

REGIONE TOSCANA



IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA

Relazione 2007

Firenze, marzo 2008

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

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

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

Anche nel corso del 2007 si è verificato un sensibile aumento delle pratiche aperte nei vari settori di competenza del Difensore Civico regionale.

Complessivamente sono state 1930 rispetto alle 1822 del 2006. Ma la differenza è più sensibile se si scorrono quelle relative alla legge 210/92 (danni da emotrasfusioni e vaccinazioni obbligatorie).

Il confronto più corretto è pertanto tra 1485 e 1281. Si tratta di un aumento di oltre il 15%.

Un'analisi per settori (si vedano le tabelle in appendice) indica un aspetto molto interessante: mentre la sanità rimane un settore importante (da 229 pratiche a 267 con un'incidenza nel totale di circa il 18%) i servizi pubblici (acqua, gas, telefonia, energia elettrica, poste, trasporti ferroviari) compiono un balzo notevole (da 213 a 362) e divengono il settore più importante con circa il 25% sul totale delle pratiche, escluse quelle relative alla L. 210/92.

La spiegazione di questo dato è duplice: da un lato esso indica uno stato di crescente difficoltà nei rapporti tra gestori dei servizi e utenti, dall'altro segnala però l'efficacia dell'intervento del Difensore Civico che ottiene quasi sempre un risultato (grazie anche, per la telefonia, alla collaborazione col CORECOM) con l'eccezione dei trasporti ferroviari che per loro natura non danno risposte positive ai reclami, almeno nel breve periodo. E infatti le istanze in questo settore non aumentano, proprio per una sorta di rassegnazione da parte degli utenti. I risultati negli altri servizi pubblici si devono anche al fatto che l'ufficio, dopo molte difficoltà, è riuscito ad individuare un interlocutore con il quale il rapporto diretto dà buoni frutti, certamente ben diversi da quelli che l'utente può ottenere rivolgendosi al Call Center.

Nonostante questa proficua collaborazione, resta l'inconveniente dei tempi generalmente lunghi per le risposte. L'ufficio provvederà da quest'anno ad un monitoraggio sui tempi di risposta per avere un elemento in più di valutazione sui singoli servizi.

L'incremento dell'attività del Difensore Civico regionale è certamente dovuto all'intensa comunicazione che si è cercato di promuovere in questi ultimi anni: conferenze e comunicati stampa, frequente presenza nelle televisioni e nelle radio (in particolare è stata importante la rubrica settimanale dedicata al Difensore Civico

dal Telegiornale RAI della Toscana) diffusione di materiale informativo e di manifesti nei Comuni, la stessa inaugurazione dell'Anno della Difesa Civica avvenuta in febbraio per il secondo anno e destinata a divenire ricorrente. Si tratta di un insieme di iniziative che ha determinato un aumento della conoscenza dell'Istituto da parte dei cittadini.

Questa strategia di comunicazione tende a compensare, per quanto possibile, la debolezza istituzionale della Difesa Civica italiana. Non si ripetono cose già scritte nella relazione del 2006.

Basti ricordare che dei 27 Stati aderenti alla Unione Europea soltanto l'Italia è priva di un Difensore Civico nazionale e di una legge organica che disciplina la materia. Si era già accennato, nella precedente relazione, alla iniziativa della Conferenza Nazionale dei Difensori Civici regionali di far presentare una proposta di legge per la istituzione del Difensore Civico nazionale e per una disciplina generale sulla tutela non giurisdizionale.

La proposta, assegnata alla Commissione Affari Costituzionali della Camera, non era ancora stata calendarizzata quando è sopraggiunto lo scioglimento delle camere. Si ritiene che verrà ripresentata con la prossima legislatura, ma non si sa con quali prospettive.

In questo panorama non incoraggiante la Toscana è qualche passo avanti. E' stata la prima regione ad istituire il Difensore Civico regionale nel 1974; dispone di un ufficio regionale formato da persone competenti e fortemente motivate; non è mai mancato il sostegno degli organi regionali a cominciare dalla Presidenza del Consiglio regionale; è diffusa ed operante una "rete" di Difesa Civica locale.

Su quest'ultimo punto è opportuno soffermarsi brevemente. Vi sono in Toscana 58 Difensori Civici locali: 29 di singoli Comuni, 10 di Comuni associati, 13 di Comunità Montane e di Province, due delle quali (Arezzo e Prato) associate con vari Comuni.

Complessivamente i Comuni coperti dalla Difesa Civica locale sono 192 e quelli non coperti 95.

La popolazione toscana che dispone della Difesa Civica di "prossimità" supera il 70%.

Si è parlato di "rete" in quanto la collaborazione tra i Difensore Civici locali e tra essi e il Difensore Civico regionale, è molto stretta e fattiva.

E' istituzionalizzata inoltre nella Conferenza regionale che si riunisce mediamente cinque o sei volte l'anno per discutere di problemi comuni e per migliorare la funzionalità complessiva della "rete". Si sta cercando di realizzare statistiche sulle attività dei Difensore Civici locali come avviene per il Difensore Civico regionale.

In conclusione si sta cercando di valorizzare e migliorare l'esperienza della Difesa Civica Toscana, pur in un contesto

nazionale, come si è visto, non favorevole, con la piena disponibilità ad accogliere suggerimenti e critiche che dal Consiglio regionale potranno provenire nel corso della discussione di questa relazione.

Giorgio Morales

Sommario

1	Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2007	9
2	Singoli settori di intervento	16
2.1	Amministrazioni statali e parastatali	16
2.2	Sanità	16
2.2.1	Il quadro normativo di riferimento	17
2.2.2	Lo stato dell'arte sull'attuazione dei percorsi di tutela.....	17
2.2.3	Responsabilità professionale e consenso informato.....	18
2.2.4	Farmaci non a carico del S.S.T. e farmaci per le malattie rare	21
2.2.5	Liste di attesa	22
2.2.6	Tutela dei soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati: sviluppi della L. 210/'92	25
2.2.7	Problematiche sottoposte alla Commissione Regionale di Bioetica.....	27
2.3	Assistenza sociale.....	28
2.3.1	Normativa vigente	28
2.3.2	Caratteristiche generali	29
2.3.3	Residenze Sanitarie Assistite	31
2.3.4	Prestazioni alla persona	32
2.3.5	Invalidità civile	33
2.3.6	Handicap	33
2.3.7	Barriere Architettoniche.....	34
2.4	Tutela degli immigrati	34
2.4.1	Inquadramento generale	34
2.4.2	Casistica	35
2.5	Governo del territorio	43
2.5.1	Urbanistica	45
2.5.2	Ambiente.....	48
2.5.3	Edilizia residenziale pubblica	54
2.6	Controlli sostitutivi	57
2.7	Servizi pubblici.....	61
2.7.1	Considerazioni comuni ai servizi pubblici.....	61
2.7.2	Telefonia	62
2.7.3	Acqua	64
2.7.4	Energia elettrica	67
2.7.5	Trasporti	68
2.7.6	Poste	69
2.7.7	Gas.....	71
2.8	Pubblico impiego e previdenza	72
2.8.1	Casistica generale.....	72
2.8.2	Stabilizzazione del precariato	72

2.8.3	Procedure di mobilità.....	77
2.8.4	Formazione delle graduatorie dei Centri per l'Impiego	78
2.8.5	Tutela della maternità	79
2.8.6	Previdenza	80
2.9	Tributi	81
2.10	Sanzioni amministrative	84
2.11	Procedimento amministrativo – Diritto di accesso	85
2.11.1	Considerazioni generali.....	85
2.11.2	Casistica	86
2.12	Il diritto allo studio	91
2.12.1	Diritto allo studio universitario.....	92
2.12.2	Diritto allo studio scolastico.....	97
2.13	Affari istituzionali.....	102
3	La rete territoriale di tutela della Toscana.....	104
4	attività di promozione	105
5	Il Coordinamento nazionale	108
6	Collaborazioni internazionali	109
	APPENDICE	111
	Tabelle	113
	Elenco Difensori civici regionali e Province autonome	142
	Elenco Difensori civici locali.....	146

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2007

I dati sulle pratiche attivate nel 2007 mostrano un incremento pari a circa l'8% 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 pari al 16%.

Si è verificata anche quest'anno una riduzione del numero di istanze presentate dai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati. Sono state infatti aperte n. 445 pratiche relative a quest'ultima tipologia contro le 541 del 2006.

Settori	Pratiche aperte		
	anno 2005	anno 2006	anno 2007
Sanità legge 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	1.014	541	445
Tutte le altre pratiche	1.372	1.281	1485
Totale	2.386	1.822	1930

Come meglio esplicitato nel paragrafo dedicato a questa tematica della presente relazione, le statistiche in appendice danno conto di una flessione di quest'ultima tipologia di istanze. Ciò è dovuto in parte ai riscontri negativi che i cittadini che presentano domanda di indennizzo in ritardo ricevono ed in parte dal fatto che si vanno attenuando gli effetti in gran parte legati ad eventi contagiosi, verificatisi nel recente passato quando le metodiche di controllo dei donatori e del sangue non erano le stesse di oggi.

Tuttavia a fine 2007, a seguito di un'informazione pubblica del Difensore civico nel corso delle iniziative di comunicazione dell'Ufficio, si è verificata un'impennata di domande che ha superato i cinquanta contatti telefonici al giorno con l'ufficio, a testimonianza di quanto ancora oggi questa legge e le opportunità che offre siano sconosciute ai cittadini.

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, rinviando alle tabelle dell'appendice la rappresentazione grafica degli stessi:

Pratiche aperte		
Settori	Totale	%
Affari istituzionali	107	5,54
Attività produttive	22	1,13
Controlli sostitutivi	9	0,46
Emigrazione immigrazione	36	1,86
Imposte e sanzioni amministrative	115	5,95
Istruzione	45	2,33
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	53	2,74
Sanità	712	36,89
Servizi pubblici	362	18,75
Sociale lavoro e previdenza	261	13,52
Territorio	208	10,77
TOTALE	1930	100,00%

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" sono state aperte, nel corso del 2007, 107 pratiche, di cui 52 hanno riguardato il rapporto con i Difensori civici locali, 11 il rapporto con altri Enti; 44 sono state le pratiche aperte per attività di consulenza. I quesiti posti riguardano lo svolgimento dell'attività istituzionale negli Enti Locali, in particolare vi sono problematiche inerenti il funzionamento di Commissioni, la nomina dei revisori dei conti, la procedura di approvazione del Bilancio, il funzionamento di società partecipate, oltretutto la vasta gamma di tematiche poste nell'ambito della rete dei Difensori Civici Locali..

Nel settore "Attività produttive" abbiamo ricevuto 22 istanze. Si tratta di un numero esiguo che non ha comportato l'esame di problematiche diverse rispetto al passato anche se alcune problematiche relative al rapporto con l'ARTEA sono espresse nell'apposito paragrafo.

In materia di "Controlli sostitutivi", sono 9 le pratiche attivate nel corso dell'anno in riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico dall'art. 136 TUEELL. Il numero esiguo di pratiche risente in modo evidente dell'incertezza creata in conseguenza delle pronunce della Corte Costituzionale in materia.

In materia di "Immigrazione", sono state aperte, nel corso del 2007, 36 pratiche. In particolare sono state affrontate le tematiche dei diritti di cittadinanza, del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno e carta di soggiorno e questioni inerenti al possesso dell'uno o dell'altro titolo, oltre a questioni inerenti la assistenza sanitaria e/o ospedaliera ed al rilascio del visto d'ingresso.

Il settore "Imposte e sanzioni amministrative" (in totale 115 casi) ricomprende sia le istanze in materia tributaria - statale, regionale e locale - sia quelle relative a sanzioni amministrative conseguenti a violazioni del codice della strada. Queste ultime hanno riguardato per la maggior parte questioni inerenti l'applicazione del Codice della Strada.

Nel corso dell'anno 2007 sono state aperte n.69 pratiche concernenti tributi statali, regionali e locali.

In materia di tributi statali, si è registrata una diminuzione delle pratiche perché i cittadini che hanno problemi con l'Erario nazionale vengono indirizzati presso la Struttura del Garante del contribuente per la Regione Toscana, che, ai sensi dell'art.13 della L.212/00, ha competenza a trattare con le Amministrazioni statali. La stessa funzione viene svolta dal Difensore Civico Regionale nei confronti dei tributi regionali ai sensi degli artt. 5 e 6 della L.R. 31/05 "Norme in materia di Tributi regionali".

Gli interventi più significativi sono stati svolti in materia di tasse automobilistiche regionali. Oltreché in materia di ICI, Tosap, Cosap.

Nel settore dell' "Istruzione" sono state ricevute n° 45 istanze in ordine sia al diritto allo studio scolastico sia a quello universitario, oltre a pratiche inerenti problemi riscontrati nella assegnazione dei voucher per il rimborso spese di alta formazione, la formazione professionale e gli asili nido.

Nel settore "Procedimento amministrativo e accesso agli atti" sono state aperte complessivamente, nel 2007, 53 pratiche. In particolare sono state affrontate questioni inerenti il diritto di accesso, la procedura di riesame dei provvedimenti limitativi dell'accesso emanati, in base alla nuova formulazione della normativa di cui all'art. 4 art. 25 L241/90, questioni inerenti alla procedura di Denuncia di Inizio Attività e inerenti al trattamento dei dati personali. Le pratiche concretatesi nella citata procedura di riesame hanno subito una certa flessione rispetto agli anni passati, poichè il legislatore del 2005 ha escluso l'intervento della Difesa civica nei confronti delle amministrazioni statali periferiche operanti sul territorio regionale deferendone la competenza alla Commissione per l'Accesso alla Documentazione Amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel settore della "Sanità" sono state aperte complessivamente n. 712 pratiche. Una gran parte di esse riguarda l'assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini ed emoderivati, tutelati dalla L: 210/92. Questo risultato è stato possibile anche quest'anno grazie alla 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 tutta l'esperienza e fornito tutta l'assistenza necessaria per dare un buon servizio ai

cittadini. Per questa tipologia di pratiche l'ufficio del Difensore civico regionale della Toscana continua a costituire il punto di riferimento, a livello nazionale, nel garantire tutela ed informazione ai danneggiati, siano essi utenti od operatori del Servizio Sanitario Nazionale. Tale attività si svolge anche nei confronti dei difensori civici locali e regionali, delle associazioni di volontariato, delle organizzazioni sindacali e dei collegi e ordini delle professioni sanitarie.

Le altre istanze inerenti la "Sanità" hanno riguardato in gran parte le ipotesi di responsabilità professionale del personale sanitario. Per istruire queste pratiche l'ufficio si avvale di una convenzione ad hoc con il Dipartimento di medicina legale dell'Università di Firenze. Numerosi sono stati però i casi riguardanti altre tematiche. Di particolare rilevanza quelli inerenti le modalità di redazione della documentazione clinica, il consenso informato, alcune questioni specifiche riguardanti farmaci non a carico del servizio sanitario nazionale e le liste d'attesa per prestazioni diagnostiche e visite ambulatoriali.

Le pratiche trattate dal Difensore civico nel settore dei "Servizi pubblici" sono state 362, con un incremento del 60% rispetto al 2006. 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.

Nell'ambito della gestione dei reclami relativi ai predetti disservizi si è riscontrata un'attenzione ridotta, da parte dei Gestori, rispetto alle modalità di trattamento delle richieste dell'utenza. Vengono infatti denunciate, con sempre maggiore frequenza, le difficoltà incontrate nell'ottenere risposte chiare e concretamente risolutive da parte dei call center che spesso gestiscono i reclami presentati dagli utenti. Si segnalano comunque i numerosi incontri avuti tra il Difensore Civico e i dirigenti dei gestori e la fattiva collaborazione con il Corecom in materia di conciliazione relativamente ai servizi telefonici.

Nel settore "Sociale, Lavoro e Previdenza" sono state aperte complessivamente 261 pratiche. Fra queste buona parte riguarda l'assistenza sociale. Nell'ambito dell'Assistenza Sociale, quelle maggiormente rappresentative sono relative a problematiche inerenti l'inserimento in RSA di cittadini ultrasessantacinquenni non autosufficienti con la nota questione della mancata erogazione della quota sanitaria e la richiesta di contribuzione alla retta di quota sociale richiesta dai Comuni ai parenti degli assistiti. Vi sono poi richieste di prestazioni alla persona, la maggior parte relative a segnalazioni di un'assistenza domiciliare inesistente o inadeguata, a fronte di una situazione di grave disagio socio-sanitario. 80 istanze sono state presentate in ambito previdenziale con un

notevole aumento di richieste di intervento rispetto all'anno passato con segnalazioni inerenti lungaggini nel fornire risposte circa l'erogazione delle pensioni, soprattutto di reversibilità, di ricostruzioni e ricongiunzioni previdenziali con conseguente ritardo nell'erogazione degli arretrati, oltre alla richiesta, dopo alcuni anni, di restituzione di somme indebitamente percepite, a volte anche importanti.

Le pratiche riguardanti il rapporto di pubblico impiego presentano una discreta varietà di materie sottoposte all'attenzione. In particolare si tratta di quesiti inerenti le assunzioni, i concorsi pubblici, la stabilizzazione del precariato, la mobilità tra PP.AA, la correttezza delle mansioni assegnate, il mobbing ecc.

Il settore denominato "Territorio" ha avuto complessivamente 208 pratiche. Di queste buona parte in materia di urbanistica; diversi sono gli aspetti trattati: dalla pianificazione urbanistica alla valutazione di legittimità degli interventi edilizi, a questioni di viabilità e toponomastica. In materia ambientale sono state presentate istanze soprattutto in tema di inquinamento, di igiene pubblica, di difesa del suolo, di svolgimento di attività pericolose per la salute e di consorzi di bonifica. Discreta anche la presenza di istanze nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica.

Si evidenziano di seguito i dati relativi al 2007 con l'indicazione del numero delle **pratiche chiuse** (1636), raggruppate per settori secondo la tabella sotto riportata.

Pratiche chiuse		
Settore	Totale	%
Affari istituzionali	98	7,65
Attività produttive	15	1,17
Controlli sostitutivi	3	2,34
Emigrazione immigrazione	36	2,81
Imposte e sanzioni amministrative	110	8,58
Istruzione	41	3,20
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	58	4,52
Sanità	620	48,39
Servizi pubblici	303	23,65
Sociale Lavoro e Previdenza	172	13,42
Territorio	180	14,05
Totale complessivo	1636	100,00

Si evidenzia 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 varie tipologie di attività che sono state necessarie per portare a compimento le

suddette 1281 pratiche. Tali singole attività possono essere necessarie anche più volte per concludere una singola pratica.

Attività
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 possono essere più di uno per la stessa pratica, la maggior parte (935) 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 (58 istanti di Grosseto, 45 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.

Provincia	N. istanti per Provincia
AREZZO	69
FIRENZE	935
GROSSETO	58
LIVORNO	67
LUCCA	115
MASSA CARRARA	45
PISA	81
PISTOIA	102
PRATO	93
SIENA	83
ALTRE REGIONI	212
ESTERO	1
NON IDENTIFICABILE (E-MAIL)	36
TOTALE ISTANTI	1897

Si sottolinea anche il dato abbastanza significativo relativo al numero dei cittadini provenienti da altre regioni (212) 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

Luogo evento per Provincia	N. pratiche
AREZZO	70
FIRENZE	986
GROSSETO	71
LIVORNO	78
LUCCA	94
MASSA CARRARA	53
PISA	80
PISTOIA	98
PRATO	78
SIENA	88
TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio)	20
altre Regioni	195
sconosciuto	14
TOTALE LUOGHI	1925

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 445 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 2007 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 2007, il Difensore civico ha aperto 712 pratiche (pari al 36,83% circa del totale delle pratiche aperte nell'anno). Il 63% di queste pratiche (445, il 23% delle pratiche aperte) riguarda la casistica in materia di L. 210/92, relativa ai danni da vaccini, emotrasfusioni, emoderivati, del restante 37% il 15% è relativo ad ipotesi di responsabilità professionale, 110 pratiche, le altre pratiche riguardano disservizi e problematiche relative più in generale l'organizzazione dei servizi sanitari.

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. In questa sede va osservato che il numero delle pratiche riguardanti la L.210/92 è particolarmente significativo, pur se di gran lunga inferiore a quello dello scorso anno.

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. Ad oggi non è ancora piena l'attuazione della D.G.R.T. 462/2004

(nonostante siano trascorsi quasi quattro anni dalla sua adozione) e nonostante che con la D.G.R.T. 392/2006, si sia ulteriormente affinato il processo. Infatti nel corso del 2007 è stato anche risolto il problema della tutela della riservatezza dei dati sensibili, insito nelle previsioni della trasmissione automatica del reclamo in materia tecnico professionale al Difensore civico a fronte di reclami presentati alle singole Aziende Sanitarie. Si è infatti prevista, con D.G.R.T. 404/07, la nomina del Difensore civico a Responsabile esterno del trattamento dei dati. Rinviando per ulteriori approfondimenti al paragrafo specifico sulla responsabilità professionale, si prende atto con soddisfazione che al termine del 2007 si è avviata la sperimentazione di ipotesi di arbitrato e conciliazione con la D.G.R.T. 1019/2007 e il Difensore civico dispone di un sistema statistico sperimentale per la gestione dei reclami tecnico – professionali.

2.2.1 Il quadro normativo di riferimento

Come abbiamo evidenziato in premessa nel corso del 2007 si sono adottate due importanti delibere per quanto attiene il percorso di tutela. La prima è la 404/07 che dispone che il Difensore civico sia nominato responsabile esterno del trattamento, l'altra è del dicembre 2007 la 1019/2007 e sancisce l'avvio della sperimentazione per quanto attiene forme di arbitrato e conciliazione come sistema di soluzione alternativa delle controversie di natura tecnico – professionale. In riferimento a questa seconda delibera è rilevante osservare che fra i parametri che si prevedono per l'attuazione della sperimentazione è necessario inserirsi nei percorsi già tracciati dalla D.G.R.T. 462/2004 e quindi siamo nella continuità con il percorso di tutela non giurisdizionale messo a punto del Difensore civico nell'ambito delle ipotesi di presunta responsabilità professionale.

Da ricordare infine che nel corso del 2008 sarà adottato il Piano Sanitario Regionale, con il quale si continuerà a dare impulso allo sviluppo del percorso finora messo a punto e si procederà nella direzione di monitoraggio degli atti regionali in tema di tutela, percorso questo già intrapreso dalla Regione dai primi mesi del 2007.

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

Se il quadro normativo evidenzia una positiva evoluzione nel percorso di tutela, si registrano forti ritardi nell'attuazione concreta

del disegno di tutela prefigurato dalla D.G.R.T. 492/2004 e completato nel 2007 dai due atti sopra ricordati. Da un punto di vista concreto neppure nel 2007 (a quattro anni dalla D.G.R.T. 492/2004) è stato attuato il percorso di tutela per cui al Difensore civico pervengono tutti i reclami tecnico professionali dalle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere. Nel corso del 2007 solo l'Azienda Sanitaria di Viareggio ha attivato questo percorso (e si dà conto che l'Azienda ha attivato il percorso dal 2004 senza mai interromperlo). Verso la fine del 2007 sono giunte istanze trasmesse anche dall'Azienda Ospedaliera Senese e dall'Azienda Sanitaria di Grosseto [, nel gennaio 2008 si sono attivate anche l'Azienda Sanitaria di Firenze e l'Azienda Ospedaliero Universitario di Careggi]. L'Azienda Sanitaria Pisana ha informato comunque i cittadini della possibilità di rivolgersi al Difensore civico se insoddisfatti della risposta dell'Azienda.

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

Si precisa comunque che la D.G.R.T. 462/2004 e le sue successive modifiche sono state, a più riprese, oggetto di dibattito, discussione, confronto e condivisione non solo fra Difensore civico e Amministrazione Regionale, ma anche con le Aziende Sanitarie e con le Associazioni di Tutela.

2.2.3 Responsabilità professionale e consenso informato

Nonostante il numero basso delle segnalazioni trasmesse dalle Aziende Sanitarie, la campagna informativa fatta dal Difensore civico ha fatto sì che un gran numero di persone

venissero a conoscenza dell'attività del Difensore civico in materia di presunta responsabilità professionale.

Quindi nonostante la lieve flessione del numero delle pratiche di responsabilità professionale che si osserva nell'appendice statistica, è aumentato – nel corso del 2007 – il numero degli utenti che si sono rivolti direttamente al Difensore civico. Problematico e variegato è poi l'aspetto legato ai tempi di risposta all'ufficio del Difensore civico. Se i tempi sanciti dalla D.G.R.T. 462/2004 (trenta giorni) per la risposta al reclamo sono forse troppo brevi, quando si tratta di riesaminare seriamente reclami tecnico professionali anche complessi, sono sicuramente eccessivi i tempi di oltre sei mesi che alcune Aziende hanno per l'istruttoria dei reclami tecnico professionali. Qualche volta solo per la trasmissione della documentazione clinica passa qualche mese. Anche sul versante dei tempi di risposta c'è seriamente da riflettere, anche considerato che spesso si tratta dei tempi di risposta interni all'Azienda (la risposta interlocutoria dell'URP al Difensore civico giunge tempestivamente). In questo contesto spiccano positivamente Aziende Sanitarie ed Ospedaliere con realtà anche complesse che hanno tempi di risposta brevi e che li stanno ulteriormente riducendo.

Nel corso del 2008 il Difensore civico risolverà anche il problema dei tempi di analisi delle pratiche da parte dei consulenti medico legali. Allo staff medico legale che collabora con l'ufficio, si aggiungerà infatti il rapporto convenzionale con l'Azienda Sanitaria di Arezzo che dovrebbe aumentare significativamente la casistica esaminata. Si dovrebbe così risolvere il problema dei tempi d'attesa per gli utenti che hanno pratiche relative all'Azienda Ospedaliera Universitaria di Careggi, che non possono essere esaminate dall'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze con il quale il Difensore civico ha già un rapporto convenzionale per le pratiche concernenti Aziende diverse dall'Azienda Ospedaliera Careggi .

Da sottolineare infine che nel corso del 2007 il Difensore civico sta finalmente sperimentando il software per la gestione dei reclami tecnico professionali, messo a punto dal Centro Regionale per il Rischio Clinico e che consentirà analisi più approfondite su questo tipo di contenzioso, ma soprattutto consentirà di avviare la fase di utilizzo dei reclami tecnico professionali per iniziative di formazione del personale e modifiche organizzative e di poter dar conto in modo più puntuale delle tante modifiche che sono attualmente poste in essere a livello Aziendale a seguito delle segnalazioni del Difensore civico regionale.

Infine, l'avvio della sperimentazione di modelli di risoluzione alternativa delle controversie potrà consentire di porre fine alla problematica che attualmente si pone laddove l'utente presenti un reclamo tecnico professionale con una richiesta risarcitoria,

richiesta che spesso è presa dall'Azienda Sanitaria ed Ospedaliera come una denuncia di sinistro, quindi trasmessa all'Istituto Assicuratore dell'Azienda senza ulteriori riscontri al reclamo dell'utente, ritenendo che la richiesta avvii una fase che non possa più avere soluzione con la mera risposta alle proteste dell'utenza.

Restano ferme le problematiche generali osservate negli anni passati in merito alle modalità di tenuta della documentazione clinica e di modalità di acquisizione e formalizzazione del consenso dei pazienti. 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 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 la tecnica.

Si torna comunque a ribadire che, ad oltre dieci anni di distanza dalle linee guida della Commissione Regionale di Bioetica e nonostante le disposizioni della Convenzione di Oviedo e del nuovo Codice di deontologia medica (entrambe ormai in vigore da qualche anno), non è infrequente continuare ad avere a che fare con moduli di consenso informato generici e privi di sottoscrizione autografa del medico che avrebbe acquisito il consenso e sentirsi ripetere dagli utenti che è stato l'infermiere, non il medico a chiedere loro di firmare il modulo.

Va tuttavia dato conto ad alcune Aziende Sanitarie ed Ospedaliere di avere avviato una profonda riflessione sulla documentazione clinica e sulle modalità di acquisizione del consenso, nonché di avere affrontato le problematiche generali emergenti dai casi sottoposti all'esame dell'ufficio del Difensore civico.

In fase di conclusione è la pratica di ufficio avviata nel corso dell'anno 2005 a seguito di un caso concreto in materia di consenso informato sugli screening neonatali.

Infatti, una coppia di genitori si era vista sospendere la patria potestà da parte del Tribunale per i minorenni in quanto non aveva sottoposto il proprio bimbo a degli screening neonatali perché non adeguatamente informati sulla loro doverosità da parte della strutture sanitarie.

La problematica più generale dell'informativa da dare ai genitori su questi screening è stata sollevata dall'Ufficio presso la Direzione Generale del Diritto alla Salute.

Al termine del 2007 la Commissione pediatrica regionale ha deciso di predisporre un fac simile di informazione uniforme per tutti i punti nascita della Regione.

2.2.4 Farmaci non a carico del S.S.T. e farmaci per le malattie rare

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

Nel corso del 2007 il Difensore civico è riuscito ad ottenere l'ampliamento dei farmaci concessi ai soggetti sottoposti ad intervento chirurgico di prostatectomia radicale extracapsulare, con la delibera 509/2007. Infatti alcuni ammalati non potevano usufruire delle terapie già concesse a loro favore dalla Regione Toscana (e non passate nel resto d'Italia).

