inferiore. A seguito di ulteriore nostro quesito, il Ministero dell'Istruzione ha specificato, in accordo con quanto da noi già rilevato nei confronti della Direzione scolastica, che le materie - inglese e francese, rispettivamente oggetto di nomina e di insegnamento nel periodo di prova - non potevano considerarsi "affini" in riferimento al DM 2 maggio 1979. La Direzione Scolastica, sulla base delle nostre indicazioni, confortate dal parere del Ministero, ha considerato doveroso far sostenere un nuovo periodo di prova all'insegnante in questione.

La Difesa Civica è dovuta intervenire a tutela del diritto di un gruppo di insegnanti di un istituto superiore di accedere agli atti relativi al funzionamento degli organi collegiali, per soddisfare il quale gli instanti avevano riscontrato difficoltà ingiustificate, sollevate dalla dirigenza scolastica, come la carenza di interesse sotteso alla domanda di accesso, o la richiesta del pagamento di "bolli e costi previsti per legge" per la consegna delle copie dei verbali, qualora la richiesta di accesso fosse giudicata ammissibile. Rilevammo che la particolare posizione soggettiva che contraddistingue i docenti relativamente all'Istituto al quale sono legati da vincolo contrattuale e presso il quale svolgono la propria attività lavorativa, rende superflua la richiesta di far loro specificare l'interesse sotteso alla domanda di accesso, essendo che la loro qualità di docenti dell'Istituto realizza *in re ipsa* l'interesse diretto, concreto e attuale, di cui alla norma ex lett. b) comma 1 art. 22 L. 241/90. Tale considerazione valeva anche per

la rilevata carenza di motivazione, data l'evidenza della intenzione di utilizzare i documenti per finalità inerenti al rapporto di lavoro. Sarebbe inoltre paradossale negare "a un componente di organi collegiali della scuola l'accesso ai verbali delle riunioni alle quali ha partecipato, o avrebbe avuto titolo di partecipare" (cfr. TAR Umbria, sent. n. 329/2003). E pure, essendo la visione e la estrazione di copia dei documenti amministrativi due modalità di esercizio del medesimo diritto di accesso (come da comma 1 art. 25 della legge n. 241/1990, e come ribadito dalla più recente giurisprudenza a seguito della abrogazione, da parte della legge n.15 del 2005, della lett. d) comma 2 art. 24 nella formulazione dell'originaria legge 241 del 1990; cfr. per tutte TAR Puglia - Bari, sez. I, sent. n. 337/2007), che le comprende entrambe, come tale il diritto dev'essere esteso alla estrazione di copia degli atti. E per l'esercizio di tale facoltà, nel caso dei docenti è sufficiente la richiesta di accesso effettuata per vie brevi o informale, essendo la richiesta formale riservata dalla legge ai casi tassativamente indicati dal comma 1 art. 6 del DPR n. 184 del 2006. Riguardo al pagamento, avrebbe dovuto essere chiesto ai richiedenti unicamente il costo delle fotocopie. Sebbene dalla riforma del comma 4 art. 25 della legge n. 241 del 1990 ad opera della legge n.15 del 2005, la Difesa Civica regionale non possa più intervenire in alternativa al TAR sui provvedimenti limitativi dell'accesso emessi dagli organi periferici dello Stato (dovendosi limitare alla trasmissione per competenza alla Commissione per l'Accesso, ipotesi quest'ultima non praticabile nel caso in esame, data l'ampia decorrenza del termine dall'ultimo provvedimento limitativo dell'accesso), tuttavia si è deciso di far presenti in via interlocutoria le ragioni dei docenti al Dirigente scolastico, che le ha accolte in pieno.

Un interessante caso ci è stato posto da una dipendente a tempo indeterminato di una Azienda sanitaria, la quale stava svolgendo, in forza del contratto a tempo indeterminato per personale docente stipulato col Dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale, il previsto periodo di prova della durata di un anno scolastico.

La lavoratrice ci aveva informato che l'Azienda sanitaria le aveva concesso l'aspettativa per sei mesi, "per l'effettuazione del periodo di prova".

Alla scadenza del semestre, la lavoratrice aveva fatto ripetuta richiesta di un nuovo periodo di aspettativa, non essendosi ancora concluso il periodo di prova che, appunto, si protrae per un anno scolastico. L'Azienda aveva ritenuto di non concedere un ulteriore periodo di aspettativa, confermando il diniego in quanto non si erano riscontrati "margini di ammissibilità" nella disciplina contrattuale dell'istituto, tenuto conto della mancanza di "precedenti in merito".

Rilevammo che la disposizione di cui all'art. 12 comma 8 lett. a) del CCNL integrativo del CCNL Comparto Sanità del 7/4/99, dispone ipotesi diverse, a seconda che il periodo di prova debba essere svolto dal lavoratore "presso la stessa azienda o ente del medesimo comparto ovvero ente o amministrazione di comparto diverso". Nel primo caso, la medesima norma prevede l'aspettativa "per un periodo massimo di sei mesi". Nel secondo caso, enunciato dopo la disgiuntiva "ovvero", la norma prevede l'aspettativa "per la durata del periodo di prova".

Pertanto, può dirsi che se il dipendente è assunto presso la stessa azienda o ente del comparto, l'aspettativa può essere concessa per un periodo massimo di sei mesi. Se il dipendente è assunto presso ente o amministrazione di comparto diverso, l'aspettativa può essere concessa per la durata del periodo di prova. Mettemmo in luce che la ragione del diverso disposto è evidente nella circostanza per la quale presso le aziende ed enti del comparto il periodo di prova si protrae per sei mesi, vincolando così la durata del corrispondente periodo di aspettativa del lavoratore del comparto Sanità. Se invece il lavoratore, come nel caso di specie, svolge il periodo di prova presso amministrazione o ente di comparto diverso, non è dato conoscere la durata del periodo di prova presso detto ente o amministrazione. Infatti, in questo caso il contratto collettivo (art. 12 comma 8 lett. a) non vincola la durata dell'aspettativa al semestre ma, con disposizione che, peraltro, non avrebbe senso se non in accordo con la nostra interpretazione, "per la durata del periodo di prova".

Per i motivi suesposti, l'aspettativa richiesta dall'interessata prima dell'inizio dell'anno scolastico avrebbe dovuto, fin dalla prima richiesta, essere accordata per tutto il periodo di prova.

Sulla base delle nostre considerazioni, l'Azienda concesse alla lavoratrice un ulteriore semestre di aspettativa, retroattivo alla scadenza del precedente.

Una questione di tutela del diritto alla riservatezza ci è stata posta dalla totalità dei dipendenti di una Provincia, i quali lamentavano la installazione, presso tutte le sedi dell'Ente, di telecamere a circuito chiuso. Risultava che il direttore generale, a fronte di precedente reclamo degli interessati, aveva fornito chiarimenti riferendo in sintesi che gli strumenti erano stati installati per motivi di sicurezza, che riguardavano le parti esterne delle sedi di lavoro, e che le rappresentanze sindacali ne erano state informate. A fronte di tale comunicazione, gli interessati avevano ribadito che le telecamere a circuito chiuso (già in parte entrate in funzione), a causa del loro posizionamento operassero, di fatto, un controllo a distanza del personale.

Rilevammo la vigenza del divieto di cui all'art. 114 del Decreto legislativo n. 196/2003 (Codice per la Protezione dei Dati Personali), il quale fa salvo quanto disposto dall'art. 4 L. 300/1970

(Statuto dei Lavoratori), che, ai primi due commi, recita: "E' vietato l'uso di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori. Gli impianti e le apparecchiature di controllo che siano richiesti da esigenze organizzative e produttive ovvero dalla sicurezza del lavoro, ma dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori, possono essere installati soltanto previo accordo con le rappresentanze sindacali aziendali, oppure, in mancanza di queste, con la commissione interna. In difetto di accordo, su istanza del datore di lavoro, provvede l'Ispettorato del lavoro, dettando, ove occorra, le modalità per l'uso di tali impianti".

Chiedemmo pertanto i dovuti chiarimenti alla Provincia in questione sulle motivazioni per la installazione degli impianti, e con quali modalità (che devono essere rese conoscibili dai lavoratori) le immagini sarebbero state trattate.

Il Direttore generale ha risposto che la installazione delle telecamere era avvenuta unicamente per motivi di sicurezza, e che infatti queste sarebbero state poste in funzione soltanto negli spazi di passaggio pubblico e non negli spazi lavorativi.

Per concludere, dobbiamo segnalare, in riferimento alla questione già posta e trattata nel 2007 (v. pag. 77 relazione 2007), relativa alla mobilità volontaria del personale già dipendente pubblico della IACP e ATER transitato nelle CASA SPA (questione sulla quale avevamo ottenuto parere favorevole da parte dell'Assessore regionale competente per materia), che abbiamo rinnovato la richiesta di parere al Dipartimento della Funzione Pubblica, aggiungendo a quelle già svolte la constatazione che, nella busta paga dei dipendenti "transitati" nelle SPA dagli enti pubblici preesistenti, risulta la contribuzione "CPDEL", ora INPDAP, mentre dalla busta paga dei dipendenti non transitati, assunti direttamente dalle SPA, la contribuzione previdenziale risulta strutturata diversamente. Tale dato conforta, a nostro avviso, la impostazione in base alla quale, anche se è mutato il datore di lavoro, la natura del rapporto di lavoro dei dipendenti transitati nelle SPA dagli IACP e ATER è rimasta essenzialmente pubblicistica, e pertanto la mobilità dev'essere consentita. Spiace constatare che ancora la Funzione Pubblica non si è espressa in merito alla luce delle nostre osservazioni.

### *2.9.2 Previdenza*

88 le istanze presentate nel corso dell'anno 2008: molto spesso continuano ad essere segnalate disfunzioni che hanno come conseguenza importanti ritardi nell'erogazione di ratei di pensione,

spesso di reversibilità, oltre a inspiegabili lunghi silenzi da parte degli istituti previdenziali di fronte a richieste di ricongiunzioni contributive che comportano notevoli ritardi nella sistemazione della posizione previdenziale e nella riscossione degli arretrati. In questi casi l'intervento del Difensore Civico ottiene buoni risultati, in quanto spesso è sufficiente richiamare l'attenzione del responsabile del servizio per ottenere un celere smaltimento della pratica. Tra gli altri casi, significativa è stata l'istanza di una anziana la quale, dopo aver chiesto un prestito ad una Finanziaria, da restituire mediante cessione del quinto della pensione Inpdap, dopo quattro mesi è venuta a sapere dalla Società finanziaria che l'Inpdap non aveva provveduto a versare i ratei dovuti, creando una situazione di morosità dell'Istante.

L'Inpdap, informata dalla signora, aveva proposto di effettuare una trattenuta multipla sulla pensione dell'istante, che si è rivolta a questo Ufficio perché spaventata dalle conseguenze dell'insolvenza del debito e dall'esosità della trattenuta proposta. Il Difensore Civico, data la particolarità della situazione, trattandosi di una persona anziana e sola, pur ai limiti della competenza attribuitigli dalla legge, è intervenuto sia con la finanziaria che con l'Istituto previdenziale, ottenendo da parte della Società piena disponibilità a trattare in modo diretto con l'Inpdap per trovare una soluzione che consentisse alla signora di saldare il suo debito senza incorrere in troppo pesanti decurtazioni sui ratei della pensione riscossa.

Un altro intervento che ha rivestito particolare importanza è quello riferito alla modalità di rilascio della certificazione di infortunio Inail da parte del medico di famiglia. Il cittadino istante ha segnalato di essersi rivolto al medico di famiglia per l'apertura e la chiusura di una pratica di infortunio, corrispondendo al medico la somma complessiva di euro 72,00, con l'assicurazione che la somma gli sarebbe stata rimborsata successivamente dall'Istituto. Al contrario, il regolamento in materia, successivo ad un accordo tra Inail e le rappresentanze sindacali di categoria, non stabiliva alcuna forma di rimborso; l'unica possibilità per non pagare la prestazione era recarsi direttamente all'Inail dove la certificazione poteva essere rilasciata gratuitamente.

Il Difensore Civico, segnalando l'azione apparentemente poco corretta nei confronti dell'istante, ha chiesto chiarimenti all'Ordine dei Medici, alla Federazione Italiana Medici di famiglia e all'Azienda Sanitaria sui fatti accaduti, oltre alla valutazione della possibilità di un rimborso per la somma indebitamente versata e ad un cambiamento delle modalità informative agli utenti circa la possibilità di scelta tra le due opzioni, al fine di evitare il ripetersi del disservizio. L'intervento ha avuto un esito favorevole e le richieste sono state accettate, con grande soddisfazione del cittadino.

## 2.10 Tributi

Nel 2008 sono più che raddoppiate le pratiche inerenti i tributi regionali (n.67) anche per una maggiore comunicazione e informazione circa la funzione specifica che il Difensore Civico ricopre in questo settore. Oltre al numero di pratiche aperte, l'Ufficio ha soddisfatto anche numerose richieste di chiarimento telefoniche mediante la spiegazione della normativa di riferimento consigliando sulla necessità di intervenire formalmente oppure no.

Si ricorda infatti che, ai sensi degli artt. 5 e 6 della L. R. 31/05 "Norme in materia di Tributi regionali", il Difensore Civico ricopre la funzione di "Garante del contribuente regionale" relativamente ai tributi regionali.

Il maggior numero di interventi è stato fatto nei confronti della tasse automobilistiche regionali.

Questo settore presenta un grado di soddisfazione e di risoluzione delle controversie molto elevato. In particolare, si precisa che questo aspetto è dovuto, in gran parte, al rapporto di fattiva collaborazione che si è instaurato tra l'Ufficio del Difensore Civico e l'apposito Settore Tributi della Giunta regionale che, appunto, permette di risolvere nel giro di poco tempo questioni che vanno avanti da anni con parziale o piena soddisfazione da parte del contribuente.

Capita, infatti, sovente che a seguito di recapito di avviso bonario, il contribuente si sia rivolto all'ACI o direttamente alla Regione Toscana per chiarire la propria posizione dimostrando le proprie ragioni. Anche a causa della quantità di reclami giunti, la risposta del soggetto interpellato non è arrivata a distanza di parecchi mesi; nel frattempo, però, l'iter procedurale susseguente all'avviso bonario ha avuto il suo seguito giungendo all'emissione della cartella di pagamento. In alcuni casi si è andati anche oltre, in quanto anche la richiesta di intervento in autotutela per l'annullamento della cartella non era stata presa in considerazione prima dell'arrivo del preavviso di fermo amministrativo.

Ebbene, in situazioni come queste l'intervento è stato risolutivo e ha permesso l'interrompersi della procedura di esecuzione.

Proprio partendo dal confronto tra l'elevato numero di contestazioni e di reclami che arrivano direttamente alle Delegazioni ACI o alla Regione Toscana e quelle che, invece, giungono all'ufficio del Difensore Civico, si evince la necessità di continuare l'opera di informazione e diffusione della figura del Garante del Contribuente istituita dagli artt. 5 e 6 della L.R. 31 del 2005.

In questo senso è stata fatta anche una proposta precisa al competente Assessore Regionale, ovvero quella di indicare sugli

avvisi bonari di pagamento inviati dall'ACI o sulle cartelle la possibilità di rivolgersi al Difensore Civico regionale.

Diverse questioni tributarie hanno riguardato i contributi di bonifica.

In generale, si rileva che su questa materia vi è poca conoscenza ed informazione tanto che spesso i contribuenti chiedono più che un intervento specifico le motivazioni per le quali il loro bene è soggetto a contributo.

Interventi specifici sui singoli Consorzi o Comunità montane sono stati fatti proprio in relazione al corretto percorso con cui viene richiesto il contributo di bonifica, in particolare sulla natura e sul contenuto dell'avviso bonario di pagamento.

La Corte di Cassazione ha, infatti, nel corso dell'anno 2007 posto fine ad una precedente diatriba giurisprudenziale pronunciando, a Sezioni Unite, una sentenza dove si afferma che spetta al giudice tributario accertare se un avviso di pagamento, anche se definito bonario, contenga una pretesa che incide sulla posizione patrimoniale del contribuente.

In sostanza, per stabilire se un atto tributario è impugnabile o meno bisogna vedere la sostanza e non la forma: " ai fini dell'accesso alla giurisdizione tributaria devono essere qualificati come avvisi di accertamento o di liquidazione di un tributo tutti quegli atti con cui l'Amministrazione comunica al contribuente una pretesa tributaria ormai definita".

Se quindi la pretesa è "compiuta e non condizionata", nonostante non vi sia una formale intimazione al pagamento ma un semplice invito bonario, siamo di fronte ad un atto impositivo.

Se, quindi, siamo in presenza di un atto avente natura impositiva, non si può non applicare ad esso quanto stabilito dall'art. 7 dello Statuto dei diritti del Contribuente, anche alla luce dell'ordinanza della Corte Costituzionale n. 377/2007.

In particolare risulta centrale, oltre all'indicazione dell'ufficio dove reperire informazioni e del responsabile del procedimento, nonché dell'organo dove è possibile proporre un riesame in via di autotutela amministrativa e del giudice cui rivolgersi in caso di contestazione giurisdizionale, l'indicazione dei presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione.

In sostanza, l'avviso bonario deve contenere tutta una serie di indicazioni ma, in particolare, deve contenere il presupposto di fatto, ovvero l'essere proprietario di un bene specifico inserito all'interno del Piano generale di Classifica, e le ragioni giuridiche, ovvero il beneficio che questo bene trae dall'appartenenza al suddetto Piano.

Queste informazioni, si specifica, devono essere contenute in maniera chiara ed esaustiva all'interno di ogni singolo avviso a prescindere da ogni ulteriore ed eventuale forma di pubblicità

fatta, pena la possibilità di vedere annullato l'avviso per difetto di motivazione.

Bisogna, tuttavia, rilevare che la gran parte dei contribuenti anche per l'entità della somma richiesta ( a volte ci sono contributi anche di 7 € o poco più ) non si avventura in ricorsi e contestazioni che, potrebbero, tuttavia, avere un loro fondamento.

E' intenzione dell'Ufficio nel corso dell'anno preparare una sorta di vademecum teso a colmare, almeno in parte, la lacuna informativa presente sulla materia.

In materia di COSAP si è finalmente chiusa una pratica di ufficio aperta nell'anno 2006 circa la giusta applicazione della L.R. 88/98 e del suo Regolamento di attuazione alle strade di proprietà regionale a scapito di normative provenienti da altre fonti e da altri soggetti (D. Lgs 446/97 istitutivo della COSAP e Regolamenti comunali o provinciali derivati).

Il competente Settore viabilità di interesse regionale della Giunta Regionale, anche a seguito di un parere fornito dall'Avvocatura regionale che confermava le perplessità sollevate dall'Ufficio, ha terminato la ricognizione sui 10 Regolamenti delle Province toscane emanati in applicazione della normativa regionale inviando una circolare interpretativa dove si invitavano le Province all'applicazione della normativa regionale.

## **2.11 Sanzioni amministrative**

Per tutto il 2008 è proseguita l'attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico ai cittadini in materia di sanzioni amministrative con una nettissima preponderanza, come vedremo, delle sanzioni relative ad infrazioni al Codice della Strada.

Nello specifico l'attività del Difensore Civico della Regione Toscana si può dividere in due parti:

la prima riguarda la spiegazione agli utenti delle motivazioni che hanno portato all'emissione di una sanzione amministrativa; naturalmente tale attività è preceduta da un approfondito studio della complessa normativa in materia.

La seconda riguarda invece, sempre attraverso lo studio della normativa (e della giurisprudenza) di riferimento, gli strumenti di difesa a cui il cittadino può accedere per contestare una sanzione amministrativa.

In questo caso l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Toscana, ai fini della massima trasparenza, illustra tali strumenti al cittadino che deciderà o meno di fare ricorso.

In alcuni casi il Difensore Civico ha assistito i cittadini anche nella redazione di un ricorso all'autorità preposta, naturalmente rimettendo all'utente ogni scelta in merito alla presentazione del ricorso stesso.

Le pratiche aperte nel 2008 (113) risultano quasi triplicate rispetto al 2007, e di queste 111 riguardano infrazioni al Codice della Strada.

Come già segnalato nella relazione 2007, molte segnalazioni riguardano la problematica degli ausiliari A.T.A.F. (azienda di trasporto pubblico dell'area fiorentina) che elevano sanzioni ai veicoli che transitano sulle corsie preferenziali senza fermarli e senza fare notare la propria presenza.

La normativa vigente autorizza il controllo delle corsie preferenziali da parte di addetti delle aziende di trasporto pubblico ma non riconosce agli stessi una dotazione (es: fischiotto e paletta) che consenta un'immediata contestazione dell'infrazione.

Tale incongruenza fa sì che vengano elevate contravvenzioni attraverso la semplice annotazione della targa del trasgressore, con il rischio di errori di trascrizione e non consentendo la contestazione immediata dell'infrazione che dovrebbe essere la normale prassi del personale preposto al controllo del traffico.

Alcuni cittadini hanno inoltre segnalato che gli addetti al controllo delle corsie preferenziali non si posizionano all'inizio delle stesse (facendo quindi anche "opera" di prevenzione delle infrazioni al Codice della Strada) ma a metà strada mettendo in atto un comportamento meramente repressivo. Occorre evidenziare che su tale argomento è intervenuto più volte il Giudice di Pace di Firenze attraverso l'annullamento dei verbali emessi dalla Polizia Municipale di Firenze su rilevamento del personale A.T.A.F.

Un altro argomento ricorrente riguarda le sanzioni rilevate da apparecchi autovelox ed il rispetto delle norme, rese più severe dai provvedimenti governativi dell'agosto/ottobre 2007, che regolamentano la segnalazione (attraverso opportuna segnaletica) all'automobilista delle postazioni di rilevazione della velocità.

Per il 2009 l'attività dell'Ufficio del Difensore Civico in materia di sanzioni amministrative proseguirà tenuto conto anche del sempre maggiore numero di infrazioni al Codice della Strada che vengono rilevate annualmente anche grazie a strumenti automatizzati (Autovelox, Photo-Red, porte telematiche).