Resta invece problematico il caso delle cure omeopatiche. In particolare si segnala il caso di una persona che per la sua patologia può utilizzare solo un limitato numero di farmaci e che sta cercando di ottenere il rimborso per una terapia che rafforzi le sue difese immunitarie, nonché un caso diverso relativo alla richiesta di alcuni genitori i cui figli hanno subito un danno da vaccino (per i cui gravi effetti non esistono cure) e che stanno traendo beneficio da una terapia omeopatica. Il problema nasce dal fatto che ci sono stati comportamenti difformi a livello Aziendale sul riconoscimento a queste famiglie del contributo di cui alla D.G.R.T. 493/2001. Peraltro una delle Aziende, argomentando il diniego, ha affermato che la concessione del beneficio sarebbe in contrasto con gli "orientamenti del Comitato Nazionale di Bioetica e del Ministero della Salute i quali ribadiscono che i costi delle medicine alternative, così come quelli dei farmaci off - label non devono essere posti a carico del S.S.N.": su istanza di riesame del Difensore civico i casi sono stati sottoposti al Comitato Etico Locale, che ha assunto una posizione fortemente negativa nei confronti delle cure omeopatiche. A fronte di atti regionali che consentono ai cittadini toscani di scegliere di curarsi con l'omeopatia, anche tramite le indicazioni di specialisti pubblici, il Difensore civico ha investito sia l'Assessore alla Sanità sia la competente Commissione Consiliare, nonché la Commissione Regionale di Bioetica.

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

Il paziente, infatti, si era visto negare dall'Azienda sanitaria una richiesta di contributi per farmaci non a carico del SSR ex DGR 493/01. Nel caso specifico, i farmaci richiesti erano di natura omeopatica in quanto, data la particolare malattia, il paziente presentava molteplici allergie ai normali farmaci tradizionali.

Su questo diniego, è stato fatto un intervento coinvolgendo gli appositi Settori di competenza della Direzione regionale del Diritto alla Salute e dell'Azienda sanitaria.

Dopo un lungo periodo si è giunti ad una corretta impostazione del problema nel senso suggerito dall'Ufficio.

Infatti, nel caso di specie il percorso andava individuato secondo quanto disposto dal D.M. 279/01 e dalla DGR 404/05.

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

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

Spetta, pertanto, allo stesso Centro specialistico di riferimento individuare i prodotti farmaceutici di cui il paziente ha, di volta in volta, bisogno, qualunque essi siano, e soltanto dietro specifica prescrizione potrà rivolgersi alle farmacie ospedaliere per ritirarli gratuitamente.

2.2.5 Liste di attesa

Nell'arco di tutto il 2007, l'Ufficio è stato impegnato in un lavoro di indagine sulla corretta e concreta applicazione del pacchetto di Delibere regionali (DGR 143/386/867 del 2006 e 81 del 2007) inerenti la concreta erogazione di bonus di € 25 cadauno da parte delle Aziende sanitarie a favore di quei cittadini toscani che non hanno ricevuto, dalla data di prenotazione, un appuntamento entro il tempo massimo di attesa di 15 o 30 giorni, rispettivamente per alcune visite specialistiche (visita cardiologica, ginecologica, oculistica, neurologica, dermatologica, ortopedica, otorinolaringoiatrica) o per alcuni esami diagnostici (100 esami contenuti in un allegato)

A tal proposito, infatti i pazienti toscani che non ricevono una prima visita (ovvero una prestazione di primo accesso) in almeno uno dei punti di offerta dell'intero territorio dell'Azienda sanitaria di appartenenza hanno diritto ad un risarcimento economico di € 25, corrispondente all'importo medio regionale necessario per ottenere la prestazione in regime di libera professione intra moenia.

Gli indirizzi applicativi (DGR 386/06) per le singole Aziende sanitarie prevedevano tempi di attivazione e modalità ben definiti, oltre ai requisiti di sistema necessari, alle regole con la specifica

predisposizione dei moduli per informare il cittadino sul diritto al rimborso con tempi e modalità di accredito e all'Algoritmo delle regole generali e dei requisiti del processo.

A seguito di una serie di segnalazioni giunte direttamente all'Ufficio da parte di singoli utenti che lamentavano tempi di attesa lunghissimi e di non essere affatto informati dell'esistenza delle delibere suddette e di tanti articoli di stampa concernenti, l'Ufficio ha cominciato questa indagine per cercare di capire, effettivamente, quanto da parte delle singole Aziende era stato fatto per dare attuazione concreta al contenuto delle singole delibere.

A tal proposito, giova sottolineare che dall'esame combinato e congiunto di tutte le Delibere sopra citate viene fuori un modello che cerca di spingersi ben oltre il mero riconoscimento di un rimborso di € 25 a favore del paziente. Si cerca, infatti, di facilitare il più possibile l'accesso alle varie Strutture delle singole Aziende dislocate sul territorio sia sotto il punto di vista delle prenotazioni sia sotto il punto di vista dell'accesso fisico alla Struttura stessa per fruire della prestazione prenotata.

Risulta evidente come, per la realizzazione del modello, diventano essenziali i provvedimenti attuativi da parte delle Aziende sanitarie, senza i quali il modello stesso rimane meramente teorico e non fruibile da parte dei cittadini.

Vanno anche in questo senso parecchie lamentele che nascevano proprio da una difficoltà di mobilità all'interno del territorio dell'Azienda e da una non omogenea offerta della prestazione a seconda della Zona - distretto in cui si era residenti.

In generale sull'argomento liste di attesa l'ufficio ha aperto una trentina di pratiche di cui circa 20 su richieste dirette di cittadini e le restanti di ufficio.

Partendo dalle richieste direttamente giunte dai singoli cittadini, l'intervento fatto nei confronti dell'Azienda sanitaria ha permesso, in parecchi casi, di abbreviare il tempo di attesa previsto.

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

A questo si aggiunga il fatto che veniva sì abbreviato il tempo di attesa e risolto con soddisfazione il problema del singolo utente, ma il nostro intervento non si fermava qui estendendosi anche alla problematica più generale e alla richiesta di ulteriori informazioni circa l'attuazione dei provvedimenti suddetti.

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

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

La maggior criticità è stata rilevata nell'applicazione della DGR 867 inerente la diagnostica proprio perché, a fronte della sua entrata in vigore entro e non oltre il 1 gennaio 2007, per tutto l'anno 2007 nella metà delle Aziende sanitarie non è stata resa efficace nonostante la mancanza o la scadenza di una eventuale proroga concessa dalla Regione Toscana.

Infatti, con DGR 100 del 12 febbraio 2007 la Regione ha stabilito dei termini diversi per alcune Aziende sanitarie: ASL 2 di Lucca 1 aprile 2007; ASL 3 di Pistoia 1 aprile 2007; ASL 4 di Prato 1 marzo 2007; ASL 5 di Pisa 1 marzo 2007; ASL 6 di Livorno 1 aprile 2007; ASL 12 di Viareggio 1 maggio 2007.

Dalle risposte fornite dalle singole Aziende sanitarie questa delibera risulta efficace soltanto nelle Aziende di Prato (a partire dal 1 marzo); Empoli, Firenze, Arezzo, Siena Grosseto a partire dal 1 gennaio.

Le Aziende dell'area vasta Nord-Ovest (Massa, Pisa, Lucca, Viareggio e Livorno) hanno fornito delle risposte non omogenee da cui, tuttavia, si evince che per tutto l'anno 2007 (a prescindere, ovviamente, dal periodo di proroga autorizzato) la Delibera non ha trovato applicazione sul territorio aziendale, non conferendo, conseguentemente, alcun bonus ai cittadini. In questo ambito, infatti, abbiamo avuto casi di liste di attesa per esami diagnostici compresi nell'allegato 1 della DGR 867 che sfioravano i 30 giorni; alla nostra richiesta di chiarimenti sulla mancata erogazione del bonus è stato risposto che la delibera non è applicata nel territorio aziendale e che nessun cittadino aveva fatto richiesta.

Anche nell'Azienda 3 di Pistoia la DGR in oggetto non è stata resa efficace.

Altro aspetto che è emerso è la mancanza, salvo alcuni casi, di una concertazione con le forze sociali ed istituzionali per la definizione di nuovi ambiti territoriali entro cui garantire il rispetto dei tempi di attesa ai fini dell'erogazione del bonus.

E' tuttavia in fase di attuazione l'implementazione dei CUP a livello di Area vasta per fornire agli utenti un unico interfaccia di informazione e di accesso al sistema delle prenotazioni erogate dalle Strutture pubbliche e private per consentire all'utente di poter effettuare una prenotazione in uno qualunque dei presidi presenti nelle stesse aziende sanitarie per alcune tipologie di esami diagnostici (TC, Rm, Pet, indagini strumentali ecocolor doppler ed endoscopiche).

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

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

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

In 6 Aziende per tutto il 2007 la DGR 867 non è stata applicata.

Anche circa la DGR 143 un numero elevato di bonus sono stati conferiti dalle Aziende di Empoli e di Prato.

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

Un pacchetto di pratiche (circa 6-7, oltre 50 direttamente presso l'URP), hanno riguardato l'applicazione del "malum" (DGR 143/06) a seguito di mancata presenza a visita prenotata non disdetta.

I solleciti di pagamento inviati sono stati tutti annullati perché non dovuti per vari motivi (in alcuni casi anche perché effettivamente quel giorno il paziente aveva fatto la visita).

Questi casi hanno presentato anche un altro rilievo segnalato all'Azienda in quanto veniva inviata una lettera standard con cui si "invitavano" i cittadini a pagare entro 20 giorni per evitare ulteriori sanzioni.

2.2.6 Tutela dei soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati: sviluppi della L. 210/92

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

Le statistiche in appendice danno conto di una lieve flessione dell'attività determinata in parte dai riscontri negativi che i cittadini che presentano domanda in ritardo ricevono, in parte dal fatto che per fortuna si vanno attenuando gli effetti in gran parte legati ad eventi contagiosi legati ad un periodo passato in cui metodiche di controllo dei donatori e del sangue non erano le stesse di oggi¹.

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

Da qui la necessità di un intervento legislativo per la riapertura dei termini per le domande contenuta nella proposta *bipartisan* presentata dai Parlamentari Toscani che hanno raccolto l'invito dell'ufficio di cui alla Relazione dello scorso anno; iniziativa che nel corso del 2007 ha raccolto anche l'accordo unanime del Consiglio Regionale che con Risoluzione 50/2007 ha dato mandato all'Ufficio di Presidenza di rappresentare al Parlamento e al Governo la necessità di reperire le risorse per garantire un trattamento omogeneo a tutti i cittadini. Intervento che purtroppo neppure questa legislatura ha portato avanti, nonostante l'assenza di contrasti di schieramento e nonostante che indennizzi più decorosi e una riapertura dei termini eviterebbero forse costi ancora superiori al bilancio dello Stato² e la frustrazione di quei tanti cittadini che, venuti a conoscenza tardivamente della possibilità di fare domanda, non se la sentono di affrontare i tempi ed i costi di un processo.

Nel corso del 2007 il Difensore civico ha pubblicato il *Vademecum sulla L. 210/92* e successive modificazioni e, nel gennaio 2008 *La tutela del danno da emotrasfusi in giurisprudenza*, pubblicazioni alle quali si rimanda per ulteriori approfondimenti.

In questa sede è opportuno limitarsi a ricordare che una recente sentenza delle Sezioni Unite delle Corte di Cassazione 581/2008 per un verso conforta le aspettative degli utenti, per altro verso opera inspiegabili limitazioni, che la dottrina evidenzierà nei prossimi mesi e di cui si darà conto nella prossima relazione e nelle pubblicazioni dedicate alla tematica.

¹ 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

² Nell'audizione del 23/01/2007 alla XII Commissione Affari Sociali della Camera il Ministro della Salute riferiva: "...nel corso degli ultimi anni si è registrata una crescita particolarmente rilevante del contenzioso giurisdizionale (...) sono stati proposte moltissime cause di richiesta di risarcimento del danno biologico ex art. 2043 c.c., per le quali spesso il Ministero è condannato a corrispondere ingenti somme. Recentemente, ad esempio è stata liquidata una somma di oltre 13.000.000,00 di euro, disposta con sentenza del Tribunale di Bari nei confronti di 53 talassemici che avevano citato in giudizio l'Amministrazione. Attualmente sono oltre 1.500 le sentenze in lista d'attesa per essere liquidate, con relative spese legali."

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

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

- vaccinazione obbligatoria effettuata per legge o per ordinanza dell'autorità sanitaria italiana;
- soggetto che si è infettato per contatto con persona vaccinata;
- soggetto che per motivi di lavoro si è sottoposto a vaccinazione, per le caratteristiche che aveva l'incarico che gli è stato affidato o perché doveva recarsi in uno stato estero per motivi di lavoro.
- Regioni come la Toscana e il Veneto, ove di recente è stato resa facoltativa la vaccinazione per i minori, potrebbero non rientrare più nell'ambito di applicazione della L. 210/92. Si pone allora un problema legato alle modalità con cui l'utenza è informata dei rischi e dei benefici del vaccino, ambito nel quale il Difensore civico della Toscana sta attivando verifiche d'ufficio.

2.2.7 Problematiche sottoposte alla Commissione Regionale di Bioetica

Nel corso del 2007 ha ripreso finalmente la sua attività la Commissione Regionale di Bioetica, che purtroppo ha subito un'ulteriore lunga pausa di funzionamento a causa delle dimissioni del Presidente.

Auspucando che nel corso del 2008 la Commissione riprenda a funzionare nel clima di costruttivo confronto che l'ha contraddistinta fino ad oggi, sono all'attenzione della Commissione Regionale di Bioetica su istanza del Difensore civico la tematica sopra ricordata delle cure omeopatiche ed il problema generale legato alla presenza dei parenti all'interno dei reparti di rianimazione anche nell'ambito dell'ampia riflessione che la Commissione è andata sviluppando negli anni circa la tematica della morte in ospedale e del diritto della persona al termine della vita alla sua dignità e ai suoi affetti anche nell'ambito ospedaliero.

2.3 Assistenza sociale

2.3.1 Normativa vigente

- Piano Sociale Integrato Regionale 2007-2010: approvato con delibera C.R. n. 113 del 31/10/2007 -

Il Piano rappresenta indubbiamente la novità più incisiva tra gli atti emanati nel corso del 2007 per la definizione degli interventi nel settore dell'assistenza sociale dei prossimi anni; con esso viene perseguito ancora una volta il nuovo concetto di salute inteso nella sua totalità, che comprende una visione di benessere globale non solo fisico ma anche sociale. L'aspetto fondante del nuovo Piano si riscontra sia in una serena presa di coscienza dell'inadeguatezza degli attuali interventi socio assistenziali che nella positività di un atteggiamento forte, mirato all'individuazione di nuove modalità per arginare positivamente un problema altrimenti insostenibile: lo sviluppo dell'area della prevenzione e del sostegno alla non autosufficienza con inclusione dell'aiuto alle famiglie coinvolte nell'assistenza.

- Delibera della G.R. n. 1023 del 21-12-2007 "Avvio di una fase pilota del progetto Assistenza continua alla persona non autosufficiente" -

Si tratta dell'altro atto normativo cardine per il sostegno alla non autosufficienza approvato nel 2007 che con l'istituzione di uno specifico fondo per la non autosufficienza, fornirà finalmente, come richiesto dal Difensore civico in diverse occasioni e interventi, gli strumenti per un concreto cambiamento dell'erogazione dei servizi di assistenza, mediante l'attivazione di risposte efficaci, adeguate e appropriate, quindi prima di tutto tempestive, nell'accesso e nella presa in carico dei destinatari.

- L.R. n. 57 dell'12/11/07 di modifica alla L.R.41/05 -

La legge mostra un importante aspetto innovativo laddove, all'art. 16 prevede "il riconoscimento ed il sostegno ad associazioni familiari, comunque denominate, nelle quali i nuclei familiari realizzano attività di cura e di assistenza alla persona loro affidata, e alle persone che accedono prioritariamente agli interventi e ai servizi erogati dal sistema sociale integrato."

- La L.R. n. 57 del 16/11/07 - Norme contro la violenza di genere -

Rappresenta lo strumento con il quale la Regione Toscana promuove attività di prevenzione della violenza in ogni sua manifestazione, garantendo, "mediante la costituzione di una rete di relazioni istituzionali, adeguata accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso, alle vittime di maltrattamenti

fisici, psicologici, economici, di persecuzioni, di stupro, di molestie sessuali, o alle vittime di minaccia di tali atti, indipendentemente dallo stato civile o dalla cittadinanza”.

- Ordinanza del TAR Toscana n. 1264 del 6/09/2007 -

L'ordinanza riveste particolare importanza per aver stabilito la sospensione del Regolamento per l'accoglienza di anziani presso strutture residenziali emanato dal Comune di Firenze in forza del quale il Comune pretende che la compartecipazione alle rette di ricovero in RSA siano illegittimamente calcolate oltre che sulla base del reddito dell'assistito, come stabilito dalla vigente normativa, anche sul reddito dei parenti tenuti agli alimenti. Il Tar Toscana, con questo atto, ha posto un forte precedente e ristabilito la legalità in un ambito dove il cittadino, per la sua particolarmente debole situazione contingente, non ha la possibilità di far valere facilmente i propri diritti.

- Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili del 23 luglio 2007- (Protocollo sul Welfare). Il Protocollo riporta le ultime novità in tema di previdenza sociale.

- E' infine sempre opportuno ricordare la L.R. 24 febbraio 2005 n. 41 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" che, insieme al Piano Sociale Integrato sopra citato, rappresenta il punto di riferimento normativo regionale per chi voglia prendere consapevolezza dell'erogazione dell'assistenza sociale integrata nella nostra regione.

2.3.2 Caratteristiche generali

Nell'affrontare una riflessione sulle caratteristiche generali dell'erogazione dell'assistenza sociale, in relazione all'attività dell'Ufficio, non si può prescindere da quanto stabilito nel sopra citato Piano sociale integrato regionale di recente approvazione, sul quale, il Difensore civico, in fase di definizione, ha presentato alla competente Commissione consiliare le opportune osservazioni per evidenziarne le criticità e offrire un apporto costruttivo alla stesura definitiva. Tra esse, in prima istanza la necessità di una attenta valutazione nell'individuazione di strumenti idonei e oggettivi che risultino realmente in grado di fornire risposte efficaci e adeguate, ad oggi lasciate spesso alla discrezionalità e alla soggettività di pochi operatori, con risultati spesso inefficaci e non idonei al bisogno. Sono molte, infatti, le istanze rivolte all'Ufficio da cittadini che lamentano una risposta non adeguata, a causa dell'incapacità della corretta comprensione del problema da parte dei servizi competenti.

E' stato altresì rilevato quanto sia importante che le risposte, per essere realmente efficaci, necessitino di una definitiva

collocazione temporale che stabilisca con chiarezza il tempo ritenuto congruo a fornire utilmente la soddisfazione del bisogno. In questo caso non si può non portare ancora una volta ad esempio come l'erogazione della quota sanitaria per l'inserimento di un anziano in una residenza sanitaria assistita, troppo spesso arrivi quando ormai non serve più.

Per quanto riguarda l'assistenza a soggetti disabili e non autosufficienti, il Difensore civico, ha totalmente condiviso la presa d'atto del legislatore circa l'attuale non adeguatezza dell'offerta di assistenza sociale pubblica alle persone non autosufficienti, facendo riferimento alle segnalazioni più volte inoltrate all'Ufficio da cittadini ai quali, a fronte di una richiesta di prestazioni assistenziali di base, vengono offerte soluzioni improprie e non condivise. E' il caso, per esempio, dell'assegnazione di poche ore di assistenza domiciliare settimanali, erogate magari in orari assolutamente poco utili, come sostegno ad una famiglia che si fa carico di un invalido grave, garantendogli così la possibilità da tutti auspicata di continuare a vivere nel proprio ambiente.

Un altro aspetto di fondamentale importanza da tenere in costante evidenza è rappresentato dalla criticità che si fonda, nonostante il forte impegno di tutti gli attori del sistema integrato di assistenza, su finanziamenti che risultano insufficienti alla soddisfazione dei bisogni e delle richieste.

Dall'esperienza dell'Ufficio, infatti, emerge in maniera forte l'esigenza di un costante e rigoroso controllo del rapporto tra l'offerta delle prestazioni e dei servizi, e le reali risorse finanziarie disponibili, al fine di non creare nei cittadini aspettative che, inevitabilmente disattese, andranno ad alimentare il senso di disagio e di sfiducia nelle istituzioni. A titolo di esempio possono essere ricordati i gravi ritardi nel pagamento, da parte delle competenti Aziende Usl e nonostante un'ottima e nutrita normativa statale e regionale in tal senso, della quota sanitaria a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti, ricoverati in RSA.

Analogamente, in relazione alla compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni, l'Ufficio è costantemente impegnato affinché, nell'ottica del raggiungimento di una maggiore omogeneità, la compartecipazione alla spesa di ricovero di soggetti con handicap grave richiesta dai Comuni sia regolamentata in modo tale che la valutazione prenda in esame la situazione economica dell'assistito su tutto il territorio regionale, senza il coinvolgimento dei soggetti riconosciuti quali tenuti agli alimenti.

Un'ultima osservazione, emersa dall'attività dell'Ufficio, è relativa alla necessità di regolamentare in modo dettagliato le modalità di adeguamento delle rette sociali da parte delle strutture residenziali assistite, disciplinate dalla delibera G.R.n. 271/05 al fine di evitare che, come messo in luce dalle istanze presentate, siano fatte agli utenti richieste di aumento delle rette diversificate

da struttura a struttura, lasciando ancora una volta i cittadini a doversi districare in modo oneroso, privatistico e individuale, nella complessa gestione tariffaria.

2.3.3 Residenze Sanitarie Assistite

Nell'ambito dell'Assistenza Sociale, su un totale di 66 istanze ricevute, quelle maggiormente rappresentative, 36, di cui 3 di Ufficio, sono relative a problematiche inerenti l'inserimento in RSA di cittadini ultrasessantacinquenni non autosufficienti, nei due aspetti più eclatanti, e cioè l'ormai nota questione della mancata erogazione della quota sanitaria, che dà avvio alla formazione di una illegittima lista di attesa sanitaria e la contribuzione alla retta di quota sociale richiesta dai Comuni ai parenti degli assistiti, con la formazione di un'ulteriore, parallela, lista di attesa.

Per far fronte a questa questione, che può essere risolta correttamente solo se il problema viene affrontato nella sua forma generale attraverso il cambiamento delle regole dell'erogazione dei servizi, il Difensore civico da anni porta avanti un lavoro costante di contatti e incontri con i competenti organi politici e tecnici, proprio perché i cittadini che si scontrano con questa emergenza sono, purtroppo, in costante aumento. Per fare un esempio, attualmente nell'area fiorentina la lista sanitaria prevede un'attesa di 14 - 16 mesi, che, messa in rapporto con l'elevata età media delle persone che richiedono questa prestazione (spesso superiore agli 80 anni), così come con la totale gravità delle patologie invalidanti, aggiunta ai costi eccessivamente onerosi richiesti per i ricoveri (circa 3000 euro mensili) e non ultimo al sistema di vita attuale che vede tutti i componenti delle famiglie spesso impegnati fuori casa per l'intera giornata, rendono la situazione di grave emergenza e non più sostenibile sia per gli anziani che per le loro famiglie. Per quanto sopra detto, riguardo al problema "quote" e "liste" l'intervento dell'Ufficio non è stato rivolto soltanto alla soluzione del singolo caso posto, ma con un forte impegno nei confronti delle Istituzioni competenti ci si è impegnati per giungere al cambiamento delle regole. In effetti, con l'approvazione della citata Delibera G.R. 1023/07 che ha già dato l'avvio ad una fase pilota del progetto di assistenza continua alle persone non autosufficienti, dal secondo semestre del 2008 con l'istituzione del "fondo integrato per la non autosufficienza" è stata data assicurazione che cambieranno le modalità della risposta assistenziale, ad iniziare proprio dall'abolizione delle famigerate liste di attesa.

Stanno inoltre aumentando le istanze, allo stato attuale circa 15, di intervento per il mancato accoglimento, da parte dei Servizi sociali, della richiesta delle famiglie di inserire il congiunto, invalido

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

2.3.4 Prestazioni alla persona

Delle 13 richieste di prestazioni alla persona, la maggior parte sono relative a segnalazioni di un'assistenza domiciliare inesistente o inadeguata, a fronte di una situazione di grave disagio socio-sanitario, quando addirittura non di pericolo per l'incolumità della persona. Giungono all'ufficio richieste di intervento legate alla mancata presa in carico di soggetti anziani, ancora parzialmente autosufficienti, per i quali spesso si riscontra un vuoto assistenziale proprio per il mantenimento della loro residua autonomia. E' palese che due ore la settimana di assistenza domiciliare, come si sente spesso riferire, oltretutto senza tener conto delle necessità orarie degli utenti (ci riferiscono che, per esempio, uno dei momenti più critici è la "messa a letto" dell'anziano, che purtroppo non conciliandosi con l'orario di lavoro degli operatori non viene assicurata) risultano insufficienti a garantire un'assistenza minima sufficientemente utile. Questa lacuna porta inevitabilmente ad un rinvio del problema, che viene spostato al momento della manifestazione completa della non autosufficienza, quando gli interventi necessari diventano più importanti e più onerosi; intervenire con un aiuto concreto e adeguato, per esempio con una congrua assistenza domiciliare nel momento in cui la persona è ancora in grado di vivere nel proprio ambiente, risulterà sicuramente vantaggioso sia per la qualità della vita dei cittadini che per le finanze pubbliche. In questi casi l'intervento dell'Ufficio è volto ancora una volta alla richiesta delle motivazioni che hanno portato ad assumere la decisione, alla verifica della corrispondenza con quanto stabilito dalla vigente normativa, ed infine all'invito ad una modifica dell'assistenza erogata.

Non ultima per importanza, la richiesta di intervento del Difensore civico perché risultano disattesi gli indirizzi, chiaramente indicati nel Piano Integrato Sociale, volti alla formulazione di progetti individualizzati appropriati e condivisi; ciò porta i cittadini ad avvertire la sensazione di subire gli interventi, senza sentirsi partecipi della loro individuazione, e non ultimo, senza che gli

stessi siano capiti e condivisi. Per questo viene richiesto l'intervento del Difensore civico: per far sì che il loro legittimo diritto a non essere soggetti passivi ma attivi nell'individuazione, insieme ai servizi competenti, delle azioni più adatte alla soluzione dei loro disagi, sia riconosciuto. Offrire la possibilità di partecipare a progettare la loro vita sarà sicuramente una battaglia vincente oltre che doverosa.

2.3.5 Invalidità civile

Per quanto riguarda le 29 istanze relative all'area dell'Invalidità civile, le tematiche maggiormente ricorrenti sono legate all'erogazione di contributi non concessi oppure non confermati, al collocamento obbligatorio al lavoro, all'individuazione di parcheggi riservati agli invalidi possessori del regolare tagliando arancione, alle modalità di usufruire delle prestazioni termali. L'aspetto più complesso è legato al collocamento obbligatorio al lavoro perché coinvolge cittadini con gravi difficoltà di inserimento nel mondo lavorativo, spesso donne o persone con un'età avanzata, tutelate dalla legge in senso generale, ma che si scontrano con una difficile realtà lavorativa che lascia comunque aperta la possibilità, al datore di lavoro, di scegliere, nell'ambito delle liste del collocamento mirato, i lavoratori più confacenti alle necessità imprenditoriali. Anche in questo caso l'intervento è volto alla verifica della congruità dei percorsi seguiti e delle graduatorie e all'eventuale richiesta di correzione degli stessi quando non coerenti con la normativa.

2.3.6 Handicap

Delle 19 istanze sull'handicap, le richieste maggiori sono inerenti l'integrazione, scolastica per i minori e sociale per gli adulti, che hanno impegnato l'Ufficio ad una richiesta di attenzione sia alla condivisione delle scelte con la famiglia che alla corretta stesura dei piani individuali di intervento e alla conseguente, corrispettiva, messa in atto degli stessi. Altro intervento spesso richiesto è legato all'erogazione di ausili per l'handicap, laddove i Servizi danno risposte insufficienti e non appropriate ai bisogni, oppure in tempi che, senza l'intervento del Difensore civico, non arriverebbero mai o per lo meno in tempi troppo lunghi.

2.3.7 Barriere Architettoniche.

Nel corso di quest'anno sono state 3 le istanze che i cittadini hanno presentato all'Ufficio. Esse hanno riguardato la mancanza di spazi dedicati alla sosta di veicoli per disabili all'interno di una struttura ospedaliera, per la quale è stato ottenuto un risultato positivo in quanto l'Azienda interessata, in seguito alla segnalazione dell'Ufficio del Difensore civico, si è attivata per individuare spazi-sosta per portatori di handicap, e due, relative alla mancata erogazione dei finanziamenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle abitazioni, secondo quanto previsto dal DPGR 11/R del 2005, poiché, pur essendo regolarmente inseriti nelle apposite graduatorie, non hanno ricevuto da parte dei Comuni competenti i finanziamenti spettanti, nonostante avessero provveduto ad eseguire i lavori anticipandone le spese. Il Difensore civico, in questi casi richiama gli Enti a provvedere ad una corretta informazione nei confronti degli utenti affinché non considerino, come comprensibilmente accade, un procedimento automatico e immediato l'erogazione del contributo stesso.

2.4 Tutela degli immigrati

2.4.1 Inquadramento generale

La disciplina organica dell'immigrazione, i cui testi normativi di riferimento sono a tutt'oggi il Decreto legislativo n.286 del 1998 (e successive modifiche e integrazioni, a opera della cosiddetta legge "Bossi-Fini"), e il Regolamento di esecuzione di cui al DPR 394 del 1998 (modificato dal DPR n.334 del 2004), è in corso di esame, e di futura trasformazione, ad opera di un disegno di legge governativo (cosiddetto "Amato-Ferrero"), che è stato dichiarato essere ispirato dalla volontà di promuovere la integrazione e scoraggiare l'illegalità. Il progetto mantiene il sistema dei flussi d'ingresso, ma su base triennale (anziché, come nel sistema vigente, annuale), con quote fissate in base alla effettiva richiesta di lavoro, e con la possibilità di deroga per lavoro domestico e di assistenza alla persona. Altra importante novità è la previsione di permesso di soggiorno di durata triennale in caso di contratto a tempo indeterminato (attualmente la validità dei permessi non è superiore a un anno, due anni in caso di rinnovo per lavoro a tempo indeterminato). Inoltre, è prevista la reintroduzione del sistema dello "sponsor", già inserito nella prima disciplina organica

e successivamente abolito dalla Bossi-Fini, ma stavolta limitato a enti e organismi istituzionali, o associazioni di imprenditori e sindacati, che si fanno garanti del lavoratore, il quale abbia fatto richiesta di essere inserito in determinate liste di collocamento, suddivise per nazionalità e disponibili sul web.

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

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

Nel corso del 2007, sono state aperte 36 pratiche in materia di immigrazione.

Tra queste, dieci pratiche hanno riguardato questioni di cittadinanza. Dodici, il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno e carta di soggiorno, o questioni interenti al possesso dell'uno o dell'altro titolo. Inoltre, è stata sollevata una decina di questioni inerenti la assistenza sanitaria e/o ospedaliera. Un più ristretto numero di pratiche ha riguardato il rilascio del visto d'ingresso.

Significativa è stata la trattazione delle problematiche inerenti ai matrimoni dei cittadini somali, per i motivi che diremo appresso.

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

2.4.2 Casistica

Un consistente numero di pratiche ha riguardato le procedure per il rilascio del titolo di soggiorno e della residenza a favore di coloro i quali desiderano ottenere il riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana per averla ricevuta, senza soluzione di continuità, in qualità di discendenti di cittadini italiani per nascita. Si tratta in realtà di persone che sono italiane perché nate, anche

se all'estero, da cittadini italiani nati in Italia, che non hanno mai perso la cittadinanza.

Tali soggetti si sono rivolti numerosi alla Difesa civica, anche e soprattutto dall'estero. Se in alcuni casi hanno segnalato problematiche particolari – di cui diremo appresso -, per le quali sono stati aperti un fascicolo ciascuna, dobbiamo invece dire che è stato aperto un solo fascicolo per le decine di soggetti che hanno deciso di sottoscrivere la medesima istanza a noi indirizzata per posta elettronica, con la quale si chiedevano indicazioni su come agire.

C'è da far presente preliminarmente che, con la documentazione idonea a comprovare la discendenza (atto di nascita dell'avo italiano e degli altri ascendenti, o in mancanza certificato di battesimo, matrimonio dei genitori, dei nonni e quant'altro richiesto), i soggetti interessati potrebbero ottenere, presso l'Ambasciata o l'Agenzia consolare di riferimento, il rilascio di visto d'ingresso per accertamento della cittadinanza italiana. Con tale visto, gli interessati potrebbero ottenere il rilascio di permesso di soggiorno per attesa riconoscimento cittadinanza, e con quello effettuare la iscrizione anagrafica presso il comune dove decidono di stabilire la residenza in Italia.

Ebbene, tale procedura non viene mai – per quanto ci risulta – osservata. Ci è stato riferito infatti che, presso le ambasciate e agenzie consolari (soprattutto in America Latina, dalla quale più frequentemente si verifica l'ingresso di discendenti di italiani per nascita), ai soggetti che esibiscono la documentazione in parola viene rilasciato, ove previsto, un visto turistico, e viene riferito che potranno "sistemare tutto" in Italia. In Italia, invece, è noto che a fronte di un visto turistico, e del conseguente rilascio di permesso di soggiorno per turismo, gli uffici di anagrafe non possono concedere la residenza. Data la situazione, il Ministero dell'Interno ha cercato di rimediare emanando, nel 2002, la Circolare n. 28, avente per oggetto la "Iscrizione anagrafica dei discendenti di cittadini italiani per nascita, per il riconoscimento della cittadinanza italiana". Con essa, si è concessa la possibilità di iscriversi all'anagrafe a coloro che, discendenti di cittadini italiani per nascita, siano in possesso di permesso di soggiorno valido indipendentemente dalla sua durata e dal titolo per il quale è stato concesso.

Fino all'inizio del 2007, la procedura era pertanto la seguente: ottenimento del visto turistico, ingresso in Italia e richiesta del permesso di soggiorno turistico per la iscrizione anagrafica. Successivamente, sulla base dell'ottenimento della iscrizione anagrafica, richiesta di permesso di soggiorno per riconoscimento della cittadinanza. Tale procedura, senz'altro farraginosa e oggetto dei reclami, doveva necessariamente essere seguita dagli aventi diritto, ai quali non abbiamo potuto che far

presente di insistere, presso le sedi diplomatiche di riferimento, per ottenere un corretto visto d'ingresso. Abbiamo anche sottoposto la questione direttamente, ma non abbiamo ottenuto risposta dalle sedi diplomatiche coinvolte.

All'inizio del 2007, la situazione si è complicata con la entrata in vigore del Decreto Legge n.10 del 15 febbraio 2007, che, tra le altre disposizioni, ha abolito i permessi di soggiorno di breve durata e li ha sostituiti con una "dichiarazione di presenza". Numerosi soggetti che avevano fatto ingresso in Italia poco prima dell'entrata in vigore di tale disposizione, avevano fatto richiesta di permesso di soggiorno per turismo avvalendosi, come da sistema ormai vigente, allora, da quasi un anno, del servizio postale. E' parso subito certo che tali soggetti non avrebbero mai ricevuto il permesso. Per tentare di risolvere la loro situazione di estrema incertezza, fu consigliato agli interessati di presentare comunque all'Anagrafe del Comune di Firenze la documentazione comprovante la discendenza da cittadino italiano, unitamente alla ricevuta della posta. L'Ufficiale di Anagrafe consentì la presentazione della domanda di iscrizione anagrafica con riserva di ottenere indicazioni operative, chieste per iscritto alla Prefettura.

Prima di ottenere tali indicazioni, si dovette prendere atto della mancata conversione, a opera della legge n. 46 del 2007, della norma del decreto legge che aveva abolito il permesso di soggiorno di breve durata, facendo rivivere la precedente disciplina che lo prevedeva. Pertanto le indicazioni, come fu da noi, e dall'anagrafe, segnalato alla Prefettura, avrebbero dovuto riguardare anche questo aspetto, dovendo tenere presente che un determinato numero di soggetti aveva fatto ingresso in Italia appena prima, e durante la vigenza, del decreto legge, non convertito *in parte qua*.

La Prefettura infatti precisò che coloro i quali avevano fatto ingresso in Italia durante la vigenza del decreto legge, ossia dal 15 febbraio al 12 aprile 2007, avrebbero potuto essere iscritti in anagrafe, mentre coloro che avevano fatto ingresso prima e dopo avrebbero comunque dovuto munirsi del permesso di soggiorno di breve durata. E' da notare che per coloro i quali avevano fatto ingresso poco prima del 15 febbraio 2007, e che avevano fatto richiesta di permesso tramite il servizio postale, ma che non avevano mai ricevuto il titolo di soggiorno, fu confermata la iscrizione all'anagrafe presentando la ricevuta della posta e, naturalmente, la documentazione atta a comprovare la discendenza italiana.

Ci sono state alcune segnalazioni in ordine al problema, già portato all'attenzione della difesa civica in passato, concernente il raggiungimento del reddito minimo per poter accedere alla cittadinanza italiana. Era richiesto, infatti, che colui il quale intendesse effettuare domanda di concessione di cittadinanza per

residenza (ossia dopo dieci anni di residenza regolare e ininterrotta sul territorio), dovesse tra l'altro dimostrare il possesso di un reddito individuale non inferiore a quello previsto dall'art. 3 DL382/89 (convertito nella L8/90) per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, pari a circa € 8.300. Tale parametro è stato assunto dal Ministero dell'Interno sulla base di consolidato orientamento del Consiglio di Stato.

Con la Circolare K.60.1 del 5 gennaio 2007, il Ministero dell'Interno ha preso atto, tra l'altro, che il dover dimostrare il possesso di un reddito individuale costituiva l'unico impedimento, per di più insormontabile, per l'ottenimento dello *status civitatis*, per le donne casalinghe prive di reddito proprio. Si è pertanto prevista la necessità di valutare la consistenza economica dell'intero nucleo familiare al quale appartiene l'aspirante cittadino, nel rispetto del principio di solidarietà al quale sono tenuti i membri della famiglia e in considerazione della parità reciproca dei coniugi, prescindere dalla titolarità di un reddito proprio.

Il principio fatto palese dalla Circolare ora riportata consente di sciogliere un nodo interpretativo che ha costituito una forte limitazione alla opportunità per i giovani che – pur non essendo nati in Italia (circostanza che consente l'acquisto "automatico" della cittadinanza al compimento del 18° anno) – abbiano comunque maturato il requisito della residenza decennale sul territorio, e che desiderino fare domanda di cittadinanza. Per questi ultimi, tra l'altro, si poneva la necessità di ottenere, una volta raggiunta la maggiore età e terminato il ciclo degli studi, un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per avere ancora diritto di soggiornare in Italia e per produrre il reddito individuale indispensabile per la domanda di cittadinanza. Potendo far riferimento non al loro reddito individuale (raramente posseduto al termine degli studi) ma al reddito familiare, oggi è consentito a questi giovani di intraprendere immediatamente, al raggiungimento della maggior età, la procedura per la concessione della cittadinanza.

Il Decreto Legislativo n.5 del 2007 ha attuato la Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare. Ne parliamo perchè uno degli elementi introdotti rende diritto positivo una interpretazione da noi proposta e accettata in passato, per casi singoli, dalla Questura. Si tratta della norma che sostituisce il comma 6 dell'art. 29 del Dlgs286/98, che consente al possessore del permesso di soggiorno c.d. "in deroga" di cui all'art. 31 di detto TU – ossia il familiare autorizzato dal Tribunale per i minorenni all'ingresso o alla permanenza su territorio per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova in Italia – di svolgere attività lavorativa. Prima della riforma, tale disposizione era assente, e i permessi di soggiorno rilasciati ai sensi di tale articolo

riportavano la dicitura: "con divieto assoluto di svolgere attività lavorativa". I nostri interventi hanno avuto come scopo il far togliere tale dicitura, che si poneva peraltro in completa contraddizione con le finalità per le quali il permesso "in deroga" è rilasciato.

Occorre segnalare che, oltre a quella ora illustrata e ad altre novità positive introdotte dalla attuazione della direttiva comunitaria sul ricongiungimento familiare (quali, tra le tante, il poter rivolgersi, in caso di mancato rilascio del nulla osta entro 90 giorni dalla domanda, all'autorità consolare per il rilascio del visto; la ricongiungibilità dei genitori se a carico, senza riferimenti all'età o alla presenza di altri figli, e dei figli anche maggiorenni se a carico per motivi di salute), si sono verificate anche restrizioni rispetto alla disciplina precedente. Spicca in negativo la mancata previsione, nel testo definitivo del decreto attuativo, e paventata nella nostra Relazione 2006 (v. pag. 38), del diritto al ricongiungimento familiare a favore dei titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari (v. lett.c) art. 29 del TU). In precedenza invece il diritto al ricongiungimento era dato ogni qualvolta si fosse stati in possesso di permesso di soggiorno che consentisse di lavorare.

Ci si chiede se la attuale disciplina attuativa della norma comunitaria non leda, per l'aspetto ora illustrato, il principio di "non regresso" del diritto interno qualora si adegui al diritto comunitario.

Le pratiche di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno hanno avuto per oggetto la possibilità di esercitare i diritti connessi al possesso del titolo, dati i tempi lunghi coi quali, dopo la istituzione del nuovo sistema informatizzato, viene fissata la convocazione presso la Questura di riferimento e successivamente rilasciato il titolo stesso, avendo in mano unicamente la ricevuta della presentazione della domanda tramite il servizio postale.

Si son verificati, ad esempio, casi di mancata iscrizione al SSN per aver alcuni distretti sanitari richiesto agli interessati di esibire l'originale del permesso in corso di rinnovo. La difesa civica, previo interessamento dell'Ufficio Convenzioni dell'Azienda sanitaria di riferimento, ha fatto presente le ripetute istruzioni emanate dal governo che consentono agli stranieri, nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, di continuare a godere dei diritti conseguenti alla piena legittimità del relativo permesso di soggiorno, come del resto consentito, per l'assistenza sanitaria, dalla norma ex art. 39 DPR334/04 (che sostituisce il primo periodo del comma 4 art. 42 DPR394/99), che testualmente recita: "l'iscrizione non decade nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno". Tale norma è stata richiamata dalla Circolare del Ministero della Salute - Dipartimento della Prevenzione e comunicazione n.DGRUERI/VI/1.3.b.a/5719/P, che ha chiarito che

per conservare la iscrizione gli stranieri devono esibire la ricevuta postale dell'istanza di rinnovo, avente lo stesso valore e gli stessi effetti del cedolino rilasciato a suo tempo dalle Questure.

Si segnala che la circolare ora illustrata fa espresso riferimento alla Direttiva del 20 febbraio 2007 con la quale, più in generale, il Ministero dell'Interno ha stabilito che il lavoratore straniero, nelle more della consegna anche del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato, può legittimamente esercitare i diritti derivanti dal permesso medesimo, e ammesso a svolgere l'attività lavorativa per la quale è stato autorizzato il suo ingresso nel territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e ospedaliera, l'ufficio si è occupato, e ha contribuito a risolvere, una delicata situazione concernente un cittadino albanese affetto da grave malattia.

Per l'interessato, padre convivente di soggetto titolare di permesso di soggiorno per lavoro autonomo, dopo un determinato periodo di presenza sul territorio, e di erogazione delle cure urgenti in qualità di "STP" (Straniero Temporaneamente Presente), il figlio aveva richiesto, e ottenuto, un permesso di soggiorno per motivi di salute. E' noto che tale permesso non comporta né la possibilità di avere la residenza, né la iscrizione obbligatoria al SSN, per conseguire le prestazioni del quale occorre versare la cifra prevista. Inoltre il soggetto, per avere possibilità di sopravvivenza, avrebbe dovuto essere sottoposto a un intervento chirurgico il costo del quale sarebbe stato posto totalmente a suo carico. Si ripresentava la situazione (nota a questa difesa civica) paradossale, ma conforme alla normativa, per cui chi è "STP" ha diritto alle cure urgenti, mentre chi è titolare di permesso per salute deve sostenere ogni spesa.

Con la collaborazione indispensabile della ASL di riferimento, la quale si è attivata tempestivamente, si è ottenuta la iscrizione della persona al SSN, previa presentazione, presso il competente SUI, della domanda di rilascio di nulla osta al ricongiungimento familiare col figlio, che ne possedeva i requisiti (di reddito e quant'altro). La persona ha così potuto operarsi.

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

serve a certificare la sussistenza dello stato libero dello straniero che chiede le pubblicazioni matrimoniali.

La situazione è spesso ulteriormente complicata dalla circostanza che, all'atto della iscrizione anagrafica, gli interessati hanno dichiarato di essere coniugati con la persona con la quale si sono uniti in matrimonio unicamente con rito islamico, oppure, per errore di comprensione della lingua o quant'altro, hanno dichiarato di essere coniugati con la persona con la quale, in quel dato momento, stavano convivendo, che spesso non è la medesima che intendono sposare. Tutti questi soggetti risultano di stato civile "non certificabile", e spesso hanno, sul titolo di soggiorno, la dicitura "coniugato/a".

Davanti a una richiesta di pubblicazioni matrimoniali in difetto di nulla osta, e sulla base di tale documentazione, l'Ufficiale di Stato civile non può che apporre un formale rifiuto, avverso il quale gli interessati hanno la facoltà di esperire ricorso al Tribunale in sede di volontaria giurisdizione. Almeno presso il Tribunale di Firenze, la difesa civica ha verificato la possibilità per gli interessati, di ricorrere personalmente e non a mezzo di legale, in modo da poter assistere i cittadini somali nella compilazione del ricorso.

Nel corso del 2007 numerosi son stati i provvedimenti negativi emanati dallo Stato civile, presso il quale, in collaborazione con la difesa civica comunale, si sono ottenuti tutti i chiarimenti, ma che ha ribadito di dover negare le pubblicazioni in difetto di nulla osta.

Spesso anche il Tribunale ha rigettato il ricorso, confermando il rifiuto dello Stato civile, ed è noto che tale decisione è impugnabile (stavolta solo avvalendosi di un legale), entro 10 gg. dalla notifica, presso la Corte d'Appello. Si è constatato tuttavia che i ricorsi hanno generalmente buon esito qualora coloro che intendono contrarre matrimonio siano gli stessi soggetti che lo hanno già contratto, e reciprocamente, con rito islamico. In tali decisioni favorevoli ai ricorrenti si legge che: "a causa della dissoluzione dello Stato Somalo, e la conseguente impossibilità di procurarsi una certificazione, i cittadini somali subiscono la lesione, fino alla perdita, dei loro diritti fondamentali come riconosciuti nel nostro ordinamento, quale il diritto a contrarre matrimonio che, pur in presenza dei requisiti chiesti dalla legge italiana, è diritto insopprimibile riconosciuto dall'art. 29 della Costituzione e dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti Umani" (cfr. Corte d'Appello di Firenze, sez. I civ., n.292/07 V.G.). Se invece coloro i quali intendono contrarre matrimonio hanno a suo tempo dichiarato di essere coniugati con un'altra persona, la situazione si complica, e secondo le indicazioni fornite dal giudice stesso nei provvedimenti di rigetto del ricorso, è necessario esperire azione di accertamento di *status*.

In conclusione, si ritiene doveroso in questa sede segnalare due problematiche che, da anni proposte all'attenzione della difesa civica, hanno origine nella normativa nazionale, e la soluzione delle quali risiede nella indispensabile modifica di disposizioni di natura che, a oggi, può a buon diritto definirsi discriminatoria.

La prima questione è la vigenza della norma introdotta dal comma 19 art. 80 della legge n.388 del 2000 (legge finanziaria 2001), che (a fronte dell'art. 41 Dgs286/98 che ne prevedeva l'erogazione anche ai titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno), richiede il possesso della carta di soggiorno (ora "permesso di soggiorno UE per soggiornante di lungo periodo") per la erogazione dei benefici economici connessi allo stato di invalidità, come l'indennità di accompagnamento e l'indennità di frequenza. Da segnalare che recentemente la giurisprudenza (cfr. Tribunale di Pistoia, sentenza n. 10438 del 23 marzo 2007) ha adottato una linea di "apertura", annullando i provvedimenti dei comuni che respingono la richiesta di tali benefici qualora l'interessato non sia titolare di carta di soggiorno, previa disapplicazione della norma ex comma 19 art. 80 L388/2000 per contrasto con l'art. 14 della Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo (che è parte integrante della nostra legislazione), che dispone che "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella convenzione debba essere assicurato senza alcuna discriminazione", ove tra questi diritti l'art. 1 del protocollo addizionale riconosce a ogni persona il diritto e il rispetto dei suoi beni. Tra i diritti patrimoniali, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo fa rientrare, con orientamento ormai consolidato, anche i diritti alle forme di assistenza sociale a prescindere da un precedente rapporto di contribuzione. Gli Stati (come il nostro) che hanno aderito alla Convenzione non possono introdurre limitazioni all'esercizio di diritti fondamentali, tra i quali quelli in materia di assistenza sociale, se la discriminazione o differenziazione non è basata su criteri ragionevoli (v. Corte di Strasburgo n.40892/98). E, prosegue il Tribunale di Pistoia, non c'è ragione per cui una persona regolarmente soggiornante e titolare di diritti debba vedersi escludere la prestazione assistenziale solo per non aver ancora ottenuto la carta di soggiorno.

La seconda questione, segnalata anche nelle relazioni precedenti e ancora irrisolta a livello normativo, è quella dell'assunzione di lavoratori extracomunitari presso enti pubblici. Si fa discendere il divieto dall'art. 2 del DPR487/94, che per l'accesso presso le PPAA richiede il possesso della cittadinanza italiana. In giurisprudenza ci sono decisioni contrastanti, e favorevoli o contrarie all'accesso al pubblico impiego a seconda che si ritenga o meno che l'art. 2 comma 2 del Testo Unico (di cui al Dlgs298/98), che recita che "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al

cittadino italiano...”, abbia abrogato la disposizione sopra richiamata. Le decisioni favorevoli si basano sull’assunto che l’art. 2 del TU prevalga sul DPR487/94 perchè fonte di rango più elevato, *ius superveniens* e *specialis*. Le decisioni contrarie ritengono che l’art. 38 del Dlgs165/2001, prevedendo l’accesso al pubblico impiego dei cittadini UE, avrebbe operato una rilegificazione del divieto per i non UE. Tale tesi però non tiene conto che la norma da ultimo citata non dispone alcuna esclusione espressa per i cittadini non UE e, data la precedente abrogazione tacita operata dall’art. 2 del TU, non si potrebbe ammettere una sorta di “reviviscenza” della esclusione.

2.5 Governo del territorio

Nell’anno 2007 si è registrato un leggero incremento del numero delle richieste inerenti la materia del governo del territorio per un totale complessivo di 208 pratiche a fronte delle 194 istanze di assistenza ricevute nel 2006. Trova conferma il dato – del resto già rilevato negli anni passati – di una prevalenza delle questioni urbanistiche (che rappresentano quasi il 50% del totale del settore) e di quelle ambientali (con un valore intorno al 35%) rispetto alle problematiche relative all’edilizia pubblica e privata, ai trasporti (qui considerati esclusivamente per i profili concernenti l’aspetto infrastrutturale e costruttivo) ed agli appalti pubblici. Nel dettaglio, sono pervenute 74 istanze in materia di ambiente, 102 per questioni di edilizia ed urbanistica, 27 in riferimento a procedure di assegnazione e/o gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, 2 pratiche di trasporti e 3 per problematiche relative ad appalti pubblici.

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

Nel settore urbanistico risultano prevalenti le istanze presentate per la verifica delle procedure di sanatoria (14) e di rilascio dei permessi di costruire (28), per questioni di pianificazione urbanistica (9), di viabilità (12) e di sistemazione delle aree urbane con specifico riferimento alle problematiche dei parcheggi e dei passi carrabili (17), al rispetto degli standard urbanistici ed all'applicazione del codice della strada. Numerosi sono stati i quesiti posti relativamente all'accertamento della regolarità degli atti di espropriazione forzata (12) e, di conseguenza, ai tempi di definizione delle procedure e di pagamento degli indennizzi previsti dalla legge.

Nel settore dell'edilizia residenziale pubblica particolare menzione meritano le istanze presentate (12) in riferimento alle procedure contrattuali preliminari non solo all'assegnazione degli alloggi ma altresì dei contributi in conto capitale o per mutui agevolati. In aggiunta a ciò si registrano le consuete segnalazioni per l'assegnazione degli alloggi (6), per la determinazione del canone di locazione (2), per la cessione in proprietà di alloggi ERP (7), per la manutenzione ordinaria e straordinaria (2) ed in generale per problemi condominiali (1).

Ancora una volta non particolarmente significativi appaiono invece i dati di sintesi relativi ai profili infrastrutturali dei trasporti (2) ed agli appalti pubblici (3).

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

Nel corso del 2007 sono state portate a conclusione – per quanto concerne il settore del governo del territorio – 180 pratiche (91 tra quelle con istruttoria avviata nel 2007) così suddivise: 68 in materia di ambiente (di cui 33 aperte nel 2007); 93 in materia di urbanistica (di cui 46 aperte nel 2007) e 19 in materia di edilizia (di cui 12 aperte nel 2007)

Vediamo ora la ripartizione delle istanze in riferimento al luogo nel quale si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione. Ancora una volta il maggior numero di richieste fa riferimento al territorio della provincia di Firenze con 81 istanze di intervento (di cui la metà solo nel capoluogo); seguono i territori delle province di Grosseto (27), di Livorno (19), di Siena (17), di Lucca (15), di Pistoia (13), di Prato (9), di Pisa (8), di Arezzo (7) e infine di Massa (6).

Di seguito vengono esaminate, a titolo esemplificativo, singole questioni di specifico interesse affrontate in materia di ambiente, di urbanistica e di edilizia residenziale pubblica.

2.5.1 Urbanistica

In materia urbanistica le questioni proposte si caratterizzano sovente per il marcato tecnicismo dei quesiti inerenti l'interpretazione o l'applicazione delle norme di legge e dei regolamenti degli enti locali. Il contenzioso, di conseguenza, tende talvolta ad assumere carattere tecnico oltre che giuridico con necessità di approfondire profili che esulano dalle competenze del Difensore civico ma la cui conoscenza è necessaria per esprimere considerazioni sulla legittimità dei provvedimenti assunti.

L'esame delle istanze relative alle scelte di pianificazione territoriale impone particolare cautela in quanto spesso si tratta di valutare l'opportunità politica piuttosto che la legittimità delle determinazioni adottate dagli Enti locali per la gestione del proprio territorio. In questi casi una richiesta di chiarimento, seppure possa contribuire a spiegare con maggior dettaglio gli obiettivi strategici perseguiti dall'amministrazione con gli atti di programmazione e le ragioni delle decisioni assunte, mostra in modo evidente un limite - necessario - di incisività nell'intervento del Difensore Civico. Ed in effetti non solo non è possibile ma non sarebbe neppure legittimo che il Difensore Civico si spingesse a sindacare l'opportunità di scelte che appartengono in modo pieno alla dimensione politica dell'azione amministrativa e che quindi trovano la giusta sede di composizione nella dialettica politica interna agli organi di governo dell'ente locale.

Tale limitazione, tuttavia, non sempre è compresa da parte di coloro che si attendono dal Difensore civico un intervento "risolutivo" della questione proposta. In prevalenza, infatti, i comitati o i singoli cittadini che contestano una scelta di pianificazione si rivolgono al Difensore civico dopo aver acquisito ogni informazione utile ed aver tentato di aprire un dialogo con l'amministrazione. Essi dunque hanno piena conoscenza degli atti e delle motivazioni dei provvedimenti: non ne condividono tuttavia il contenuto nel merito evidenziandone reali, o presunte, difformità rispetto a precedenti orientamenti o dichiarazioni rese. Si tratta, come è evidente, di casi nei quali - per quanto si possa condividere il fondamento della protesta dei cittadini - la responsabilità può essere fatta valere sotto il profilo politico e non giuridico. E, in queste ipotesi, è necessaria grande moderazione in quanto la riflessione del Difensore civico, seppure semplicemente diretta ad avviare un dialogo con l'amministrazione attraverso l'esposizione dei fatti oggetto di segnalazione, rischia di subire

strumentalizzazioni e di essere utilizzata per alimentare la dialettica politica tra le forze locali di governo.

Di seguito si espongono alcune questioni che presentano un particolare interesse sotto il profilo dell'interpretazione e dell'applicazione della normativa regionale.

Un primo quesito concerne la definizione dei presupposti normativi in presenza dei quali un'istanza diretta ad ottenere il mutamento di destinazione d'uso di un immobile possa – in assenza di opere edilizie – essere significativa ai fini dell'applicazione degli oneri di urbanizzazione senza volerla considerare una conseguenza diretta ed immediata della mera presentazione di una qualsiasi domanda diretta alla modificazione dell'uso di un immobile.

Regola generale è che per gli interventi soggetti a permesso di costruire o a DIA la normativa prevede il pagamento degli oneri di urbanizzazione nel caso in cui il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile determini un incremento dei carichi urbanistici. La Corte di Cassazione (Sezioni unite penali, 20 marzo 2003, n. 12878) ha precisato che il concetto di carico urbanistico definisce "...l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio".

Se ne deduce che, ai fini del pagamento degli oneri di urbanizzazione, il carico urbanistico rileva solo nella misura in cui si possa ragionevolmente ritenere che il mutamento di destinazione d'uso determini un aumento effettivo dell'insediamento umano nel contesto territoriale di riferimento.

Grazie al contributo del Dipartimento generale delle politiche territoriali ed ambientali della Giunta Regionale è stato quindi possibile chiarire la corretta interpretazione della norma e stabilire che le amministrazioni locali possono assoggettare a rilascio di titolo edilizio il cambio di destinazione d'uso senza opere nella sola ipotesi in cui sia stata approvata la disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni di cui all'art. 58 della L.R. 1/2005: in questo caso l'intervento dovrà considerarsi oneroso, a prescindere dalla effettiva misura dell'incidenza che la modifica d'uso riversa sul carico urbanistico della zona.

Nel caso in cui, al contrario, l'amministrazione locale non sia dotata della disciplina delle funzioni, non solo non è dovuto alcun contributo ma non è neppure richiesto uno specifico titolo abilitativo edilizio per realizzare il cambio di destinazione d'uso senza opere.

Altro quesito di interesse generale riguarda la determinazione del decorso del termine per il pagamento degli oneri di urbanizzazione nel caso di presentazione di una denuncia di inizio attività per la realizzazione di un intervento edilizio. Nella fattispecie esaminata era stata applicata una sanzione per

ritardato pagamento senza tener conto che la definizione della pratica risultava condizionata dalla necessità di acquisire il parere della Soprintendenza sulla effettiva realizzabilità dell'intervento.

Il Difensore civico ha sostenuto – in contraddittorio con l'amministrazione locale – la necessità di bilanciare la mera interpretazione letterale della norma (art. 126 L.R.T. 1/05) con il rispetto della *ratio* della disposizione (art. 119) che pone in rapporto di contestualità il perfezionamento dell'atto abilitativo con il pagamento del contributo. Ed in effetti, sotto il profilo logico giuridico non pare dubbio che gli oneri siano dovuti solo per un intervento edilizio realizzabile in concreto e quindi solo a condizione che l'atto (sia esso un permesso di costruire o una DIA) sia divenuto perfettamente efficace e produttivo di effetti giuridicamente rilevanti.