## **2.12 Procedimento e diritto di accesso alla documentazione amministrativa – Tutela della Privacy**

### *2.12.1 Considerazioni generali*

Sono state aperte cinquanta pratiche sulla categoria "procedimento amministrativo e accesso alla documentazione". Tra esse, quaranta hanno riguardato richieste di accesso alla documentazione, delle quali ventiquattro sono consistite nella attivazione della procedura di riesame del provvedimento (espreso o tacito) limitativo del diritto di accesso di cui al comma 4 art. 25 della legge n. 241 del 1990 come modificata dalla legge n. 15 del 2005. La restante parte delle pratiche di accesso hanno riguardato interventi *ad adiuvandum* di domande di accesso dell'utenza, soddisfatte dalle amministrazioni senza necessità di ricorrere al riesame, domande di partecipazione al procedimento, pareri giuridici in tema di accesso richiesti dai Difensori Civici locali. Delle restanti dieci pratiche della categoria, quattro hanno riguardato la motivazione di atti, tre questioni inerenti la privacy, e tre la mancata conclusione del procedimento nel termine di legge o regolamento.

Negli ultimi anni si era riferita una certa flessione delle pratiche di "riesame" dovuta alla entrata in vigore della legge n. 15 del 2005, che ha conferito alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la relativa competenza, qualora interlocutori siano organi centrali o periferici dello Stato. La flessione si è avvertita essenzialmente, dal numero di pratiche del 2005, al 2006. Dal 2006 in poi, il numero di pratiche in materia è stato pressoché il medesimo.

Si segnala che nel corso del 2008, la Difesa Civica non si è limitata, nel caso la questione inerente l'accesso fosse stata afferente a un organo periferico dello Stato operante sul territorio regionale, a indirizzare i cittadini alla Commissione per la spedizione del ricorso volto a ottenere il riesame ex comma 4 art. 25 L. 241/90, ma ne ha effettuato la stesura e ne ha curato la trasmissione, con elezione di domicilio presso l'ufficio, per la relativa procedura. Dobbiamo dire che in tali casi la Commissione per l'Accesso (che si riunisce due volte al mese per decidere dei ricorsi provenienti da tutto il Paese) si è sempre pronunciata in senso favorevole all'istante, disponendo la accessibilità degli atti richiesti.

*Diritto di accesso*

Una rilevante questione inerente il riconoscimento del diritto di accesso è stata sollevata da numerosi dipendenti regionali di ruolo, in occasione della applicazione del decreto applicativo delle progressioni orizzontali in base ad accordo a suo tempo sottoscritto. I dipendenti hanno fatto constatare a questo Ufficio che il decreto de quo era considerato "atto riservato escluso da pubblicità", e che le graduatorie allegate erano definite "non pubblicabili", come poi effettivamente verificato accedendo alla banca dati – atti e delibere – sul sito web della Giunta.

Gli interessati potevano unicamente acquisire per vie brevi informazione sulla propria posizione in graduatoria. Tuttavia, data la completa "secretazione" non solo dei dati per la sua formazione, ma anche della graduatoria, non potevano in alcun modo essere posti in grado di confrontare la propria posizione con quella di coloro che li precedono nella stessa. Rilevammo che la non pubblicabilità della graduatoria in parola non è conforme alla vigente disciplina in tema di accesso alla documentazione amministrativa concernente le procedure concorsuali e/o selettive, cui vanno necessariamente ricondotte le procedure di riqualificazione del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni. Infatti, la lett. d) comma 1 art. 24 della legge n. 241 del 1990, nella sua attuale formulazione a seguito della modifica apportata dalla legge n.15 del 2005, stabilisce la esclusione del diritto di accesso nei procedimenti selettivi "nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi". Con ciò, da una parte, il legislatore ha inteso finalmente rendere diritto positivo la costante e pressochè unanime giurisprudenza, la quale, com'è noto, ha sempre ribadito la mutua accessibilità della documentazione concernente i partecipanti alle procedure selettive (data, peraltro, ovviamente, come presupposta la pubblicità delle graduatorie) per un indispensabile giudizio di comparazione che gli interessati, in quanto concorrenti, debbono poter essere messi in grado di effettuare (v. per tutte TAR Lazio, Roma, sez. III sent. n. 6450 dell'8 luglio 2008); dall'altra, ha voluto chiarire una volta per tutte la prevalenza, nell'ambito delle procedure concorsuali, del diritto di accesso sulla riservatezza, ponendo quale unica eccezione le informazioni attinenti a un particolare tipo di dati sensibili. In riscontro al nostro intervento, la Regione specificò che in base a parere del settore Sistema Statistico Regionale, aveva disposto la pubblicazione nella intranet aziendale, sotto la voce rapporto di lavoro, progressioni orizzontali, degli elenchi nominativi dei dipendenti, distinti per categoria, in ordine di posizione per l'attribuzione delle progressioni orizzontali decorrenti dal 1 gennaio

2008 e l'indicazione dei soggetti aventi titolo alle progressioni, restando ferma la possibilità dei singoli dipendenti di esercitare il diritto di accesso agli atti relativi alla specifica graduatoria di competenza.

Una interessante questione è stata posta da un utente che, avendo formulato richiesta di risarcimento del danno nei confronti di un'Azienda sanitaria a causa di un infortunio occorsogli durante un ricovero, aveva effettuato richiesta di accesso alla documentazione consistente nella relazione sull'accaduto, formulata dall'Azienda su richiesta della propria compagnia di assicurazione. L'Azienda in questione non aveva dato alcun riscontro alla richiesta, ed effettuammo il riesame del silenzio rifiuto. L'Azienda, in risposta al nostro riesame, confermò il diniego con provvedimento espresso, motivando la decisione, in buona sostanza, in base alla natura non amministrativa del documento richiesto, poiché questo era stato redatto nell'ambito della gestione del precontenzioso tra ASL e ricorrente, di competenza della Società di liquidazione, alla quale, si diceva, l'esponente avrebbe dovuto rivolgere la sua richiesta. Pur essendo esaurito il nostro intervento con la effettuazione del riesame, tuttavia replicammo che il cittadino in questione, per tutelare la propria situazione giuridica qualificata e collegata al documento del quale chiedeva l'ostensione, non aveva altro strumento che il diritto di accesso, che intendeva esercitare nei confronti del suo diretto interlocutore, l'Azienda, che peraltro aveva formato l'atto. In secondo luogo, era pure vero che la Società di liquidazione risultava aver chiesto all'esponente, al fine di valutare il caso, di fornire "maggiori dettagli (parere medico legale, referti medici, ecc.) a supporto dei Suoi assunti", e la ASL lo aveva invitato ad attenersi a quanto richiesto dalla Compagnia. E di conseguenza, se al ricorrente era richiesta la documentazione da lui prodotta in merito alla vicenda, avrebbe dovuto nel contempo essergli data la possibilità di verificare l'omologa documentazione prodotta dalla struttura, tramite invio da parte dell'Azienda sanitaria, o della Compagnia assicuratrice. Sulla base delle nostre ulteriori considerazioni, l'Azienda ha fornito all'interessato la copia del documento richiesto.

Una rilevante questione di accesso è stata posta da una persona che, avendo purtroppo perso un parente durante un ricovero presso un'Azienda ospedaliera per malore improvviso, lamentando la non tempestività dell'intervento del personale medico in turno di reperibilità al pronto soccorso, aveva effettuato richiesta di accesso alla documentazione amministrativa, con particolare riferimento al tabulato orario dal quale risultava che, come dichiarato nella relazione in merito al percorso assistenziale, redatta dalla Direzione Sanitaria dell'Azienda, il medico reperibile era arrivato venti minuti dopo la chiamata. L'Azienda aveva negato l'accesso al "tabulato orario", in quanto ne poneva in dubbio la configurabilità come documento amministrativo, secondo la

definizione fornita dalla lett. d) comma 1 art. 22 L. 241/90, essendo che il tabulato consisterebbe in un report di dati aggregati ad hoc e, come tale, rientrerebbe nelle "informazioni" non accessibili ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, come specifica il DPR 184/2006, che al comma 2 art. 2 dispone che la PA non è tenuta alla elaborazione dei dati al fine di soddisfare le richieste di accesso. L'Azienda si dichiarava disponibile a elaborare e fornire le informazioni "qualora venissero richieste dalle competenti autorità". Rilevammo, in sede di riesame della motivazione del diniego di accesso, che era stata l'Azienda stessa a dichiarare, nella relazione in merito al percorso assistenziale, la esistenza di un atto dal quale "risulta" il tabulato orario, e tale risultanza non poteva che significare che da un atto, materialmente esistente presso l'Azienda al momento in cui la domanda di accesso è stata effettuata, era possibile acquisire una determinata - e determinante per la tutela della situazione della ricorrente - informazione. Del resto, anche qualora non fosse esistito un "tabulato orario", era chiara la richiesta di accesso, nel dare conto della sussistenza di un interesse alla ostensione di documenti che avessero svolto o la medesima funzione, dell'esistenza dei quali era difficile dubitare, specie in una struttura sanitaria pubblica. Sulla base delle considerazioni da noi svolte, l'Azienda ha consegnato all'esponente la copia del piano di servizio mensile dei medici del reparto di riferimento, la copia del report delle timbrature del personale in n servizio, e la copia del tabulato telefonico del medico reperibile.

E' stata posta una interessante questione di accesso tra enti, da parte del Segretario di un Comune, il quale aveva fatto domanda di accesso nei confronti dell'Azienda sanitaria dell'ambito territoriale di riferimento, per avere copia di tutta la documentazione sanitaria e amministrativa prodotta dall'Azienda in merito a determinati soggetti anziani lungoassistiti. L'interesse qualificato a sostegno della domanda di accesso del Comune risiedeva nella necessità di verificare se le attuali caratteristiche sanitarie (lo status) dei lungoassistiti in questione avessero richiesto il permanere degli stessi a carico del SSN, oppure il mantenimento a carico di questo unicamente della quota sanitaria, dovendo la restante quota (c.d. quota sociale) essere versata dal Comune (ove non sussista la capacità contributiva dei soggetti assistiti o dei parenti, restando peraltro dubbia, in quest'ultimo caso, in base al vigente regolamento comunale in materia, la possibilità di ricorrervi). La questione si era posta a seguito del ricevimento, da parte delle famiglie e del Comune per conoscenza, di lettere con le quali l'Azienda riferiva, sulla base di proprie valutazioni, che i lungoassistiti non dovevano più essere posti interamente a carico del SSN. Dopo tali lettere, il Segretario comunale aveva effettuato la domanda di accesso formale. A tale richiesta era seguita la consegna per vie brevi all'esponente

unicamente della documentazione sanitaria, mancando totalmente gli atti amministrativi e tecnici in forza dei quali l'Azienda aveva mutato lo status dei lungoassistiti. Rilevammo che la mera consegna per vie brevi di solo parte della documentazione richiesta poteva essere interpretata unicamente quale provvedimento immotivato di diniego parziale di accesso, non potendo essere posto in discussione l'interesse del ricorrente a esercitare il diritto di accesso, interesse sorretto dalle motivazioni e dai presupposti sopra descritti, e del resto riconosciuto implicitamente dall'Azienda, che aveva consegnato la documentazione, benché solo parzialmente.

In secondo luogo, la documentazione richiesta non poteva essere sottratta all'accesso, ancorché contenente dati "sensibilissimi", tenuto conto della circostanza che la ostensione di essa era indispensabile all'esponente per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, nell'interesse del titolare dei dati stessi e dei familiari (i quali non erano "controinteressati", ma, piuttosto, "interessati" alla richiesta di accesso, alla stessa stregua del richiedente), e in qualità di soggetto pubblico cui la legge demanda le attività per il perseguimento di finalità sanitarie e socio-assistenziali (v. art. 73 D.lgs 196/2003). L'Azienda accolse il riesame e consegnò tutta la documentazione al Segretario comunale.

E' stata posta e trattata anche quest'anno, sebbene l'art. 23 L. 241/90 disponga espressamente in tal senso, la problematica della esercitabilità del diritto di accesso nei confronti delle società private che gestiscono servizi pubblici. In particolare, l'esponente aveva effettuato richiesta di accesso ai verbali di trasmissione di alcune sanzioni amministrative, a lui a suo tempo contestate, dalla Polizia Municipale alla società incaricata della effettuazione delle notifiche. La società in questione aveva negato l'accesso, motivando il diniego sulla base dell'assunto che essa stessa era "società distinta e autonoma" rispetto ai soggetti investiti dalla richiesta di accesso, e come tale non disponeva "di alcuna documentazione attinente i rapporti intercorrenti tra gli stessi". In secondo luogo, la società eccepeva la carenza di interesse dell'istante, in quanto "non parte del procedimento amministrativo". In terzo luogo, la società sosteneva che il diritto di accesso può essere esercitato solamente da soggetti legittimati per documenti di rilevanza esterna. Nel caso in esame, l'esponente aveva chiesto l'esibizione e la presa visione di atti puramente interni, che non avevano per lui alcuna rilevanza, trattandosi di atti interlocutori tra la società e organi esterni". Infine, la società specificava che gli atti richiesti contenevano i nominativi dei destinatari del flusso postale di riferimento e, pertanto, non potevano essere divulgati per motivi di tutela della privacy. Rilevammo anzitutto che la lett. e) comma 1 art. 22 L. 241/90, indica quale "pubblica amministrazione" tutti i soggetti pubblici e di

diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse...". E che l'art. 23 L. 241/90 (come modificato dalla L. 15/2005), in parte ripetitivo rispetto alla norma sopra richiamata, specifica l'ambito di applicazione del diritto di accesso, stabilendo che esso si eserciti anche nei confronti dei gestori di pubblici servizi. Indicammo che il Consiglio di Stato, in riferimento alle disposizioni ora descritte, ha stabilito che "si applicano...anche nei riguardi dei soggetti privati che abbiano in gestione l'attività di erogazione di servizi pubblici, e in generale di tutti i soggetti privati che svolgano attività di pubblico interesse" (v. Cons. Stato, sez. VI, n. 1211 del 19 marzo 2008). Pertanto, la circostanza che la opponente fosse una "società distinta e autonoma" rispetto al Comune, non ha rilevanza alcuna al fine dell'accesso, dato che essa gestisce un servizio comunale e svolge attività di interesse pubblico. Del resto, la stessa Polizia Municipale aveva riferito che la documentazione richiesta dal ricorrente si trovava presso la società che, al pari di una PA, aveva l'obbligo di detenerla stabilmente, e nei confronti della quale l'accesso è esercitabile (v. comma 2 art. 2 DPR 184/2006). Riguardo al secondo motivo di diniego, qualora anche non si ritenesse il ricorrente parte del procedimento, il suo interesse diretto, concreto e attuale all'accesso sussisterebbe comunque, essendo egli il destinatario degli atti di cui chiede l'ostensione, e non essendo l'esercitabilità dell'accesso legata alla circostanza di esser parte in un determinato procedimento amministrativo. E comunque, nel caso di specie, l'interessato è il destinatario delle sanzioni amministrative relativamente alle quali chiede l'accesso alla documentazione attinente alla loro notifica. E la notifica è atto conclusivo del procedimento sanzionatorio che si svolge nei suoi confronti, rendendolo in tutto "parte" del procedimento stesso. Riguardo al terzo motivo di diniego, rilevammo che il diritto di accesso può essere esercitato, per espressa previsione normativa, anche su atti interni o non relativi a uno specifico procedimento (v. lett. d) comma 1 art. 22 L. 241/90, che inserisce tali atti nella nozione di "documento amministrativo" accessibile). Inoltre, sottolineammo che la effettuazione della valutazione che gli atti richiesti non hanno "alcuna rilevanza per il richiedente", non spetta al soggetto concedente l'accesso, che deve limitarsi a verificare la sussistenza di interesse qualificato in capo al richiedente e la accessibilità dell'atto. La esistenza di rilevanza dell'atto per la sfera giuridica del richiedente è valutazione che spetta solo a lui, o al giudice. Per il quarto motivo di diniego, si osservò che la richiesta dell'esponente riguardava atti che riguardavano unicamente lui, e che comunque la riservatezza dei terzi poteva essere salvaguardata semplicemente cancellandone i nominativi. La società in questione, preso atto dei rilievi effettuati dalla Difesa Civica, ha ritenuto che non sussistessero elementi ulteriori per

negare l'accesso, e ha consegnato all'esponente tutta la documentazione richiesta.

Un gruppo di pratiche ha riguardato l'accesso alla documentazione urbanistica afferente a comuni sprovvisti di Difesa Civica locale. Siamo dovuti intervenire a garanzia del diritto anche in casi nei quali ne era pacifica la sussistenza, per espresse disposizioni normative e per giurisprudenza pressoché unanime e costante. Ci riferiamo al diniego espresso da un comune a fronte della richiesta di un cittadino di accedere alla documentazione eventualmente presentata dal proprietario dell'immobile confinante col proprio per l'avvio di pratiche edilizie (concessione, modifiche interne o quant'altro. Il Comune aveva negato l'accesso, adducendo a motivo del diniego la richiesta non poteva essere accolta poiché non aveva ad oggetto alcun determinato procedimento, consistendo nella "mera pretesa di conoscenza circa la presentazione di eventuali pratiche edilizie...". Invece, "al momento della presentazione dell'istanza è necessario che debba essere stato avviato un procedimento le cui risultanze possano recare pregiudizio a un soggetto terzo". Ciò, poiché "il diritto di accesso è riconosciuto, ai sensi dell'art. 9 della L. 241/90, a "qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento". Il diniego proseguiva dicendo che, anche ci fosse stato un procedimento, l'istanza non avrebbe potuto essere accolta poiché l'esercizio del diritto alla visione dei documenti è "condizionato alla evidenza della situazione giuridica soggettiva che si intende tutelare". Inoltre, quella che era per il Comune la "semplice preoccupazione della correttezza delle richieste e dei conseguenti atti" implicava, una intenzione di controllo del tutto estraneo all'esercizio del diritto di accesso, e che invece compete alla PA. Mentre "l'attività della PA che è legittimamente soggetta al possibile controllo dei soggetti interessati in un determinato procedimento, è quella che è tradotta in forma di documento amministrativo", non è invece consentito il c.d. accesso informativo, ossia l'accesso a informazioni in possesso della PA che non siano state inserite materialmente in documenti. In sede di riesame del diniego, facemmo presente anzitutto che l'art. 9 L. 241/90 (richiamato dal Comune) non disciplina il diritto di accesso, ma altro istituto, ossia l'intervento nel procedimento di coloro che, oltre ai soggetti previsti dall'art. 7 della legge citata, hanno comunque facoltà di intervenire e di esercitare tutti i diritti dei partecipanti, ivi compresa la visione dei relativi atti. Per esercitare la facoltà di intervento nel procedimento, e di accedere agli atti relativi, occorre che un procedimento sussista. Invece, il diritto di accesso ha per oggetto i documenti amministrativi in quanto tali, essendo che ai sensi dell'art. 22 comma 1 lett. d) per «documento amministrativo» deve intendersi "ogni

rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse...". Non è quindi necessario, al fine della sussistenza del diritto di accesso, che al momento della istanza debba essere stato avviato un procedimento, poiché come si è visto tale diritto sussiste indipendentemente da tale circostanza. In secondo luogo, specificammo che l'istanza inammissibile ex art. 24 comma 3 L. 241/90, è quella "preordinata a un controllo generalizzato dell'operato della PA". Invece, l'interesse dell'esponente, nel caso in esame, era qualificato dall'essere proprietario di immobile confinante a quello del quale chiede l'ostensione della documentazione edilizia, essendo il suo diritto di proprietà (situazione giuridicamente tutelata) collegato a tale documentazione, rappresentativa di attività che possono generare esigenze di tutela. Infine, si condivise l'osservazione che non è consentito accedere ad informazioni che non risultino da documenti, come disposto dal comma 4 art. 22 L. 241/90, volendo il divieto evitare che la PA sia obbligata, per soddisfare le richieste di accesso, ad una attività ad hoc, come redigere documenti sulla base delle informazioni in suo possesso. Tuttavia, nel caso di specie, era palese la intenzione della ricorrente di effettuare una richiesta di accesso alla documentazione qualora essa materialmente fosse esistente (v. comma 2 art. 2 DPR 184/2006).

#### *Tutela della Privacy*

Si ricorderà che, nella relazione 2007 (v. pag. 88 e 89), segnalammo di trovarci ancora in attesa del parere del Garante per la Protezione dei Dati Personali, più volte sollecitato in ordine alla correttezza della modalità di trattamento dei dati personali relativi agli iscritti alle Camere di Commercio, modalità applicate dalla società che acquisisce e aggrega tali dati ad uso degli istituti di credito. Si ricorderà che la problematica si era posta in quanto alcuni imprenditori si erano visti negare finanziamenti perché dai loro "dossier persona" forniti alle banche dalla società in questione, erano risultati non affidabili. Ciò, poiché al loro nominativo risultavano essere stati aggregati dati relativi a eventi di insolvenza afferibili alla responsabilità patrimoniale di società nelle quali in passato avevano partecipato unicamente con capitale limitato alla propria quota. Segnaliamo qui che il Garante, che evidentemente ha ricevuto la richiesta di parere sulla medesima questione non solo da noi, ci ha risposto facendo presente la emanazione del provvedimento del 30 ottobre 2008 in ordine al trattamento dei dati personali posto in essere nel settore della c.d. informazione commerciale. In sintesi, il Garante ha convenuto che "la rappresentazione dei dati contenuti nel dossier non si limita

alla mera riproposizione delle informazioni ricavate da fonti pubbliche direttamente riferite ai soggetti censiti”, ma l’operatore associa a questi “anche eventi che si riferiscono a terzi presso cui tali soggetti hanno operato o rivestito cariche”, ossia informazioni che non li riguardano direttamente, evidenziando “elementi valutativi anche pregiudizievoli che sono invece riferibili a terzi”. Risulta ad esempio “fuorviante accostare in unico contesto i dati relativi al soggetto censito unicamente alla dichiarazione di fallimento della società di capitali presso la quale lo stesso ha operato o rivestito cariche o, comunque, della quale ha la titolarità di quote o azioni”, mettendo “in cattiva luce il soggetto cui l’informazione, in ragione dell’operato accostamento, viene a riferirsi”, in sostanza ledendo il diritto alla identità personale del soggetto censito. Pertanto, il Garante ha prescritto alla società in questione una serie di obblighi nel trattamento dei dati atti a evitare tale lesione, e quindi per evitare l’associazione in un unico contesto di informazioni al soggetto non riconducibili direttamente in quanto relative ad accadimenti riferiti ad altri, salvo che sussistano elementi comprovati che consentano tale addebito al comportamento dei soggetti considerati, “ovvero che l’ordinamento preveda, in relazione a un determinato evento, il sorgere di responsabilità o di effetti direttamente in capo ai soggetti medesimi”.

Una interessante questione in merito alla tutela del diritto alla riservatezza è stata posta da un cittadino, che lamentava che presso la propria abitazione – della quale, peraltro, non risultava il numero di telefono sull’elenco – un incaricato di una ditta di recupero crediti aveva effettuato una telefonata per chiedere il pagamento di un servizio di un operatore telefonico la prestazione del quale era stata effettivamente tempo prima richiesta dal figlio dell’interessato, ma che in realtà non era mai stato attivato. Nell’occasione, l’interessato riferiva che l’incaricato aveva accusato la coniuge dell’istante, che aveva risposto al telefono, la quale aveva riferito che il figlio si trova all’estero da due anni, di stare accampando pretesti per evitare di pagare, e che avrebbe continuato a telefonare finché non avesse risolto il caso. Dopo pochi giorni l’interessato era venuto a sapere, da un’abitante del suo stesso stabile, che questa aveva ricevuto una telefonata da altra operatrice della medesima ditta di recupero crediti, che le aveva chiesto se il figlio dell’interessato si trovava veramente all’estero, lasciando un recapito al quale far telefonare da parte della famiglia. Poiché il comportamento tenuto dalla società ci sembrava concretare, quantomeno, la violazione della norma per la quale i dati personali debbono essere trattati “secondo correttezza”, come dispone l’art. 11 comma 1 lett. a) del Dlgs 196/2003, e avendo fondato timore che la vicenda segnalataci non fosse inusuale, chiedemmo al Garante per la Protezione dei Dati Personali di esprimere il proprio orientamento sul caso. Questa

volta la risposta dell'Autorità ci è giunta tempestiva. Il Garante indicava come pertinente alla questione sollevata il proprio provvedimento del 30 novembre 2005, espresso in merito al trattamento dei dati personali nell'attività di recupero crediti, che dichiara illecito "il comportamento consistente nel comunicare a soggetti terzi rispetto al debitore (familiari, coabitanti, colleghi, vicini di casa), informazioni relative alla condizione di inadempimento nella quale versa il debitore (comportamento talora tenuto per esercitare indebite pressioni sul debitore al fine di conseguire il pagamento della somma dovuta", e ribadisce che "in ogni caso l'interessato può esercitare i diritti di cui all'art. 7 Dlgs 196/2003, chiedendo, tra l'altro, l'origine dei dati e la loro cancellazione direttamente ai soggetti responsabili del trattamento, potendo, in difetto, fare ricorso al giudice ordinario o, in alternativa, al Garante, ex artt. 145 e ss. del Dlgs 196/2003.

### **2.13 Il diritto allo studio**

Nel 2008 sono state aperte cinquantaquattro pratiche in materia di diritto allo studio, più in generale rientranti nel settore "istruzione". Tra esse, dodici pratiche hanno riguardato la categoria del diritto allo studio universitario, che ricomprende non solo la gestione dei servizi regionali a garanzia di tale diritto (erogazione delle borse di studio, assegnazione alloggi, mensa universitaria), ma anche tutte le problematiche inerenti alle materie di competenza delle università (tasse universitarie, carriere, iscrizioni, trasferimenti tra atenei e quant'altro). Si è registrata una certa flessione del numero delle pratiche rispetto al 2007 (nel medesimo settore e categoria ne furono aperte diciotto), per la avvenuta nomina del Garante dei Diritti degli Studenti, dopo un lungo periodo di *vacatio* durante il quale la Difesa Civica regionale, come illustrato nella relazione 2007 (v. pag. 91), ha esercitato una funzione di "supplenza" di tale organo, recependo le istanze degli studenti e trattandole direttamente nei confronti degli organi accademici. Fatta eccezione per la prosecuzione, da parte nostra, nella trattazione delle istanze rivolte dagli studenti all'Università nella prima parte dell'anno, le istanze di quest'anno sono state trasmesse, unitamente alle nostre considerazioni, al Garante se di sua competenza, oppure, aperte sotto questo settore e categoria, hanno riguardato strutture sottratte al sindacato del Garante (come ad esempio l'Accademia delle Belle Arti), il riconoscimento dei titoli accademici conseguiti col vecchio ordinamento al fine di sostenere esami di abilitazione professionale, il riconoscimento di titoli di studio conseguiti all'estero.

Venticinque pratiche hanno riguardato il cosiddetto "diritto allo studio scolastico" nel quale si fanno rientrare le problematiche

relative al trasporto scolastico – sul quale sorgono contestazioni soprattutto relativamente alle piccole frazioni e al territorio extraurbano – e la mensa (sovente oggetto di segnalazione, insieme al trasporto, per gli aumenti delle tariffe durante l’anno scolastico). Molte delle questioni propositeci quest’anno hanno riguardato le iscrizioni alla scuola dell’infanzia e dell’obbligo, e in particolare le graduatorie, e la formazione delle classi. Problematiche inerenti alle tariffe, graduatorie e liste d’attesa sono state segnalate anche per gli asili nido comunali, e in un caso hanno comportato da parte della Difesa Civica una indicazione di modifica del regolamento comunale in materia, redatto nel 1972 e apparso obsoleto in quanto facente riferimento a una realtà sociale ormai non più attuale.

### *2.13.1 Diritto allo studio universitario*

Una delle ultime pratiche da noi svolte nei confronti dell’Università di Firenze (e quindi sottoposta al sindacato del Garante), ma da noi trattata per la ancora protratta *vacatio* dell’organo accademico, ha comportato, come di consueto, la verifica preliminare della esistenza, sul punto in discussione, di parere già espresso dal Garante, e il richiamo alla sua applicazione per la soluzione della questione. Nel caso particolare, uno studente, iscrivendosi al terzo anno, per la determinazione dell’importo dovuto a titolo di tasse e contributi si era del avvalso del sistema disegnato nel punto 13.1.2 del Manifesto degli Studi a.a. 2007/2008. Tale sistema, che pure aveva aggiunto rispetto al passato alcuni parametri, era tuttavia analogo a quello adottato nei due precedenti anni accademici, per cui, essendo che le tasse debbono essere proporzionate alla capacità contributiva dello studente, la situazione economica deve essere determinata in base, tra l’altro, anche all’ampiezza del nucleo familiare, e considerare se al suo interno vi siano soggetti in difficoltà. Infatti, stante che nel nucleo familiare dell’interessato si trova un componente portatore di handicap con riconoscimento di invalidità al 100%, per l’ anno accademico 2007/2008 le tasse e contributi sono stati calcolati sulla base del suo inserimento nella classe di reddito adeguata. Invece, negli anni accademici 2005/2006 e 2006/2007, la contribuzione a carico dello studente non era stata calcolata in modo corretto a causa di un errore materiale occorso nella compilazione del “modulo del reddito”, per cui non era risultata nel nucleo familiare la persona con handicap e invalidità pari al 100%, e l’interessato aveva versato una cifra di molto superiore alla spettante. Lo studente si era rivolto via e-mail, su indicazione dell’URP dell’Università, all’Ufficio “programmazione, pianificazione e coordinamento carriere studenti”, per avere

indicazioni sulla possibilità o meno di effettuare la richiesta di rimborso e, non avendo ricevuto risposta, aveva fatto istanza alla Difesa Civica regionale stante l'assenza temporanea del Garante dei Diritti degli Studenti. Richiamammo la linea interpretativa dell'organo di garanzia dei diritti degli studenti, che si è sempre espresso nel senso che lo studente deve ritenersi obbligato al pagamento delle tasse nell'importo corrispondente al reddito effettivo, principio al quale, del resto, sono ispirate le disposizioni del Manifesto degli Studi successive ai pareri del Garante sul punto. In particolare, evidenziammo il parere del Garante del 2 dicembre 2005, prot. int. n. 186, "Tasse universitarie: errore materiale nella autocertificazione del reddito e omessa presentazione della stessa," reso in occasione di una istanza presentata da una studentessa che aveva pagato la cifra massima di tasse per aver commesso errore materiale nella autocertificazione del reddito on-line, e omesso del tutto di presentare tale autocertificazione in forma cartacea. In tal caso, il Garante, data la sostanziale equivalenza delle due ipotesi (errore materiale e omessa autocertificazione) ha disposto che: "Come già ripetutamente affermato dal Garante in precedenti casi di omessa presentazione dell'autocertificazione, lo studente deve ritenersi obbligato al pagamento delle tasse nell'importo corrispondente al reddito effettivo. Tale principio è stato, peraltro, recepito dai vari Manifesti degli Studi adottati in data successiva ai pareri del Garante. La regola è che in caso di omessa presentazione dell'autocertificazione lo studente, oltre a pagare le tasse nell'importo corrispondente al suo reddito effettivo, è obbligato a versare una somma a titolo di oneri amministrativi. L'obbligo della studentessa per le tasse relative all'anno accademico ..... è quello di versarle nell'importo calcolato sulla base del suo reddito effettivo aumentato con la somma prevista per oneri amministrativi". Chiedemmo pertanto all'Università di provvedere al rimborso delle tasse pagate dallo studente per la parte eccedente rispetto a quella dovuta in quanto corrispondente al reddito effettivo, decidendo, se del caso, di trattenere la somma di € 100,00 a titolo di oneri amministrativi, come previsto dal Manifesto degli Studi a.a. 2006/2007 (il primo in recepimento del parere del Garante) per chi presenta la autocertificazione del reddito oltre il termine di scadenza. L'Università accolse la richiesta.

Una questione relativa alla carriera universitaria è stata posta da una studentessa alla quale era stata comunicata la decadenza, ai sensi dell'art. 149 del Testo Unico delle Leggi sull'Istruzione Universitaria di cui al RD del 31.8.1933 n.1592, dalla qualifica di studente del Corso di Laurea di riferimento, per non aver sostenuto alcun esame di profitto per otto Anni Accademici consecutivi. Le era stato riferito che la decadenza operava dal 30 aprile 2006, pertanto si era verificata allo spirare dell'anno

accademico 2004/2005. La studentessa riferiva di essere stata iscritta all'ultimo anno in corso nel 1996/97. Nei due successivi anni accademici, 1997/1998 e 1998/1999, pur non avendo sostenuto esami, risultava regolarmente iscritta. Invece, per i tre anni accademici successivi (99/00, 00/01, 01/02), aveva usufruito di un periodo di interruzione degli studi, al termine dei quali, nell'anno accademico 02/03, si era reinscritta, ottenendo il ricongiungimento della carriera, pagando, per ciascuno di questi tre anni, il contributo a titolo di diritto fisso, stabilito dall'Università per gli anni accademici nei quali gli studenti non siano risultati iscritti, come consentito dal comma 4 art. 8 DPCM 9 aprile 2001 e ribadito nella sez. 5 lett. B), 1.7 del Manifesto degli Studi a.a. 2006/2007. Gli studenti che beneficiano di tale previsione non possono effettuare, negli anni di interruzione, alcun atto di carriera, come previsto dal comma 6 del medesimo articolo. Sosteneva quindi l'interessata che, poiché non si possono fare esami durante le annualità in cui si è usufruito della interruzione, non si può tener conto, nel computo degli anni accademici ai fini della decadenza, degli anni in cui ha operato la interruzione ai sensi del DPCM 9 aprile 2001. L'interessata riteneva pertanto di non essere decaduta col compimento dell'anno accademico 2004/2005, e che la decadenza avesse potuto eventualmente verificarsi solo col compimento dell'anno accademico 2007/2008, in difetto di esami sostenuti entro il 30 aprile 2009. La Difesa Civica condivise l'impostazione della studentessa e la prospettò all'Università, stante che la disposizione di cui al DPCM citato è una norma di favore, che comporta "l'esonero dalle tasse e consente agli studenti di riprendere gli studi pur dopo diversi anni di interruzione, ma per contro considera gli anni di interruzione come congelati, in quanto non possono essere presi in considerazione ai fini delle valutazioni di merito e non sono utili per alcun atto di carriera" (cfr. parere del Garante n.195/2005). Pur nella vigenza dell'art. 149 TU del 1933, fu da noi evidenziato che occorre tener presente che il comma 4 art. 8 DPCM 9 aprile 2001 ha introdotto una norma successiva e favorevole, la *ratio* della quale risiede nel fornire, allo studente che ha voluto usufruirne, uno strumento di recupero dello studio effettuato. Pertanto, può ben dirsi che gli anni accademici per i quali si è verificato il "congelamento" della carriera universitaria - sotto il duplice aspetto dell'esonero dalle tasse e, per contro, del non poter compiere alcun atto a essa relativo - se non possono rilevare ai fini della carriera, non possono essere nemmeno computati ai fini della decadenza. Chiedemmo pertanto all'Università di riconsiderare il provvedimento di decadenza che aveva colpito la studentessa, e in subordine, in caso di conferma, di provvedere al rimborso dell'intero importo delle tasse universitarie (compresa la tassa regionale) da lei versato per l'a.a. 2005/2006 e della prima rata per l'a.a. 2006/2007. L'Università, pur eccependo *incidenter* la

nostra incompetenza nei suoi confronti (dovendo pertanto noi chiarire il ruolo di "supplenza" del Garante, esercitato su espresso accordo, ancorchè informale, con l'ufficio di quest'ultimo), ha dato riscontro alle nostre domande nel merito. In particolare, rilevando che nella fattispecie si trattava non di sospensione della carriera (per la frequenza a master, scuole di specializzazione, corsi all'estero e quant'altro) ma di vera e propria interruzione, ha confermato la decadenza della studentessa, puntualizzando che il Manifesto degli Studi recita espressamente che il periodo di interruzione non sospende, né interrompe i termini di decadenza, verificatasi in data 30 aprile 2006, disponendo contestualmente il rimborso delle tasse pagate successivamente a tale data, ossia quelle pagate nel settembre 2006 per l'anno accademico 2006/2007.

Interessante è stata la questione del riconoscimento della validità delle lauree conseguite prima della riforma universitaria di cui al DM509/99, ai sensi del cosiddetto "vecchio ordinamento", al fine della ammissione all'esame di Stato per l'esercizio delle professioni. In particolare, alcuni possessori di laurea vecchio ordinamento in determinate materie - farmacia, chimica e tecnologia farmaceutica - si sono rivolti alla Difesa Civica per non essere stati ammessi a sostenere l'esame di Stato per la professione di chimico. Sul punto abbiamo ottenuto il parere dello stesso Ministero dell'Università e della Ricerca, il quale ha specificato che l'accesso agli esami di Stato è attualmente regolato dal DPR328/2001, che affida al Governo, sentiti gli Ordini professionali, il compito di disciplinare con regolamento, l'ordinamento, i connessi albi, ordini o collegi delle professioni per il cui esercizio la normativa vigente già prevede l'obbligo di superamento dell'esame di Stato, nonché i requisiti per l'ammissione. In mancanza di nuova regolamentazione in tale senso - che dovrà basarsi sul riconoscimento della equipollenza della laurea vecchio ordinamento con la nuova quando sia stata rilasciata al termine di percorso formativo sostanzialmente identico - deve trovare applicazione l'art. 8 del DPR citato, che dispone che "i titoli accademici conseguiti sotto il previgente ordinamento continuano a essere titoli validi per l'accesso agli esami di Stato, solo laddove già in precedenza davano la possibilità di accedere ad uno specifico esame di Stato". Il MIUR segnalava la esistenza di un testo normativo al vaglio del Governo che, prendendo atto della sostanziale identità del percorso formativo, fornisse ai possessori dei titoli di studio vecchio ordinamento la stessa opportunità professionale offerta ai laureati del nuovo ordinamento, consentendone la ammissione agli esami di Stato. Tuttavia la bozza, nonostante fosse già stata firmata dal Presidente della Repubblica e trasmessa alla Corte dei Conti, era stata ritirata a seguito della presentazione della proposta di legge relativa alla revisione delle professioni e ordini professionali, per una soluzione

complessiva delle problematiche. Tale ritiro ha lasciato irrisolte le situazioni critiche di coloro che, il possesso di titolo vecchio ordinamento, pur avendolo conseguito su pressoché identico percorso formativo rispetto a quello seguito dai possessori del titolo nuovo ordinamento, non possono a oggi accedere all'esame di Stato per l'esercizio di una determinata professione.

### *2.13.2 Diritto allo studio scolastico*

Nel 2008 sono state aperte venticinque pratiche sulla materia. Tra le segnalazioni riguardanti il trasporto scolastico, emergono quelle concernenti determinati comuni per il mancato accesso degli scuolabus in zone particolarmente impervie e isolate del territorio extraurbano. Possiamo dire che per ciascuna istanza le amministrazioni coinvolte hanno fatto del loro meglio per conciliare le esigenze delle famiglie residenti in zone isolate e l'interesse della maggioranza dell'utenza, compatibilmente agli orari di ingresso e di uscita dalle scuole, e alla quantità di passeggeri.

Riguardo al servizio di mensa scolastica, rilevante è stata la questione sollevata da un gruppo di genitori residenti in un determinato comune, i cui figli frequentano la scuola dell'obbligo in un comune limitrofo. E' stato segnalato che agli utenti residenti nel comune in questione veniva applicato un costo dei buoni mensa pari al doppio di quello applicato agli utenti residenti, mentre ai residenti negli altri comuni della medesima comunità montana le rispettive amministrazioni, previa stipula di convenzione per l'uso del servizio mensa scolastica, erogavano una cifra a titolo di contributo per l'acquisto dei buoni mensa. Nessun contributo, invece, veniva erogato agli istanti, il cui comune, è poi risultato, non aveva stipulato alcun accordo con la amministrazione comunale nel cui territorio si trova la scuola presso la quale è reso il servizio. Rilevammo che il servizio di mensa scolastica è, com'è noto, strettamente correlato alla effettività del diritto allo studio e all'istruzione come servizio pubblico essenziale ai sensi della norma ex art. 1 comma 2 lett. d) L145/90. La fruibilità del servizio dev'essere garantita a tutti a parità di condizioni, senza discriminare i piccoli utenti solo perché, per motivi dei quali non si può far loro carico, i comuni che si occupano di rendere il servizio non hanno trovato un accordo. Risultava peraltro che, ad esempio, il comune di residenza degli istanti non aveva a sua volta praticato, per le mense scolastiche nel suo territorio, una diversa tariffa nei confronti dei non residenti. L'amministrazione fornì riscontro segnalando di aver prospettato la questione in sede di Conferenza dei Sindaci della Comunità Montana, per dare omogeneità alle modalità di trattamento del utenti che

usufruiscono del servizio di mensa scolastica al di fuori del comune di residenza.

Un gruppo di pratiche (quattro) ha avuto per oggetto i ricorsi esperiti da numerosi genitori i cui figli si trovavano in lista d'attesa per la iscrizione a una scuola primaria. In sintesi gli esponenti chiedevano alla direzione scolastica di riferimento di riesaminare la graduatoria per valutare con maggiore attenzione i requisiti che generalmente vengono presi in considerazione in quanto titoli di preferenza per la ammissione dei bambini alla scuola primaria, come l'avvenuta frequenza presso la scuola dell'infanzia di riferimento, e la presenza di fratelli/sorelle maggiori già frequentanti la scuola prescelta. A seguito del nostro intervento *ad adiuvandum*, la graduatoria è stata aggiornata ed è stata consentita la iscrizione dei bambini.

#### *Asili nido*

Un gruppo di genitori che avevano iscritto i propri figli a un asilo nido comunale hanno segnalato la non ammissione dei bambini e la collocazione in lista d'attesa, per non aver conseguito un punteggio sufficiente. Fu accertato che, da una parte, si era verificata la violazione del regolamento comunale sulla materia, avendo il comune applicato titoli di preferenza non previsti dal regolamento stesso, quale la precedenza accordata nella ammissione ai bambini che avevano frequentato l'asilo nido nell'anno precedente. Dall'altra parte, nel regolamento in quanto tale risultarono vigere disposizioni incongrue o addirittura illegittime, l'applicazione delle quali, nel redigere la graduatoria, doveva essere oggetto di censura. In particolare, spiccava la previsione dell'attribuzione di punteggio maggiore - pari a 9 - ai figli di lavoratori subordinati e autonomi senza dipendenti, rispetto ai liberi professionisti - pari a 5 - ove invece questi possono essere considerati lavoratori autonomi, risultando incongrua e discriminatoria la distinzione tra le due categorie; ove si fosse considerato che tale differenza era stata operata per presunzione di reddito maggiore per i liberi professionisti, si doveva considerare che tale eventualità era già di per sé prevista dal regolamento stesso, che prevedeva la precedenza, a parità di punteggio, dei titolari di reddito inferiore. Inoltre, pareva palesemente illegittima la previsione che si potesse fare domanda presso un solo asilo nido, invece di poter fare richiesta di usufruire del servizio con conseguente inserimento in graduatorie per tutto il territorio comunale (in ossequio alla disposizione di cui al comma 4 art. 10 DPGR n. 47/R del 2003, che dispone: "I comuni curano il coordinamento pedagogico e organizzativo della rete dei servizi educativi comunali per la prima infanzia"). Infine, la previsione che i genitori membri del Comitato di Gestione siano scelti unicamente tra coloro che hanno figli già iscritti e frequentanti l'asilo nido. Fu

pertanto evidenziata la necessità, oltre che di riesaminare la graduatoria, di redigere un nuovo regolamento comunale per la gestione del servizio asili nido, poiché il vigente si era rivelato obsoleto (era del 1979) e non teneva conto della evoluzione, prima ancora che normativa, culturale e sociale, della popolazione residente. Il Comune in questione accolse in pieno le istanze dei ricorrenti, e dette atto di aver intrapreso la procedura per la adozione di un nuovo regolamento comunale per la gestione del servizio asili nido.