In effetti il problema interpretativo deriva dalla constatazione che la norma – disciplinando il termine per il versamento del contributo – sembra disciplinare in modo analogo le due fattispecie senza porre specifica attenzione alle differenze sostanziali che intercorrono tra la procedura di formazione del permesso di costruire ed il procedimento attuato con semplice DIA. In particolare, nel primo caso è previsto che il contributo debba essere corrisposto al Comune all'atto del ritiro del permesso di costruire e quindi in un momento in cui è stata già acquisita certezza in ordine alla possibilità di realizzare l'intervento edilizio. Per quanto concerne invece la DIA la norma prevede che il contributo sia versato entro i venti giorni successivi alla presentazione della domanda e quindi – qualora dovesse prevalere un'interpretazione letterale – prima, ed a prescindere, dalla positiva definizione della procedura che potrebbe anche concludersi negativamente. Ragionando in questi termini è evidente il rischio che il richiedente si trovi a corrispondere all'amministrazione il contributo anche in caso di mancato perfezionamento dell'atto abilitativo con la necessità di recuperare, in un secondo momento, le somme già pagate e non dovute in caso di mancata realizzazione dell'intervento edilizio.

Nel caso di specie, per altro, un elemento di ulteriore incertezza era determinato dal fatto che per la definizione della procedura era necessario acquisire il parere della Soprintendenza e che tale adempimento – condizionante il buon esito dell'intervento in caso di esercizio del potere di annullamento dell'autorizzazione ambientale – doveva essere posto in essere dalla stessa amministrazione comunale e non dal diretto interessato, escludendo quindi la possibilità di dare applicazione a quanto previsto dall'art. 79, quarto comma, della L.R.T. 1/05.

L'amministrazione ha riconosciuto che l'autorizzazione paesaggistica costituisce un atto autonomo che condiziona l'inizio dei lavori (D.Lgs. 42/2004, art. 146, comma 9), ma ha ritenuto di

dover considerare le due procedure (pagamento oneri per DIA e autorizzazione paesaggistica) del tutto indipendenti confermando di conseguenza la necessità di procedere al versamento del contributo entro i venti giorni dalla presentazione della DIA.

In conclusione, pur riconoscendo la necessità di provvedere ad un riallineamento delle disposizioni regionali per evitare il rischio di dover dare applicazione a disposizioni tra loro contrastanti, il Difensore civico ha confermato l'importanza di assicurare applicazione al principio in base al quale il pagamento degli oneri deve comunque essere collegato all'acquisizione di un correlativo vantaggio da parte del richiedente.

2.5.2 Ambiente

Le problematiche di maggiore interesse in materia di ambiente sono relative all'utilizzo delle energie alternative, tema del resto di grande attualità intorno al quale si percepiscono le tensioni dovute all'incertezza sugli effetti, di medio e lungo periodo, che l'uso di queste tecnologie possono produrre sul territorio e sulla salute della popolazione.

È un campo nel quale, ancora una volta, la valutazione di questioni di carattere tecnico-giuridico si interseca con considerazioni che riguardano soprattutto la definizione delle strategie politiche inerenti la produzione di energia da fonti rinnovabili e compatibili con lo sviluppo sostenibile e con la tutela dell'ambiente.

Una prima questione che si va ad esporre riguarda la valutazione dell'impatto sul territorio della coltivazione geotermica sul territorio amiatino. Attività di sfruttamento che, pur rappresentando un'importante prospettiva sotto il profilo della produzione di energia rinnovabile, ha incontrato la forte contrapposizione delle popolazioni residenti, preoccupate di ottenere garanzie concrete che lo sfruttamento della risorsa geotermica avvenga compatibilmente con le esigenze di tutela del territorio e nel rispetto degli interessi della salute delle persone che in esso vivono.

L'intervento del Difensore civico – in un contesto così profondamente condizionato da valutazioni di carattere tecnico e strategico – è stato quindi orientato alla ricerca di un confronto dialettico tra i Soggetti pubblici interessati oltre che alla verifica della predisposizione di adeguati strumenti di controllo, di monitoraggio e di valutazione.

Per comprendere la natura delle interazioni tra la falda superficiale dell'acquifero del Monte Amiata e la falda utilizzata ai fini della coltivazione geotermica si è preso le mosse dal Protocollo di intesa sottoscritto nel 2001 tra la Regione Toscana, l'Autorità di

Bacino dell'Ombrone, del Tevere e del Fiora e dagli studi effettuati per la verifica dell'impatto ambientale dell'attività di coltivazione.

Al Difensore civico è stato chiesto di accertare la corretta applicazione della procedura di Valutazione di impatto ambientale, di acquisire informazioni sulle verifiche effettuate per il monitoraggio dei fenomeni di impoverimento ed inquinamento della risorsa idrica, di valutare il danno ambientale provocato dalla dispersione nell'atmosfera di sostanze tossiche rilasciate nel corso dell'attività di estrazione.

In primo luogo il Comitato di cittadini ha sollecitato l'applicazione della procedura di VIA non solo per tutti gli impianti attualmente esistenti ma anche per quelli per i quali è stata presentata richiesta di nuova concessione, rilevando come nessuno degli impianti o delle attività di coltivazione e di trasporto dei fluidi geotermici dalle aree di produzione a quelle di utilizzo fosse mai stato sottoposto a VIA.

La Regione Toscana, in risposta alle richieste del Difensore civico, ha fatto il punto sull'iter amministrativo di approvazione non ravvisando vizi procedurali e rinviando le proprie considerazioni conclusive ad un momento successivo all'acquisizione dei risultati attesi da uno studio appositamente commissionato per l'approfondimento degli aspetti di correlazione tra il fenomeno di impoverimento della falda acquifera e l'attività di sfruttamento dell'area geotermica.

Un secondo quesito è stato posto per verificare se il fenomeno di impoverimento dell'acquifero del monte Amiata che – secondo studi recenti avrebbe determinato una consistente perdita di portata delle sorgenti – possa essere attribuito all'attività di sfruttamento della risorsa geotermica ovvero se esista una correlazione tra l'attività di produzione dell'energia e il fenomeno di impoverimento dell'acquifero, che rappresenta un importante serbatoio di rifornimento idrico per la Toscana meridionale.

A tal proposito i risultati delle verifiche effettuate risultano condizionati dall'incompletezza dei dati acquisiti in quanto le informazioni fornite dall'Autorità di Ambito – che ha prodotto i dati relativi alla portata delle sorgenti e i risultati delle analisi chimiche delle acque – sono relative agli ultimi cinque anni ed è mancato analogo contributo da parte delle amministrazioni locali per poter effettuare un confronto con la situazione esistente negli anni immediatamente precedenti il trasferimento degli impianti al nuovo gestore dell'acquedotto. La lettura dei dati acquisiti, inoltre, ha presentato non poche difficoltà per la necessità di effettuare un confronto tra valori rilevati in periodi di tempo diversi e quindi riferiti a misurazioni realizzate con parametri e metodologie non perfettamente sovrapponibili.

ENEL, per quanto di competenza, ha chiarito che i valori di portata delle sorgenti non hanno subito sostanziali variazioni

dall'inizio delle operazioni di coltivazione geotermica rilevando tra l'altro come anche in assenza di attività estrattiva per un lungo periodo di tempo (sei anni) non si siano registrati significativi benefici per la portata della sorgente tali da poter confermare l'esistenza di una connessione diretta tra l'impovertimento della falda e lo sfruttamento della stessa ai fini geotermici.

Ulteriore problematica è stata posta in riferimento ai rischi di inquinamento della risorsa idrica causati dai microsismi provocati dall'attività estrattiva e dal rilascio delle sostanze tossiche presenti nei fluidi geotermici. In particolare è stato segnalato un anomalo aumento della concentrazione nell'acqua dei valori di arsenico e di mercurio, fino quasi al superamento dei limiti imposti - già in deroga - dalla legge. Il Comitato di cittadini ha proposto di invitare ENEL a sperimentare gli effetti di una riduzione, parziale e temporanea, dell'attività di sfruttamento al fine di accertare la reale sussistenza di una interazione diretta tra la coltivazione geotermica e i fenomeni di impoverimento e di inquinamento della falda acquifera.

Relativamente alla qualità delle acque, ENEL ha negato che si sia verificato un significativo incremento dei valori degli inquinanti - e in particolare dell'arsenico - ritenendo invece di poter spiegare la differenza di valori in riferimento ai diversi metodi di misurazione adottati oltre che all'abbassamento dei valori limite di riferimento imposti dalla normativa di riferimento.

Altro profilo di indagine ha riguardato l'inquinamento dell'aria causato dal rilascio di contaminanti chimici in conseguenza delle operazioni estrazione, con esame della proposta di predisporre accorgimenti di natura tecnica idonei a consentire la reimmissione nel sottosuolo delle sostanze di scarico dei fluidi geotermici.

Con un comunicato congiunto l'Autorità di ambito, l'Acquedotto del Fiora, l'Azienda sanitaria n. 9 e l'ARPAT hanno informato la popolazione che la disponibilità idrica delle sorgenti non ha evidenziato variazioni sostanziali e che la percentuale di arsenico rilevata nelle acque risulta compatibile con il contesto geologico di riferimento caratterizzato, in passato, da intensa attività vulcanica. È stato altresì chiarito che la deroga al limite normativo di tollerabilità di arsenico nell'acqua destinata ad uso potabile è correlata all'esecuzione di un piano di interventi per la miscelazione e per la realizzazione di specifici impianti di abbattimento, per la realizzazione del quale è attivo un tavolo periodico di confronto per monitorare in modo costante l'evoluzione dei dati qualitativi e quantitativi.

La Provincia di Grosseto ha ricordato l'importanza dell'attività di controllo dei fattori di vulnerabilità nel perseguimento dell'obiettivo strategico di sviluppo delle fonti di energia rinnovabile ed ha richiamato le lacune emerse in occasione dell'esame del quadro conoscitivo ambientale ed il contenuto di

uno studio (pubblicato nel 2004) finalizzato a definire i livelli di vulnerabilità dell'acquifero del Monte Amiata.

ARPAT ha prodotto due rapporti tecnici inerenti gli interventi effettuati per far fronte alle problematiche di natura ambientale emerse in connessione alle attività di sfruttamento della falda, con una serie di dati di sintesi relativi all'analisi dell'impatto associato allo sfruttamento della risorsa. Non sono state rilevate variazioni della qualità dell'aria se non quelle connesse a condizioni meteorologiche sfavorevoli e a fenomeni olfattivi, mentre la qualità delle acque superficiali, soprattutto in prossimità degli impianti, ha registrato significative variazioni dei parametri di arsenico e boro. La concentrazione media di arsenico nel particolato, tuttavia, è risultata inferiore al valore obiettivo stabilito nella Direttiva 2004/107/CE e l'esito complessivo del monitoraggio ha portato ad attribuire all'acquifero la classe di qualità "0" ("naturale particolare"), ossia "acque con impatto antropico nullo o trascurabile, ma con particolare facies idrochimica naturale". ARPAT ha concluso rilevando l'assenza di valori anomali di concentrazione di altri metalli pesanti in un acquifero particolarmente sensibile a qualunque tipologia di contaminazione e suggerendo una maggiore implementazione dei sistemi di verifica per ottenere continuità nei dati da esaminare.

Fin qui la sintesi dell'approfondimento posto in essere dal Difensore civico. È notizia recente la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa (Accordo Generale sulla geotermia) tra Regione Toscana, Enel e amministrazioni locali interessate, per la determinazione delle linee di sviluppo della coltivazione geotermica, considerata quale principale fonte di energia rinnovabile presente in Toscana. È stata unificata al 2024 la data di scadenza delle concessioni per la coltivazione geotermica a fronte dell'impegno di ENEL di investire in modo concreto per lo sviluppo del territorio con interventi ambientali sostenibili.

In particolare l'Accordo ha previsto – al fine di scongiurare rischi per la salute della popolazione – di attivare una ricerca sul funzionamento dei campi geotermici ed in particolare di affidare un incarico all'Università di Siena per valutare i rischi di inquinamento dell'aria e dell'acqua derivanti dalla coltivazione delle risorse geotermiche.

A fronte della sottoscrizione del protocollo – non firmato dalla totalità delle amministrazioni locali interessate - non sono mancate voci discordi né è venuta meno la preoccupazione dei comitati per i rischi indotti dall'attività di coltivazione e per timore dell'impatto ambientale connesso con la realizzazione di nuovi pozzi di estrazione e con l'aumento di potenza delle centrali esistenti.

Una problematica per certi versi analoga è stata esaminata per l'attivazione di un impianto di coltivazione di anidride carbonica

gassosa e si è posto il problema di verificare l'opportunità - prima ancora che la legittimità - dello svolgimento dell'attività estrattiva in un contesto territoriale con prevalente vocazione agricola, turistica e residenziale: attività che di conseguenza è stata considerata in contrasto con le logiche di sviluppo sostenibile oltre che priva di un qualsiasi beneficio per la popolazione residente a fronte di potenziali conseguenze dannose indotte dallo sfruttamento della risorsa.

La questione ha assunto una decisa caratterizzazione sotto il profilo politico determinando contrasti non solo a livello locale ma anche tensioni interne alla dialettica tra giunta e consiglio regionale, il quale ultimo ha approvato in due occasioni (sedute del 28 marzo e dell'11 luglio) mozioni dirette ad impegnare l'esecutivo a non procedere al rilascio dell'autorizzazione. Criticità confermata del resto dall'orientamento del Consiglio Comunale che all'unanimità ed in più occasioni ha espresso il proprio diniego nei confronti delle attività di estrazione di anidride carbonica in quanto considerate non compatibili con le strategie di sviluppo pianificate.

L'intervento del Difensore civico, del quale si da conto, è stato naturalmente orientato alla mera valutazione dei profili tecnico giuridici della vicenda.

In questo senso è opportuno considerare che il parere di compatibilità ambientale del progetto di ricerca mineraria - in un primo tempo negato - era stato concesso subordinando tuttavia l'avvio dell'attività al rispetto di una serie di prescrizioni, molte delle quali, ad avviso degli esponenti, non sarebbero state in realtà rispettate dalla Società concessionaria. In particolare, era stato previsto che la procedura di VIA per l'attività di sfruttamento avrebbe dovuto basarsi sui dati risultanti dalle operazioni di ricerca. Da ciò la necessità, anche logica, di completare la ricerca prima di attivare l'ulteriore fase autorizzatoria in modo da avere a disposizione per la decisione finale elementi certi sulla effettiva capacità del serbatoio di gas oltre che sull'assenza di rischi di compromissione del geotopo tipico dell'area.

È stato quindi chiesto un chiarimento sulle ragioni per le quali la Regione ha rilasciato parere di compatibilità ambientale sull'istanza di concessione prima della conclusione della fase di ricerca e nonostante le gravi inadempienze accertate dall'amministrazione locale che, in qualità di soggetto deputato al controllo, aveva ordinato la sospensione dell'attività determinando una prolungata interruzione della ricerca che avrebbe potuto anche comportare l'adozione di un provvedimento di revoca del permesso già rilasciato.

La Regione - dopo aver preliminarmente chiarito che per i progetti di iniziativa privata l'analisi costi benefici non è obbligatoria e che dunque non è stata effettuata - ha spiegato che la società proponente ha considerato conclusa l'attività di ricerca

prima di aver effettuato la perforazione del secondo dei pozzi previsti in quanto i risultati ottenuti consentivano già di garantire l'idoneità del giacimento per le finalità d'uso previste. E' stato dunque possibile utilizzare i dati acquisiti per l'avvio dell'iter di valutazione di impatto ambientale del progetto di coltivazione, procedura che si è conclusa con una pronuncia di compatibilità ambientale con prescrizioni. La Regione ha tuttavia raccomandato alla concessionaria di eseguire anche la seconda perforazione con valore di supporto e di riserva rispetto al primo pozzo con la precisazione che qualora tale pozzo non dovesse dimostrarsi produttivo, si renderà necessario attivare una nuova procedura di valutazione d'impatto per la realizzazione di ulteriori sondaggi nel sottosuolo.

Un secondo problema affrontato ha riguardato l'accertamento dei rischi connessi all'attività di coltivazione di anidride carbonica e ciò non solo in riferimento alla compromissione del biotopo che caratterizza il sito, ma anche per assicurare la non interferenza dell'attività di coltivazione con l'acquifero utilizzato per l'approvvigionamento idrico e per escludere l'eventualità di fenomeni di depressurizzazione e quindi di un'attività sismica indotta associata a fenomeni di subsidenza con potenziale pericolo di danneggiamento degli edifici.

Sono state quindi acquisite informazioni sugli accertamenti previsti per confrontare e valutare le modificazioni intervenute nelle condizioni fisiche del sottosuolo e per acquisire garanzie circa le precauzioni adottate e per la gestione delle eventuali responsabilità per danni agli immobili.

Altro quesito è stato posto in riferimento alla valutazione della compatibilità dell'insediamento industriale con la destinazione urbanistica di un'area che, nello strumento di pianificazione locale, è classificata (anche dopo l'adozione di specifica variante) come sito a protezione integrale e a vulnerabilità elevata con possibilità di realizzare solo interventi di manutenzione conservativi degli assetti morfologici, strutturali e tipologici.

È stato chiarito che i quesiti posti trovano risposta nella raccomandazioni e prescrizioni contenute nella DGR 454/2007. In particolare per quanto concerne gli aspetti di tutela del sito la Regione ha imposto al concessionario di concertare con ARPAT, prima dell'avvio dei lavori, le modalità esecutive di dettaglio e ha prescritto che in caso di dimostrato impatto naturalistico il concessionario medesimo provveda ad attuare, in accordo con il Comune, le misure correttive necessarie.

Relativamente al problema della microsismicità è stato previsto monitoraggio post-operam ma non sembra vi siano specifiche indicazioni per le modalità di ristoro degli eventuali danni subiti dagli immobili insistenti in prossimità dei siti di estrazione.

Per quanto concerne il controllo della rumorosità in fase di esercizio, la DGR 454/2007 ha imposto per il proponente l'obbligo di verificare, in fase di progettazione esecutiva, il rispetto dei limiti di emissione, dei limiti assoluti di immissione e dei limiti differenziali; è stata inoltre prevista una specifica procedura di valutazione ed esame caso per caso per la concessione di deroghe temporanee.

Per quanto concerne la salvaguardia dell'ecosistema la Consulta regionale per le aree protette e la biodiversità ha ritenuto (seduta 18 ottobre 2007) che il sito non presenti sufficienti requisiti di rarità e particolarità da essere riconosciuto come geotopo di interesse regionale e che quindi non debba essere inserito nell'elenco regionale.

L'amministrazione comunale - per quanto concerne gli aspetti urbanistici e di pianificazione territoriale - ha ribadito il proprio orientamento contrario con l'attività di sfruttamento, considerata non di primario interesse strategico per un'area a prevalente vocazione agricola e turistica. Il Comune ha chiarito altresì di aver espresso, in sede di conferenza dei servizi, parere favorevole per il progetto di coltivazione con esclusivo riferimento al vincolo paesaggistico trattandosi di area non soggetta, sotto tale profilo, a particolare tutela.

La stessa amministrazione ha sollevato il problema della precisa determinazione dell'area di impianto dello stabilimento in quanto solo una delle alternative proposte avrebbe potuto considerarsi compatibile con le previsioni dello strumento urbanistico ed ha confermato, anche a seguito delle modifiche progettuali intervenute, il proprio orientamento negativo segnalando la non idoneità del sito prescelto - a destinazione prevalentemente residenziale - per la collocazione di un edificio industriale.

Anche ARPAT - che ha fornito un contributo istruttorio in sede di VIA per la coltivazione del giacimento di anidride carbonica - ha osservato come l'indicazione di due siti alternativi effettuata dalla società proponente non potesse considerarsi conforme alla legge dovendo lo studio di impatto ambientale fondarsi su un progetto definitivo dell'opera da eseguire.

In conclusione si ricorda che tutti i partecipanti alla conferenza dei servizi hanno infine convenuto sulla valutazione favorevole circa la compatibilità ambientale del progetto, seppure subordinatamente al rispetto di una serie di prescrizioni.

2.5.3 Edilizia residenziale pubblica

Si da conto di un quesito proposto in merito alla corretta interpretazione ed applicazione delle norme della legge regionale di

disciplina dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. In particolare il problema si è posto in conseguenza delle determinazioni assunte da un'amministrazione comunale che ha sostanzialmente modificato – a seguito di variazioni intervenute nella composizione del nucleo familiare tra il momento del bando e quello dell'effettiva assegnazione dell'alloggio - l'ordine di graduatoria determinato sulla base del punteggio acquisito con la partecipazione alla selezione.

Si ricorda che, a tal proposito, vale la regola generale in base alla quale l'assegnazione degli alloggi avviene secondo l'ordine stabilito con l'approvazione della graduatoria definitiva. A tale principio fa tuttavia eccezione il vincolo che impone all'amministrazione di tener conto della composizione del nucleo familiare al momento di procedere all'attribuzione dell'alloggio medesimo. E se per un verso appare ragionevole ritenere che in fase di assegnazione non si possa modificare l'ordine di scelta in ragione di fatti intervenuti dopo la formazione della graduatoria, per altro verso si deve tuttavia considerare che il Comune non può neppure ignorare le variazioni verificatesi nella composizione del nucleo familiare di uno o più tra gli aventi diritto.

Si tratta, evidentemente, di due interessi contrapposti che devono essere bilanciati sulla base delle indicazioni che si possono ricavare da un'interpretazione logica e sistematica della legge. Ed in questo senso è utile distinguere tra il diritto acquisito all'assegnazione dell'alloggio e la possibilità di vedersi riconosciuto un titolo di precedenza nella scelta dell'alloggio tra quelli disponibili.

L'art. 5 della L.R. 96/96 precisa cosa deve intendersi per nucleo familiare: ne fanno parte il convivente more uxorio, gli ascendenti, i discendenti ed i collaterali sino al terzo grado purché la stabile convivenza con il richiedente abbia avuto inizio due anni prima della data di pubblicazione del bando di concorso e sia dimostrata nelle forme di legge. Di incerta interpretazione è invece il successivo quarto comma che esclude che la citata disposizione possa trovare applicazione "ai figli conviventi coniugati ovvero alle nuove coppie formatesi prima della consegna degli alloggi, che partecipano in modo autonomo al bando". Norma il cui contenuto non è del tutto chiaro in quanto se può avere significato per consentire ai figli conviventi coniugati di non essere esclusi, in quanto parte di altro nucleo familiare, dalla partecipazione ad un bando di selezione, diviene nebulosa relativamente alla considerazione delle opportunità concesse alle coppie di nuova formazione al momento della consegna degli alloggi posto che non avrebbe senso in questo caso ipotizzare una partecipazione autonoma ad un bando la cui selezione è già scaduta.

L'art. 6 della L.R. 96/96 precisa inoltre che nella domanda di partecipazione al bando deve essere indicata – tra l'altro – la

composizione del nucleo familiare, con i dati anagrafici, di lavoro e di reddito di ciascun componente. Anche nella procedura di formazione della graduatoria (art. 10) è disposto che la Commissione decida sulle opposizioni presentate purché queste siano relative a condizioni soggettive ed oggettive possedute alla data di pubblicazione del bando e dichiarate nella domanda. Si tiene conto solo – e proprio la natura eccezionale della disposizione conferma la diversità della regola – del provvedimento esecutivo di sfratto intervenuto dopo la presentazione della domanda e comunque prima della decorrenza del termine stabilito per l'opposizione.

Pertanto, in riferimento alla procedura per l'acquisizione del diritto appare chiaro che la priorità nell'assegnazione degli alloggi debba essere garantita sulla base dell'ordine stabilito nella graduatoria definitiva e, in generale, che non si possa tener conto, per alterarne l'ordine, delle modificazioni successivamente intervenute nella composizione del nucleo familiare.

Ma questo è solo uno dei profili di esame in quanto, il primo comma dell'art. 13 precisa che l'assegnazione avviene – oltre che in base all'ordine della graduatoria definitiva – anche tenuto conto della superficie di ciascun alloggio in relazione alla consistenza, a quel momento, del nucleo familiare dell'assegnatario.

In altri termini è necessario distinguere tra la priorità acquisita nel riconoscimento di un diritto ad ottenere l'assegnazione dell'alloggio e la possibilità di scegliere con precedenza un appartamento piuttosto che un altro. La concreta assegnazione, in effetti, deve tener conto – e non potrebbe essere altrimenti – delle dimensioni dell'alloggio in riferimento alla consistenza del nucleo familiare di ciascun assegnatario al momento della consegna delle chiavi.

Per la valutazione del nucleo familiare si deve tuttavia tener presente che solo in riferimento ai soggetti indicati nella prima parte del secondo comma dell'art. 5 (coniugi, figli legittimi, naturali, riconosciuti ed adottivi e affiliati con loro conviventi) si può verificare un accrescimento naturale utile ai fini dell'assegnazione di un alloggio di maggiori dimensioni.

In conclusione, la regola generale rimane quella dell'ordine di graduatoria e ad essa è possibile derogare – ai sensi dell'art. 13 - solo in mancanza di nuclei familiari adeguati agli standards abitativi definiti dalla legge: in questo caso è possibile assegnare un alloggio di dimensioni maggiori ma sempre seguendo l'ordine della graduatoria definitiva.

2.6 Controlli sostitutivi

Sono 9 le pratiche attivate nel corso dell'anno in riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico dall'art. 136 TUELL. Come già chiarito in occasione delle ultime relazioni il dato di sintesi - ormai stabilizzato su percentuali decisamente inferiori rispetto al recente passato - risente in modo evidente dell'incertezza creatasi in conseguenza delle pronunce della Corte Costituzionale e della volontà, più o meno esplicita, del legislatore nazionale di eliminare anche l'ultimo fondamento normativo con il quale è stato attribuito il potere sostitutivo al Difensore civico regionale.

Come noto, in effetti, la Regione Toscana ha già sostanzialmente definito il proprio orientamento al riguardo cancellando in sequenza ogni disposizione sulla quale si fondava il suddetto potere. In particolare si ricorda l'abrogazione delle norme della L.R. 2/02 (in tema di finanza locale) e il trasferimento alla presidenza della giunta regionale delle residue attribuzioni in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi in materia di edilizia (per mancato rispetto dei termini di definizione delle procedure inerenti il rilascio dei permessi di costruire).

Ragionando in termini giuridici si può sinteticamente affermare che, allo stato attuale, sembra prevalere un orientamento di principio per cui il Difensore civico, non essendo un organo di governo, non può esercitare poteri sostitutivi, senza tuttavia che si sia contestualmente provveduto a revisionare la legislazione che tali poteri attribuisce. L'incertezza che ne è derivata non solo ha di fatto sottratto al Difensore civico regionale un potere sino ad ora esercitato con risultati significativi, ma soprattutto ha inibito la prosecuzione dell'attività di informazione indispensabile per favorire la conoscenza da parte dei cittadini dei mezzi di tutela a loro disposizione.

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

Appare dunque in tutta evidenza l'opportunità di un chiarimento definitivo da parte del legislatore per non lasciare i cittadini - e prima ancora il Difensore civico - nell'incertezza circa la legittimità dell'esercizio di un potere che per un verso si

configura in termini di doverosità (e non di mera discrezionalità) e per altro verso appare in contrasto con il principio di diritto sopra ricordato ed enunciato in più occasioni dalla Corte Costituzionale.

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

Premesse queste considerazioni di carattere generale, veniamo ora ad una sintetica esposizione della casistica degli interventi effettuati nel corso dell'anno.

Due richieste sono state presentate per i permessi di costruire, una per assicurare l'esecuzione di una sentenza del TAR, una per ottenere il pagamento di una retribuzione da parte di un ente locale e, ancora una volta, una per garantire la consegna delle infrastrutture idriche alla società di gestione.

Relativamente a quest'ultimo problema si rileva come la questione presenti numerose analogie con altre già trattate in precedenza considerato che l'istanza di nomina del commissario ad acta era diretta ad assicurare al gestore unico - conformemente a quanto previsto dalla convenzione di affidamento sottoscritta dalle amministrazioni comprese nell'Ambito - la possibilità di erogare il servizio acquisendo la disponibilità degli impianti e delle infrastrutture idriche a ciò funzionali.

Ancora una volta è stata richiamata – a giustificazione della mancata consegna degli impianti – la norma (art. 148, comma 5, D.Lgs. 152/2006) che consente la sottoscrizione di una convenzione tra il Comune e l'Autorità di Ambito per il mantenimento della gestione in economia del servizio. Tale disposizione, fatta salva la partecipazione obbligatoria all'AATO di tutti gli enti locali, consente l'adesione facoltativa alla gestione unica del servizio idrico integrato ai Comuni a condizione che abbiano una popolazione inferiore a 1000 abitanti, che siano inclusi nel territorio delle comunità montane e che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dalla amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune.

In tali ipotesi è previsto che l'Autorità di ambito eserciti funzioni di regolazione e controllo e che, previo accordo di programma, venga stipulato apposito contratto di servizio per la definizione dei criteri e delle modalità per la partecipazione del Comune ad iniziative promosse dall'AATO.

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

sostituzione nelle procedure di nomina dei difensori civici degli enti locali. Conseguenza piuttosto evidente dell'applicazione dei principi individuati nella sentenza del Consiglio di Stato del 2 ottobre 2006 (V sezione, n. 5706) con la quale, tra l'altro, è stato chiarito che la facoltà di nomina del Difensore civico prevista dal TUEELL diviene un vero e proprio obbligo nel caso in cui l'Ente locale, nell'esercizio della propria autonomia di determinazione, abbia espressamente previsto nello Statuto l'istituzione del Difensore civico. In altri termini, è con lo strumento statutario che comuni e provincie esercitano la propria facoltà, rimanendo successivamente vincolati quanto meno in ordine alla necessità di attivazione del Difensore civico, pur se manca in ogni caso la previsione di un termine certo entro il quale provvedere.