### *Formazione professionale*

Sono state anche quest'anno numerose le segnalazioni relative a cittadini stranieri frequentanti corsi di formazione professionale (nella specie, di Operatore Socio Sanitario), che ci hanno prospettato difficoltà nella acquisizione della dichiarazione di valore del proprio titolo di studio, necessaria per poter conseguire la ammissione a sostenere l'esame di qualifica. In particolare, dati i risultati positivi conseguiti in passato, a chiedere l'intervento della Difesa Civica sono stati gli stessi enti presso i quali si stavano svolgendo i corsi. L'azione della Difesa Civica si è svolta in due direzioni. Da una parte, ci si è messi in contatto con le rappresentanze diplomatiche, deputate al rilascio delle dichiarazioni di valore, per sollecitarne il rilascio. Dall'altra, si è chiesta agli enti procedenti la ammissione all'esame dei candidati, con riserva di produrre la dichiarazione di valore una volta rilasciata. Tale soluzione è stata concessa agli interessati, che così non hanno perso l'opportunità loro offerta di dotarsi di una qualifica professionale.

Parimenti significativa è la questione, ad oggi ancora aperta e di portata nazionale, sul riconoscimento della qualifica professionale di "restauratore", per il conseguimento della quale, sebbene il legislatore abbia da tempo (col Decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio") descritto la disciplina sia transitoria che a regime, il Ministero per i Beni Culturali non ha fornito indicazioni alle domande presentate con l'assistenza della Difesa Civica da coloro i quali ritengono di possederne i requisiti. Si coglie qui l'occasione per richiamare da parte delle Autorità una particolare attenzione sul problema, particolarmente avvertito in una realtà come quella di Firenze.

## **2.14 Affari istituzionali**

Le pratiche aperte nel corso del 2008 sono state 107, di cui 46 hanno riguardato il rapporto con i Difensori Civici locali, 16 il rapporto con altri Enti; 45 sono state le pratiche aperte per attività di consulenza.

Il rapporto tra i vari livelli di Difesa Civica locale e regionale testimonia e sottolinea l'importanza della c.d. "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.

Questa rete, infatti, la cui promozione e istituzione - si ricorda - viene prevista, in via di principio, dallo stesso Statuto della Regione Toscana (art.56, comma 5) e disciplinata dalla L.R. 4/94, non si limita soltanto allo scambio di pratiche secondo le rispettive competenze, ma pone un vero e proprio momento di confronto soprattutto su quelle materie di interesse comune che abbracciano più livelli istituzionali (Comune, Provincia, Regione).

Tale attività trova il suo fondamento pratico nella la c.d Conferenza permanente dei Difensori Civici operanti sul territorio della Regione, durante la quale ( art.3 comma 3 L.R. 4/94 ) vengono coordinate le aree di attività di ciascuno di essi ed individuate modalità organizzative tese ad evitare sovrapposizioni di intervento.

Da sottolineare anche come lo scambio di informazioni con la Difesa Civica locale offre, da un lato, l'occasione per avere una visione più generale e globale delle problematiche più rilevanti che avvengono in tutto il territorio regionale, dall'altro la possibilità di garantire, in applicazione ai noti principi di sussidiarietà ed adeguatezza, l'attivazione della "Rete" nel punto che il cittadino ritiene a sé più vicino ed immediato così da non farlo mai rimanere privo della tutela offerta dalla Difesa Civica nel suo insieme intesa come informazione, consulenza, collaborazione al servizio di tutti gli utenti della Regione.

Ed è proprio in questa duplice ottica che va visto il crescente numero di pratiche trasmesse dalla Difesa Civica locale a quella regionale e viceversa, così come le problematiche trattate in maniera congiunta e le iniziative poste in essere al riguardo. A titolo meramente esemplificativo, si può citare la creazione di un Tavolo permanente con la Difesa Civica locale per la trattazione di problematiche comuni connesse alla gestione del Servizio idrico integrato, concordato con l'Autorità di Ambito territoriale n. 2.

Oltre al rapporto con la Difesa Civica locale è da segnalare anche quello tenuto con l'Ufficio del Garante del Contribuente per la Toscana, istituto previsto dallo Statuto dei diritti del Contribuente (L. 212/00) che ha il compito di tutelare i contribuenti nei confronti dell'Erario centrale. In sostanza tale Garante svolge sui tributi nazionali la stessa attività che il Difensore Civico svolge su quelli regionali dei quali, come precedete detto, è anch'esso, per legge regionale, definito come Garante.

All'interno dell'attività di consulenza svolta, si trovano le materie più varie che vanno da questioni tra private su cui il Difensore Civico non ha alcuna competenza ad intervenire a 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 ).

Un quesito interessante è stato posto sui requisiti necessari per la nomina a Difensore Civico locale, in particolare sulla necessità della residenza anagrafica (con anche l'aggravio di un minimo temporale).

L'analisi della problematica sottoposta ha dato lo spunto per fare un quadro più generale sulle modalità di elezione del Difensore Civico nella più recente Giurisprudenza amministrativa analizzando, in particolare, se tale elezione possa essere comparata a una procedura di selezione pubblica oppure di natura prettamente fiduciaria. Da questo studio è emersa, sia pur nella diversità di posizioni, l'autonomia statutaria del singolo Ente quale comune denominatore.

In sostanza, non è mai stato censurato ciò che lo Statuto o le altre fonti (Regolamento e Bando) prevedevano ritenendo le singole disposizioni non pertinenti o addirittura contrastanti con la natura giuridica dell'istituto, ma è stato fatto proprio il percorso contrario mettendo sempre in primo piano la fonte statutaria e la volontà che essa ha espresso.

La differenti conclusioni a cui i Giudici amministrativi sono giunti possono, quindi, considerarsi frutto di una posizione di partenza diversa dove le regole date non sono sempre uguali e la specificazione di alcune caratteristiche o l'utilizzo di determinate espressioni giocano un ruolo fondamentale.

Pertanto è legittimo avere sia disposizioni statutarie e regolamentari che prevedono chiaramente l'esperimento di una procedura comparativa in senso stretto sia disposizioni che dettano solo ed esclusivamente alcuni requisiti minimi rimandano la scelta ad una pura e mera valutazione politico fiduciaria.

Ed in quest'ottica si poneva anche la questione della necessità della richiesta della residenza. Se infatti, essa era prevista direttamente dallo Statuto, il successivo bando non faceva altro che prenderne atto e prevederla come requisito necessario; se, al contrario, non esisteva alcuna disposizioni nella fonte primaria statutaria allora niente poteva essere previsto negli atti successivi.

Tale scelta, infatti, rientra nella piena discrezionalità dell'Ente e l'opzione verso una soluzione piuttosto che un'altra dipende da una mera valutazione di opportunità rimessa al contenuto del singolo Statuto.

### **3 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA**

Il Difensore Civico regionale mantiene e rafforza in modo continuativo la rete della Difesa Civica della Regione Toscana promovendo fra l'altro periodiche riunioni della Conferenza permanente dei Difensori Civici locali della Toscana allo scopo di valorizzarne il ruolo e di implementare la collaborazione reciproca informando costantemente i suoi interlocutori sulle tematiche e sugli orientamenti di maggior rilievo emersi a livello regionale e nazionale, in sede di Conferenza nazionale dei Difensori Civici regionali e delle Province Autonome.

Nel 2008 le riunioni si sono tenute rispettivamente in data 31 marzo, 9 giugno, 17 ottobre e 17 dicembre. La Conferenza ha esaminato in queste occasioni diverse problematiche. In particolare hanno formato oggetto di discussione e di confronto tra i Difensori Civici Locali, le questioni inerenti le controversie inerenti i servizi resi dai Consorzi di bonifica con particolare riferimento ai contributi pagati dai cittadini, le tematiche inerenti la sanità pubblica con particolare riferimento alle liste d'attesa per ottenere prestazioni diagnostiche e visite specialistiche anche in relazione all'indagine svolta dall'Ufficio del Difensore Civico regionale in materia e illustrata nella conferenza stampa del 17 gennaio 2008.

Le tematiche affrontate con maggior frequenza hanno però riguardato le controversie in materia di servizi pubblici.

In particolare è stata ulteriormente approfondita la collaborazione dei Difensori Civici Locali con il Corecom, già iniziata nel 2007, sia nell'ambito dell'assistenza ai cittadini in sede di richiesta della conciliazione presso il Corecom nelle controversie con i gestori dei servizi telefonici, sia con la disponibilità da parte di alcuni difensori a sperimentare presso la propria sede forme di conciliazione on-line per favorire i cittadini che abitano nei territori più lontani dalla sede fiorentina del Corecom.

Durante le ultime due riunioni e con una fitta rete di rapporti intercorsi in particolare durante la seconda parte del 2008, sono state affrontate con molta attenzione le tematiche del servizio idrico soprattutto in quelle parti del territorio regionale ove centinaia di cittadini si sono rivolti al Difensore Civico regionale per l'applicazione di tariffe non conformi alla regolamentazione vigente. Su queste tematiche si è intervenuti più volte anche nei confronti del competente Assessorato regionale e in sede di Commissione Consiliare.

## 4 ATTIVITÀ DI PROMOZIONE

L'attività di promozione della Difesa Civica si è svolta in modo continuativo anche nel corso del 2008.

Il 22 febbraio si è svolta per il secondo anno consecutivo la Cerimonia inaugurale dell'Anno della Difesa Civica con l'obiettivo di dare un'informazione, quanto più possibile completa, alle Autorità, alle Istituzioni e ai cittadini, su un'attività come la Difesa Civica che, in quanto 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 pur sempre tutela giuridica.

La Cerimonia è, per così dire, il momento culminante di una strategia di comunicazione, perseguita tenacemente, per far conoscere e per promuovere l'istituto della Difesa Civica che purtroppo non è ancora abbastanza conosciuto e utilizzato.

Alla cerimonia e hanno preso parte Autorità Civili e Militari della Regione, le Autorità Giudiziarie, i Difensori Civici Locali ed i cittadini.

La volontà è appunto quella di diffondere maggiormente la conoscenza dell'istituto che in Italia è purtroppo ancora debole, mentre negli Stati membri dell'Unione Europea la Difesa Civica è radicata ed esiste, o è previsto dalle leggi, un Difensore Civico Nazionale che nel nostro paese non c'è, mancando altresì, non solo ogni previsione costituzionale, ma anche una legge organica che disciplini la materia.

Anche se in Toscana molti progressi si sono verificati nel tempo poiché, oltre al Difensore Civico regionale, sono 61 i Difensori Civici locali: 31 di singoli Comuni, 11 di Comuni associati, 19 di Comunità Montane e di Province. I Comuni coperti dalla tutela sono 199 per circa 2.800.000 abitanti. Quelli non coperti sono 88 per circa 700.000 abitanti (ma in questi casi vige il principio di sussidiarietà).

Nel corso dell'anno si è consolidato il rapporto con i mass media ed in particolare con la carta stampata, che ha condotto alla realizzazione di diverse conferenze-stampa ed in particolare:

- 19 maggio 2008 "Campagna di informazione Epatite C" sulle tematiche più in generale inerenti l'applicazione della L. 210/92 che riconosce indennizzi ai cittadini danneggiati da trasfusioni e vaccinazioni;
- 26 maggio 2008 "Il bullismo non ci piace" sulle tematiche di questo fenomeno in ordine alle strategie di contrasto in particolare da parte delle autorità scolastiche con la partecipazione del Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale e delle Forze dell'ordine;

- 4 dicembre 2008 "Problema acqua – AATO1/Società GAIA" sulle tematiche, affrontate anche dalla Commissione Consiliare competente e direttamente in Consiglio Regionale a seguito di interrogazioni presentate da diversi Consiglieri e ampiamente trattate dai media, della gestione delle risorse idriche nel territorio delle province di Massa Carrara, Lucca e parte di Pistoia;

- 29 dicembre 2008 "Pagelle servizi pubblici" il tradizionale appuntamento di fine anno, in cui vengono consegnati alla stampa grafici e tabelle relativi alle pratiche aperte nel corso del 2008 raffrontate all'anno precedente, con l'assegnazione dei "voti" per energia elettrica, gas, poste, telefonia, trasporti ed acqua;

- e di moltissimi comunicati stampa sulle questioni di maggior rilievo affrontate nel corso dell'anno, pubblicati dalle diverse testate toscane.

Il Difensore Civico regionale ha anche partecipato a diverse trasmissioni televisive sia del TG 3 Toscana che di altre emittenti toscane allo scopo di diffondere la conoscenza delle attività, funzioni e competenze della tutela non giurisdizionale regionale e locale, informando i cittadini circa le modalità per attivare l'intervento del Difensore Civico, oltreché sulle tematiche di maggior interesse che la Difesa Civica affronta ogni giorno: dalle liste d'attesa in sanità, ai danni da vaccinazioni e trasfusioni, dai disservizi telefonici a quelli idrici e del gas, dalle rette nelle case di riposo alle bollette elettriche ecc.

Tra gli interventi che al tempo stesso promuovono la conoscenza della Difesa Civica e facilitano l'accesso dei cittadini alla medesima vi è il sito web del Difensore Civico regionale, dal quale i cittadini vengono informati delle iniziative ed attività del Difensore Civico e possono acquisire notizie anche sulla Difesa Civica Locale. Sono peraltro in crescita anche i contatti via mail con il Difensore Civico anche grazie ad un'estrema facilità d'accesso ed alla possibilità di ricevere una risposta più veloce e diretta alle loro richieste.

Nel corso del 2008 è proseguita la campagna di affissioni di un manifesto esplicativo delle competenze del Difensore Civico regionale e della Difesa Civica Locale nell'intento di riuscire, anche in questo modo, ad avvicinare quanto più possibile i cittadini alle opportunità loro offerte dalla Difesa Civica.

Sono inoltre state attivate ulteriori forme di pubblicizzazione delle attività della Difesa Civica regionale e locale attraverso la pubblicazione di annunci orientativi per i cittadini su quotidiani di grande diffusione distribuiti gratuitamente e su testate di grande diffusione sul territorio regionale.

Si è inoltre attivata una campagna di promozione della conoscenza della Difesa Civica attraverso la pubblicità dell'istituto

sui mezzi pubblici dell'Ataf in modo da raggiungere quante più persone possibile.

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

- presentazione in Consiglio Regionale del testo "La tutela del Danno da Emotrasfusioni in Giurisprudenza, 28 Gennaio 2008
- Convegno "Difesa Civica e ambiente" promosso dal Circondario Empolese-Valdelsa- Montespertoli, 3 ottobre 2008
- Presentazione libro "I danni da emotrasfusioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale" - Firenze, 8 ottobre 2008. ( *Presentazione dell'iniziativa* - Relatore Prof, Enzo Cheli con autori - Pierluigi Fanetti, Marta Picchi, Vittorio Gasparini)
- Convegno "Difesa Civica e tutela degli utenti nei servizi pubblici" - Firenze, 10 novembre 2008. (*Presentazione dell'iniziativa* - Introduzione Prof. Carlo Marzuoli con relazioni di Matteo Vagli e Salvatore Mancuso)
- Convegno (in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti) "I giovani e la cittadinanza attiva. Il ruolo del Difensore Civico regionale" - Firenze, 13 novembre 2008.
- Tavola Rotonda "La bioetica nelle istituzioni" nell'ambito del Convegno "1978-2008. Trent'anni tra Bioetica e Prassi Quotidiana" promosso dalla Commissione Regionale di Bioetica - Firenze, 22 Novembre 2008
- Convegno "Le metropoli europee per la rete della Difesa Civica" promosso dal Difensore Civico del Comune di Milano - Milano, 24 Novembre 2008
- Giornata di studio "Dieci anni della Difesa Civica a Livorno" promossa dal Comune di Livorno - Livorno, 28 novembre 2008

Per quanto attiene la partecipazione a gruppi di lavoro e Commissioni presso la Direzione Generale Diritto alla Salute e politiche di solidarietà, il Difensore Civico partecipa direttamente

alla Commissione Regionale di Bioetica (della quale è membro di diritto), mentre l'Ufficio è rappresentato nella Commissione Attività Diabetologiche e nel Comitato per lo Sviluppo della Carta dei Servizi. Il Difensore Civico ha inoltre preso parte alle sedute del Consiglio Direttivo dell'Istituto Toscano Tumori e agli incontri promossi dall'Organizzazione Toscana Trapianti delle quali il Difensore Civico fa parte.

## 5 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

Nel corso del 2008 si sono svolti il 3 marzo, il 30 giugno e il 6 ottobre gli incontri della Conferenza nazionale dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome, composta da 13 Difensori Civici regionali e dai due Difensori delle Province autonome di Trento e Bolzano. Nel 2008 infatti sei Regioni (Umbria, Sicilia, Puglia, Calabria, Sardegna e Molise) erano ancora prive di Difensore Civico.

Alle riunioni partecipano anche alcuni Difensori Civici comunali e provinciali delegati dalle rispettive conferenze regionali della Difesa Civica locale in modo da affrontare anche le tematiche di interesse locale in un'ottica di "rete" nazionale della Difesa Civica.

Nel corso del 2008 si è verificato un fatto di particolare gravità sul piano della tutela dei cittadini tramite la Difesa Civica: la Regione Friuli Venezia Giulia ha abrogato le norme relative al Difensore Civico regionale provocando la cessazione immediata del Difensore Civico pro-tempore e privando improvvisamente i cittadini della regione della tutela non giurisdizionale dei diritti, accordata ormai da molti anni tramite questo istituto. Tale privazione è stata particolarmente grave per i cittadini poiché il servizio reso dal Difensore Civico della Regione Friuli Venezia Giulia era molto ramificato sul territorio e si svolgeva su una pluralità di sedi in modo da raggiungere capillarmente gli utenti.

In questo contesto, è pertanto da evidenziare come la tutela non giurisdizionale sia garantita sempre meno sul territorio della Repubblica.

La Conferenza Nazionale dei Difensori Civici aveva tra l'altro elaborato in passato una proposta di legge, poi presentata da alcuni parlamentari alla Camera dei Deputati. La proposta prevedeva l'istituzione del Difensore Civico nazionale ed una disciplina organica della materia. Essa è decaduta una prima volta a causa dello scioglimento anticipato delle Camere nella precedente legislatura e pur essendo stata ripresentata nella presente legislatura non è stata al momento calendarizzata per l'esame da parte della Commissione competente.

In effetti l'arretratezza istituzionale, in questo campo, nel nostro paese e i segnali negativi come quello poc'anzi ricordato della Regione Friuli Venezia Giulia contrastano non soltanto con le antiche tradizioni dell'Ombudsman scandinavo, ma anche e soprattutto con la diffusione e 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 altri 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).

Ma certo sarà difficile superare questa arretratezza se non si creeranno le condizioni perché il Parlamento possa approvare una legge organica sulla tutela che istituisca anche il Difensore Civico nazionale e definisca un quadro di riferimento dentro al quale tutta la Difesa Civica possa crescere.

Realisticamente tuttavia è difficile pensare che, in questo momento, tali condizioni possano crearsi, anche perché l'attenzione di tutta la classe politica è rivolta giustamente alla grave crisi economica che il Paese (con il mondo intero) sta attraversando.

## **6 COLLABORAZIONI INTERNAZIONALI**

Il Difensore Civico regionale della Toscana è membro del Consiglio Direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I) ed in tale veste ha partecipato all'Assemblea Generale svoltasi il 25 e 26 aprile 2008 a Innsbruck. Si tratta dell'Assemblea Generale dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman, Associazione di Difensori Civici Regionali, Locali e Nazionali di molti stati Europei, ivi compresi gli stati della Federazione Russa e dell'Ucraina alla quale aderiscono molti Difensori Civici Regionali e Locali italiani.

Il Difensore Civico regionale ha inoltre partecipato dal 2 al 4 novembre 2008 a Berlino al 6° Seminario dei Difensori Civici Regionali degli Stati Membri dell'Unione Europea con il Mediatore Europeo.

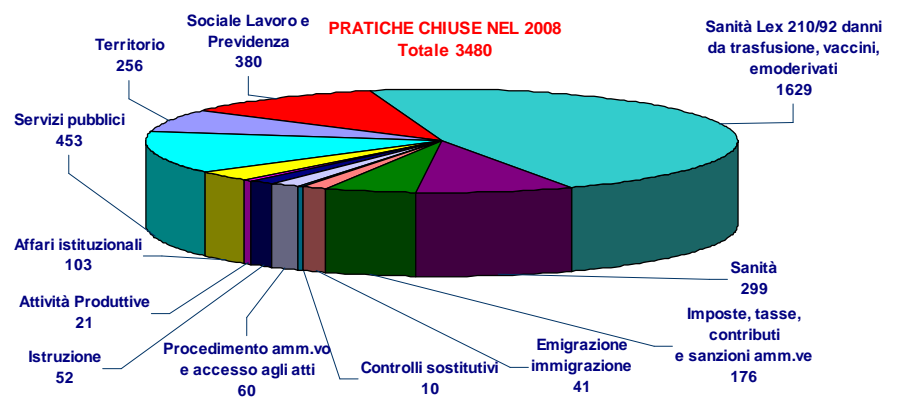
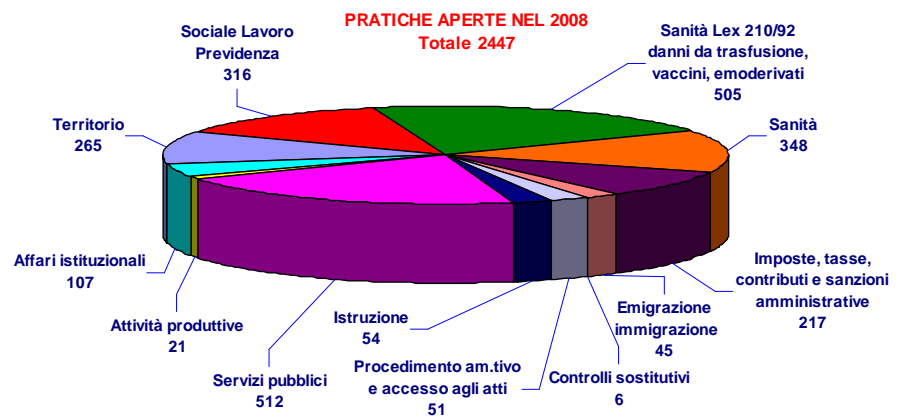
Il Difensore Civico della Toscana ha presentato a questa importante iniziativa il cui tema era "La protezione dei soggetti vulnerabili della società. Il ruolo delle denunce e delle petizioni", nel corso della sessione *Gestire denunce/petizioni da parte di gruppi vulnerabili*, un intervento sul tema *Denunce concernenti la sanità*, incentrato sull'esperienza del Difensore Civico Regionale nell'ambito delle istanze in materia di sanità.

## **APPENDICE**

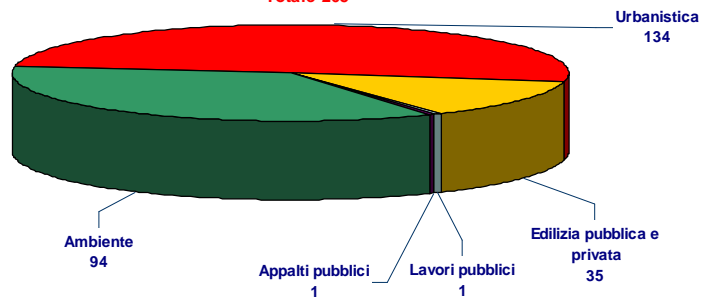


## Tabelle

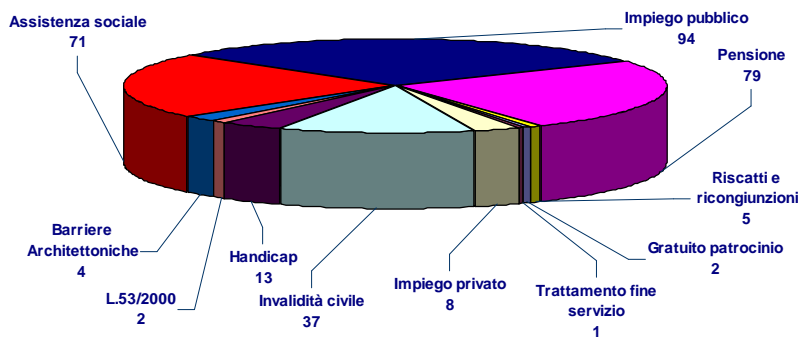
Grafici dell'attività dell'Ufficio divisi per macro settori di intervento



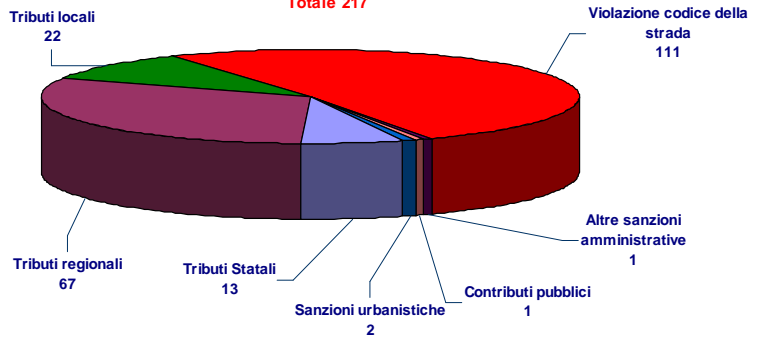
**PRATICHE APERTE NEL 2008 PER IL SETTORE TERRITORIO**  
Totale 265



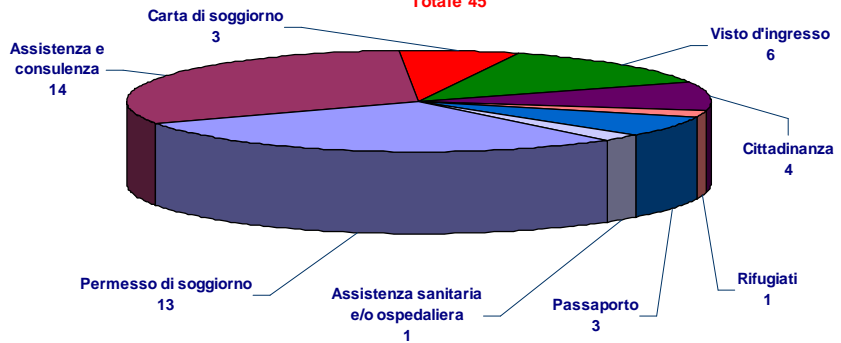
**PRATICHE APERTE NEL 2008 PER IL SETTORE SOCIALE LAVORO E PREVIDENZA**  
Totale 316



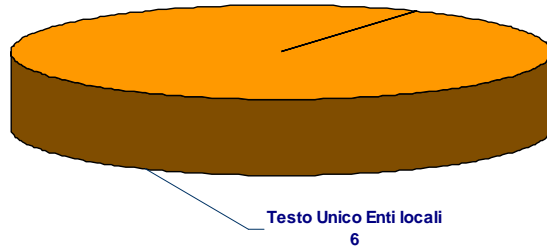
**PRATICHE APERTE NEL 2008 PER IL SETTORE  
IMPOSTE E SANZIONI AMMINISTRATIVE**  
Totale 217



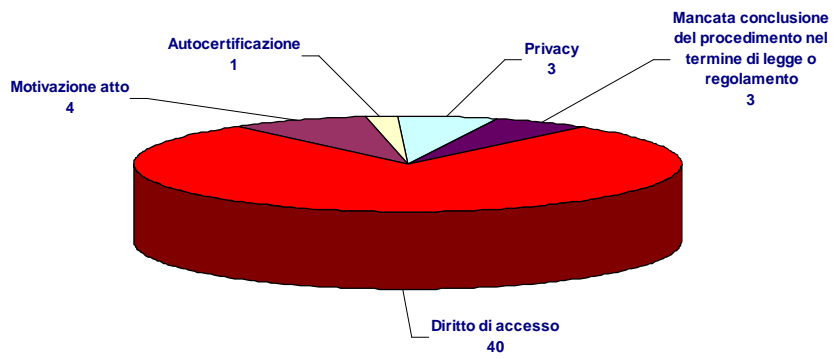
**PRATICHE APERTE NEL 2008  
PER IL SETTORE IMMIGRAZIONE EMIGRAZIONE**  
Totale 45



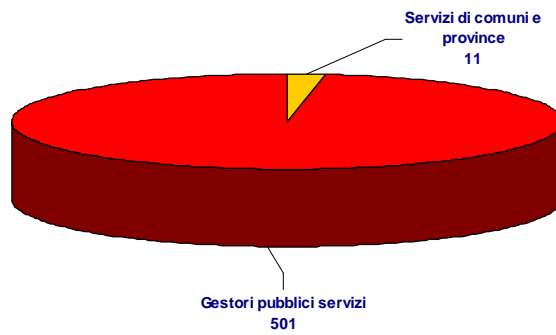
**PRATICHE APERTE NEL 2008 PER IL SETTORE CONTROLLI SOSTITUTIVI**  
Totale 6



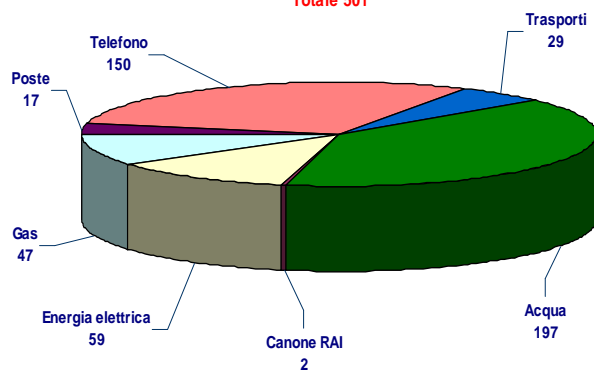
**PRATICHE APERTE NEL 2008 PER IL SETTORE PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI**  
Totale 51



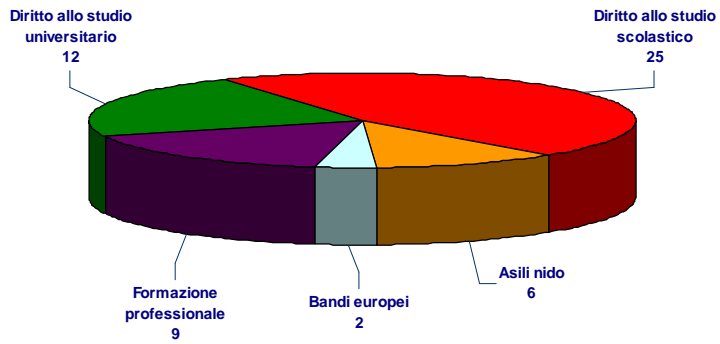
**PRATICHE APERTE NEL 2008 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI**  
Totale 512



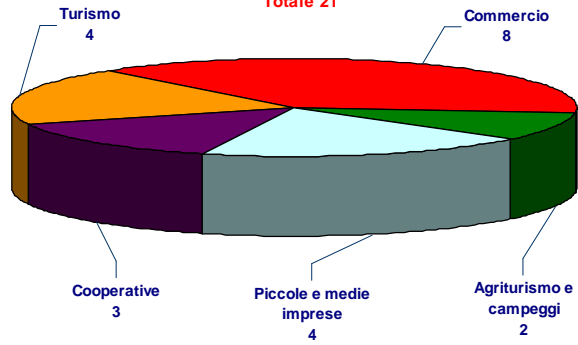
**GRAFICO GESTORI PUBBLICI SERVIZI**  
Totale 501



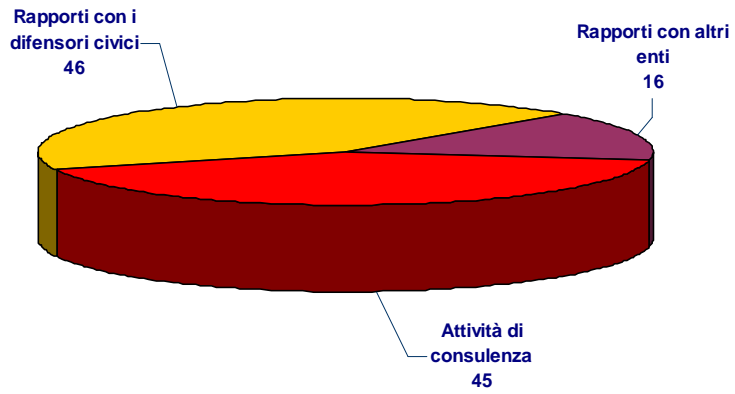
**PRATICHE APERTE NEL 2008 SETTORE ISTRUZIONE**  
Totale 54



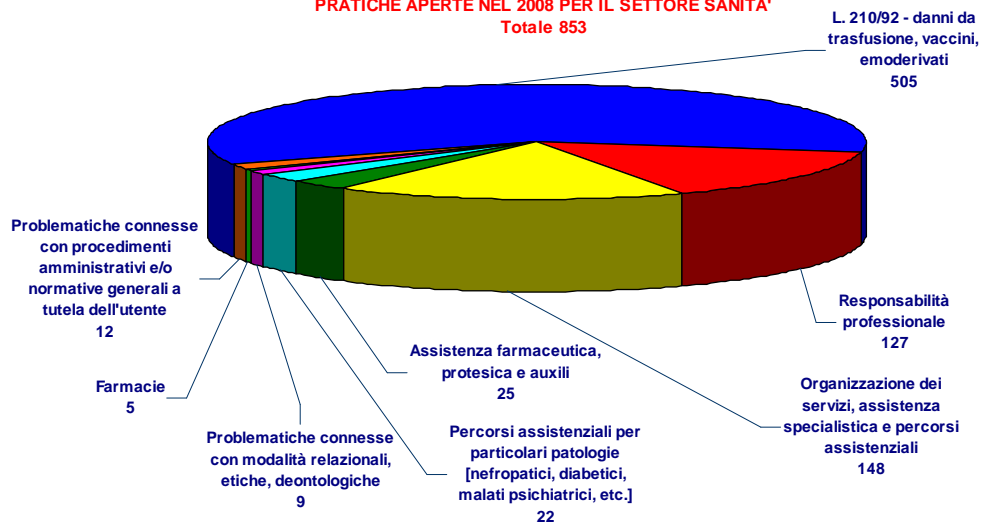
**PRATICHE APERTE NEL 2008 NEL SETTORE ATTIVITA' PRODUTTIVE**  
Totale 21



**PRATICHE APERTE NEL 2008 PER IL SETTORE AFFARI ISTITUZIONALI**  
**Totale 107**



**PRATICHE APERTE NEL 2008 PER IL SETTORE SANITA'**  
**Totale 853**



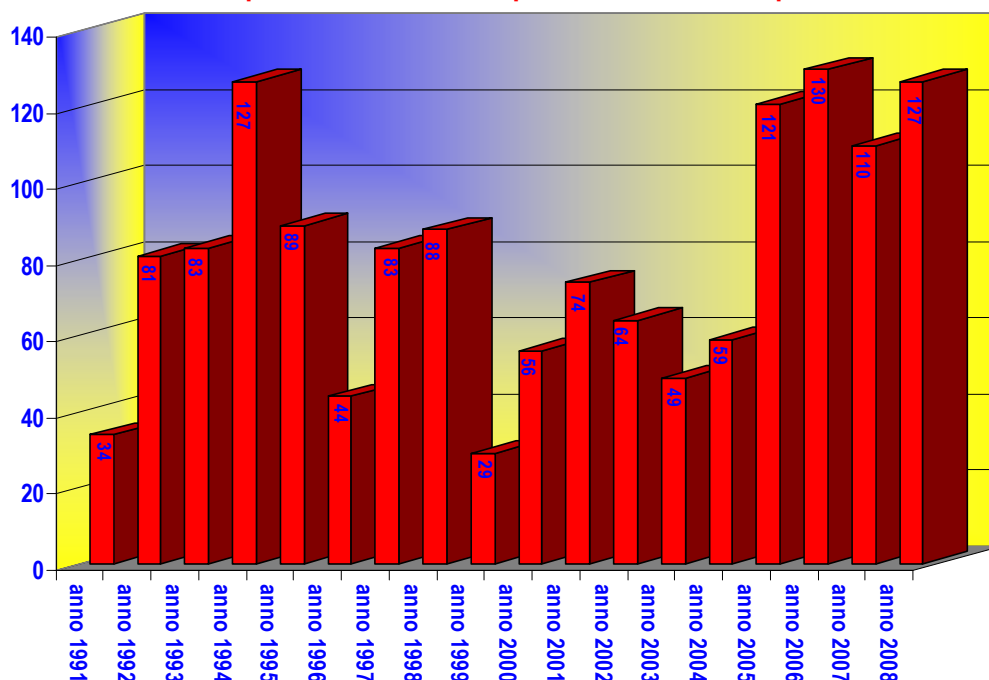
## Statistiche in materia di responsabilità professionale

In questa materia il Difensore Civico ha aperto, fino al 31/12/2008, 1448 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

<b>Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 2008 Totale 1448 pratiche</b>													
<b>Disciplina</b>	<b>1991-1997</b>	<b>anno 1998</b>	<b>anno 1999</b>	<b>anno 2000</b>	<b>anno 2001</b>	<b>anno 2002</b>	<b>anno 2003</b>	<b>anno 2004</b>	<b>anno 2005</b>	<b>anno 2006</b>	<b>anno 2007</b>	<b>anno 2008</b>	<b>Totale</b>
Anatomia Patologica	3			1	1	1		1					7
Anestesia e Rianimazione	10	2		1	3	2		1	3	1	2	2	27
Cardiochirurgia	7	2		1					1	1			17
Cardiologia	11	1	1	2					4	4		3	26
Chirurgia generale	83	14	4	7	15	7	4	7	14	17	13	9	194
Chirurgia maxillo facciale	5												5
Chirurgia Vascolare	9												9
Dermatologia	5								2	4	2	1	14
Ematologia	2											1	3
Endocrinologia	2	1										1	4
Fisiochiroterapia	6				3		1	1	1		1		13
Gastroenterologia	7												7
Malattie Infettive	2												2
Medicina Generale	59	18	6	10	7	8	15	13	33	21	22	24	236
Medicina di Base	14	1		3	1	5	3	1	3	6	1	2	40
Neurochirurgia	5	2			1	2		1	1		4	1	17
Neurologia	1	1	1	1		3		1					8
Oculistica	12	1	1	4	3	3	2	4	1	6	1	2	40
Odontoiatria	13	2			4	2	1	1	1		5	3	32
Oncologia	13	3	4	3	1	1	2	4	8	11	3	10	63
Otorinolaringoiatria	7		1		1	1	4	1	3	1	3	1	23
Ostetricia e Ginecologia	67	10		4	6	9	4	4	8	9	8	7	136
Ortopedia	102	22	7	10	9	12	3	11	19	16	25	18	254
Neonatologia	2										1	2	5
Pneumologia	5		1		1								7
Pronto Soccorso	57	3	1	4	5	3		1	5	8	5	8	100
Psichiatria	1		1	2				1	1	3		3	12
Radiagnostica	18	2			5		3	2	3	8	6	6	53
Radioterapia	2				1			1					4
Urologia	9	1	1	3	7	2	1	1	1	7	5	1	39
Infermieristica ed altro	2	2				3	6	2	9	7	3	17	51
<b>Totale</b>	<b>541</b>	<b>88</b>	<b>29</b>	<b>56</b>	<b>74</b>	<b>64</b>	<b>49</b>	<b>59</b>	<b>121</b>	<b>130</b>	<b>110</b>	<b>127</b>	<b>1448</b>

Al fine di poter rendere più leggibile la statistica si sono aggregate le annate dal 1991 al 1997.

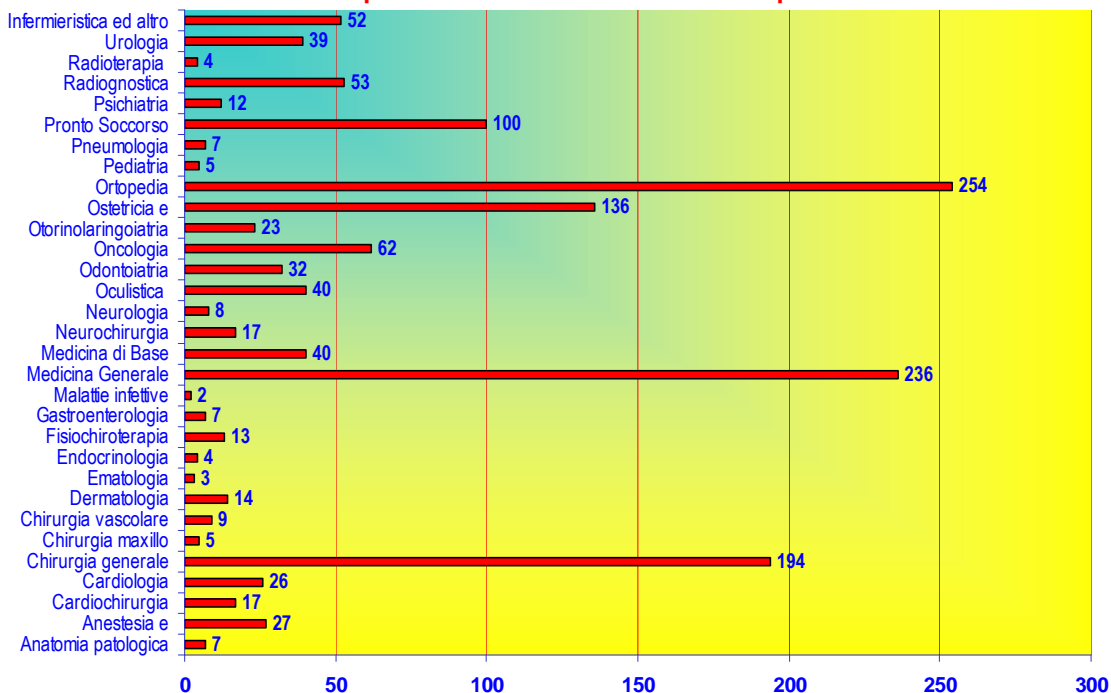
### Pratiche aperte dal 1991 al 2008 per anno: totale 1448 pratiche



Il grafico sopra riporta l'andamento per anno: naturalmente il dato non è significativo dell'effettiva conflittualità in materia di responsabilità professionale, dal momento che l'andamento delle istanze riflette ancora le istanze indirizzate direttamente all'ufficio da parte dell'utenza. Il picco del 2005, risente dell'avvio dell'applicazione della D.G.R.T. 462/2004, ma anche dell'attività di promozione mirata anche sulla sanità. Nel corso del 2008 si nota un lieve rialzo delle istanze, frutto sia di un più sistematico invio da parte delle Aziende Sanitarie, ma anche di un più diffuso accesso all'ufficio da parte dell'utenza.

Il grafico alla pagina successiva sopra mostra l'andamento della casistica per tipologia. Si torna ad osservare che pur non avendo il Difensore Civico tutta la casistica relativa al contenzioso è interessante rilevare che le aree di maggior criticità riflettono la casistica degli Osservatori Medico Legali sul Contenzioso delle Aziende Sanitarie e che negli ultimi anni si cerca di far riferimento alla tipologia del comportamento contestato, quindi, più che al reparto ospedaliero o al servizio ove si è verificato il danno lamentato dall'utente si cerca di far riferimento alla tipologia di errore. Ciò anche perché il sistema statistico dell'ufficio consente di identificare la struttura e l'unità operativa, identificazione che sarà ancora più precisa con la prossima adozione del sistema informativo per la gestione dei reclami. Dunque, la mancata somministrazione di un farmaco in un reparto chirurgico viene quindi classificata sotto la voce "medica" e non "chirurgica".