Di conseguenza, a fronte di una richiesta di intervento sostitutivo è preliminarmente necessario accertare la sussistenza dei presupposti normativi idonei a configurare un'ipotesi di comportamento omissivo rispetto ad un atto obbligatorio per legge. Omissione che, per quanto chiarito, è ravvisabile solo nel caso in cui l'Ente locale abbia espressamente previsto – e non in termini di mera eventualità – l'istituzione del Difensore civico all'interno del proprio Statuto.

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

Vediamo dunque in cosa consiste la sostituzione per interventi diretti alla nomina del difensore civico. A tal proposito è opportuno tener presente che non esiste – in mancanza di una normativa quadro sull'istituto – una regola generale di disciplina della procedura di nomina e che di conseguenza ciascun ente sceglie autonomamente le modalità che ritiene più opportune. Nella generalità dei casi, l'iter prevede una preselezione di nominativi – e quindi un bando di concorso – da sottoporre all'attenzione del Consiglio per la successiva individuazione del candidato ritenuto più idoneo.

Si sovrappongono dunque due fasi di diversa natura e finalità: la prima consente all'ente di raccogliere le candidature dei soggetti potenzialmente interessati e di selezionarle sulla base di una serie di parametri preventivamente individuati con il bando di concorso (che stabilisce caratteristiche, ordine di priorità dei titoli, incompatibilità ecc...); la seconda attribuisce all'organo assembleare la titolarità della scelta finale sulla base di una

preselezione – più o meno articolata – tra i soggetti in possesso dei requisiti.

La prima fase ha carattere eminentemente amministrativo e quindi ad essa è possibile applicare le regole generali sul giusto procedimento. La seconda fase, al contrario, risulta fortemente caratterizzata sotto il profilo politico in quanto rimette alla libera determinazione del Consiglio la decisione sulla persona da nominare, seppure scelta all'interno della lista dei soggetti che hanno espresso la propria disponibilità al riguardo.

Risulta allora evidente come l'intervento sostitutivo dell'Ufficio regionale debba articolarsi diversamente a seconda della tipologia di adempimento che viene omesso. In particolare, la richiesta di nomina del commissario ad acta può riguardare l'attivazione dell'iter procedimentale (ad esempio nel caso in cui il Comune, pur in presenza di una esplicita previsione statutaria, non abbia mai avviato una procedura di selezione) oppure essere diretta a garantire che una procedura già avviata sia portata a conclusione (ipotesi che ricorre quando la selezione è stata effettuata ma l'assemblea non ha deliberato la nomina).

Nel primo caso l'intervento sostitutivo è finalizzato alla predisposizione dei bandi di gara, alla determinazione dei criteri di selezione, all'esame delle candidature presentate ovvero, in generale, al compimento di tutte le fasi di carattere puramente amministrativo.

Nel secondo caso – certamente più delicato – l'eventuale nomina del commissario ad acta potrà arrivare ad assicurare l'iscrizione della votazione all'ordine del giorno dell'assemblea ma non certo, si ritiene, la nomina diretta in luogo e per conto del Consiglio dell'ente locale. Tale ultima fase è importante che rimanga comunque nella discrezionalità dell'assemblea elettiva anche se in tal modo è evidente il rischio che non si trovi un accordo sull'individuazione del candidato più idoneo.

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

2.7 Servizi pubblici

2.7.1 Considerazioni comuni ai servizi pubblici

Ancora in evidenza i disagi degli utenti nel rapportarsi con i Gestori di servizi pubblici. In primo piano, nell'azione del Difensore civico, la volontà di assicurare ai cittadini risposte positive e in tempi brevi.

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

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

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

Manca in pratica un responsabile del procedimento.

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

Purtroppo call center e numeri verdi sono spesso scarsamente attendibili ed anche fax e raccomandate a/r spesso non hanno seguito.

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

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

In materia di Servizi pubblici è in corso l'iter della proposta di legge "Norme in materia di servizi pubblici a rilevanza economica" che, approvata dalla Giunta, dovrebbe giungere, a breve, all'esame del Consiglio regionale.

Su questa pdl è stato attivato un tavolo di concertazione con le forze sociali ed istituzionali che ha determinato la stesura di un Patto per lo Sviluppo e la qualificazione dei servizi pubblici locali.

A questo tavolo di concertazione l'Ufficio ha partecipato in maniera indiretta mediante l'invio di una serie di osservazioni integrative concernenti in particolare:

- La specificazione degli strumenti contrattuali e la loro scala gerarchica, tenuto conto che dall'esperienza diretta avuta con gli utenti si rileva che spesso non hanno alcuna consapevolezza del rapporto formale e giuridico che li lega con i gestori e che spesso può risultare controverso il rapporto gerarchico esistente tra la Carta del servizio e il contratto di servizio (contratto di servizio: rapporto tra il Gestore e l'Ente; contratto di fornitura: rapporto tra l'Ente e l'utente);
- La definizione della Carta del servizio quale strumento fondamentale di qualificazione ed ottimizzazione del rendimento della gestione e della valorizzazione dei servizi pubblici, al fine di sottolineare la sua centralità, necessità e prevalenza rispetto agli altri documenti contrattuali nonché una serie di indicazioni minime in materia di inoltro dei reclami da parte degli utenti, soprattutto la previsione di forme di indennizzo in caso di mancata risposta nei termini, e di pubblicità e diffusione.
- La previsione del Garante dei servizi pubblici nella persona del Difensore civico regionale con la funzione di verificare disfunzioni, irregolarità, o qualsiasi comportamento tenuto dai soggetti gestori dei servizi che tende ad incrinare il rapporto instauratosi più in generale con il Patto per la qualificazione e lo sviluppo dei servizi. La figura del Garante si inserisce tra gli istituti di tutela dell'utenza e si raccorda anche con l'Osservatorio e con le singole commissioni conciliative che verranno istituite, ma rappresenta la figura centrale di riferimento della tutela dell'utente

2.7.2 Telefonia

Nel 2007 sono state aperte 125 pratiche in questo settore. I reclami pervenuti riguardano la telefonia fissa, in particolare 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.

Sono molto aumentate nel loro complesso le pratiche aperte e considerevole è stato 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.

Ciò è avvenuto in tutti quei casi che vedono coinvolti più Gestori o che presentano caratteristiche di conflittualità tali da scoraggiare una mediazione, che comunque richiede dei tempi che rischiano di dilatare ancor di più le attese e deludere l'aspettativa degli utenti ad una rapida definizione del disservizio lamentato. Tra

i disservizi segnalati con più frequenza quelli relativi al malfunzionamento della linea adsl, gli erronei addebiti per servizi cessati o non richiesti, le mancate attivazioni di servizi invece richiesti con però l'addebito dei relativi costi in bolletta, la mancata attivazione di Alice flat e in suo luogo Alice free, il passaggio da un Gestore all'altro in difetto di volontà espressa in tal senso.

All'Autorità Garante per le comunicazioni è stato segnalato il caso di un utente toscano che ha lamentato di avere ricevuto numerose telefonate da un gestore, tese a ottenere il consenso al passaggio da un gestore all'altro appunto. Nonostante i ripetuti e insistiti solleciti (circostanza per la quale è stata lasciata alla valutazione dell'Autorità se ritenga opportuno investire del problema il Garante per la privacy sotto questo profilo), tale consenso non è mai stato accordato, e per poter tornare al gestore iniziale l'utente ha dovuto pagare i costi di riallaccio di circa 200 euro. Ciò pur non avendo in alcun modo dato impulso alla suddetta variazione.

Tuttavia il problema si era riproposto, avendo il gestore iniziale comunicato all'utente di avere disposto il passaggio ad altro ed ulteriormente diverso gestore, senza però che neppure stavolta vi fosse richiesta alcuna al riguardo. E' stato chiesto perciò di accertare in base a cosa i predetti servizi siano stati attivati, nonostante difettesse una richiesta in tal senso del cliente.

E' stato chiesto al riguardo di conoscere se e quali iniziative siano state intraprese per impedire questi fenomeni, continuando a pervenire a quest'ufficio segnalazioni riguardanti addebiti relativi a servizi telefonici attivati in assenza di qualsiasi formalità.

Essendo questa segnalazione analoga a molte altre di recente pervenute, è stato chiesto di essere informati circa il fenomeno in atto, necessitando a ns. avviso interventi 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 riveli scorretto.

Al cittadino è stato suggerito di valutare l'opportunità di avviare una procedura per l'esperimento di un tentativo di conciliazione attraverso cui chiedere il rimborso di quanto indebitamente versato ed un eventuale risarcimento del danno.

Alcuni cittadini si sono qui rivolti lamentando come, benché avessero sporto denuncia al Commissariato di P.S. o alla Polizia Postale, denuncia poi trasmessa in copia al Gestore con lettera raccomandata unitamente al parziale pagamento delle fatture contestate, fosse loro pervenuta dal Gestore comunicazione con la quale veniva confermata la regolarità degli addebiti, anche di quelli denunciati, con la richiesta di saldare proprio quegli importi pena il distacco della linea.

Sono pervenute segnalazioni da parte di utenti circa la richiesta di società di recupero crediti per il pagamento integrale delle fatture.

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

2.7.3 Acqua

Nel 2007 sono state aperte in questo settore 103 pratiche.

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

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 mc. consumati è praticamente privo di significato.

Stessa cosa dicasi per la dicitura lettura attuale, priva di un riferimento temporale.

Solo telefonicamente gli utenti in casi del genere riescono a sapere quale sia la data precedente e quella attuale che si riferisce ai valori in fattura.

Talvolta mancano indicazioni relative al tipo di lettura, se effettiva, presunta o da utente.

In una circostanza, cinque mesi sarebbero intercorsi tra una lettura e l'altra, anche se sulla fattura si leggeva che il periodo di fatturazione è trimestrale.

Questo ha comportato per gli utenti la svantaggiosa applicazione di fasce tariffarie più onerose, dato che i consumi di 5 mesi si concentravano su soli 3 mesi, col risultato di bollette più che raddoppiate secondo il criterio dei consumi pro-die.

L'ufficio è intervenuto chiedendo che le fatture di futura emissione fossero coerenti con un intervallo temporale di un trimestre e con la sospensione delle fatture contestate, provvedendo alla contestuale determinazione del conguaglio.

E' stato quindi rinnovato l'invito ad inserire nelle fatture i dati necessari a consentire i dovuti riscontri agli utenti, secondo quanto già in passato suggerito dalla Autorità di Ambito su sollecitazione del Difensore civico.

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

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.

Appare pertanto problematica la rilevazione dei consumi effettuata da una ditta "letturista" che li ripartisce, se poi ciascun condomino non è al riparo da possibili sospensioni della fornitura.

Permangono dunque le perplessità più volte espresse in ordine alla legittimità del potere di sospendere la fornitura nell'ipotesi di un solo condomino moroso.

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

Molti utenti hanno lamentato il verificarsi di problemi inerenti l'erogazione dell'acqua potabile.

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 interruzioni del servizio idrico anche per periodi superiori alle 24 ore consecutive.

Pur essendo consapevoli dei problemi che derivano da crisi idriche purtroppo sempre più ricorrenti, una delle ragioni della scarsità idrica viene individuata nelle frequenti rotture della rete di distribuzione.

Spesso è stata posta all'attenzione del Garante l'opportunità di indennizzare gli utenti per disservizi di tale gravità reiterati nel tempo, 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.

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

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

Relativamente ai reclami, da segnalare il forte incremento dell'attività della Commissione mista conciliativa presieduta dal Difensore civico, che nel 2007 ha esaminato 111 reclami contro i 60 del 2006.

In calo i casi di fatture emesse calcolate senza che il gestore abbia mai durante l'anno rilevato le letture effettive dei contatori.

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

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

Perplessità sono state 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'iniquità 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.

Frequenti risultano essere le mancate risposte a reclami da parte dei gestori.

Si sono rivolti a quest'ufficio alcuni utenti contestando gli addebiti in fattura di aumenti tariffari retroattivi.

Gli utenti evidenziano altresì come nel momento in cui il servizio viene erogato essi non ne conoscano il costo. Sembrando la questione fondata, oltre che alla luce della giurisprudenza anche rispetto ai principi di diritto, è stato chiesto di sapere sulla base di quale norma di legge gli aumenti tariffari possano avere applicazione retroattiva.

Infatti l'Autorità di Ambito nr. 3 con deliberazione n.2 del 11/7/2007 ha approvato le nuove tariffe, con decorrenza dal 1° gennaio 2007.

Quest'ufficio ritiene che ogni utente debba conoscere con certezza i costi di un bene primario quale è l'acqua e che a ciò sia tenuto il gestore in osservanza del principio di trasparenza.

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

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

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

2.7.4 Energia elettrica

Sensibile aumento dei reclami, (nel 2007 sono state aperte 43 pratiche) in larghissima parte dovuti a conguagli di importo considerevole, a seguito della sostituzione tardiva dei contatori meccanici con quelli di tipo elettronico.

Spesso è accaduto che non sia stata effettuata la lettura dei contatori per molto tempo e che al momento della sostituzione dei contatori l'utente non fosse presente. In tal modo, in pochi hanno potuto prendere nota dei kWh consumati.

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

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

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

Relativamente a quest'ultimo punto, la recente giurisprudenza dei Giudici di Pace sembra concorde.

Alcune sentenze, tra le quali cito la nr. 548 del 19/4/2006 del GdP di Crotone e la nr. 630 del GdP di Tivoli del 12/7/2007, nella parte relativa ai motivi della decisione, argomentano affermando che l'Enel ha l'onere di effettuare periodicamente il rilevamento effettivo del consumo per accertare la presenza di eventuali conguagli per consumi superiori a quelli preventivati o di eventuali crediti dell'utente per aver pagato consumi superiori a quelli effettivi, onere che secondo codesta Autorità la società erogatrice dovrebbe svolgere con cadenza annuale.

Inoltre, in analoga materia relativa a contratto di somministrazione di utenza telefonica la giurisprudenza ha stabilito che incombe al gestore dimostrare la corrispondenza tra il dato fornito dal contatore e il dato trascritto nella fattura (Cassazione civile, sez. III, 2 dicembre 2002, n. 17041).

Dal sito internet dell'Autorità si rileva un sensibile aumento di contestazioni che riguardano le fatturazioni, originate dalla emissione di conguagli elevati in esito alla sostituzione dei misuratori tradizionali con quelli telegestiti su punti di consegna non letti da tempo. Dalle 250 segnalazioni del periodo maggio 2005/marzo 2006 si è passati a 408 segnalazioni del periodo maggio 2006/marzo 2007.

E' stato perciò chiesto all'Autorità di conoscere i dati relativi al numero dei casi in Toscana in cui non si è proceduto da parte di Enel a rilevamenti almeno annuali nel corso del periodo 2001/2006, per meglio comprendere l'incidenza di un fenomeno che pare proprio assai frequente ed esteso sull'intero territorio nazionale.

Siamo in attesa di conoscere i dati.

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

Con delibera 156/07 e, successivamente, con delibera 237/07 l'Autorità per l'energia elettrica ha sospeso a far data dal 30/6/2007 le opzioni tariffarie biorarie.

Di tale sospensione il fornitore è stato tenuto a dare preventiva comunicazione.

La stessa tipologia tariffaria è stata reintrodotta dal 1° ottobre 2007, con una variazione non di poco conto.

Infatti, per i clienti domestici che in precedenza avevano aderito ad una opzione bioraria era previsto un sistema di "rete di protezione" in modo tale da garantire al cliente stesso di non pagare mai più di quanto previsto dalle tariffe D2 o D3.

Le nuove condizioni biorarie standard per i clienti domestici non hanno questa rete di protezione.

Di conseguenza, qualora i consumi dei clienti siano concentrati prevalentemente nella fascia F1 (quella che va dalle 8 alle 19), i medesimi clienti potrebbero trovarsi a sostenere una spesa maggiore di quella che avrebbero sostenuto con l'applicazione di un prezzo non differenziato per fasce.

2.7.5 Trasporti

Le pratiche aperte in questo settore sono state 38.

Quello del trasporto ferroviario è infatti il settore dei servizi pubblici dove con maggior frequenza si registrano sfoghi che non sfociano poi in reclami formali e che vanno ad aggiungersi ad altre segnalazioni, riguardanti i medesimi disservizi, tutte univoche nella loro descrizione.

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

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

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

Tale danno è stato individuato nell'impedimento subito al compimento di attività proprie. La giurisprudenza di merito, specie quella dei Giudici di pace, appare particolarmente sensibile al tema in questione.

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

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

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

2.7.6 Poste

Le istanze pervenute nel 2007 sono state 19.

Eliminata la difficoltà dell'Ufficio ad ottenere risposte ai reclami in tempi brevi, poichè è stata individuata una persona con la quale rapportarsi.

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

La qual cosa ha costretto a prendere due autobus, perdendo tempo prima alla fermata e dopo agli sportelli. Alle prese con il traffico cittadino chi si reca in auto, oltre che con lo stress che ne deriva.

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

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

Si sono poi rivolti all'Ufficio alcuni cittadini segnalando la mancata consegna della corrispondenza per più giorni, senza che fosse dato sapere quando la distribuzione di essa sarebbe ripresa.

In un caso, si è lamentata la mancata accettazione di una autocertificazione del proprio codice fiscale presso uno sportello, allo scopo di acquistare una carta prepagata Postepay, non avendo con sé l'apposito tesserino.

Il DPR 445/2000, recante Disposizioni sulla semplificazione della documentazione amministrativa, prevede anche per il codice fiscale (art. 46, lett.q) la possibilità che venga prodotta una dichiarazione sostitutiva della certificazione del possesso e del numero del codice fiscale.

Una pratica di particolare interesse ha riguardato le spese di ammortamento per sottrazione di vaglia postale.

Per poter entrare in possesso della somma di un vaglia postale trasferibile smarrito, distrutto o sottratto è necessario, ai sensi dell'art. 6 del DPR 144/2001 "Regolamento recante norme sui servizi di Banco Posta", secondo cui "ai vaglia postali si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni applicabili all'assegno circolare", porre in essere una procedura di ammortamento molto complicata (è necessario un Decreto del Presidente del Tribunale da pubblicarsi sulla G.U.) ed onerosa, il cui costo, spesso, tende ad azzerare la somma da incassare.

Data questa situazione normativa che legittima, al momento, il comportamento tenuto dalle Poste, l'Ufficio ha fatto una segnalazione circa il foglio informativo redatto ai sensi della nuova normativa in materia di trasparenza nel sistema bancario e creditizio.

Infatti, nella sezione dedicata ai principali rischi (generici e specifici) del servizio si sottolinea l'importanza di conservare con cura la ricevuta consegnata al cliente al termine dell'operazione, perché in caso di smarrimento, distruzione o sottrazione costituisce l'unico documento che fa fede, fino a prova contraria, della somma versata.

L'Ufficio ha sottolineato a Poste Italiane come, accanto a questa precisazione, sarebbe opportuno richiamare l'attenzione anche all'ipotesi in oggetto in quanto la sottrazione, perdita o distruzione del vaglia con la relativa procedura da eseguire per rientrare in possesso della somma è un rischio ben presente di cui gli utenti devono essere completamente informati, tanto più che anche in questo caso si distingue tra vaglia postale trasferibile e non trasferibile e per quest'ultimo non si pone il problema in questione.

In sostanza, come si è ritenuto opportuno soffermare l'attenzione sulla conservazione con cura della ricevuta, così si dovrebbe fare anche in relazione al caso di smarrimento,

sottrazione e distruzione rendendo edotti i clienti del rischio specifico cui vanno incontro.

Ebbene, Poste Italiane ha recepito totalmente questo nostro suggerimento provvedendo a modificare nel senso suddetto il foglio informativo.

2.7.7 Gas

I reclami pervenuti, pari a 18 pratiche aperte, hanno riguardato in prevalenza il Servizio Clienti del Gestore.

Si tratta di contestazioni relative a mancate risposte a reclami come pure critiche rispetto all'operato di alcuni operatori, sotto il profilo della cortesia verso i clienti.

Confermata la difficoltà ad ottenere risposte in tempi brevi e dunque ritardi nel riscontrare i reclami.

Alcuni reclami hanno riguardato la mancata attivazione della domiciliazione bancaria delle fatture, per la quale sono in corso due pratiche.

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

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

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

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

Sembra cioè ragionevole ritenere che solo quando gli impianti di riscaldamento sono in funzione è praticamente impossibile quantificare i diversi utilizzi, per la mancanza di distinti contatori.

Viceversa, nel periodo estivo, le necessità e i divieti di legge, non consentono di assoggettare quei consumi alla maggiore aliquota.

2.8 Pubblico impiego e previdenza

2.8.1 Casistica generale

Nel 2007 sono state aperte 85 pratiche in materia di pubblico impiego. Di queste, 65 hanno avuto per oggetto la trattazione di problematiche inerenti più particolarmente la fase della genesi del rapporto di lavoro, quindi le assunzioni o, più in generale, tutte le questioni inerenti modifiche al rapporto medesimo, come l'attribuzione di determinate mansioni e le procedure di mobilità. In questo numero di pratiche sono da annoverare anche quelle aperte per le questioni sorte nella formazione delle graduatorie degli iscritti negli elenchi anagrafici dei centri per l'impiego in occasione di concorsi pubblici banditi dagli enti locali. Sono state trattate anche pratiche relative all'attribuzione di cattedre agli insegnanti di scuola secondaria superiore, alcune delle quali sono tutt'ora in corso.

Le restanti pratiche hanno avuto a oggetto problematiche previdenziali, quali l'infortunistica sul lavoro, la contribuzione previdenziale, la ricongiunzione dei periodi assicurativi, il trattamento di quiescenza, l'applicazione dell'istituto del congedo per maternità.

2.8.2 Stabilizzazione del precariato

Nel corso di quest'anno, hanno prodotto rilevanti conseguenze le disposizioni inserite nella legge n.296 del 27 dicembre 2006, legge finanziaria 2007, concernenti le misure contro la "precarietà" nel pubblico impiego. In particolare, il comma 519 dell'art. 1 prevede la stabilizzazione del personale pubblico non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, purché assunto mediante procedura di natura concorsuale. Per il triennio 2007-2009 si prevede poi che le pubbliche amministrazioni che procedano all'assunzione di personale a tempo determinato, nei limiti previsti dalla legge, nel bandire le prove selettive riservino una quota di almeno il 60 per cento a favore di soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno.

Il provvedimento è stato successivamente illustrato da una Direttiva del Ministro per le Riforme e Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni, che ha chiarito i presupposti e gli scopi della normativa, primo o passo verso una progressiva riduzione, oltre che del precariato, anche della "esternalizzazione" delle attività che costituiscono esigenze non temporanee ma permanenti della PA.

E' noto che rilevanti conseguenze della suddetta previsione normativa, almeno per quanto riguarda la realtà lavorativa toscana alla nostra attenzione, si sono ampiamente riscontrate nel corso del 2007. Proprio in conseguenza di tali previsioni legislative, si è verificata la cosiddetta "stabilizzazione" dei lavoratori in condizione di precarietà, sia nell'ambito della Regione Toscana, sia nell'ambito degli enti locali. Ed era prevedibile che, con la attuazione delle previsioni del legislatore statale a livello locale, potessero nascere controversie, delle quali l'ufficio della difesa civica si è trovato investito.

La Regione Toscana ha emanato la legge n.27 del 3 maggio 2007 ("Misure di razionalizzazione delle spese per il personale. Modifiche alla legge regionale n.44/2993 - ordinamento e struttura operativa della Regione - Modifiche alla legge regionale n .26/2000 - riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale"). Il testo all'art. 8 ha previsto che la Regione e gli enti di cui all'art. 50 dello Statuto (enti, aziende, agenzie e altri organismi pubblici dipendenti, istituiti e ordinati con legge regionale) potessero, nel triennio 2007-2009, stabilizzare: personale non dirigenziale che fosse stato in servizio a tempo determinato alla data del 31/12/2006 da almeno tre anni nel quinquennio anteriore a tale data (comma 1 lett.a); personale non dirigenziale in servizio alla medesima data che avesse maturato il requisito dei tre anni in forza di contratti stipulati anteriormente alla data del 29/09/2006 (comma 1 lett.b); personale non dirigenziale che avesse prestato servizio almeno tre anni nel quinquennio anteriore al 31 dicembre 2006 (comma 1 lett.c). Condizione, tra le altre, per la immissione in ruolo, comune a tutti questi casi, era che il personale interessato fosse a suo tempo stato assunto a seguito di procedure selettive per titoli o esami (comma 2).

L'art. 9 ha previsto per il medesimo triennio che, qualora Regione ed enti di cui all'art. 50 dello Statuto bandiscano prove selettive per l'assunzione di personale a tempo determinato, debbano riservare una quota non inferiore al 60 per cento dei posti a soggetti coi quali abbiano stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa per almeno un anno prima del 29 settembre 2006.

La procedura selettiva per la Regione, riferita ai soggetti coi requisiti di cui all'art. 8, è stata avviata con Avviso allegato al

Decreto dirigenziale n. 2195 del 15 maggio 2007, pubblicato sul BURT il 23 maggio 2007.

Le problematiche portate all'attenzione della difesa civica sono state, in un primo tempo, sollevate da coloro i quali, da anni posizionatisi tra gli idonei nelle graduatorie formatesi a seguito di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, sono ancora in attesa di essere assunti. Il dato che è stato più di tutti lamentato è che a tali soggetti, giudicati a suo tempo idonei all'inserimento in graduatoria è parso profondamente lesivo della propria aspettativa di assunzione (e ancor più del principio costituzionale in forza del quale al pubblico impiego si accede mediante concorso pubblico) che fosse data la possibilità effettiva e pressoché immediata di essere assunti a coloro che avevano i requisiti per la stabilizzazione e che avevano partecipato ad una procedura per soli titoli, senza superare alcun concorso pubblico.

La Difesa civica ha spiegato la necessità di dover prendere atto dell'indirizzo politico amministrativo espresso dal legislatore regionale e, prima ancora, dallo Stato in tema di stabilizzazioni del precariato.

E' poi risultato che sono stati assunti lavoratori anche dalle graduatorie a tempo indeterminato, ed è inoltre stata prorogata la loro validità.

Una ulteriore problematica concernente la vicenda della stabilizzazione ha riguardato la verifica del possesso dei requisiti previsti e, in difetto, la esclusione di alcuni aspiranti.

In particolare, è stata portata alla nostra attenzione la esclusione di una dipendente in servizio al 31 dicembre 2006, la quale aveva stipulato in data 12.4.2006 contratto di lavoro a tempo determinato per la durata di un anno (dal 2.5.2006 al 1.5.2007). A tale contratto, in data 16.4.2007 era seguita una proroga, per la durata di due anni, ossia fino al 1.5.2009. L'interessata, effettuando la domanda, aveva barrato la relativa casella del modulo di istanza allegato all'Avviso, ritenendo di essere in possesso del requisito di cui al punto b) dell'art. 2 dell'Avviso medesimo (riproduttivo della lett. b) comma 1 art. 8 LR 27/2007), in quanto "personale non dirigenziale in servizio alla data del 31 dicembre 2006, che maturi il requisito di cui alla lettera a) (ossia servizio da almeno tre anni, anche non continuativi) in forza di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006".

La motivazione della esclusione risultava essere la "mancanza del possesso di uno dei requisiti di cui all'art. 2 dell'Avviso".

Era evidente che, per verificare la sussistenza o meno in capo all'interessata del requisito citato, occorreva stabilire se l'atto da essa sottoscritto in data 16.4.2007 fosse da considerare un nuovo contratto, di durata biennale, oppure se tale atto non fosse

stato altro che la proroga del precedente. Nel primo caso, il requisito non si sarebbe costituito, essendo che la maturazione dei tre anni in servizio a tempo determinato sarebbero avvenuti in base a un contratto stipulato dopo il 29 settembre 2006. Nel secondo caso, il requisito si sarebbe costituito, essendo che la maturazione dei tre anni in servizio a tempo determinato sarebbe avvenuta in forza di un contratto stipulato anteriormente al 29 settembre 2006.

Risultava dalla motivazione addotta per la esclusione che si era ritenuto di considerare valida la prima delle due impostazioni ora descritte. Si era cioè ritenuto l'atto sottoscritto in data 16.4.2007 non una proroga del contratto stipulato in data 12.4.2006, ma un nuovo contratto a tutti gli effetti.

Tuttavia la difesa civica rilevò che il nuovo atto non conteneva alcun elemento novativo rispetto al contratto originario, che ne costituiva il presupposto, e del quale, peraltro, il nuovo atto aveva lo stesso numero di protocollo e si definiva esso stesso "proroga" a tutti gli effetti giuridici ed economici. Del contratto originario era mantenuta la integrale struttura in tutti i suoi elementi economici e normativi. Inoltre, non sussistendo nel contratto originario alcun impedimento circa la sua prorogabilità, ed essendone invece espressamente prevista la risoluzione di diritto alla scadenza del termine del 1.5.2007, rendeva chiaro che la proroga intervenuta il data 16.4.2007, ossia prima della scadenza di detto termine, aveva impedito la risoluzione di diritto del contratto originario, prorogandolo di due anni.

E' stata tuttavia confermata l' esclusione della istante, specificando che essa trovava fondamento nel Decreto dirigenziale di indizione della selezione, il quale recependo il contenuto dell'art. 8 della LR27/2007 aveva espressamente previsto che "la determinazione del possesso del requisito relativo al triennio di servizio a tempo determinato previsto dalle lettere a), b) e c) è effettuata con riferimento alla durata del contratto di lavoro sottoscritto e adempiuto". Per cui, dato che la proroga del contratto era comunque avvenuta dopo la data del 29 settembre 2007, il contratto a quella data sottoscritto e adempiuto era di un anno soltanto, e non integrava il requisito richiesto per accedere alla stabilizzazione.