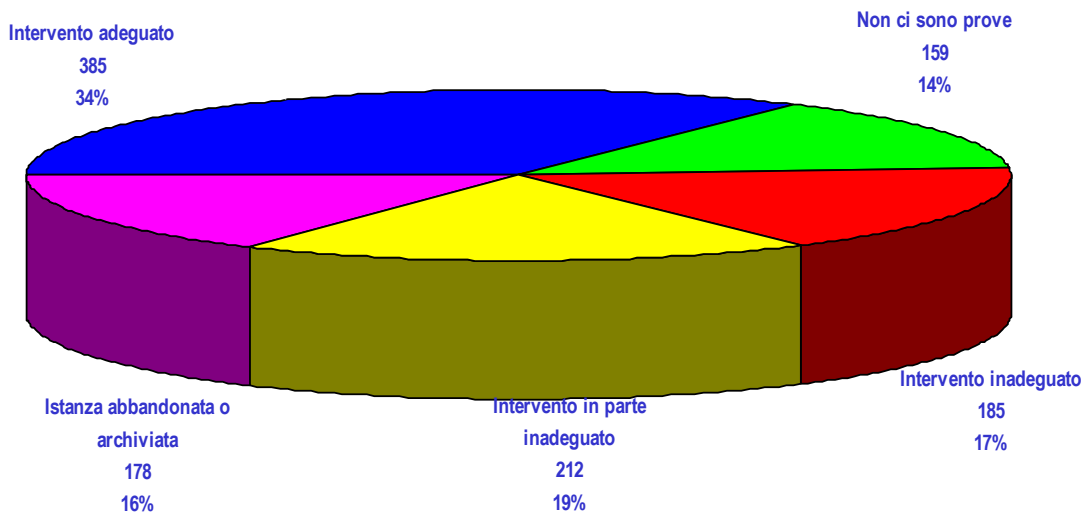
### Pratiche aperte dal 1991 al 2008: totale 1448 pratiche



Sul totale di 1119 pratiche chiuse dal 1991 al 2008, il grafico che segue evidenzia il tipo di indicazioni fornite all'utenza circa il riscontro di incongruità nel comportamento dei sanitari. Il potenziale abbattimento del contenzioso è evidente se si considera che i casi in cui risulta un'incongruità parziale o totale dell'intervento medico sono rispettivamente il 19% e il 17%.

Da notare che oggi il dato relativo alle istanze archiviate o abbandonate comprende anche quei casi in cui la pratica è stata trasmessa al Difensore Civico dall'Azienda Sanitaria e l'utente non ha ritenuto opportuno chiedere ulteriori approfondimenti perché già soddisfatto della

### Esito pratiche chiuse dal 1991 al 2008: totale 1119



risposta ricevuta dall'Azienda

In questo contesto le tabelle che seguono mettono a confronto le indicazioni fornite sulla congruità dell'intervento sanitario, con l'opportunità di attivare l'azione legale.

<b>Casi conclusi dal 1991 al 2006 Totale 1119 pratiche: valori assoluti</b>			
<b>Adeguatezza dell'intervento</b>	<b>Opportunità dell'azione legale</b>		
	<b>No</b>	<b>Sì</b>	<b>Totale</b>
Intervento adeguato	373	12	385
Non ci sono prove	139	20	159
Intervento inadeguato	37	148	185
Intervento in parte inadeguato	152	60	212
Istanza abbandonata o archiviata	178	0	178
<b>Totale</b>	<b>879</b>	<b>240</b>	<b>1119</b>

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

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

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

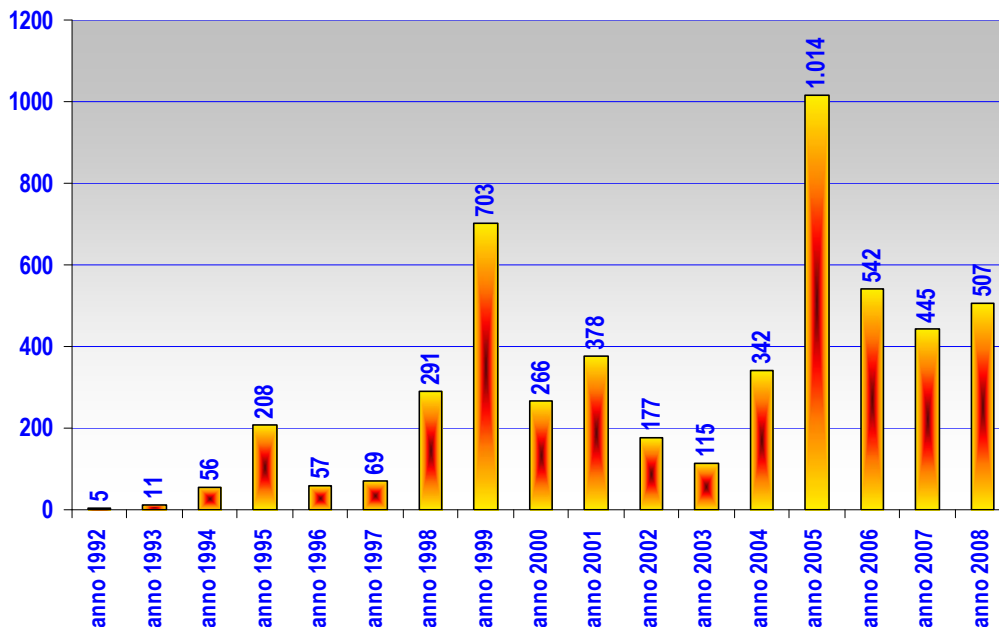
*Assistenza prestata ai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati ai sensi della L. 210/92 e successive modifiche*

In questo paragrafo si riportano i dati statistici relativi all'attività 2008.

*Le pratiche aperte dal 1992 al 31.12.2008*

Le tabelle ed i grafici che seguono descrivono l'andamento delle istanze presentate all'ufficio dal 1992 al 2008. Il grafico di seguito riportato evidenzia le istanze anno per anno per

**Casi trattati dal 1992 al 31/12/2008 totale 5186 pratiche**



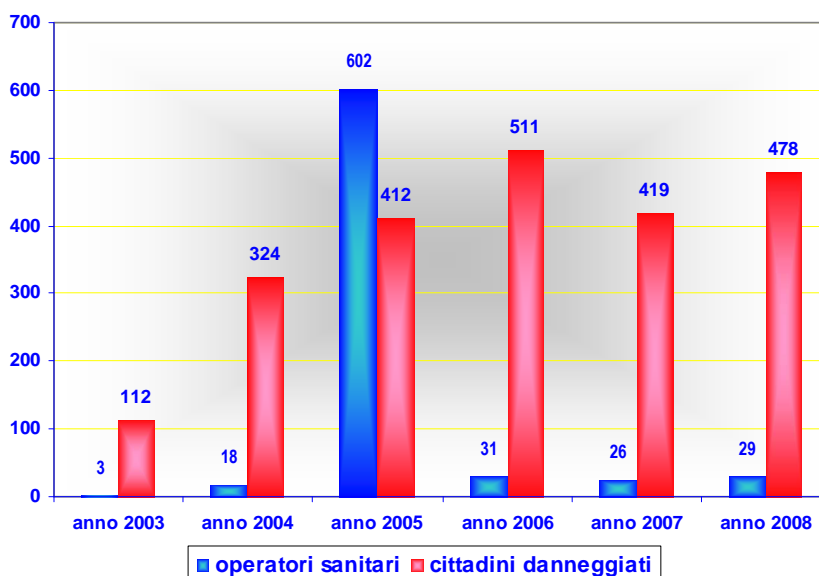
un totale di 4.679 pratiche, dato che risente del dibattito sorto nel tempo intorno alla legge 210/92 e ai momenti in cui il Difensore civico ha reso nota, tramite la stampa, la propria azione di assistenza e consulenza ai soggetti danneggiati ed intrapreso iniziative di carattere generale.

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

Il grafico sotto evidenzia chiaramente come la domanda negli anni 2003 – 2008 abbia risentito della richiesta degli operatori sanitari, la maggioranza dei quali sono venuti a conoscenza della sentenza della Corte Costituzionale n. 476/2002 solamente alla vigilia della scadenza dei termini (25/11/2005), grazie alla capillare informazione fatta dal Difensore civico, tramite gli Assessorati alla Sanità delle Regioni e tutte le ASL d'Italia. Nonostante la pubblicizzazione data da questo Ufficio le domande continuano a pervenire anche "oltre i termini" di legge; se il picco è stato come dimostra il grafico nel 2005 (anno di scadenza) continuano a pervenire istanze anche fuori termine.

### Andamento delle istanze dal 2003 al 31/12/2008

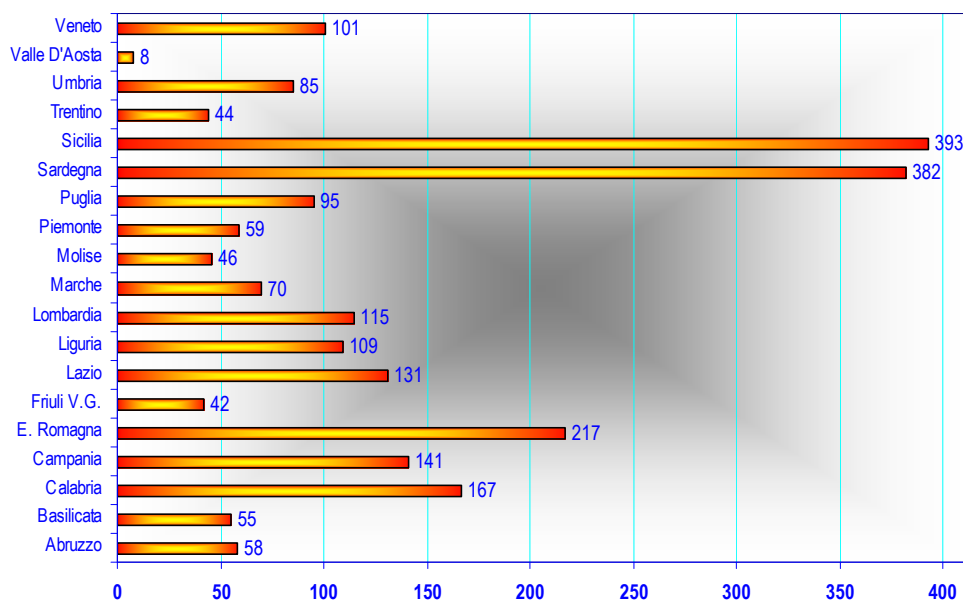
incidenza della richiesta degli operatori sanitari



Il grafico sotto mostra l'assistenza fuori regione e evidenzia come il Difensore civico sia divenuto punto di riferimento a livello nazionale.

### Assistenza prestata ai soggetti fuori Toscana dal 1992 al 15/09/2008

Totale 2318



La distribuzione delle istanze per regione è dovuta anche alla circostanza che in alcune regioni le patologie genetiche della popolazione (emofilie, microcitemie e talassemie) hanno reso necessario più che in altre il sistematico ricorso alle trasfusioni come cura per tali patologie.

<b>Pratiche in Toscana per ASL che svolge l'istruttoria dal 1992 al 2008</b>	
<b>Totale 2868</b>	
<b>Azienda Sanitaria</b>	<b>numero pratiche</b>
Azienda Sanitaria di Arezzo	291
Azienda Sanitaria di Empoli	132
Azienda Sanitaria di Firenze	1127
Azienda Sanitaria di Grosseto	126
Azienda Sanitaria di Livorno	134
Azienda Sanitaria di Lucca	158
Azienda Sanitaria di Massa e Carrara	119
Azienda Sanitaria di Pisa	199
Azienda Sanitaria di Pistoia	201
Azienda Sanitaria di Prato	164
Azienda Sanitaria di Siena	169
Azienda Sanitaria Versilia	48
<b>Totale Regione TOSCANA</b>	<b>2868</b>

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

1. l'Azienda Sanitaria alla quale viene presentata la domanda è quella di residenza al momento della presa coscienza del danno e non necessariamente quella ove è stata contratta l'infezione a causa dei fenomeni migratori.
2. proprio le Aziende che hanno dato maggiore attenzione a questi cittadini sono quelle che hanno ricevuto più istanze rispetto ad altre.

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

- Il Difensore civico regionale della Toscana è un punto di riferimento a livello nazionale cui si rivolgono anche studi legali e Consulenti Tecnici di parte, Patronati.
- Il ruolo delle Associazioni di malati, delle Associazioni di tutela e dei referenti dei procedimenti ex legge 210/92 delle ASL è strategico nel far pervenire le istanze al Difensore civico.
- Si riscontra sempre più un significativo numero di familiari di malati deceduti e questo deve farci riflettere sulla gravità delle patologie.

<b>Istanze distribuite per tipologia del soggetto assistito al 31.12.2008</b>	
<b>totale 5186</b>	
<b>Tipologia</b>	<b>numero istanze</b>
Cittadini danneggiati	4276
Familiari di persone decedute	213
Familiari di minori	100
Associazioni di talassemici, emofilici, microcitemici)	95
Associazioni di tutela in ambito sanitario	107
Associazioni di Patronato e di Consumatori Utenti	93
Ordini, Collegi e OO.SS. sanitarie	76
Studi legali	124
Consulenti Medico Legali di parte	20
Difensori civici regionali e locali	82
<b>Totale</b>	<b>5186</b>

La tabella sotto illustra le pratiche per causa del danno. Emerge che la maggior parte delle cause è dovuta al contagio da emotrasfusioni.

<b>Istanze aperte per causa del danno dal 1992 al 31.12.2008: totale 5186</b>	
<i>Causa del danno</i>	<i>n. istanze</i>
Danni da vaccinazioni	116
Danni da contagio coniuge	108
Danni da contagio madre in gravidanza	36
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	4217
Danni causati a operatori sanitari	709
<b>Totale</b>	<b>5186</b>

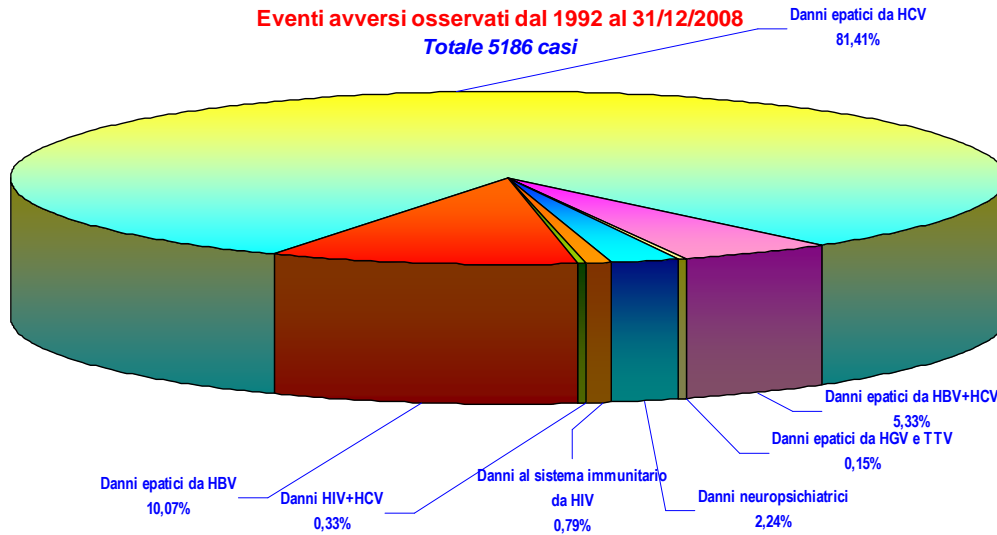
Si evidenzia anche il significativo numero delle istanze provenienti dagli operatori sanitari, che, come illustrava il grafico specifico, ha avuto un vero e proprio picco nel 2005. Merita ricordare che per questi soggetti la L.210/92 originariamente ammetteva la possibilità dell'indennizzo solo se il contagio era da HIV (AIDS) e che solo in seguito alla pronuncia della Corte Costituzionale 476/2002 (risalente al novembre del 2002) è stato loro riconosciuto il diritto di adire alle procedure di indennizzo previste dalla L.210/92 anche per le epatiti virali.

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

La tabella di seguito riportata sintetizza i casi di ricorso. Il Difensore civico non ha sempre il dato circa l'esito del ricorso amministrativo presentato dall'utente, ma in moltissimi casi è stata fornita al Difensore civico comunicazione che il ricorso amministrativo ha dato esito positivo. Il quadro delle problematiche riscontrate in sede di ricorso evidenzia altri aspetti per cui vi è l'esigenza di una riforma complessiva della normativa, con particolare riferimento alla riapertura dei termini per la presentazione delle domande ed alle modalità per valutare l'ascrivibilità tabellare. Ovviamente il dato finale non coincide con il totale dei ricorsi per la presenza di ricorsi a fattispecie multipla.

<b>Fattispecie esaminate nei 674 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio dal 1992 al 31.12.2008</b>	
"assenza di alterazioni bioumorali in atto"	201
"domanda non presentata nei termini di legge"	315
"non esiste nesso causale fra l'infezione e l'infermità", spesso per "mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"	124
"non esiste nesso causale tra l'infezione ed il contagio da sangue proveniente da soggetti affetti da epatite virale (operatori sanitari)"	52
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"	44
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"	77
Sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo	35
"assenza di documentazione attestante la prova della somministrazione di sangue od emoderivati", nonostante la presenza in cartella clinica di:	19
etichette adesive sacche sangue	4
unità sangue intero	2
emocomponenti (globuli rossi, piastrine, plasma)	4
plasmaderivati	1
"alterazione delle transaminasi sieriche preesistente alle trasfusioni"	6
notifiche non riferite all'interessato	2
Istanza di riesame per vizi del procedimento nella fase istruttoria tecnica e/o amministrativa	27
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego	49
<b>Totale fattispecie</b>	<b>951</b>

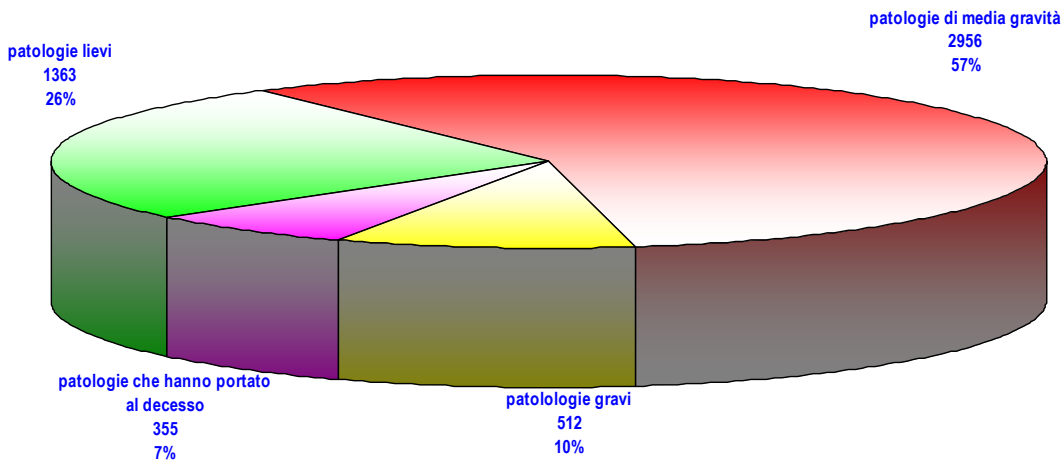
**Eventi avversi osservati dal 1992 al 31/12/2008**  
**Totale 5186 casi**



Il grafico sopra evidenzia la patologia della quale sono portatori i soggetti danneggiati. Si tratta di un dato "dinamico" in quanto, purtroppo, nella maggioranza dei casi la patologia è destinata ad aggravarsi.

Il grafico evidenzia come sia significativo il dato relativo ai soggetti deceduti (totale 331, pari all' 7% del totale delle pratiche), ed è estremamente significativo ed importante rilevare che la maggior parte delle istanze (pari al 57%) è relativa a casi che nell'arco di pochi anni sono, purtroppo, destinati ad un, probabile, aggravamento andando ad aggiungersi a coloro che già oggi sono già portatori di gravi patologie (512 casi pari al 10%).

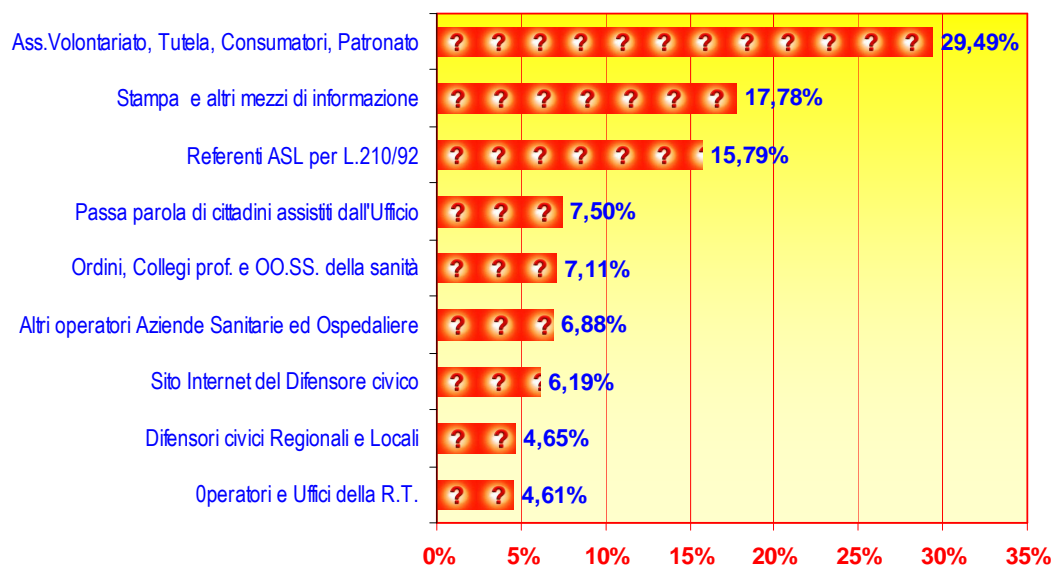
**Gravità dei danni subiti nelle aperte dal 1992 al 31/12/2008**  
**Totale 5186 pratiche**



Per quanto attiene le modalità di conoscenza la tabella che segue evidenzia le modalità con le quali si è venuti a conoscenza dell'attività dell'Ufficio in questo settore e si richiama l'attenzione sul ruolo delle Associazioni di volontariato e tutela sanitaria, dei patronati, dei consumatori, dei referenti dei procedimenti della legge 210/92 delle ASL e dello spazio che la stampa e la televisione hanno dato a questa attività, unitamente all'affermarsi della comunicazione via internet.

<b>Modalità di conoscenza dell'esercizio della tutela da parte del Difensore civico dal 1992 al 2007</b>	
<b>Totale 4679</b>	
Uffici della Regione Toscana (compresi casi rilevati da altra istanza al Difensore civico )	4,83%
Difensori civici Regionali e Locali	4,90%
Sito Internet del Difensore civico ed altri siti che citano il Difensore civico	5,56%
Altri operatori delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere (in particolare U.R.P.)	7,03%
Ordini, Collegi, Associazioni Professionali Sanitarie e OO.SS. in sanità	7,81%
Passa parola di cittadini assistiti dall'Ufficio	7,85%
Referenti delle ASL incaricati dell'istruttoria delle pratiche L.210/92	14,10%
Stampa e altri mezzi di informazione	15,89%
Associazioni di Volontariato, di Tutela, di Consumatori e di Patronato	32,01%
<b>Totale</b>	<b>100,00%</b>

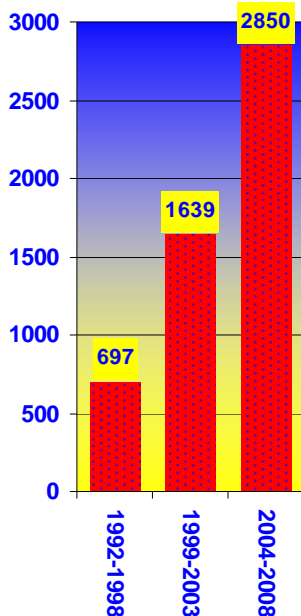
**Modalità di conoscenza dell'ufficio dal 1992 al 31/12/2008**  
**totale 5186pratiche**



## I dati degli ultimi anni

Per quanto attiene il quinquennio 2002 – 2008, il grafico a lato evidenzia che tratta del numero più significativo di casi trattati se teniamo presente l'attività dell'ufficio dal 1992 ad oggi<sup>3</sup>.

### Casi trattati dal 1992 al 31/12/08 per quinquennio Totale 5186 pratiche



e controllo dei donatori messe in essere dal Ministero della Salute e dalle Regioni.

Delle 2.458 pratiche è stato possibile rilevare alcuni dati relativi ad età, sesso, distanza di anni fra il momento in cui si è verificato il contagio ed il momento in cui è stato richiesto il beneficio ed infine, nei casi in cui è sopravvenuto purtroppo il decesso, la distanza fra la data del decesso e il contagio. Il dato è rilevabile in 2.338 pratiche<sup>4</sup>.

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

Il dato è confermato anche dalla rappresentazione grafica nella pagina successiva, dalla quale si evidenzia con chiarezza (anche dalla linea di tendenza) il picco nel periodo che va dal 1975 al 1990 e gli effetti di drastica riduzione dovuta alle disposizioni sulla sicurezza del sangue

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

Pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2008 Totale 2965  
(Dato rilevabile su 2828 casi)

Anno del contagio	Casi
Fino al 1960	75
1960-1965	111
1965-1970	164
1970-1975	355
1975-1980	544
1980-1985	682
1985-1990	711
1990-1995	115
1995-2000	49
dopo il 2000	22
<b>Totale</b>	<b>2828</b>

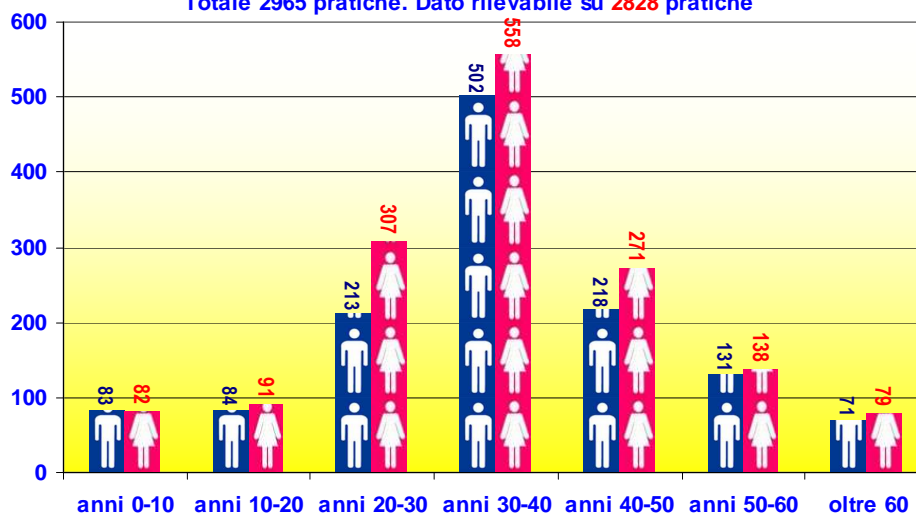
<sup>3</sup> È stato aggregato volutamente il dato dei primi sette anni come se si trattasse di un quinquennio visto il basso numero di pratiche nel 1992 e nel 1993 (rispettivamente 5 e 11 come mostra il grafico per anno). Si è evidenziata anche il picco negli ultimi 5 anni, anche grazie all'opera di promozione che l'ufficio ha condotto in questo settore.

<b>Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 31/12/2008</b>			
<b>Pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2008 – Totale 2965</b>			
<i>(Dato rilevabile su 228 casi)</i>			
<b>età</b>	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>totale</b>
anni 0-10	83	82	165
anni 10-20	84	91	175
anni 20-30	213	307	520
anni 30-40	502	558	1060
anni 40-50	218	271	489
anni 50-60	131	138	269
oltre 60	71	79	141
<b>Totale</b>	<b>1302</b>	<b>1526</b>	<b>2828</b>

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

### **Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2009**

**Totale 2965 pratiche. Dato rilevabile su 2828 pratiche**



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

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

stati convenzionalmente inseriti nella fascia 0-10 anni. Per le persone contagiate da coniuge abbiamo preso in considerazione le prime significative alterazioni delle funzionalità epatiche ed in assenza di queste sono stati inseriti nella decade in cui il coniuge ha effettuato la terapia emotrasfusionale, anche perché le probabilità di contagio risultano maggiori nella fase acuta della malattia.

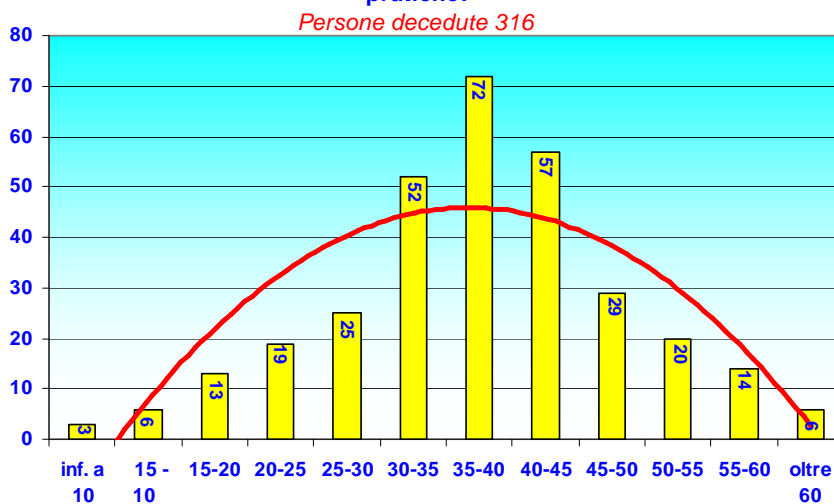
- Per gli operatori sanitari il momento infettante è stato individuato nella data degli incidenti subiti denunciati All'INAIL; in assenza di questo elemento è stata presa in considerazione la prima positività dell'epatite B, le alterazioni degli esami ematochimici e strumentali riferiti all'organo epatico,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

Procediamo con l'esame delle n. 316 domande per la richiesta dell'*una tantum* presentate dagli eredi dall'1.1.2003 al 15.09.2008 che rappresentano l'11,50% del totale delle pratiche prese in esame, e il 10,96% del totale delle pratiche dell'ufficio e evidenziano in concreto la gravità degli effetti dei danni da trasfusione, già oggetto di un contributo scientifico specifico.

<b>Età del decesso nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31/12/2008</b>	
<b>Pratiche esaminate 2965. Dati rilevabili su 2828 pratiche</b>	
<i>Totale persone decedute 316</i>	
Età	Casi
Inferiore a 10	2
da 10 a 15	6
da 15 a 20	9
da 20 a 25	13
da 25 a 30	15
da 30 a 35	17
da 35 a 40	21
da 40 a 45	25
da 45 a 50	30
da 50 a 55	35
da 55 a 60	46
oltre 60	97
<b>Totale</b>	<b>316</b>

La tabella sopra evidenzia come, l'età del decesso sia correlata all'andamento della vita, anche se non dobbiamo dimenticare che purtroppo laddove c'è una richiesta di indennizzo *una tantum*, il decesso purtroppo è legato ad una patologia correlabile (anche se non in via esclusiva) all'infezione.

**Anni di distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31/12/2008**  
**Totale pratiche esaminate 2965. Dati rilevabili su 2828 pratiche.**



Il grafico sopra e la tabella della pagina successiva mettono infine in evidenza che la maggioranza dei decessi correlati al danno ricevuto si registrano fra i 30 ed i 50 anni dal contagio. Occorre anche rilevare che le pratiche inerenti questi casi sono in continuo aumento. Infatti al 1° gennaio 2003 avevamo aperto n. 42 pratiche, mentre al 31.12.2008 risultano ben 358 (la somma delle 42 e delle 316 qui esaminate).

<b>Distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31/12/2008</b>	
<b>Pratiche esaminate 2965. Dati rilevabili su 2828 pratiche</b>	
<i>Totale persone decedute 316</i>	
<b>distanza dall'infezione</b>	<b>Casi</b>
inf. a 10	3
15 - 10	6
15-20	13
20-25	19
25-30	25
30-35	52
35-40	72
40-45	57
45-50	29
50-55	20
55-60	14
oltre 60	6
<b>Totale</b>	<b>316</b>

In linea con le proposte di modifica alla legge 210/92 da tempo avanzate da questo Ufficio ed in particolare la riapertura dei termini per la presentazione della domanda, con la tabella che segue, abbiamo ritenuto opportuno evidenziare non solo l'elevato numero dei cittadini interessati ma anche la circostanza che questo grave problema investe tutte le categorie tutelate dalla legge 210/92.

<b>Domande presentate "oltre i termini di legge" al 31/12/2008</b>	
<b>Totale n. 692</b>	
<b>Infezione da epatite virale contratta a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati</b> - trasfusi per evento acuto (interventi chirurgici, malattie ematiche non congenite, emodializzati ecc.)	<b>458</b>
<b>Infezione da epatite virale contratta a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati</b> - politrasfusi per malattie ematiche congenite (emofilici, talassemici ecc.)	<b>7</b>
<b>Infezione da HIV contratta a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati</b> - trasfusi per evento acuto (interventi chirurgici, malattie ematiche non congenite, emodializzati ecc.)	<b>2</b>
<b>Infezione da HIV contratta a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati</b> - politrasfusi per malattie ematiche congenite (emofilici, talassemici ecc.)	<b>2</b>
<b>Infezione da epatite virale contratta da operatori sanitari</b> durante il servizio a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatite virale	<b>47</b>
<b>Infezione da HIV contratta da operatori sanitari</b> durante il servizio a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da HIV	<b>1</b>
<b>Danni da vaccinazioni obbligatorie effettuate per legge</b>	<b>17</b>
<b>Danni da vaccinazioni antipoliomelittica non obbligatorie</b> effettuate nel periodo di vigenza della legge 30.07.1959, n.6955	<b>10</b>
<b>Assegno "una tantum"</b> di € 77.468, 53 agli eredi di familiare deceduto a seguito di patologia causata da vaccinazioni, trasfusioni o somministrazioni di emoderivati	<b>5</b>
<b>Danni correlati a contagio da coniuge</b> che ha già ricevuto il beneficio, per aver presentato il referto di primo accertamento di positività del coniuge effettuato oltre tre anni prima la data della domanda	<b>2</b>
<b>Danni correlati a contagio da coniuge</b> che non ha ricevuto il beneficio a causa della domanda presentata oltre i termini dal coniuge	<b>9</b>
<b>Danni correlati a contagio da madre durante la gestazione</b> che ha già ricevuto il beneficio, per aver presentato il referto di primo accertamento di positività del figlio effettuato oltre tre anni prima la data della domanda	<b>2</b>
<b>Danni correlati a contagio da madre durante la gestazione</b> che non ha ricevuto il beneficio a causa della domanda presentata fuori termini dalla madre	<b>6</b>

**Modalità di conoscenza della legge 210/92 da parte dei cittadini che hanno presentato la domanda "oltre i termini di legge"**  
**totale 31/12/2008: n. 692**

"Passa parola" fra malati, loro familiari, conoscenti, ecc.	258
Trasmissioni televisive	188
Quotidiani	124
Periodici di associazioni di malati emofilici e talassemici	39
Riviste varie	18
Medici specialisti (infettivologi, epatologi, trasfuzionisti, ecc.)	17
Medici di famiglia	10
Commissioni mediche invalidità ASL	13
Altri operatori sanitari	11
Istruttoria del Difensore civico su altre pratiche sanitarie	9

La tabella sopra riportata mette in evidenza come nella stragrande maggioranza dei casi l'informazione sui diritti garantiti ai cittadini dalla L.210/92 sia dovuta alle notizie ricevute dai media e in particolare in Toscana molte sono state le iniziative con la stampa intraprese dal Difensore civico, oppure al cosiddetto "passaparola" tra cittadini.

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

<b>NUMERO DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA SUDDIVISI PER PROVINCIA</b>	
<b>Province</b>	<b>Numero Difensori Civici</b>
Arezzo	3
Firenze	9
Grosseto	4
Livorno	5
Lucca	8
Massa e Carrara	7
Pisa	11
Pistoia	4
Prato	2
Siena	7
<b>Totale</b>	<b>60</b>

<b>DIFENSORI CIVICI PROVINCIALI</b>		
<b>Province coperte da Difesa Civica con difensori civici locali</b>	<b>Province coperte da Difesa Civica con convenzione con Difensore Civico regionale</b>	<b>Province non coperte da Difesa Civica</b>
Arezzo	Firenze	Grosseto
Lucca		Livorno
Massa e Carrara		Siena
Pisa		
Pistoia		
Prato		
<b>Totale n. 6</b>	<b>Totale n. 1</b>	<b>Totale n. 3</b>

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

Comuni suddivisi per provincia	Comuni coperti da Difesa Civica con Difensori Civici locali	abitanti	Comuni non coperti da Difesa Civica	abitanti
AREZZO	26	276.593	13	66.967
FIRENZE	44	933.860	0	0
GROSSETO	17	80.125	11	130.961
LIVORNO	10	267.735	10	58.709
LUCCA	21	274.832	14	97.412
MASSA CARRARA	17	197.652	0	0
PISA	12	267.226	27	116.734
PISTOIA	16	111.980	6	156.523
PRATO	7	227.886	0	0
SIENA	29	180.923	7	71.365
<b>TOTALE</b>	<b>199</b>	<b>2.818.812</b>	<b>88</b>	<b>698.671</b>

## Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome

### Provincia Autonoma di Bolzano

*Difensore Civico* **Burgi Volgger**  
*via* Via Portici, 22  
*città* 39100 - Bolzano  
*telefono* 0471/301155  
*fax* 0471/981229  
*e-mail* [posta@difesacivica.bz.it](mailto:posta@difesacivica.bz.it)  
*sito Internet* [www.consiglio-bz.org/difesacivica/](http://www.consiglio-bz.org/difesacivica/)

### Provincia Autonoma di Trento

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

### Regione Abruzzo

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

### Regione Basilicata

*Difensore Civico* **Catello Aprea**  
*via* Piazza Vittorio Emanuele II, 14  
*città* 85100 - Potenza  
*telefono* 0971/274554  
*fax* 0971/330960  
*e-mail* [difensorecivico@regione.basilicata.it](mailto:difensorecivico@regione.basilicata.it)  
*sito Internet* [www.regione.basilicata.it/consiglio/difensorecivico](http://www.regione.basilicata.it/consiglio/difensorecivico)

### Regione Campania

*Difensore Civico* **Vincenzo Lucariello**  
*via* Centro Direzionale Isola F/8  
*città* 80143 - Napoli  
*telefono* 081/7783111  
*fax* 081/7783837  
*e-mail* [lucariello@consiglio.regione.campania.it](mailto:lucariello@consiglio.regione.campania.it)  
*sito Internet* [www.consiglio.regione.campania.it](http://www.consiglio.regione.campania.it)

### Regione Emilia Romagna

*Difensore Civico*  
*via*  
*città*  
*telefono*  
*fax*  
*e-mail*  
*sito Internet*

**Daniele Lugli**  
Viale Aldo Moro, 44  
40123 - Bologna  
051/6396382 – n. verde 800515505  
051/6396383  
[difciv@regione.emilia-romagna.it](mailto:difciv@regione.emilia-romagna.it)  
[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

### Regione Lazio

*Difensore Civico*  
*via*  
*città*  
*telefono*  
*fax*  
*e-mail*  
*sito Internet*

**Felice Maria Filocamo**  
Via del Giorgione, 18  
00147 - Roma  
06/59606656  
06/59932015  
[difensore.civico@regione.lazio.it](mailto:difensore.civico@regione.lazio.it)  
[www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it)

### Regione Liguria

*Difensore Civico*  
*via*  
*città*  
*telefono*  
*fax*  
*e-mail*  
*sito Internet*

**Annamaria Faganelli**  
Viale Brigate Partigiane, 2  
16129 - Genova  
010/565384 – n. verde 800807067  
010/540877  
[difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)  
[www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it)

### Regione Lombardia

*Difensore Civico*  
*via*  
*città*  
*telefono*  
*fax*  
*e-mail*  
*sito Internet*

**Donato Giordano**  
Via Giuseppina Lazzaroni, 3  
20124 - Milano  
02/67482465 - 02/67482467  
02/67482487  
[difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it)  
[www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it)

### Regione Marche

*Difensore Civico*  
*via*  
*città*  
*telefono*  
*fax*  
*e-mail*  
*sito Internet*

**Samuele Animalì**  
Corso Stamira, 49  
60122 - Ancona  
071/2298483 – 071/2298475  
071/2298264  
[difensore.civico@regione.marche.it](mailto:difensore.civico@regione.marche.it)  
[www.regione.marche.it](http://www.regione.marche.it)

### Regione Molise

*Difensore Civico* **Pietro De Angelis**  
*via* IV Novembre  
*città* 86100 - Campobasso  
*telefono* 0874/424001  
*fax* 0874/424006  
*e-mail* [segreteria.presidenza.consiglio@regione.molise.it](mailto:segreteria.presidenza.consiglio@regione.molise.it)  
*sito Internet* [www.regione.molise.it](http://www.regione.molise.it)

### Regione Piemonte

*Difensore Civico* **Francesco Incandela**  
*via* Via Alfieri, 15  
*città* 10121- Torino  
*telefono* 011/5757387 – 011/5757389  
*fax* 011/5757386  
*e-mail* [difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it)  
*sito Internet* [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)

### Regione Sardegna

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

### Regione Toscana

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

### Regione Valle d'Aosta

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

## Regione Veneto

<i>Difensore Civico</i>	<b>Vittorio Bottoli</b>
<i>Via</i>	Via Brenta Vecchia, 8
<i>Città</i>	30175 - Mestre - Venezia
<i>telefono</i>	041/23834200 – 041/23834201 – n. verde 800294000
<i>fax</i>	041/5042372
<i>e-mail</i>	<a href="mailto:dc@consiglioveneto.it">dc@consiglioveneto.it</a>
<i>sito Internet</i>	<a href="http://www.consiglio.regione.veneto.it">www.consiglio.regione.veneto.it</a>

## Elenco Difensori Civici locali

### Rete territoriale della Difesa Civica locale

#### AREZZO

Ente	Comune di Arezzo		
Difensore Civico	Michele Morelli		
sede	Comune	indirizzo	Via Cesalpino, 49 52100 - Arezzo
Telefono	0575/295692, n. verde 800234340	fax	0575/295692
e-mail	<a href="mailto:difcivico@comune.arezzo.it">difcivico@comune.arezzo.it</a>		

Ente	Comunità montana Valtiberina Toscana		
Difensore Civico	Silvia Guerra		
Sede	Comunità Montana	indirizzo	Via S. Giuseppe, 32 52037 – Sansepolcro
Telefono	0575/730207, 0575/7301	fax	0575/730201
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@cm-valtiberina.toscana.it">difensorecivico@cm-valtiberina.toscana.it</a>		

**Comuni convenzionati:** Anghiari, Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Monterchi, Pieve Santo Stefano, Sansepolcro, Sestino

Ente	Provincia di Arezzo		
Difensore Civico	Federica Bartolini		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza Libertà, 3 52100 – Arezzo
telefono	0575/392298 - 0575/392416	fax	0575/392327
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@provincia.arezzo.it">difensorecivico@provincia.arezzo.it</a>		

**Comuni convenzionati:** Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Castelfranco di Sopra, Cavriglia, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Cortona, Lucignano, Marciano della Chiana, Montemignaio, Monterchi, Montevarchi, Ortignano Raggiolo, S. Giovanni Valdarno, Subbiano, Terranuova Bracciolini

#### FIRENZE

Ente	Comune di Fiesole		
Difensore Civico	Luigi Sbolci		
sede	Comune	indirizzo	Via Portigiani, 3 50014 – Fiesole
telefono	055/5961257, 055/596111	fax	055/5961287
e-mail	<a href="mailto:difensore.civico@comune.fiesole.fi.it">difensore.civico@comune.fiesole.fi.it</a>		

Ente	Comune di Firenze		
Difensore Civico	Alberto Brasca		
sede	Comune	indirizzo	Piazza di Parte Guelfa, 3 50123 - Firenze
telefono	055/2616043 055/2769108	fax	055/2616044
e-mail	<a href="mailto:dif.civico@comune.fi.it">dif.civico@comune.fi.it</a>		

Ente	Comuni associati di Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa		
Difensore Civico	Emanuele Pellicanò		
sede	Comune di Sesto Fiorentino	indirizzo	Piazza Vittorio Veneto, 1 50010 - Sesto Fiorentino
telefono	055/4496379, 055/44961	fax	055/4496345
e-mail	<a href="mailto:difensore.civico@comune.sesto-fiorentino.fi.it">difensore.civico@comune.sesto-fiorentino.fi.it</a>		
<b>Comuni convenzionati: Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa</b>			