Tale conclusione lascia diverse perplessità, poiché pare da un lato che la disposizione del decreto dirigenziale citato, specificando elementi del contratto non previsti dalla legge, ne restringa la portata; dall'altro, poiché quel contratto, stipulato il 12.4.2006, era come tale "sottoscritto e adempiuto" il 29.9.2006, ancorchè di un anno e prorogato di due in un momento successivo.

Numerose richieste di chiarimento sono state sollevate nei confronti di enti locali in occasione delle procedure indette in base alla previsione del comma 560 art. 1 della legge finanziaria per il

2007 che, come sopra ricordato, prevedeva la possibilità, per le autonomie locali che vogliono assumere a tempo determinato nel triennio 2007-2009, di istituire, nel bandire le relative prove selettive, una riserva non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti coi quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Se nella maggior parte dei casi è stato constatato che gli enti, nel porre la riserva, si attestavano sul 75 per cento, ed è stato comunicato agli istanti il fondamento normativo che consentiva agli enti di effettuare tale operazione, è stato portato alla nostra attenzione un caso in cui la riserva era stata fissata addirittura al 100 per cento.

Ora, occorre rilevare che la riserva di posti non è requisito di partecipazione a una selezione, dovendo incidere esclusivamente sulle modalità di scorrimento della graduatoria degli idonei. In altre parole, la riserva non rileva nella fase di ammissione alla procedura, ma nella fase successiva al suo espletamento, al momento della assegnazione dei posti a coloro che, hanno conseguito una posizione utile in graduatoria. Tuttavia, il bando in questione aveva istituito una riserva nella percentuale del 100%, ossia coincidente con la totalità. Tale previsione non poteva essere considerata riserva vera e propria, per sua natura incidente esclusivamente sulle modalità di scorrimento della graduatoria, ma piuttosto si traduceva di fatto, in un requisito di partecipazione al concorso. Infatti, nello stesso provvedimento dell'ente si comunicava agli istanti (che avevano fatto domanda, dato il carattere comunque pubblico della selezione) la esclusione perché "priva dei requisiti richiesti dal bando *de quo*", facendo intendere che la circostanza di essere titolare di co.co.co. era considerata alla stregua di requisito per la ammissione al concorso.

La selezione in parola, che avrebbe dovuto essere, ed era definita, pubblica, era in realtà rivolta esclusivamente non solo a favore di coloro i quali avevano già lavorato presso PPAA, ma addirittura solo a coloro che attualmente stavano lavorando in una determinata area. Si ricordi che l'art. 35 del Dlgs165/2001 (riproduttivo dell'art. 36 c.1 lett.a) Dlgs29/93, richiamato dall'art. 1 DPR 220/2001), prevede che sia garantito "in misura adeguata" l'accesso dall'esterno nelle procedure selettive per l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche. Inoltre, sebbene l'avviso di selezione sia *lex specialis* della relativa procedura, i requisiti di ammissione a procedure pubbliche sono stabiliti da norme di rango primario che non pare prevedano la possibilità di istituire la restrizione lamentata.

Si è ritenuto pertanto che la "riserva", nella percentuale del 100%, abbia fatto venir meno la qualità "pubblica" della selezione, e fosse in contrasto con l'art. 35 del Dlgs165/2001 come sopra descritto. Di questo abbiamo fornito, su richiesta, parere agli

interessati che, per loro iniziativa, hanno fatto valere la loro posizione nei confronti dell'ente di riferimento.

2.8.3 Procedure di mobilità

Nel gruppo di pratiche concernenti la mobilità, senza dubbio la questione più complessa è stata quella posta dai lavoratori delle società per azioni che gestiscono a oggi il patrimonio abitativo degli enti locali. Per tali soggetti, in forza della previsione di cui al punto 7) dell'Intesa tra Regione Toscana, ANCI Toscana e Sindacati (stipulata in data 18 dicembre 2002 per la definizione della forma contrattuale di riferimento da applicare ai dipendenti ex ATER che dovevano transitare presso i nuovi soggetti gestori Casa SpA) era stato disposto che, oltre che presso i Comuni del LODE di riferimento, i dipendenti trasferiti avrebbero potuto "fare richiesta di mobilità per altre pubbliche amministrazioni".

Tuttavia, i lavoratori interessati hanno segnalato a questo ufficio di non riuscire a trasferirsi. E ciò si verificava non solo se l'amministrazione prescelta era statale, ma anche in caso fosse un ente locale.

Nel primo caso, davanti a una apparente disponibilità dell'amministrazione statale periferica di riferimento, le Direzioni centrali rispondevano che il trasferimento non può verificarsi poiché le procedure di mobilità previste dall'art. 30 del Dgs165/2001 possono trovare applicazione solo nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del medesimo decreto.

Nel secondo caso, pur in assenza di impedimenti normativi, e anzi in presenza di una norma contrattuale che lo consentiva espressamente, di fatto non veniva accordato il trasferimento.

La Difesa civica rilevò, per quanto riguarda il primo aspetto, che è innegabile che le società per azioni partecipate – anche se per quota di maggioranza – non sono comprese nell'elenco di cui all'art. 1 comma 2 del decreto citato, trattandosi di soggetti di natura privatistica, e data la natura privata del rapporto di lavoro dei dipendenti, non essendo previsto un concorso pubblico per l'assunzione. Non può pertanto applicarsi l'art. 30 del citato decreto in favore del personale dipendente da una società per attuare la mobilità verso pubbliche amministrazioni.

Tuttavia era evidente che il caso in esame riguardava la richiesta di dipendenti che avevano a suo tempo stipulato un rapporto di lavoro, all'epoca del tutto pubblicistico nella genesi, con un ente pubblico (ATER, e prima ancora con IACP, istituto presso il quale gli interessati erano stati assunti con concorso pubblico), che per cause totalmente indipendenti dalla loro volontà hanno cessato di esistere. Pertanto, sebbene fosse indubbio che

era mutata la natura del datore e il titolo del rapporto di lavoro, non c'è stata soluzione di continuità con la genesi del rapporto, che era, e rimane, di natura pubblicistica. Se si fosse consentito al dipendente ex ATER di esercitare la facoltà prevista dall'art. 30 del decreto citato, sarebbe stata fatta salva la *ratio* della norma, che conferisce la facoltà di esercitare la mobilità volontaria presso altre amministrazioni a coloro i quali, già dipendenti dalle amministrazioni elencate al comma 2 art. 1 del decreto, tra le quali si ricorda che c'è anche l'Istituto Autonomo Case Popolari, possano far valere la genesi pubblicistica del proprio rapporto di lavoro, che senza soluzione di continuità ha visto la trasformazione del datore di lavoro.

Tale assunto risultava peraltro fatto proprio al punto 7) dell'Intesa di ridefinizione del rapporto di lavoro che, come sopra illustrato, prevede la facoltà dei dipendenti pubblici "transitati" nelle società di nuova istituzione, di fare richiesta di mobilità presso altre pubbliche amministrazioni, integrando peraltro il "consenso dell'amministrazione di appartenenza" di cui al comma 1 art. 30 del Dlgs165/2001.

Le amministrazioni statali centrali in un primo tempo hanno ribadito la loro indicazione restrittiva. Invece, la Regione ha espresso piena condivisione della nostra impostazione.

Tali indicazioni positive sono state utilizzate dai lavoratori che desideravano fare domanda di trasferimento presso le amministrazioni statali, e a maggior ragione sono state utilizzate a favore dei lavoratori delle SPA partecipate (limitatamente a coloro che erano ex ATER) che desideravano trasferirsi presso gli enti locali.

2.8.4 Formazione delle graduatorie dei Centri per l'Impiego

Nel gruppo di pratiche che hanno riguardato la formazione delle graduatorie degli iscritti negli elenchi anagrafici dei centri per l'impiego in occasione di concorsi pubblici banditi dagli enti locali, ci è stata posta una questione interpretativa che si è risolta negativamente per la ricorrente, ma che ci sembra utile segnalare.

Si tratta della lamentata riduzione del conteggio del carico della famiglia monoparentale (e quindi, in termini di punteggio, di aumento) nel caso che i figli a carico diventino maggiorenni, ma si trovino ancora al di sotto dei 26 anni. In questi casi non viene tenuto conto che l'allegato A del Regolamento Regionale n.7 del 4 febbraio 2004, considera la famiglia monoparentale al punto 3) con la attribuzione della diminuzione del doppio dei punti previsti non solo per "ogni figlio minorenni a carico", ma anche " per ogni persona a carico", e "a prescindere dal vincolo di parentela se

invalido con percentuale superiore al 66%". Col disporre la diminuzione del doppio del punteggio previsto per "ogni persona a carico", la norma fa chiaro riferimento a coloro che debbono essere considerati "a carico" ai sensi del medesimo Regolamento, tra i quali il figlio maggiorenne fino a 26 anni se disoccupato o studente, come previsto dal punto 3) lett. A) n.1 "Carico di Famiglia". Ne consegue che il punteggio di n.6 punti, attribuito per questo caso dal punto 2) lett. B n.1 "Carico di Famiglia", dovrebbe essere raddoppiato – per una diminuzione pari non a n.6, ma a n.12 punti – nel caso che il figlio maggiorenne fino a 26 anni disoccupato e studente sia, come tale, a carico di candidato disoccupato costituente famiglia monoparentale.

Invece, il punteggio per carico familiare viene applicato, quando il figlio compie 18 anni, senza tener conto della monoparentalità della famiglia. Nel proporre l'interpretazione sopra descritta, abbiamo sottolineato che non tener conto di tale dato produce a nostro avviso un effetto contrario sia alla lettera della norma che alla sua *ratio*, che esprimono ambedue la volontà della norma regionale di disporre in senso favorevole a coloro i quali, costituenti famiglia monoparentale, abbiano a carico i soggetti da considerare tali secondo la norma stessa, attribuendo loro il doppio del punteggio previsto.

2.8.5 Tutela della maternità

Una interessante questione ci è stata infine sottoposta dalla Consigliera Regionale di Parità, originata da un caso concreto del quale si era occupata, e che aveva dato spunto per un riesame delle disposizioni in tema di decorrenza *ex nunc* degli effetti del provvedimento *ex* lett. b) e c) comma 2 art. 17 art. 17 Dlgs151/2001, autorizzatorio di astensione dal lavoro per maternità a seguito del periodo di astensione obbligatoria. Nel caso concreto, il provvedimento non fu emanato se non dopo istruttoria, nell'ambito della quale fu ritenuto indispensabile acquisire preliminarmente l'accertamento tecnico della ASL.

L'interessata aveva già usufruito di astensione anticipata, e la motivazione della richiesta del prolungamento dell'astensione era in tutto analoga a quella per cui era stata autorizzata l'astensione prima del parto.

Poiché il diritto all'astensione, per disposizione di legge, decorre dalla data di emanazione del provvedimento stesso, risultò che la lavoratrice avrebbe dovuto giustificare ad altro titolo la sua astensione dal lavoro per i giorni intercorrenti tra il termine dell'astensione obbligatoria e la decorrenza del provvedimento autorizzatorio (che dovrebbe comunque, come recita la circolare Circolare congiunta Regione Toscana prot. 125/8615/22.01 e della

Direzione Regionale del Lavoro prot. 2939 del 4 marzo 2005, essere emesso in questi casi entro quattro giorni dalla ricezione dell'istanza). Segnalammo l'opportunità di introdurre una modifica nella circolare citata, per la quale si preveda espressamente che, nell'ipotesi che l'istanza per l'astensione successiva al parto segua una astensione anticipata (già istruita e autorizzata), le Direzioni Provinciali del Lavoro provvedano immediatamente alla emanazione del provvedimento all'atto della ricezione della domanda, sia nel caso questa sia già supportata dalla documentazione necessaria, sia nel caso necessiti di integrazione fatto salvo ogni accertamento successivo, in modo da garantire alle lavoratrici il diritto all'interdizione a far tempo dall'inizio del quarto mese del bambino.

La Direzione Regionale del Lavoro ha risposto alla Consigliera di parità ribadendo che il diritto alla astensione decorre dalla data del provvedimento di accoglimento, dando disposizioni perché tale provvedimento sia il più tempestivo possibile se non necessita istruttoria e, in ogni caso, non superi di sette giorni quello della ricezione dell'istanza.

2.8.6 Previdenza

Nel 2007, con 80 istanze, si è riscontrato un notevole aumento di richieste di intervento in campo previdenziale rispetto all'anno passato. Le segnalazioni pervenute sollevano problematiche inerenti inammissibili lungaggini nel fornire risposte circa l'erogazione delle pensioni, soprattutto di reversibilità, di ricostruzioni e ricongiunzioni previdenziali con conseguente ritardo nell'erogazione degli arretrati, oltre alla richiesta, dopo alcuni anni, di restituzione di somme indebitamente percepite, a volte anche importanti, legittimata dall'art. 13 comma 2 della Legge n. 412/91. Di queste richieste i cittadini hanno difficoltà a comprendere la motivazione ed il forte ritardo con il quale questa viene partecipata all'interessato. In questo campo l'intervento del Difensore civico consente di sollecitare la definizione delle pratiche e di fornire un'informazione esatta ed esauriente sulla normativa per il recupero crediti. Pochi, ma importanti, i casi legati all'erogazione di mutui ipotecari, quando l'esclusione risulti poco chiara nella procedura, con una insostenibile ricaduta economica sul cittadino richiedente. E' il caso di una persona che, proprio per una scorretta informazione fornita dall'Istituto previdenziale, ha ritirato la domanda di concessione del mutuo, perdendo così tutti i diritti, e dovendo ricorrere privatamente ad un istituto bancario per poter rispettare gli impegni assunti per l'acquisto della casa. In questo caso il Difensore civico, verificata la poca trasparenza dell'informazione da parte dell'Istituto previdenziale, che ha

frettolosamente convinto l'interessata a ritirare la domanda, è riuscito ad ottenere che l'errore fosse corretto e il mutuo, sia pure con ritardo di alcuni mesi, erogato.

Infine, su questo settore, il Difensore civico ha svolto una importante attività di informazione ai cittadini che hanno contattato l'Ufficio per avere chiarimenti in conseguenza delle tante novità in tema di pensioni e più in generale di previdenza sociale, inserite nel protocollo di riforma del Welfare del 23 luglio 2007, così come sulle modalità per usufruire del beneficio introdotto per i lavoratori del settore privato che avrebbero maturato il diritto alla pensione entro la fine dell'anno 2007.

2.9 Tributi

Nel corso dell'anno 2007 sono state aperte n.69 pratiche concernenti tributi statali (n.3), regionali (n.31), locali (n.35).

In materia di tributi statali, si è registrata una diminuzione delle pratiche (16 nel 2006) perché i cittadini che hanno problemi con l'Erario nazionale vengono indirizzati presso la Struttura del Garante del contribuente per la Regione Toscana, che, ai sensi dell'art.13 della L.212/00, ha competenza a trattare con le Amministrazioni statali.

La stessa cosa accade, al contrario, quando alcuni cittadini si rivolgono presso la suddetta Struttura per problemi con l'erario regionale: in quel caso il Garante del Contribuente li indirizza verso il nostro Ufficio.

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

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

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

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

Al di là del numero delle pratiche aperte, l'Ufficio ha soddisfatto anche numerose richieste di chiarimento telefoniche mediante la spiegazione della normativa di riferimento e una consulenza sulla necessità di intervenire formalmente oppure no.

E', infatti, partendo da questo dato e dalla situazione più volte descrittaci dal competente Settore regionale (ovvero una mole considerevole di ricorsi giurisdizionali pendenti dinanzi alle Commissioni Tributarie e di richieste di autotutela mediante la presentazione di memorie difensive stragiudiziali difficili da evadere in tempi congrui) che si sta cercando di avviare una collaborazione ancora più fitta tra gli Uffici proprio al fine di rendere più agevoli e snelli i tempi di risposta dell'Amministrazione regionale alle istanze stragiudiziali.

In questo ambito, è doveroso precisare che gran parte dei ritardi sopra citati sono dovuti ad una specie di stallo dell'attività legislativa nazionale che da un lato ha provveduto a trasferire alle singole Regioni (a partire dal 1999) ogni competenza in materia di tasse automobilistiche (senza, peraltro, operare trasferimenti di risorse umane e mezzi necessari all'espletamento della nuova funzione), dall'altro non ha generato un vero e proprio federalismo fiscale (riforma più volte discussa e più volte bloccata nel Parlamento nazionale), tale da consentire alle Regioni di legiferare autonomamente sulla materia definendo dei principi sostanziali e procedurali diversi e più confacenti alla singola realtà regionale.

Questa "ingessatura" del sistema determina la mancanza di una risposta da parte dell'Amministrazione che pone il cittadino di fronte ad uno scomodo bivio: far scadere i tempi di impugnazione dell'atto di fronte alla Commissione tributaria e sperare di ottenere ragione in via amministrativa, oppure, nelle more della risposta, procedere comunque ad impugnare.

Per cercare di ovviare a questa situazione, è allo studio del Settore regionale competente il progetto di "esternalizzare" anche una parte della fase contenziosa mediante l'apporto degli Uffici provinciali dell'ACI che, attualmente, gestiscono già la fase precontenziosa attraverso l'invio dei c.d. avvisi bonari (circa 400.000 nell'anno 2007).

Per questo motivo e per il fatto che la funzione di Garante del Contribuente regionale è poco conosciuta e sviluppata, l'Ufficio ha intenzione di avviare una ancora più stretta collaborazione con il Settore di cui sopra: l'idea di fondo è quella di potenziare e sviluppare questo ruolo di garanzia per poter fornire ai contribuenti una risposta certa e soddisfacente in tempi congrui.

E' necessario anche specificare che lo stesso art.6 della L.R. 31/05 pone un obbligo di risposta, da parte dell'Amministrazione regionale, nei confronti della richiesta avanzata dal Difensore civico in trenta giorni decorrenti dalla data di ricezione della richiesta.

Pur avendo il termine un carattere meramente ordinatorio e nonostante le varie criticità sopra richiamate, si sottolinea e si riscontra la fattiva volontà del suddetto Settore di fornire risposte sempre in tempi congrui.

Quest'anno, i casi più significativi hanno riguardato la necessità di chiarimenti della normativa, in particolare sulle esenzioni e sulle scadenze di pagamento: parecchie pratiche riguardavano proprio sanzioni per pagamenti tardivi perché non era chiaro il periodo di pagamento della tassa.

Tante richieste di chiarimento sono state fornite anche riguardo all'intera procedura di recupero coattivo di somme dovute all'Amministrazione e iscritte al ruolo.

Infatti, tanti contribuenti si sono rivolti all'Ufficio quando, ormai, avevano ricevuto la cartella di pagamento o addirittura il preavviso di fermo amministrativo.

Alcune pratiche hanno anche riguardato una attività di consulenza ed informazione sui contributi di bonifica dovuti ai singoli Consorzi, operanti sul territorio toscano in base alla L.R. 34/94, da parte dei consorziati, in particolare sulla natura giuridica dell'imposizione.

Una pratica significativa in questo settore è stata quella relativa al Comprensorio di Bonifica n.23 del Valdarno. Le funzioni di bonifica, in questo comprensorio, sono esercitate, in assenza di un Consorzio, dalla Comunità Montana del Pratomagno.

Tuttavia, questa funzione non sembra correttamente allocata.

Poiché l'art.53 della L.R.34/94 stabilisce che in assenza di Consorzi di Bonifica le funzioni di cui all'art.12 sono svolte dalle Comunità montane competenti nel territorio ma a condizione che il comprensorio ricada per intero o per una parte non inferiore al 70% nel territorio della stessa Comunità montana, per poter procedere all'attribuzione delle funzioni alla Comunità montana Pratomagno si fa riferimento all'art.14 comma 2 che prevede, appunto, una deroga al criterio territoriale sopra citato.

Tale norma infatti dispone che, per esigenze motivate, il Consiglio regionale può attribuire le competenze di più comprensori limitrofi alla Comunità montana anche in deroga alle condizioni di cui all'art.53 comma 2 e 4.

La deroga è quindi giustificata dall'aggregazione di più comprensori limitrofi che possono comportare ambiti territoriali molto vasti dove il criterio territoriale richiamato può anche non essere presente; ma non sembra riguardare il caso in questione dal momento che il comprensorio di bonifica è uno solo, il n.23, e non viene aggregato a nessun altro.

Tanto più che lo stesso comma 3 dell'art.14 prevede che "Nei comprensori nei quali non siano costituiti consorzi di bonifica, le competenze della presente legge, se non esercitate da consorzi o comunità montane limitrofe ai sensi del comma 2, sono attribuite alle Province. Qualora un comprensorio sia situato nel territorio di più Province si applicano l'art.11 comma 3 e i relativi provvedimenti attuativi".

Sulla base della ricostruzione normativa sopra descritta, le Associazioni di consumatori della Zona che si sono rivolte all'Ufficio, sono state invitate ad impugnare le cartelle di pagamento inviate dalla Comunità montana dinanzi alle Commissioni tributarie.

Nell'ambito dei tributi locali, l'ufficio è intervenuto laddove non sia presente un Difensore civico locale.

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

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

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

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

In materia di COSAP si fornisce un aggiornamento sulla pratica di ufficio aperta lo scorso anno 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 della Regione, anche a seguito di un parere fornito dall'Avvocatura regionale che confermava le perplessità sollevate dall'Ufficio del Difensore Civico, ha avviato una ricognizione sui 10 Regolamenti delle Province toscane emanati in applicazione della normativa regionale.

Per il momento soltanto le Province di Siena, Firenze e Massa-Carrara hanno fornito una risposta.

Si sottolinea, anche in questo caso, la proficua e fattiva collaborazione fra il nostro Ufficio e il Settore sopramenzionato.

2.10 Sanzioni amministrative

Anche nel corso del 2007 è proseguita l'attività di assistenza e consulenza del Difensore civico a cittadini che lamentavano di essere stati sanzionati a loro avviso ingiustamente. Il Difensore

civico regionale è intervenuto chiarendo gli aspetti generali legati all'interpretazione del Codice della Strada e talvolta segnalando la problematica (per gli aspetti di competenza e ferma la sanzione amministrativa da impugnarsi eventualmente nelle sedi opportune) al Difensore civico territorialmente competente.

In particolare al Difensore civico del Comune di Firenze è stata segnalata la problematica degli ausiliari ATAF che elevano sanzioni ai veicoli che transitano sulle corsie preferenziali senza fermarli e senza far notare la loro presenza agli automobilisti. È vero che la questione è problematica perché gli ausiliari non possono fermare i veicoli con la classica "paletta" in dotazione alle Forze dell'Ordine e che il veicolo non è tenuto a fermarsi alle segnalazioni degli ausiliari, tuttavia il trasgressore a fronte del tentativo degli ausiliari di fermarlo ragionevolmente si fermerebbe, in alcuni casi evitando una sanzione poi annullata (è il caso di una persona che esponeva regolarmente il contrassegno invalidi e che aveva titolo di transitare su quella corsia preferenziale).

È attiva una collaborazione con la Prefettura di Firenze, con cui il Difensore civico si consulta laddove la sanzione amministrativa sia frutto dell'errore scusabile del trasgressore o sussistano fondati motivi per sostenerne l'illegittimità. Nel corso del 2008 sarà valutato se estendere tale attività di collaborazione anche ad altre Prefetture.

Il Difensore civico in questo contesto ha assistito gli utenti anche nella redazione delle motivazioni per sostenere un ricorso al Prefetto o al Giudice di Pace, naturalmente rimettendo all'utente ogni scelta in merito alla presentazione del ricorso.

2.11 Procedimento amministrativo – Diritto di accesso

2.11.1 Considerazioni generali

Nel 2007 sono state aperte cinquantatre pratiche nel settore concernente il procedimento e il diritto di accesso alla documentazione amministrativa. Di queste, trentasei hanno riguardato questioni inerenti il diritto di accesso, (venti hanno avuto ad oggetto la procedura di riesame dei provvedimenti limitativi dell'accesso emanati, in base alla nuova formulazione della normativa di cui all'art. 4 art. 25 L241/90, dalla Regione, enti e aziende dipendenti, e dagli enti locali sprovvisti di difesa civica, per i quali la difesa civica regionale è quella "di ambito territoriale immediatamente superiore").

In questo settore sono state trattate anche questioni inerenti alla procedura di Denuncia di Inizio Attività e inerenti al trattamento dei dati personali.

Le pratiche concretatesi nella citata procedura di riesame hanno subito una certa flessione rispetto agli anni passati poiché il legislatore del 2005 ha escluso l'intervento della Difesa civica nei confronti delle amministrazioni statali periferiche operanti sul territorio regionale deferendone la competenza alla Commissione per l'Accesso alla Documentazione Amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si deve qui cogliere l'occasione per far presente il contenuto del progetto di legge già approvato alla Camera e in corso di esame presso la Commissione Affari Costituzionali al Senato, intitolato "Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per cittadini e imprese" (Atto Senato n.1859 - XV Legislatura). In tale progetto è invertito, rispetto al vigente, il valore legale del silenzio a fronte di richiesta formale di accesso alla documentazione amministrativa, in quanto è previsto che, trascorsi trenta giorni dalla richiesta, i documenti siano disponibili. Il dato che vogliamo però segnalare che risulta completamente eliminata la funzione di riesame della Difesa civica e della Commissione per l'accesso, col ripristino, di fatto, del vecchio sistema (anteriore alla riforma operata dalla L340/2000, cosiddetta legge sulla trasparenza, che aveva introdotto il riesame) che prevedeva, come unico rimedio avverso i provvedimenti di esclusione o limitazione dell'accesso, il ricorso giurisdizionale.

Il Coordinamento nazionale delle Difese civiche regionali ha chiesto di partecipare a una consultazione in Commissione per effettuare osservazioni sulla necessità della conservazione della attuale alternativa "giustiziale". A causa delle recenti vicende istituzionali, la questione non è più immediata, e andrà riproposta appena possibile.

2.11.2 Casistica

Volendo considerare le istanze di accesso che hanno comportato una più approfondita verifica della sussistenza del diritto, spicca quella rivolta, da parte di una società cooperativa, alla visione e estrazione di copia della domanda, e documenti allegati (compreso il progetto), presentati dalla cooperativa vincitrice della selezione indetta da una provincia per la aggiudicazione di un finanziamento a fronte della presentazione di progetto. La provincia interessata non aveva risposto alla domanda di accesso, e pertanto si era formato il silenzio - rifiuto. A seguito

del nostro riesame di tale provvedimento negativo, col quale sono stati evidenziati l'interesse della ricorrente e la ostensibilità della documentazione richiesta, e tenuto conto che la giurisprudenza è ormai concorde nello stabilire che *"l'offerta tecnico progettuale presentata fuoriesce dalla sfera di dominio riservato, per porsi sul piano della valutazione comparativa rispetto alle offerte presentate da altri concorrenti, con la conseguenza che la società non aggiudicataria ha interesse ad accedere alla documentazione afferente le offerte presentate in vista della tutela dei propri interessi giuridici"* (Cons. Stato, IV, n. 4078/2002, Cons. Stato, VI, n.3418/2006), la Provincia interessata ha accolto il nostro riesame, consentendo l'accesso della società non aggiudicataria al progetto della vincitrice e ai documenti di valutazione sia propri che della aggiudicataria, per un indispensabile giudizio di comparazione.

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

Abbiamo dovuto fare riferimento a queste norme anche in un caso in cui a una infermiera professionale, sottoposta a procedimento disciplinare a causa di un rapporto presentato da un medico all'Azienda Ospedaliera per una discussione avvenuta durante un turno di lavoro, era stato negato l'accesso a tale rapporto. Tra i motivi di sostanziale diniego (l'Azienda voleva un differimento dell'accesso al termine dell'istruttoria, ma il differimento fu contestato in quanto sostanziale diniego, poiché la norma ex art. 22 comma 1 lett. d) prevede la accessibilità degli atti interni e intraprocedimentali) era stato indicato l'obbligo di riservatezza nei confronti del denunciante. Abbiamo evidenziato che, nel caso di specie, l'interesse dell'istante coincideva con la garanzia di difesa e del contraddittorio, diritti soggettivi di rango almeno pari a quello alla riservatezza del denunciante, e che potevano essere tutelati unicamente con soddisfacimento della domanda di accesso.

Si coglie altresì l'occasione per sottoporre alla valutazione del Consiglio Regionale l'opportunità di chiarire con provvedimenti normativi la portata dell'art.54 comma 1 del nuovo Statuto Regionale, che dispone che "Tutti hanno diritto di accedere senza

obbligo di motivazione ai documenti amministrativi, nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge". Tale disposizione (mutuata, come a suo tempo osservò la Corte Costituzionale, dal Dlgs195/2005, attuativo della Direttiva 2003/4/CE, che prescinde dall'obbligo di motivazione ove oggetto della domanda di accesso siano documenti amministrativi contenenti informazioni ambientali) si presta a difficoltà di ordine interpretativo nel rapporto tra la suddetta normativa statutaria che ha fatto venir meno l'obbligo di motivare le richieste di accesso e la normativa statale e regionale, ossia la LR9/95, le quali considerano la motivazione (ossia la specificazione dell'interesse sotteso alla domanda) corredo essenziale della domanda di accesso.

Nel settore del procedimento amministrativo, come sopra detto, sono state istruite anche pratiche relative al trattamento dei dati personali. In particolare, un certo numero di persone, artigiani e commercianti, avevano fatto presente che erano stati negati loro finanziamenti dalle banche, in base al rapporto informativo (cosiddetto "dossier persona") fornito da una società di servizi con qualifica di distributore ufficiale dei dati attinti dal Registro delle Imprese che, come era risultato, riportava fatti non diversi dalla realtà, ma aggregati in modo da poter essere interpretati in senso pregiudizievole agli interessati. Ad esempio, nel "dossier persona" riguardante una imprenditrice che, a suo tempo, aveva rivestito la qualifica di socio accomandante (quindi con responsabilità limitata alla quota conferita) in una S.A.S. poi fallita, nella parte relativa a "procedure su imprese connesse ad esponenti", si leggeva: "*Cariche: socio accomandante*" e, nel rigo successivo, "*Eventi: fallimento*".

Il distributore ufficiale rispose alla nostra richiesta di chiarimenti che la propria attività consiste nel "rendere fruibili i dati ufficiali prelevati dai Pubblici Registri istituiti presso le Camere di Commercio", e che, tra l'altro, i dati vengono "aggregati per agevolare la rappresentazione di un quadro unitario delle attività commerciali e dell'affidabilità finanziaria dei singoli operatori economici. Riferiva anche che, nella sezione del rapporto informativo sull'interessata, relativa a "procedure su imprese connesse", risultava effettivamente la descrizione, di seguito, della carica dell'interessata di "socio accomandante" di una SAS, per la quale, nel rigo successivo, si riporta l'evento "fallimento". Ribadimmo in risposta che la descrizione può ingenerare equivoci, anche per la mancata specificazione che la data di apertura del fallimento si riferisce esclusivamente all'impresa, e non all'interessata.

Anche la Conservatoria del Registro delle Imprese, alla quale ci siamo rivolti per un parere su quanto segnalato, confermò che le

modalità con le quali i distributori rendono "fruibili i dati ufficiali prelevati dai Pubblici Registri istituiti presso le CCIAA" non sono in alcun modo ascrivibili al Registro delle Imprese, e che la gestione dei dati negli archivi è effettuata da Infocamere. Nel caso ad esempio delle procedure concorsuali, il Tribunale trasmette l'estratto dell'atto soggetto a pubblicazione al Registro delle Imprese, che ne inserisce gli estremi e il contenuto in corrispondenza della posizione a cui l'atto si riferisce per tramite di programmi informatici forniti da Infocamere. La funzione istituzionale del Registro delle Imprese consiste infatti nel fornire pubblicità legale ad atti e fatti tipici riguardanti le imprese iscritte. Pertanto, occorre tener distinti i due ambiti rispettivamente della pubblicità legale (di cui all'art. 2188 Cod. civ.) e le valutazioni commerciali (c. d. "dossier persona"), le quali ultime non sono in alcun modo ascrivibili alle risultanze del Registro delle Imprese. Il Registro ribadiva la necessità di tenere distinti i due ambiti, il dato pubblico e servizio privato, nei confronti dei fruitori delle informazioni, essendo che l'ultimo comporta elementi valutativi in merito ai quali il Registro delle Imprese non ha alcuna funzione o responsabilità.

Nonostante queste puntualizzazioni, gli interessati hanno continuato a riferirci di ricevere sistematici rifiuti di finanziamento dagli istituti di credito. I distributori ufficiali hanno ribadito tuttavia di precedere alla aggregazione dei dati con modalità che non ingenerano errore. Abbiamo pertanto inviato una richiesta di parere al Garante per la Protezione dei Dati Personali, dal quale stiamo ancora attendendo una risposta sulla corretta modalità di aggregare i dati personali forniti dal Registro delle Imprese

Dobbiamo infine dedicare uno spazio nel settore riguardante il procedimento amministrativo alla vicenda di una giovane imprenditrice, intenzionata ad aprire un'autoscuola.

L'interessata, in possesso di locale idoneo, di capacità finanziaria e degli altri requisiti di legge, aveva presentato, nel febbraio 2007, Denuncia di Inizio Attività presso la Provincia di riferimento, come consentito dal comma 5 art. 10 del decreto legge n.7 del 2007 (c.d. decreto Bersani), convertito nella legge n.40 del 2007. In sintesi, tale Provincia, invece di procedere senz'altro al rilascio dei tesserini necessari per consentire all'interessata di iniziare a lavorare, ed eventualmente, in un momento successivo, procedere alla verifica del possesso dei requisiti, ritenne di dover verificare la sussistenza dei requisiti prima dell'inizio dell'attività. Contestualmente, la Motorizzazione della medesima Provincia si rifiutava di rilasciare il codice meccanografico (indispensabile per le pratiche di autoscuola, ad esempio il rilascio dei fogli rosa) finché la Provincia non avesse comunicato l'esito positivo della verifica.

Rilevato che la attribuzione del codice meccanografico deve avvenire su richiesta, senza che la Motorizzazione possa subordinarne il rilascio alla verifica della sussistenza dei requisiti dichiarati con la DIA, facemmo presente che essa deve avvenire successivamente all'inizio della attività. Altrimenti, la verifica concretrebbe quella autorizzazione che la norma ha inteso sostituire con la DIA. Tuttavia la Provincia insisteva nella sua posizione, in particolare chiedendo all'interessata un documento, a suo tempo da lei presentato ma ritenuto non idoneo dalla Provincia. Si trattava della certificazione del conseguimento di "esperienza biennale" quale istruttore di guida abilitato, di cui al testo attuale del comma 5 art. 123 del Dlgs285/92. L'interessata aveva prodotto certificazione del proprietario di un'autoscuola ove questi dichiarava che l'interessata aveva conseguito l'esperienza biennale presso di lui, ma al di fuori di un rapporto di lavoro. Invece la Provincia riteneva che tale esperienza dovesse risultare essere maturata come lavoratore, subordinato o autonomo. Tuttavia la legge non prevede che la esperienza biennale sia stata conseguita durante un rapporto di lavoro subordinato. Rilevammo in subordine che tale requisito è stato introdotto *ex novo* dal comma 5-*quater* art. 10 della legge n. 40 del 2 aprile 2007, di conversione con modificazioni del decreto legge n.7 del 31 gennaio 2007, e che il medesimo art. 5-*quater* recita che tale *disposizione si applica a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto*. Pertanto, poiché l'interessata aveva effettuato la presentazione della DIA nel febbraio 2007, ossia nella piena vigenza del decreto legge n.7 del 31 gennaio 2007, non poteva esserle chiesto il possesso del requisito della esperienza biennale, introdotto dal comma 5-*quater* art 10 della legge 2 aprile 2007, che per disposizione del medesimo articolo è applicabile a far tempo dalla data di entrata in vigore della legge che l'ha introdotto.

La Provincia coinvolta continuò nelle proprie richieste a seguito delle quali l'interessata, lamentava di riportare notevoli danni per il forzato ritardo nell'inizio della propria attività. E' stato solo quando altro soggetto si è avvicinato al precedente responsabile dell'Ufficio Trasporti presso tale Provincia, che si è ritenuto di accettare la certificazione come prodotta dall'interessata, e consegnarle i tesserini (e la Motorizzazione il codice meccanografico) per consentirle iniziare la propria attività.

2.12 Il diritto allo studio

Nel corso del 2007 sono state aperte quarantacinque pratiche nel settore.

Di queste, diciotto hanno riguardato il diritto allo studio universitario. Altre diciotto hanno avuto per oggetto la trattazione di problematiche di diritto allo studio "scolastico". Due pratiche hanno riguardato problemi riscontrati nella assegnazione dei voucher per il rimborso spese di alta formazione (di cui agli obiettivi europei). Quattro pratiche hanno riguardato la formazione professionale, e tre hanno riguardato gli asili nido.

Poiché nel 2007 è rimasta vacante la figura del Garante dei diritti degli Studenti presso l'Università degli Studi di Firenze, la Difesa civica regionale ha svolto un ruolo di "supplenza" a favore degli studenti, i quali sono stati indirizzati presso la Difesa civica dalla Segreteria del Garante, sulla base di un rapporto di collaborazione consolidato per prassi. Per ogni questione che ha necessitato di un intervento scritto, le note della Difesa civica sono state inoltrate in copia anche all'Ufficio del Garante per tenere costantemente informato l'organo, nominato poi alla fine del 2007, della attività svolta dall'Ufficio del Difensore Civico.

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

In una occasione, abbiamo appurato che il Garante si era pronunciato nel 2005 a favore della ricorrente, con parere sulla base del quale era stato modificato il Manifesto degli Studi a partire dall'anno accademico 2005/2006, prevedendo, per la prima volta, che lo studente fuori corso non sia tenuto al pagamento dei contributi di laboratorio. Il parere si basava sull'assunto che i contributi aggiuntivi hanno giustificazione se rapportati alle previsioni dell'effettivo utilizzo dei laboratori e quant'altro sia alla base del contributo, in conformità alla disposizione di cui all'art. 2 DPR206/97 da cui si deduce che il pagamento dei contributi attiene a servizi che l'Università offre agli studenti che obbligatoriamente ne debbano fruire, "per cui, una volta cessata la fruizione di tali servizi a seguito della conclusione della durata del corso, deve ritenersi cessato anche l'obbligo del pagamento di un servizio del quale non si fa più uso". Il Garante concludeva suggerendo che fossero "accelerate le procedure per deliberare la restituzione della

somma che tutti i laureati fuori corso hanno pagato per contributi di laboratorio”.

Tuttavia, nonostante il parere del Garante, da noi richiamato, l'Università ha ritenuto inammissibile il rimborso per la nostra ricorrente, sulla base della non retroattività della norma, inserita per la prima volta nel Manifesto degli Studi a..a. .2005-2006, che esclude dal contributo gli studenti fuori corso.

Si è pertanto ripresentata la questione, già affrontata in passato e che cogliamo qui l'occasione per riproporre, relativa all'adempimento dei pareri del Garante in senso favorevole al ricorrente, tanto più necessario nei casi in cui proprio tale parere offre spunto per una modifica del Manifesto degli Studi.

2.12.1 Diritto allo studio universitario

Una rilevante questione è stata sollevata da un gruppo di studenti di infermieristica, risultati non vincitori di borsa di studio (e conseguentemente non esentati dal pagamento delle tasse universitarie) per non aver conseguito entro la data fissata dal bando (che per il corrente anno accademico era il 10 agosto 2006) i crediti formativi (c.d. "CFU") sufficienti a integrare il requisito di merito. Gli studenti facevano rilevare che tale circostanza – ossia il mancato conseguimento dei CFU – si verificava a causa del sistema di registrazione degli esami afferenti ai "corsi integrati", per cui questi, ai quali corrisponde una determinata quantità di CFU, vengono registrati non alla data in cui sono effettivamente sostenuti, ma solo dopo il superamento dell'esame finale, alla data corrispondente a quest'ultimo. Gli studenti facevano rilevare che invece agli studenti di medicina vengono verbalizzati via via anche gli esami dei corsi integrati. Il risultato è che, a parità di crediti effettivamente conseguiti entro la data di riferimento, agli studenti di infermieristica non risultano formalmente attribuiti, facendo venire meno il requisito di merito per l'ottenimento della borsa di studio.

La segreteria del Polo Biomedico dell'Università illustrò che non è possibile procedere alla registrazione se non sulla base della verbalizzazione ufficiale da parte del docente titolare del corso. Il Regolamento del Corso di Laurea in Infermieristica stabilisce infatti che "ogni corso integrato dà luogo a un unico esame di profitto individuale, la cui valutazione è espressa in trentesimi", dal che le prove *in itinere* sono verifiche di profitto che hanno valore solo ai fini dell'esame finale, non verbalizzate quindi non registrabili. Invece, ad esempio, la Facoltà di Farmacia prevede la verbalizzazione anche dei singoli moduli – e quindi la loro registrazione – sulla base di una delibera del Consiglio di Facoltà.

La Segreteria ritenne opportuno trasmettere la propria risposta al Preside del Corso di Laurea in Infermieristica e al Preside della Facoltà di Medicina e Chirurgia, affinché valutassero se rivedere le modalità di registrazione degli esami dei corsi integrati in modo che risultasse la loro data effettiva.

Il Preside della Facoltà di Medicina, sentito il Preside del Corso di Laurea in Infermieristica, ha comunicato di non poter accogliere la richiesta avanzata dai ricorrenti per una molteplicità di motivazioni, basate sulla volontà di assicurare al Corso di Laurea *de quo* uno sviluppo armonico e la maturazione del discente, con la acquisizione progressiva e integrata delle conoscenze professionali, quale la circostanza che, mentre le prove *in itinere* assumono sovente valenza di superamento dei debiti formativi, solo al momento della verifica finale è possibile valutare complessivamente la maturazione delle conoscenze e la loro integrazione. Ulteriore motivazione è indicata nella frequenza degli appelli, e quindi nella possibilità di programmare adeguatamente le prove per completarle in tempo utile.

Abbiamo trasmesso la risposta al Garante, affinché decida se e come effettuare un ulteriore intervento sulla materia.

Alcune pratiche hanno riguardato richieste, a vario titolo, di rimborso delle tasse universitarie. Oltre a quelle in cui il diritto di rimborso era incontrovertibile (es. per gli studenti che si laureano entro il 30 aprile, che debbono avere il rimborso delle tasse versate per l'anno accademico corrente, poiché il loro corso di laurea è considerato concluso con l'anno accademico precedente), per le quali il nostro intervento è consistito nel sollecito per la erogazione, ci sono stati prospettati alcuni casi particolari che hanno necessitato di approfondimento circa la sussistenza del diritto alla base della richiesta di rimborso.

Uno studente vincitore di borsa di studio presso un'Azienda del Diritto allo Studio, trasferitosi ad altro Ateneo, aveva dovuto pagare le tasse universitarie, vedendosi negare il diritto, spettante agli studenti borsisti, alla esenzione dal pagamento delle tasse universitarie. La Difesa civica ha segnalato all'Università che il bando di concessione della borsa di studio dell'ARDSU per l'a.a.2006/2007 (e il bando dell'altra ARDSU, con norme del tutto analoghe) dispone che gli studenti borsisti che si trasferiscono nel medesimo anno ad altro Ateneo della Toscana mantengono il diritto alla borsa di studio. Lo studente riconosciuto avente diritto al beneficio presso una ARDSU della Toscana è quindi considerato tale in tutto il territorio regionale. Del resto, il Manifesto degli Studi a.a. 2006/2007 dell'Università prevede l'esonero dalle tasse universitarie a favore dei vincitori di borsa di studio e prestito d'onore dell'ARDSU, essendo sufficiente che si tratti di una delle

tre ARDSU toscane. Allo studente è stata rimborsata la cifra pagata a titolo di tasse universitarie, in quanto non da lui dovute.

Un altro caso è stato prospettato da una studentessa che, terminato il corso di laurea di primo livello in data 27 aprile 2007 (pertanto entro l'anno accademico 2005/2006), desiderando proseguire gli studi, in data 3 ottobre 2006 ha chiesto la iscrizione, per l'anno accademico 2006/2007, al corso di laurea specialistica, pagando anche la prima rata di tasse universitarie. Tuttavia l'interessata, in tale data, non aveva ancora conseguito la laurea di primo livello. Pertanto, come prescritto dal Manifesto degli Studi, avrebbe dovuto utilizzare, per redigere la domanda, il modulo predisposto per le iscrizioni "con riserva". Invece, per errore, ha utilizzato il modulo destinato agli studenti già in possesso del titolo di accesso. La studentessa, recatasi successivamente in segreteria per comunicare la sua volontà di proseguire gli studi in altro Stato europeo (nel quale aveva effettuato l'Erasmus) ha appreso che la sua domanda, proprio perché redatta sul modulo errato, non era stata presa in considerazione, e non era quindi avvenuta alcuna immatricolazione. Tale circostanza fu fatta presente dall'interessata, la quale aveva chiesto, senza ottenere risposta, il rimborso della somma pagata a titolo di tasse,.

Il Manifesto degli Studi dell'Università dispone che "la eventuale rinuncia all'immatricolazione non dà titolo a richiedere il rimborso delle tasse versate". Tuttavia, nel caso a noi prospettato, non era avvenuta alcuna immatricolazione. L'interessata non avrebbe potuto chiedere alcunché qualora, regolarmente immatricolata, avesse poi manifestato la volontà di rinunciare a proseguire gli studi presso l'Università. Ma non era questa l'ipotesi, essendo che è stato proprio l'errore commesso a rendere nulla la iscrizione, facendo venir meno la causa di versamento della tassa universitaria finalizzata alla immatricolazione che non è avvenuta, e rendendo irrilevante che la studentessa abbia deciso di non proseguire gli studi presso l'Ateneo.

L'Università ha accolto la tesi della Difesa civica e ha rimborsato alla studentessa quanto aveva versato.

La Difesa civica è anche intervenuta fuori Regione (facendo presente la mancanza di figura analoga nella Regione di riferimento), in particolare nei confronti di un Conservatorio di Musica, presso il quale il ricorrente lamentava di non risultare iscritto al secondo anno per non aver egli utilizzato i moduli previsti ma per aver, com'era stato per l'anno precedente, provveduto unicamente a consegnare in segreteria le ricevute di versamenti delle tasse. Fu rilevato dalla Difesa civica che la volontà dell'interessato di iscriversi al secondo anno risultava in modo inequivocabile dalla circostanza che egli aveva eseguito nel termine il versamento della tassa (e con l'iscrizione indicata in

causale), e l'aveva depositata in segreteria. L'iscrizione era effettivamente avvenuta, pur in difetto di un requisito che non risultava sostanziale, e certamente la cui mancanza era sanabile, qual era la compilazione del modulo di domanda, per effettuare la quale l'interessato avrebbe dovuto, per correttezza e buon senso, essere richiamato dalla segreteria a integrazione. Nel caso segnalato risultava fosse avvenuto il contrario: davanti alle molteplici richieste dell'interessato che desiderava seguire tutte le vigenti prescrizioni per effettuare domanda idonea, gli era stato riferito presso la segreteria che era sufficiente quel che aveva già fatto, ossia il versamento e la presentazione della ricevuta. In altre parole, l'interessato era stato indotto in errore inevitabile, data la autorevolezza della fonte di informazioni da lui seguita, ossia la segreteria studenti.

Sulla base delle osservazioni della Difesa civica, la iscrizione dello studente è stata sanata ed egli ha potuto frequentare il secondo anno del corso desiderato.

Alcune pratiche hanno avuto come interlocutore la Regione Toscana, alla quale è stata rivolta la questione sollevata da studenti non borsisti, ma esonerati totalmente dalla contribuzione universitaria per motivi di reddito, concernente il pagamento della Tassa Regionale per il diritto allo studio. Tali studenti avevano comunque pagato, come previsto dal Manifesto degli Studi, la rata unica di iscrizione, pari a € 287,62, di cui € 98,00 a titolo di tassa regionale per il diritto allo studio universitario.

Dato il loro stato di comprovata indigenza, gli interessati facevano istanza di rimborso della cifra pagata a titolo di tassa regionale, e auspicavano per il futuro una modifica del Manifesto degli Studi, che ne esoneri gli studenti i quali si trovino nelle condizioni di usufruire dell'esonero totale dalla contribuzione universitaria. Ciò, sulla base della considerazione che il gettito della tassa è destinato alla concessione di borse di studio e prestiti d'onore a favore degli studenti meritevoli e bisognosi, ma con reddito presumibilmente superiore a quello degli studenti in questione. Fu proposta pertanto la introduzione, nella disciplina della tassa regionale per il diritto allo studio universitario, di cui alla legge regionale n.4 del 2005, della previsione di esonero a favore degli studenti in condizioni economiche tali da poter beneficiare dell'esonero totale dalla contribuzione universitaria.

La Regione rispose che non è possibile accogliere la richiesta di esenzione dalla tassa regionale per il diritto allo studio universitario per motivi di reddito. Ciò, poiché la legge regionale n.4 del 2005, che per gli esoneri prevede la concorrenza dei requisiti di merito e di reddito, "quali si prevedono per l'assegnazione della borsa di studio", recepisce sul punto la disciplina statale.

L'art. 3 comma 22 della legge n.549 del 1995 stabilisce infatti che *"Le regioni e le province autonome concedono l'esonero parziale o totale dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi. Sono comunque esonerati dal pagamento gli studenti beneficiari delle borse di studio e dei prestiti d'onore ... nonché gli studenti risultati idonei nelle graduatorie per l'ottenimento di tali benefici"*.

Risulta pertanto che non è possibile ottenere l'esonero dalla tassa regionale per il solo requisito del reddito, ma occorre la concorrenza del requisito di merito. Risulta anche che coloro i quali abbiano i requisiti di merito per la borsa di studio o prestito d'onore, sono automaticamente esonerati dalla tassa regionale. Tale esenzione risulta recepita dall'art. 6 della legge regionale n.4 del 2005.

Tuttavia, la Difesa civica ha rilevato che i requisiti di merito che diano luogo alla esenzione totale o parziale dalla tassa regionale non possono coincidere con quelli necessari per la borsa di studio, come si evince dal testo della norma statale sopra riportata, e come risulta dalla lett.c) art. 6 LR5/2005 (che fa riferimento ad "altre categorie di studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, individuate nell'ambito della programmazione regionale prevista dall'art. 31 della LR32/2002").

E' stata pertanto segnalata alla Regione la necessità di stabilire quale sia il requisito di merito che, accompagnato al requisito del reddito, possa dare luogo alla esenzione dalla tassa regionale. A tale proposito infatti non pare a questo ufficio che sussistano disposizioni in proposito nemmeno nell'ambito della programmazione regionale (Delib. CR n.93 2006, Piano di indirizzo generale integrato 2006-2010) di cui all'art. 31 della LR32/2002.

A titolo di comparazione, è stato proposto il criterio di merito utilizzato dall'Università di Firenze anteriormente al corrente anno accademico e al precedente (il Manifesto degli Studi 2006/07 ha previsto l'esenzione dalle tasse universitarie agli studenti indigenti e assistiti economicamente da enti pubblici o privati, a prescindere dal merito), che consisteva nell'aver superato entro il 30 settembre di ogni anno almeno due esami validi ai fini della carriera per ognuno degli anni per i quali erano iscritti.

Un'altra questione rivolta nei confronti della Regione ha riguardato il limite di reddito previsto per l'accesso al bando di Concorso ARDSU per la concessione della borsa di studio per l'anno accademico 2007/2008. Tale bando, in riferimento ai requisiti di reddito per l'accesso al concorso, stabilisce che l'Indicatore della situazione economica equivalente Prestazione del nucleo familiare non può superare il limite di 15.000,00 euro, e che l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente Prestazione non può superare il limite di 27.000,00 euro. E' risultato, dopo

accertamento, che il limite di reddito fissato per l'anno accademico 2007/2008 è il medesimo riportato nei bandi di concorso per, almeno, gli ultimi quattro anni accademici.

E' stata pertanto evidenziata la necessità di effettuare un aggiornamento periodico in base all'ISTAT (peraltro non previsto nemmeno dal Piano di Indirizzo Gen. Integrato 2006-2010 per Educazione Istruzione Orientamento Lavoro, di cui alla Delib. CR n.93/2006, emanato ex art. 31 LRT32/2002, che pure stabilisce che i requisiti economici per l'accesso al beneficio debbano essere precisati nei bandi delle ARDSU), che farebbe comunque salva la finalità di privilegiare l'erogazione della borsa di studio a giovani con redditi bassi, dato che l'aumento del limite di reddito sarebbe direttamente proporzionale all'aumento del costo della vita.

Pur non disponendo nel modo da noi richiesto, La Regione si è comunque riservata di tenere conto per il futuro dei casi particolari di superamento del limite di reddito (per poche euro, come nei casi che hanno originato la trattazione della questione).

2.12.2 Diritto allo studio scolastico

Nel diritto allo studio scolastico, accanto alle consuete problematiche concernenti la mensa e il trasporto scolastico, sono state portate alla nostra attenzione questioni che hanno comportato interventi più prettamente inerenti alla scuola che hanno richiesto la collaborazione integrata di vari uffici pubblici.

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

Come evidenziato nella Circolare del Ministero dell'Istruzione n. 4099 del 2004 "Iniziativa relative alla dislessia", sulla base dei risultati degli studi scientifici sull'argomento, tale disturbo specifico dell'apprendimento risulta colpire circa il 4% della popolazione, e produce determinati effetti (difficoltà specifica nella lettura, scrittura, discalculia) che non sono in correlazione a handicaps di

carattere neurologico o sensoriale o derivanti da condizioni di svantaggio sociale, e si manifestano in persone normodotate.

Se attribuiti ad altra causa (negligenza, scarso impegno) questi fattori possono purtroppo produrre ricadute negative di ordine psicologico sui ragazzi, e dare luogo a abbandono scolastico o a scelte al di sotto della potenzialità.

La circolare elenca quindi una serie di misure compensative e dispensative delle quali è segnalata come opportuna l'utilizzazione presso le scuole, in modo da offrire risposte positive al diritto allo studio e all'apprendimento degli studenti che presentino questo tipo di problema. Non sussiste infatti ad oggi sull'argomento una normativa specifica.

Era stato riproposto il progetto di legge di iniziativa parlamentare (Atto Camera n.563/2006, Atto Senato n.502/2006) intitolato "Norme in materia di difficoltà specifiche di apprendimento", e assegnato alle Commissioni Istruzione e Cultura, i membri delle quali, su un testo identico nella sostanza, presentato durante la precedente legislatura, avevano già espresso consenso unanime.

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

Possiamo dire che, a oggi, nonostante si sia sviluppata una maggiore consapevolezza e sensibilizzazione al problema, non esiste ancora una legge nazionale che non "inviti" (come la citata circolare ministeriale) ma "imponga" gli indispensabili strumenti formativi e educativi in presenza di disturbi dell'apprendimento.

Alcune pratiche hanno riguardato questioni a carattere discriminatorio, e le condotte lamentate parevano compromettere gravemente la libertà di scelta alla base del diritto allo studio.

In primo luogo, dobbiamo far presente una questione della quale ci siamo occupati congiuntamente alla Consigliera di Parità della Regione Toscana, su segnalazione della madre di una minore esclusa dal concorso per l'ammissione ai licei annessi a una Scuola Militare. Il provvedimento di esclusione recitava che la candidata non era "in possesso del requisito di cui all'art. 2 comma 1 del bando di concorso". Tale disposizione diceva che "*a/ concorso...possono partecipare i cittadini italiani di sesso maschile...*". Poiché la candidata era cittadina italiana, era palese la sua esclusione dal concorso perché di sesso femminile.

Tale atto si poneva in evidente contrasto con la *ratio* dell'intera normativa di cui al Decreto Legislativo n. 198/2006 (Codice delle Pari Opportunità tra Uomo e Donna), e in particolare con l'art. 32, ove è disposto il divieto di discriminazione nell'arruolamento nelle Forze Armate e nei corpi speciali, dato che

l'appartenenza al sesso maschile non è considerata dal legislatore un requisito essenziale per tale arruolamento. Ma soprattutto la lamentata previsione si poneva in contrasto con l'art. 27 (divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro), che "vieta qualsiasi discriminazione fondata sul sesso anche per ciò che concerne le iniziative di orientamento, formazione, perfezionamento e aggiornamento professionale, sia per quanto riguarda l'accesso, che i contenuti".

Le giustificazioni addotte dalla Scuola Militare erano scarsamente sostenibili, poiché si sosteneva, come motivo per la esclusione delle ragazze, la mancata organizzazione logistica degli ambienti e la mancanza di personale di entrambi i sessi.

Fu rilevato tuttavia che dal 2000 ad oggi sono stati effettuati in tutta Italia, proprio sulla scorta della normativa concernente le pari opportunità, interventi generalizzati di adattamento per consentire il reclutamento e arruolamento misto, ed era del tutto ingiustificato che tale adeguamento non fosse avvenuto anche per le scuole militari.

Fu pertanto consigliato agli interessati di effettuare ricorso in sede giurisdizionale nei confronti della esclusione.

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

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

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

In estrema sintesi, questi comuni hanno sempre sostenuto che la deroga alla disposizione, da loro attuata per motivi di ordine igienico sanitario (ossia, su indicazione della ASL, a fronte della prassi fino allora seguita, di portarsi le stoviglie da casa) ne faceva salva la *ratio*, dato che era garantito un adeguato sistema di smaltimento dei rifiuti. Tuttavia in una nota dell'Assessore all'Ambiente, si sosteneva che la deroga alla disposizione possa avvenire solo, e tassativamente, per: guasti alle lavastoviglie in dotazione; interruzioni del servizio di acquedotto; diete personalizzate con prescrizione medica; iniziative collaterali al normale servizio mensa (es. feste, gite). Inoltre, è risultato che, anche a favore dei comuni coinvolti, erano stati erogati finanziamenti dal Settore Rifiuti e Bonifiche della Regione per l'installazione di lavastoviglie, e la sostituzione di stoviglie a perdere nelle mense scolastiche.

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

Il trasporto scolastico non ha originato particolari questioni se non, indirettamente, quella dell'affidamento dei minori all'autista di scuolabus, e alla sua responsabilità fino al momento della loro consegna ai genitori. Ci è stato chiesto di esprimere un parere a proposito della decisione di alcuni comuni di far scendere i bambini dallo scuolabus unicamente se alla fermata sia presente un genitore o persona maggiorenne a ciò delegata. E' chiaro che una norma simile è estremamente restrittiva. Pertanto ci è stato chiesto di proporre una soluzione alternativa che consentisse ai minori di rincasare da soli e che nel contempo rendesse gli autisti, e il comune, esenti da responsabilità di qualsiasi tipo in applicazione della norma ex art. 591 del codice penale, che recita: "Abbandono di persone minori o incapaci. 1. Chiunque abbandona una persona minore degli anni quattordici, ovvero una persona incapace, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia, o per

altra causa, di provvedere a se stessa, e della quale abbia la custodia o debba avere cura, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni". 3. La pena è della reclusione da uno a sei anni se dal fatto deriva una lesione personale ed è da tre a otto anni se ne deriva la morte".