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

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

Ente	<b>Comuni associati di Figline Valdarno, Incisa e Rignano sull'Arno</b>		
Difensore Civico	<b>Vittorio Gasparrini</b>		
sede	<b>Comune</b>	indirizzo	<b>Piazza IV Novembre, 3 50063 – Figline Valdarno</b>
telefono	<b>055/9125255, 055/91251</b>	fax	<b>055/953654</b>
<b>Comuni convenzionati: Figline Valdarno, Incisa in Val d'Arno, Rignano sull'Arno</b>			
e-mail	<b><a href="mailto:difensorecivico@comune.figline-valdarno.fi.it">difensorecivico@comune.figline-valdarno.fi.it</a></b>		

Ente	<b>Comuni associati di Scandicci e Lastra a Signa</b>		
Difensore Civico	<b>Giuseppe De Lisi</b>		
sede	<b>Comune</b>	indirizzo	<b>Piazzale della Resistenza, 1 50018 - Scandicci</b>
telefono	<b>055/7591444, 055/7591480</b>	fax	<b>055/7591320</b>
<b>Comuni convenzionati: Scandicci, Lastra a Signa</b>			
e-mail	<b><a href="mailto:difensorecivico@comune.scandicci.fi.it">difensorecivico@comune.scandicci.fi.it</a></b>		

Ente	<b>Comunità Montana Montagna Fiorentina</b>		
Difensore Civico	<b>Andrea Di Bernardo</b>		
sede	<b>Comunità Montana</b>	indirizzo	<b>Via XXV Aprile, 10 50068 - Rufina</b>
telefono	<b>055/839661</b>	fax	<b>055/8396634</b>
<b>Comuni convenzionati: Dicomano, Londa, Pelago, Pontassieve, Reggello, Rufina, San Godenzo</b>			
e-mail	<b><a href="mailto:difensore.civico@montagnafiorentina.it">difensore.civico@montagnafiorentina.it</a></b>		

Ente	Comunità Montana Mugello		
Difensore Civico	Libera Picardi		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via P. Togliatti, 45 50032 – Borgo San Lorenzo
telefono	055/845271	fax	055/8456288
<b>Comuni convenzionati:</b> Barberino del Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio			
e-mail	<a href="mailto:info@cm-mugello.fi.it">info@cm-mugello.fi.it</a>		

Ente	Provincia di Firenze		
Difensore Civico	Giorgio Morales <i>(il servizio è in convenzione con l'Ufficio regionale)</i>		

#### GROSSETO

Ente	Comune di Follonica		
Difensore Civico	Massimiliano Quercetani		
sede	Comune	indirizzo	Largo Felice Cavallotti, 1 58022 – Follonica
telefono	0566/59203 - 0566/59202	fax	0566/592682
e-mail	<a href="mailto:difcivico@comune.follonica.gr.it">difcivico@comune.follonica.gr.it</a>		

Ente	Comunità montana Amiata Grossetana		
Difensore Civico	Tiziana Galella		
sede	Comunità montana	indirizzo	Loc. Colonia 58031 – Arcidosso
telefono	0564/969617, 0564/969611	fax	0564/967093
<b>Comuni convenzionati:</b> Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano			
e-mail	<a href="mailto:e.gatti@cm-amiata.gr.it">e.gatti@cm-amiata.gr.it</a>		

Ente	Comunità montana Colline del Fiora		
Difensore Civico	Enrico Santinelli		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via Ugolini, 10 58017 - Pitigliano
telefono	0564/616039	fax	0564/615596
<b>Comuni convenzionati:</b> Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano			
e-mail	<a href="mailto:segreteria@cm-collinedelfiora.it">segreteria@cm-collinedelfiora.it</a>		

Ente	Comunità montana Colline Metallifere		
Difensore Civico	Laura Poccioni		
sede	Comunità montana	indirizzo	Piazza Dante Alighieri, 4 58024 – Massa Marittima
telefono	0566/906111	fax	0566/903530
<b>Comuni convenzionati:</b> Massa Marittima, Monterotondo Marittimo, Montieri, Roccastrada			
e-mail	<a href="mailto:info@cm-collinemetallifere.it">info@cm-collinemetallifere.it</a>		

#### LIVORNO

Ente	Comune di Castagneto Carducci		
Difensore Civico	Luisa Fonzo		
sede	Comune	indirizzo	Via della Repubblica, 1 57024 – Donoratico Castagneto Carducci
telefono	0565/778409 0565/778111	fax	0565/763845
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.castagneto-carducci.li.it">difensorecivico@comune.castagneto-carducci.li.it</a>		

Ente	Comuni associati di Livorno, Capraia Isola, Collesalveti		
Difensore Civico	Gisella Seghettini		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Municipio, 1 57121 – Livorno
telefono	0586/820111 0586/820116	fax	0586/820444
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.livorno.it">difensorecivico@comune.livorno.it</a>		

Ente	Comune di Piombino		
Difensore Civico	Graziano Salvatici		
sede	Comune	indirizzo	Via Ferruccio, 4 57025 - Piombino
telefono	0565/63216, 0565/63111	fax	0565/63290
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.piombino.li.it">difensorecivico@comune.piombino.li.it</a>		

Ente	Comune di Rosignano Marittimo		
Difensore Civico	Bruno Neri		
sede	Comune	indirizzo	Via dei Lavoratori, 21 57016 – Rosignano M.mo
telefono	0586/724372/232/228, 0586/724111	fax	0586/724276
e-mail	<a href="mailto:difesacivica@comune.rosignano.livorno.it">difesacivica@comune.rosignano.livorno.it</a>		

Ente	Comuni associati di San Vincenzo e della Val di Cornia		
Difensore Civico	Samanta Poli		
sede	Comune	indirizzo	Via B. Alliata c/o Palazzo della Cultura 57027 – San Vincenzo
telefono	0565/839210, 0565/83911	fax	0565/839259
<i>Comuni convenzionati:</i> Campiglia Marittima, Monteverdi Marittimo, Sassetta, San Vincenzo, Suvereto			
e-mail	<a href="mailto:e-terrosi@comune.campigliamarittima.li.it">e-terrosi@comune.campigliamarittima.li.it</a>		

#### LUCCA

Ente	Comune di Barga		
Difensore Civico	Stefano Torriani		
sede	Comune	indirizzo	Via di Mezzo, 45 55051 - Barga
telefono	0583/72471 0583/724739	fax	0583/723745
e-mail	<a href="mailto:urp@comunediBarga.it">urp@comunediBarga.it</a>		

Ente	Comune di Camaioire		
Difensore Civico	Laura Liberatore		
sede	Comune	indirizzo	Piazza San Bernardino, 1 55041 - Camaioire
telefono	0584/9861 0584/986251	fax	0584/986269
e-mail	<a href="mailto:difensore.civico@comune.camaioire.lu.it">difensore.civico@comune.camaioire.lu.it</a>		

Ente	Comune di Capannori		
Difensore Civico	Felice Birra		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Aldo Moro, 1 55012 - Capannori
telefono	0583/428218, 0583/4281	fax	0583/428399
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.capannori.lu.it">difensorecivico@comune.capannori.lu.it</a>		

Ente	Comune di Lucca		
Difensore Civico	Daniela Giacomelli		
sede	Comune c/o Urp	indirizzo	Via del Moro, 17 55100 - Lucca
telefono	Urp 0583/442444, 0583/442303	fax	Urp: 0583/442303
e-mail	<a href="mailto:urp@comune.lucca.it">urp@comune.lucca.it</a>		

Ente	Comune di Massarosa		
Difensore Civico	Laura Castagnetta		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Taddei, 1 55054 - Massarosa
telefono	0584/979229	Fax	0584/979261
e-mail	<a href="mailto:info@comune.massarosa.lu.it">info@comune.massarosa.lu.it</a>		

Ente	Comune di Viareggio		
Difensore Civico	Pietro Giorgio Magnani		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Neri e Paolini 55049 - Viareggio
telefono	0584/9661 0584/966794	Fax	0584/966813
e-mail	<a href="mailto:urp@comune.viareggio.lu.it">urp@comune.viareggio.lu.it</a>		

Ente	Comunità montana Garfagnana		
Difensore Civico	Serena Orlandi		
sede	Comunità montana	Indirizzo	Via V. Emanuele, 7 55032 - Castelnuovo Garfagnana
telefono	0583/644911, 0583/644918	fax	0583/644901
<b>Comuni convenzionati:</b> Camporgiano, Careggine, Castelnuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Gallicano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Sillano, Vergemoli, Villa Collemandina.			
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@cm-garfagnana.lu.it">difensorecivico@cm-garfagnana.lu.it</a>		

Ente	Provincia di Lucca		
Difensore Civico	Gabriella Moruzzi		
sede	Provincia	Indirizzo	Palazzo Ducale, Cortile degli Svizzeri, 2 55100 - Lucca
telefono	0583/417911	Fax	0583/417913
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@provincia.lucca.it">difensorecivico@provincia.lucca.it</a>		

#### MASSA CARRARA

Ente	Comune di Aulla		
Difensore Civico	Giulivo Ricci		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Gramsci 54011 – Aulla
telefono	0187/400243, 0187/4001	fax	0187/400243
e-mail	<a href="mailto:au.bibli@libero.it">au.bibli@libero.it</a>		

Ente	Comune di Carrara		
Difensore Civico	Alessandro Bononi		
sede	Comune	indirizzo	Piazza 2 Giugno 54036 – Carrara
telefono	0585/641216, 0585/6411	fax	0585/641206
e-mail	<a href="mailto:urp@comune.carrara.ms.it">urp@comune.carrara.ms.it</a>		

Ente	Comune di Massa		
Difensore Civico	Luigi Maneschi		
sede	Comune	indirizzo	Via Porta Fabbrica, 1 c/o Palazzo Comunale 54100 – Massa
telefono	0585/490266	fax	
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.massa.ms.it">difensorecivico@comune.massa.ms.it</a>		

Ente	Comune di Montignoso		
Difensore Civico	Salvatore Sajevo		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Paolini, 3 54038 - Montignoso
telefono	0585/82711	fax	0585/821197
e-mail	<a href="mailto:giovanna.poggi@comune.montignoso.ms.it">giovanna.poggi@comune.montignoso.ms.it</a>		

Ente	Comune di Villafranca		
Difensore Civico	Giuliano Adorni		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Aeronautica, 1 54028 - Villafranca
telefono	0187/4988206 0187/49881	fax	0187/493526
e-mail	<a href="mailto:sindaco@comunevillafrancainlunigiana.it">sindaco@comunevillafrancainlunigiana.it</a>		

Ente	Comunità Montana della Lunigiana		
Difensore Civico	Michele Mamone		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Piazza A. De Gasperi, 17 54013 – Fivizzano
telefono	0585/942024	fax	0585/948080
<b>Comuni convenzionati:</b> Bagnone, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fossdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Zeri			
e-mail	<a href="mailto:o.bertoncini@fivizzano.lunigiana.ms.it">o.bertoncini@fivizzano.lunigiana.ms.it</a>		

Ente	Provincia di Massa Carrara		
Difensore Civico	Roberto Valettini		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza degli Aranci Palazzo Ducale 54100 - Massa
telefono	0585/816111, 0585/816244	fax	0585/816505
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@provincia.ms.it">difensorecivico@provincia.ms.it</a>		

#### PISA

Ente	Comune di Calci		
Difensore Civico	Sandra Munno		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Garibaldi, 1 56011 - Calci
telefono	050/939523	fax	050/938202
e-mail	<a href="mailto:protocollo@comune.calci.pi.it">protocollo@comune.calci.pi.it</a>		

Ente	Comune di Calcinaia		
Difensore Civico	Michele Orsitto		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Indipendenza, 7 56030 – Calcinaia (PI)
telefono	0587/265407 0587/26541	fax	0587/265450
e-mail	<a href="mailto:urp@comune.calcinaia.pi.it">urp@comune.calcinaia.pi.it</a>		

Ente	Comune di Cascina		
Difensore Civico	Chiara Federici		
sede	Comune	indirizzo	Corso Matteotti, 90 56021 - Cascina
telefono	050/719111, 050/719329	fax	050/703800
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.cascina.pi.it">difensorecivico@comune.cascina.pi.it</a>		

Ente	Comune di Pisa		
Difensore Civico	Alvaro Lucaferro		
sede	Comune	indirizzo	Piazza XX Settembre 56100 - Pisa
telefono	050/910583, 050/910111	fax	050/910523
e-mail	<a href="mailto:a.lucaferro@comune.pisa.it">a.lucaferro@comune.pisa.it</a>		

Ente	Comune di Pontedera		
Difensore Civico	Anna Maria Abbondanza		
sede	Comune	indirizzo	Corso Matteotti, 37 56025 - Pontedera
telefono	0587/299257, 0587/299111	fax	0587/53292
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.pontedera.pi.it">difensorecivico@comune.pontedera.pi.it</a>		

Ente	Comune di San Giuliano Terme		
Difensore Civico	Cristiana Bruni		
sede	Comune	indirizzo	Via Niccolini, 25 56017 - San Giuliano Terme
telefono	050/819352, 050/819357	fax	050/819220
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.sangiulianoterme.pista.it">difensorecivico@comune.sangiulianoterme.pista.it</a>		

Ente	Comune di Santa Maria a Monte		
Difensore Civico	Paola Cellai		
sede	Comune	indirizzo	P.zza della Vittoria, 47 56020 - Santa Maria a Monte
telefono	0587/261624, 0587/261611	fax	0587/705117
e-mail	<a href="mailto:urp@comune.santamariaamonte.pi.it">urp@comune.santamariaamonte.pi.it</a>		

Ente	Comune di Vecchiano		
Difensore Civico	Renata Ridondelli		
sede	Comune	indirizzo	Via Barsuglia, 182 56019 - Vecchiano
telefono	050/859635, 050/859611	fax	050/868778
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.vecchiano.pisa.it">difensorecivico@comune.vecchiano.pisa.it</a>		

Ente	Comune di Vicopisano		
Difensore Civico	Marco Testi		
sede	Comune	indirizzo	Via Pretorio, 1 56010 - Vicopisano
telefono	050/796511, 050/796504	fax	050/796540
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.vicopisano.pi.it">difensorecivico@comune.vicopisano.pi.it</a>		

Ente	Comuni associati di San Miniato e Santa Croce sull'Arno		
Difensore Civico	Bruno Bellucci		
sede	Comune	indirizzo	Via Vittime del Duomo, 8 56027 - San Miniato
telefono	0571/406276, 0571/4061	fax	0571/406298
<b>Comuni convenzionati: San Miniato, Santa Croce sull'Arno.</b>			
e-mail	<a href="mailto:urp@comune.san-miniato.pi.it">urp@comune.san-miniato.pi.it</a>		

Ente	Provincia di Pisa		
Difensore Civico	Lorenzo Stefani		
sede	Provincia	indirizzo	Via Vittorio Emanuele II, 14 56124 - Pisa
telefono	050/929944	fax	050/929319
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@provincia.pisa.it">difensorecivico@provincia.pisa.it</a>		

PISTOIA

Ente	Comune di Quarrata		
------	--------------------	--	--

Difensore Civico	Beatrice Chelli		
------------------	-----------------	--	--

sede	Comune	indirizzo	Piazza Vittoria, 1 51039 – Quarrata
------	--------	-----------	--

telefono	0573/771213, 0573/771220	fax	0573/775053
----------	--------------------------	-----	-------------

e-mail	<a href="mailto:difensore.civico@comune.quarrata.pt.it">difensore.civico@comune.quarrata.pt.it</a>		
--------	--	--	--

Ente	Comuni associati della Val di Nievole		
------	---------------------------------------	--	--

Difensore Civico	Manuele Bellonzi		
------------------	------------------	--	--

sede	Comune di Monsummano Terme	indirizzo	Via IV Novembre, 4/6 51015 - Monsummano Terme
------	----------------------------	-----------	--

telefono	0572/959265, 0572/9590	fax	0572/52283
----------	------------------------	-----	------------

<b>Comuni convenzionati:</b> Buggiano, Chiesina Uzzanese, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Pieve a Nievole, Ponte Buggianese, Uzzano			
--	--	--	--

e-mail	<a href="mailto:valdinievole@difesacivica.it">valdinievole@difesacivica.it</a>		
--------	--	--	--

Ente	Comunità montana Appennino Pistoiese		
------	--------------------------------------	--	--

Difensore Civico	Sonnj Paccagnini		
------------------	------------------	--	--

sede	Comunità montana	indirizzo	Via Villa Vittoria, 129/b 51028 - San Marcello P.se
------	------------------	-----------	--

telefono	0573/622462 0573/6213216	fax	0573/630116
----------	-----------------------------	-----	-------------

<b>Comuni convenzionati:</b> Abetone, Cutigliano, Marliana, Montale, Pescia, Piteglio, Sambuca P.se, San Marcello P.se			
--	--	--	--

e-mail	<a href="mailto:difensore@cm-appenninopistoiese.pt.it">difensore@cm-appenninopistoiese.pt.it</a>		
--------	--	--	--

Ente	Provincia di Pistoia		
------	----------------------	--	--

Difensore Civico	Manuele Bellonzi		
------------------	------------------	--	--

sede	Provincia	indirizzo	Piazza San Leone, 1 51100.- Pistoia
------	-----------	-----------	--

telefono	0573/374332, 0573/3741	fax	0573/374333
----------	------------------------	-----	-------------

e-mail	<a href="mailto:difensore.civico@provincia.pistoia.it">difensore.civico@provincia.pistoia.it</a>		
--------	--	--	--

## PRATO

Ente	Comune di Prato		
Difensore Civico	Giancarlo Gentileschi		
sede	Comune	indirizzo	Via Roma, 99 59100 - Prato
telefono	0574/401718, 0574/18361	fax	0574/25666
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@comune.prato.it">difensorecivico@comune.prato.it</a>		

Ente	Provincia di Prato		
Difensore Civico	Giancarlo Gentileschi		
sede	Provincia	indirizzo	Via Ricasoli, 25 59100 - Prato
telefono	0574/534513 0574/5341	fax	0574/534281
<i>Comuni e Comunità montana convenzionati: Cantagallo, Carmignano, Comunità montana Val di Bisenzio, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano, Vernio</i>			
e-mail	<a href="mailto:difensorecivico@provincia.prato.it">difensorecivico@provincia.prato.it</a>		

## SIENA

Ente	Comune di Colle Val d'Elsa		
Difensore Civico	Luca Trapani		
sede	Comune Palazzo Renieri di Sotto	indirizzo	Via Francesco Campana, 18 53034 – Colle Val d'Elsa
telefono	0577/912286	fax	0577/912279
e-mail	<a href="mailto:difensore.civico@comune.collevaldelsa.it">difensore.civico@comune.collevaldelsa.it</a>		
Ente	Comune di Siena		
Difensore Civico	Sandro Sicilia		
sede	Comune	indirizzo	Piazza del Campo, 8 53100 - Siena
telefono	0577/292340, 0577/292111	fax	0577/292409
e-mail	<a href="mailto:difciv@comune.siena.it">difciv@comune.siena.it</a>		

Ente	<b>Comuni associati Chianti Senese</b>		
Difensore Civico	<b>Simona Ghionzoli</b>		
Sede	<b>Comune di Castelnuovo Berardenga</b>	indirizzo	<b>Via Garibaldi, 4 53033 – Castelnuovo Berardenga</b>
Telefono	<b>0577/351307</b>	fax	<b>0577/355273</b>
<b>Comuni convenzionati:</b> Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti, Radda in Chianti			
e-mail	<b><a href="mailto:difensore.civico@comune.castelnuovo-berardenga.si.it">difensore.civico@comune.castelnuovo-berardenga.si.it</a></b>		
Ente	<b>Comuni associati delle Crete Senesi</b>		
Difensore Civico	<b>Federica Borghi</b>		
Sede	<b>Comune di Asciano</b>	indirizzo	<b>53041 - Asciano</b>
Telefono	<b>0577/714505, 0577/71441</b>	fax	<b>0577/719517</b>
<b>Comuni convenzionati:</b> Asciano, Buonconvento, Monteroni d'Arbia, Rapolano Terme, San Giovanni d'Asso			
e-mail	<b><a href="mailto:pasquini@comune.asciano.si.it">pasquini@comune.asciano.si.it</a></b>		
Ente	<b>Comunità Montana Amiata - -Val d'Orcia</b>		
Difensore Civico	<b>Elena Pesenti</b>		
sede	<b>Comunità montana</b>	indirizzo	<b>Via Grossetana, 1 53025 – Piancastagnaio</b>
telefono	<b>0577/787168, 0577/776107</b>	fax	<b>0577/779622</b>
<b>Comuni e Comunità montana convenzionati:</b> Abbadia San Salvatore, Castiglione d'Orcia, Montalcino, Piancastagnaio, Pienza, Radicofani, San Quirico			
e-mail	<b><a href="mailto:difensorecivico@cm-amiata.siena.it">difensorecivico@cm-amiata.siena.it</a></b>		
Ente	<b>Comunità Montana del Cetona</b>		
Difensore Civico	<b>Angela Barbi</b>		
sede	<b>Comunità Montana</b>	indirizzo	<b>Corso Garibaldi, 10 53047 - Sarteano</b>
telefono	<b>0578/267759, 0578/268081</b>	fax	<b>0578/268082</b>
<b>Comuni convenzionati:</b> Cetona, Chianciano Terme, Montepulciano, San Casciano dei Bagni, Sarteano			
e-mail	<b><a href="mailto:info@cm-cetona.siena.it">info@cm-cetona.siena.it</a></b>		

Ente	Comunità Montana Val di Merse		
Difensore Civico	Leonardo Brogi		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via Tiberio Gazzei, 89 53030 - Radicondoli
telefono	0577/790610	fax	0577/790577
<b>Comuni convenzionati:</b> Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano, Murlo, Radicondoli, Sovicille			
e-mail	<a href="mailto:a.gaggioli@cm-valdimerse.siena.it">a.gaggioli@cm-valdimerse.siena.it</a>		

*stampa a cura della Tipografia del Consiglio regionale della Toscana*