Nel rendere il nostro parere, chiarimmo anzitutto che il termine "abbandono", che descrive l'elemento materiale del reato in questione, si riferisce a "qualsiasi azione o omissione che contrasti con l'obbligo della custodia o della cura" (v. per tutte Cass. Pen. Sez. V n.332/83), e pertanto se ne ravvede la punibilità anche se temporaneo. Può dirsi a buon diritto che la custodia sul minore infraquattordicenne vada esercitata senza soluzione di continuità. In altre parole, deve esserci in ogni momento della vita del minore di quattordici anni un soggetto che, a vario titolo, eserciti su di lui l'obbligo di custodia. Occorre a questo punto considerare la natura limitata, sia territorialmente che temporalmente, dell'obbligo di custodia, e la correlata responsabilità degli insegnanti e collaboratori scolastici, tra i quali si possono far rientrare gli autisti dello scuolabus. Anche la giurisprudenza (cfr. C. dei Conti II n. 199/77, Cass. Civ. III 263/70) riferisce che la responsabilità – anche penale - dei docenti e del personale della scuola, se tali possono essere considerati gli autisti, ha precisi limiti: 1) territoriali, costituiti normalmente dall'edificio scolastico e le sue pertinenze, tra le quali possono rientrare gli scuolabus; 2) temporali, fissati dalle norme contrattuali che definiscono l'orario in cui il personale esercita la propria attività e vigilanza sui minori. Ad esempio, l'art. 10 comma 3 lett. a) del Dlgs297/94 prescrive che il regolamento d'Istituto debba contenere, tra l'altro, disposizioni per "*vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima...*". Sicuramente, disposizioni analoghe figurano nel regolamento per il servizio di scuolabus. Terminato l'orario e fuori dall'ambito scolastico, la responsabilità – sotto tutti i suoi aspetti, sia penali che civili – è a totale carico di chi esercita la potestà sul minore. Tale assunto, a maggior ragione, dovrebbe valere al termine del servizio di scuolabus, che comporta per sua natura uno svolgimento limitato nel tempo dopo il termine dell'orario scolastico. Conseguenza di tale impostazione è che il rilascio di una liberatoria sarebbe privo di utilità, perché la responsabilità del personale della scuola, e dell'autista, si esaurisce con il termine spazio-temporale dell'obbligo di custodia.

2.13 Affari istituzionali

Le pratiche aperte nel corso del 2007 sono state 107, di cui 52 hanno riguardato il rapporto con i Difensori civici locali, 11 il rapporto con altri Enti; 44 sono state le pratiche aperte per attività di consulenza.

La crescita delle pratiche relative al rapporto con i Difensori civici locali (52 contro le 38 dell'anno precedente) testimoniano e sottolineano l'importanza della rete della Difesa Civica toscana che vede nel Difensore Civico regionale il promotore di un sistema integrato di Difesa Civica fondato sui principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento tra Difesa Civica regionale e locale.

All'interno dell'attività di consulenza svolta, si trovano le materie più varie che vanno da questioni tra privati, su cui il Difensore civico non ha competenza ad intervenire, a quesiti specifici posti anche da diversi Consiglieri Comunali circa lo svolgimento dell'attività istituzionale nel proprio Ente Locale (più in generale sono problematiche relative al D.Lgs 267/00, quali, ad esempio, il funzionamento di Commissioni, la nomina dei revisori dei conti, la procedura di approvazione del Bilancio, il funzionamento di società partecipate).

Per la sua specificità, si può citare, come esempio, il caso sollevato da alcuni Consiglieri Comunali circa la procedura di approvazione del Bilancio comunale 2007, atto che è stato anche impugnato dinanzi al TAR Toscana.

La Giunta Comunale aveva provveduto a deliberare, entro il termine del 30 aprile, alcune aliquote di imposte locali che formavano il Bilancio comunale; questa delibera, di esclusiva competenza consiliare, è stata ratificata dal Consiglio in una data successiva a detto termine per poi far convogliare le aliquote così modificate nel Bilancio finale.

All'Ufficio veniva richiesto un parere di legittimità circa tale Procedura.

Dallo studio della vicenda è emerso che il punto centrale non sembrava essere tanto la diatriba fra incompetenza assoluta o relativa della Giunta municipale a emanare un atto successivamente ratificato dal Consiglio Comunale, quanto il potere di quest'ultimo di porre in essere la sanatoria del vizio.

A tal proposito, si esaminava il disposto dell'art.1, comma 169, della L.296/06 secondo cui non solo viene indicato espressamente il termine entro cui gli Enti locali devono deliberare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza, ma viene anche indicato specificatamente sia ciò che avviene in caso di rispetto del suddetto termine (la decorrenza delle tariffe dal 1

gennaio dell'anno di riferimento) sia in caso di mancato rispetto (proroga di anno in anno di tariffe e aliquote).

La disposizione normativa definitiva, pertanto, una situazione chiara ed univoca che girava intorno ad un termine certo individuato prima nel 31 di marzo 2007 dall'art.1 del D.M. 30 novembre 2006, poi differito al 30 di aprile dall'art.1 del D.M. 19 marzo 2007.

Partendo da tale presupposto, bisognava chiedersi se il Consiglio comunale in data 7 maggio (e quindi oltre il termine suddetto) deteneva ancora il potere di sanare il vizio dichiarato.

Analizzando approfonditamente, anche con richiami giurisprudenziali, la distinzione fra la convalida e la ratifica (entrambi fanno riferimento all'eliminazione di un vizio inficiante il provvedimento con la differenza che la ratifica è tesa all'eliminazione "esclusiva" del vizio di incompetenza relativa con la conseguenza che l'autorità che pone in essere il nuovo provvedimento è diversa da quello che ha posto in essere l'atto viziato) ed essendo provvedimenti nuovi, autonomi e costitutivi che riguardano soltanto atti annullabili in relazione ai quali l'autorità ha ancora il relativo potere sull'atto (se il potere si è consumato, nulla può più l'autorità emanante), nel caso di specie si poteva affermare che, essendo scaduto il termine di cui al comma 169 citato, il Consiglio comunale, organo competente ad effettuare la convalida, non aveva più il potere sull'atto in quanto esso si era consumato e conseguentemente non poteva più procedere alla convalida dell'atto viziato.

Per questo si ipotizzava una ipotesi di carenza di potere da parte del Consiglio e si ritenevano viziati da difetto assoluto di competenza, e quindi nulli ai sensi dell'art.21 septies della L.241/90, gli atti di convalida contenuti nelle Deliberazioni.

Da sottolineare che analoga posizione aveva espresso anche la Direzione centrale della Finanza locale del Ministero degli Interni che, in relazione al termine del 30 aprile, riteneva inequivocabilmente non sufficiente l'adozione degli atti da parte della Giunta da sottoporre poi a convalida da parte del Consiglio, mentre avevano piena efficacia quegli atti della Giunta (comunque adottati entro il 30 aprile) non inficiati dal vizio di incompetenza.

3 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA

Nell'ambito dell'attività di potenziamento della rete della difesa civica della Toscana, il Difensore Civico Regionale ha promosso una serie di riunioni della Conferenza permanente dei Difensori Civici locali della Toscana allo scopo di valorizzarne il ruolo, 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 2007 si sono tenute 5 riunioni (rispettivamente in data 23 febbraio, 4 aprile, 15 giugno, 19 ottobre e 17 dicembre). La Conferenza ha esaminato in queste occasioni diverse problematiche. In particolare hanno formato oggetto di discussione e di interesse da parte dei Difensori Civici Locali, le questioni inerenti i servizi pubblici e la sanità, quest'ultima con particolare riferimento alle liste d'attesa per ottenere prestazioni diagnostiche e visite specialistiche.

Una delle tematiche di maggior rilievo affrontate è stata quella relativa ai disservizi telefonici. In occasione di tre conferenze sono intervenuti anche rappresentanti del Corecom per illustrare da un lato ai Difensori Civici Locali la loro attività in materia di conciliazione tra cittadini e gestori dei servizi telefonici e per richiedere dall'altro la collaborazione della difesa civica locale, così ramificata sul territorio e vicina ai cittadini, per aiutare gli utenti nella compilazione della modulistica e per dar loro tutte le informazioni necessarie per rendere snella ed efficace l'attività in sede di conciliazione.

Molti Difensori Civici hanno aderito all'appello rivolto ed è pertanto iniziata una fattiva collaborazione con il Corecom nell'ottica di contribuire a facilitare l'accesso dei cittadini allo strumento della conciliazione come metodologia per risolvere le controversie con i gestori telefonici.

Fra le tematiche più attuali e di maggior interesse per la difesa civica locale sono state altresì oggetto di confronto quelle inerenti l'attuale organizzazione dei Consorzi di Bonifica, discutendo sulle prospettive di tali Consorzi come modello organizzativo di gestione in considerazione anche delle riflessioni in corso su questa materia da parte del Consiglio Regionale. In quest'ambito sono state affrontate le problematiche poste nei diversi ambiti territoriali toscani sul pagamento dei contributi ai Consorzi da parte dei cittadini..

4 ATTIVITÀ DI PROMOZIONE

L'attività di promozione della Difesa Civica nel 2007 è stata particolarmente intensa rispetto agli anni precedenti.

Per la prima volta si è svolta il 23 febbraio 2007 la Cerimonia inaugurale dell'Anno della Difesa Civica, alla quale hanno partecipato Autorità Civili e Militari della Regione, le Autorità Giudiziarie ed i cittadini. Con questa cerimonia, lungi dal volerle attribuire la solenne ritualità di altre cerimonie, come quelle dell'Anno Giudiziario, del Tribunale Amministrativo Regionale e della Corte dei Conti, tuttavia si è ritenuto di celebrare 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.

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

Anche se in Toscana molti progressi si sono verificati nel tempo poichè oltre al Difensore Civico regionale, vi sono 58 Difensori Civici locali: 29 di singoli Comuni, 10 di Comuni associati, 13 di Comunità Montane e di Province.

In secondo luogo si è implementato e consolidato un rapporto diretto e continuativo con i mass media ed in particolare con la carta stampata, che ha condotto alla realizzazione, oltrechè di diverse conferenze-stampa, di moltissimi comunicati stampa sulle questioni di maggior rilievo affrontate nel corso dell'anno, pubblicati dalle diverse testate toscane. Tali interventi, tempestivi e puntuali su problematiche particolarmente sentite dalla cittadinanza quali quelle riguardanti la gestione dei servizi pubblici (acqua, gas, energia elettrica, trasporti locali, telefonia fissa e mobile, poste) e della sanità, contribuiscono a diffondere tra i cittadini la conoscenza dei compiti e delle funzioni del Difensore Civico Regionale e della Difesa Civica locale.

Il Difensore Civico Regionale ha anche ottenuto da Rai 3 ed in particolare da TG 3 Toscana la realizzazione di una rubrica settimanale dedicata ai temi della Difesa Civica durante la quale sono stati affrontati nel periodo ottobre - dicembre 2007 le 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 e così via. Di questa possibilità di far conoscere meglio la tutela assicurata ai cittadini dalla difesa civica si deve ringraziare la particolare sensibilità della direzione RAI 3 Toscana.

Il Difensore Civico ha inoltre assicurato la sua partecipazione ad altre trasmissioni televisive di emittenti toscane ogniqualvolta vi fosse la possibilità di far conoscere attività, funzioni e competenze della tutela non giurisdizionale regionale e locale, informando i cittadini circa le modalità per attivare l'intervento del Difensore Civico.

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. Tale sito, è stato oggetto di restyling anche nel corso del 2007 nell'intento di renderlo sempre più utile per l'accesso ai cittadini che possono via mail inviare le loro segnalazioni e ricevere una risposta più veloce e diretta alle loro richieste.

Nel corso del 2007 è stata attivata altresì una campagna di affissioni, nei diversi Comuni toscani, 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 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 qualificato contributo. Fra questi ricordiamo:

- 1-3 marzo 2007 a Matera il Convegno " Il Ventennale della Difesa Civica in Basilicata Diritti Umani e Difesa Civica
- 12 giugno 2007 è stato presentato il *Vademecum sulla L. 210/92 presso il Consiglio Regionale*
- 30 giugno 2007 a Ferrara il Difensore civico ha preso parte ad una nuova iniziativa promossa da Centro per La Tutela dei Diritti del Malato.
- 29 Settembre a Genova Convegno sulla Difesa Civica organizzato dal Difensore Civico della Regione Liguria
- 22 ottobre a Venezia Convegno sulla Difesa Civica organizzato dal Difensore Civico della Regione Veneto
- 26 ottobre il Difensore civico è intervenuto ad Arezzo ad un'iniziativa promossa dall'Azienda Sanitaria su "La responsabilità in sanità"
- 4 Dicembre, a Pisa il Difensore Civico è intervenuto all'iniziativa promossa dall'Azienda Sanitaria di Pisa sul tema "Privacy e Farmacologia"

- 5 dicembre, il Difensore Civico è intervenuto ad Arezzo al Convegno "Sapere scientifico tra etica, giustizia ed esigenze di prevenzione del contenzioso nelle strutture sanitarie"

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.

5 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

Nel corso del 2007 si sono svolti il 28 febbraio, il 16 aprile, il 28 maggio, il 9 luglio, il 28 settembre, il 21 ottobre ed il 19 dicembre 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 2007 infatti sei Regioni (Umbria, Sicilia, Puglia, Calabria, Sardegna e Molise) erano ancora prive di Difensore civico.

In alcune occasioni, hanno partecipato agli incontri anche Difensori civici comunali e provinciali: questo ha consentito di affrontare tematiche di comune interesse in un'ottica di "rete" nazionale della difesa civica.

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

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

Naturalmente sarà ripresentata al nuovo Parlamento.

La Proposta definiva i principi cui deve conformarsi la difesa civica a livello nazionale, regionale e locale nel tutelare diritti e interessi dei cittadini. Affrontava le disposizioni sullo status, il ruolo e le funzioni del Difensore Civico e i suoi rapporti con la tutela giurisdizionale. Veniva inoltre espressamente sancito il principio di sussidiarietà, per quanto riguarda la competenza territoriale in caso di mancanza del difensore civico regionale, provinciale o comunale, in modo da rendere sempre possibile, su tutto il territorio nazionale, la tutela non giurisdizionale dei cittadini.

In effetti l'arretratezza istituzionale, in questo campo, nel nostro paese contrasta non soltanto con le antiche tradizioni dell'Ombudman scandinavo, ma anche e soprattutto con la diffusione e con l'importanza che gli istituti di Difesa Civica, di Mediazione e di Conciliazione hanno assunto dopo la seconda guerra mondiale in Europa, ma anche in 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).

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 2 giugno 2007 a Magonza. 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. Nel corso dell'Assemblea Generale c'è stato il rinnovo delle cariche del Consiglio Direttivo.

La Presidenza è stata attribuita al Difensore civico della Renania Palatinato, Ulrich Galle, da anni attivo sia all'interno dell'EOI sia nella rete dei Difensori civici regionali che collaborano con il Mediatore Europeo; all'Italia è andata la Vicepresidenza, assunta da Burgi Volger Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano e altre tre nomine nel Consiglio Direttivo.

Nel corso dell'Assemblea è stata illustrata l'attività e le possibili collaborazioni fra difesa civica e Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa da parte di Markus Jaeger, Direttore aggiunto del Ufficio del Commissario.

Il Difensore civico regionale ha inoltre partecipato il 15 e 16 ottobre 2007 al VI seminario dei Difensori civici degli Stati Membri dell'Unione Europea e degli Stati che hanno chiesto di aderirvi, con il Mediatore Europeo. Si trattava della prima volta in cui il Seminario, riservato ai Difensori civici nazionali, era aperto anche ad una rappresentanza dei Difensori civici di quegli Stati dove è presente la difesa civica regionale. Per l'Italia, oltre che il Coordinatore Nazionale dei Difensori civici Regionali, era presente il Difensore civico della Toscana come rappresentante dei Difensori civici regionali italiani.

Si trattava del primo esperimento in tal senso che ha dato la possibilità ai Difensori civici regionali delle Regioni Europee di avere un momento di confronto con il Mediatore (ed in questo contesto è bene ricordare che la Toscana ha ospitato e promosso nel 2006 la seconda conferenza dei Difensori civici Regionali delle Regioni D'Europa con il Mediatore Europeo).

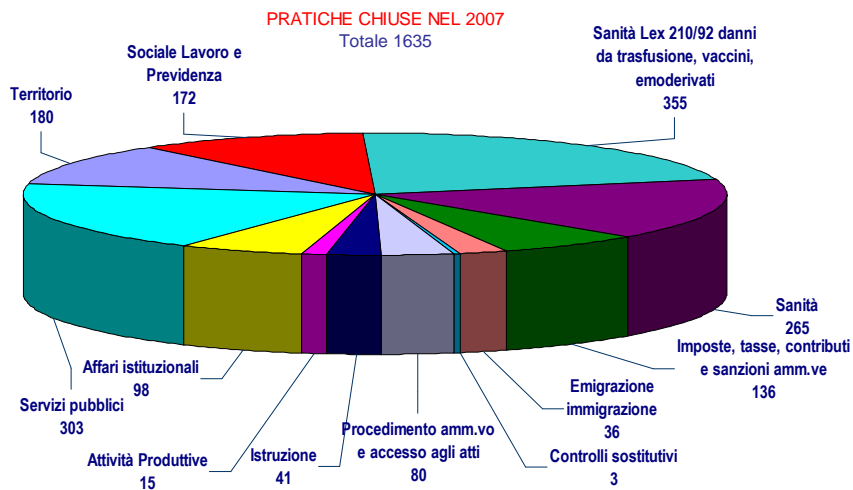
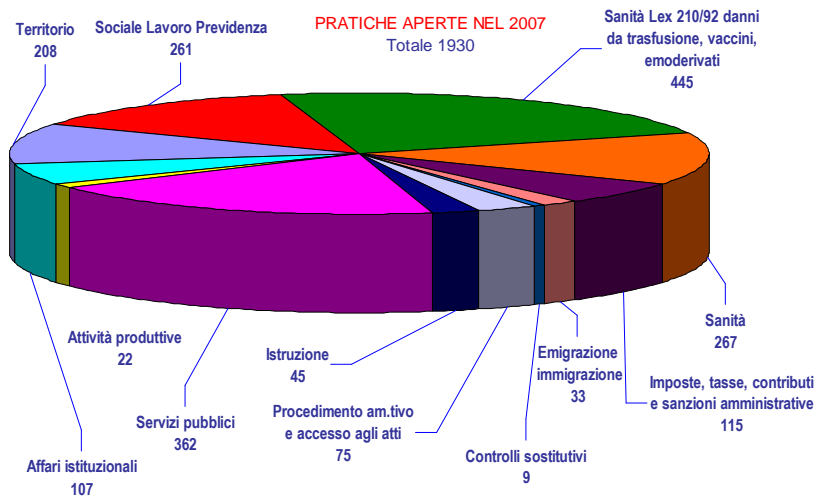
Nel corso del Seminario i Difensori civici si sono confrontati con argomenti che quotidianamente hanno a che fare con l'attività del Difensore civico, come il corretto punto di equilibrio fra legittimità e la legalità dell'azione amministrativa e la buona amministrazione con riferimento agli effetti concreti dell'azione amministrativa stessa, il rapporto fra il Difensore civico ed il potere giudiziario, i poteri del Difensore civico e la tutela del diritto alla

libera circolazione, con riferimento quindi anche alla tutela degli stranieri, settore nel quale agisce in Toscana anche la difesa civica regionale.

APPENDICE

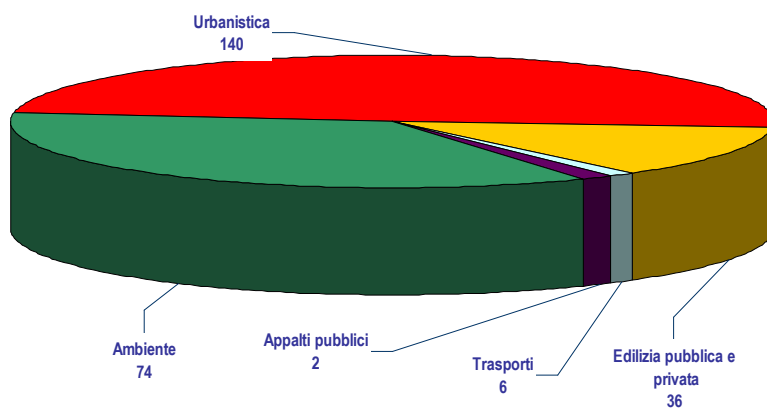
Tabelle

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



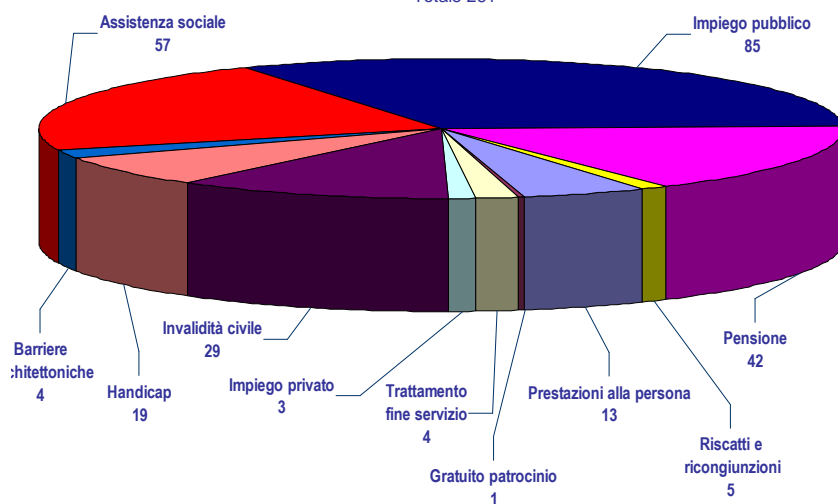
PRATICHE APERTE NEL 2007 PER IL SETTORE TERRITORIO

Totale 208

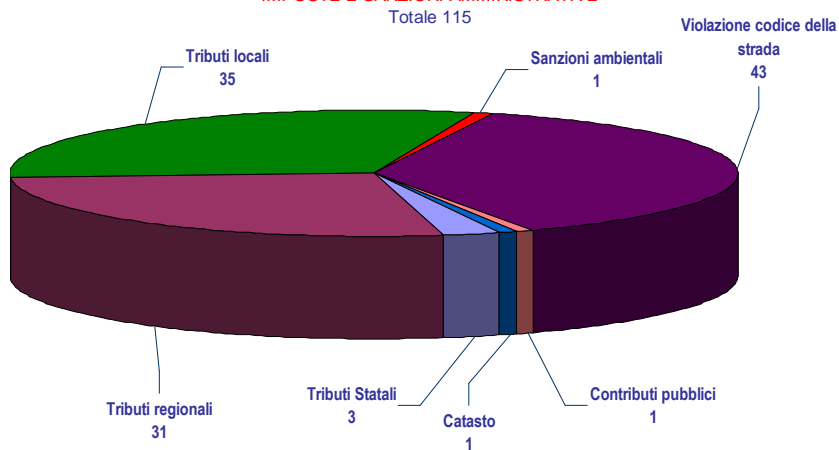


PRATICHE APERTE NEL 2007 PER IL SETTORE SOCIALE LAVORO E PREVIDENZA

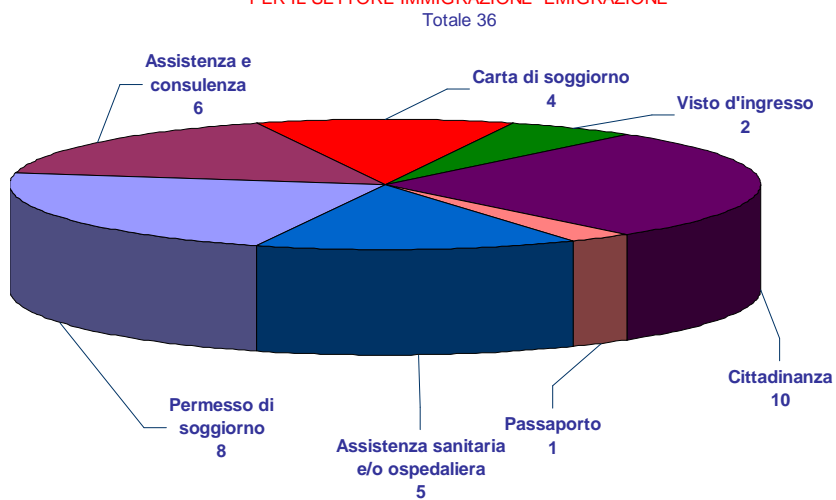
Totale 261



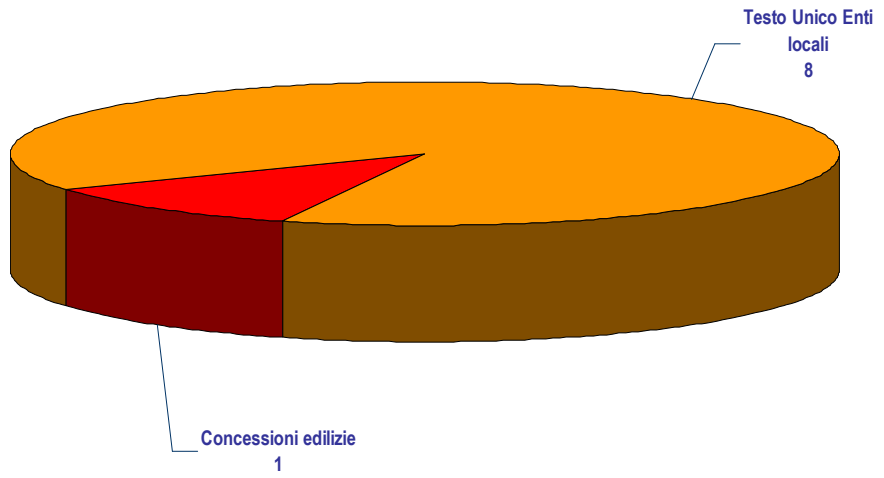
PRATICHE APERTE NEL 2007 PER IL SETTORE
IMPOSTE E SANZIONI AMMINISTRATIVE



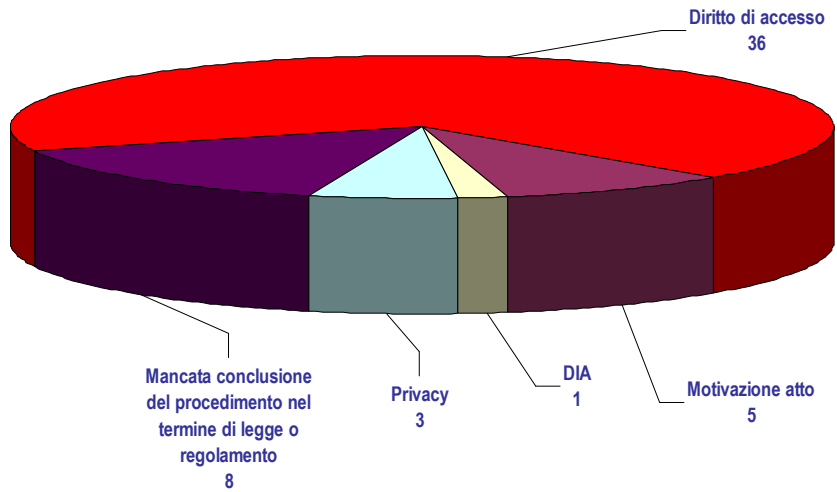
PRATICHE APERTE NEL 2007
PER IL SETTORE IMMIGRAZIONE EMIGRAZIONE



PRATICHE APERTE NEL 2007 PER IL SETTORE CONTROLLI SOSTITUTIVI
Totale 9



PRATICHE APERTE NEL 2007 PER IL SETTORE PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI
Totale 53



PRATICHE APERTE NEL 2007 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI

Totale 362

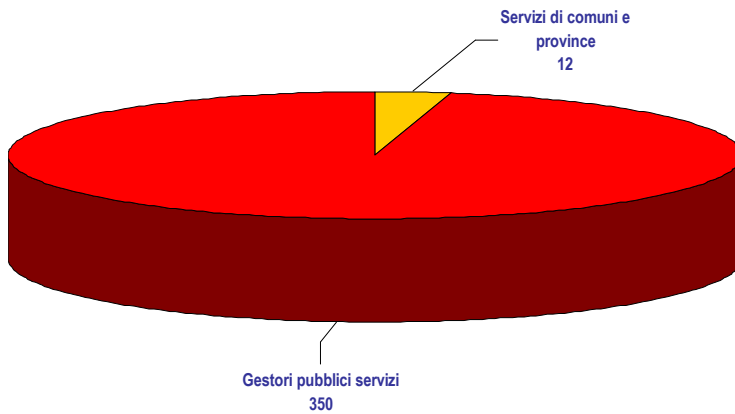
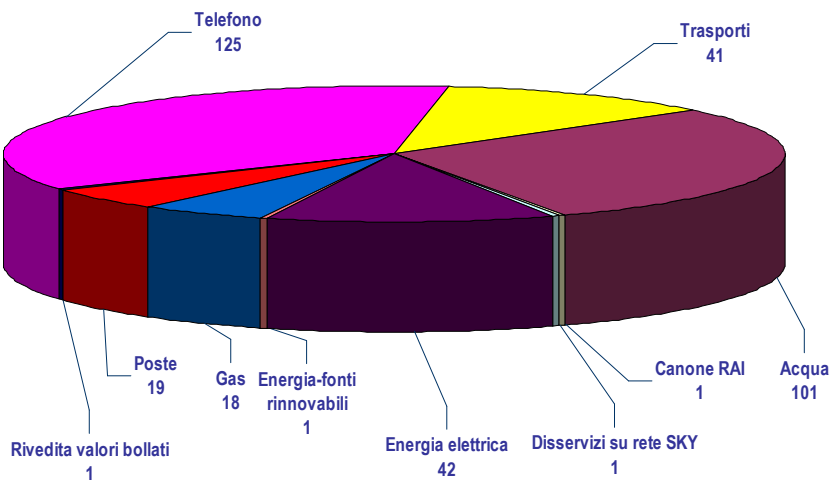


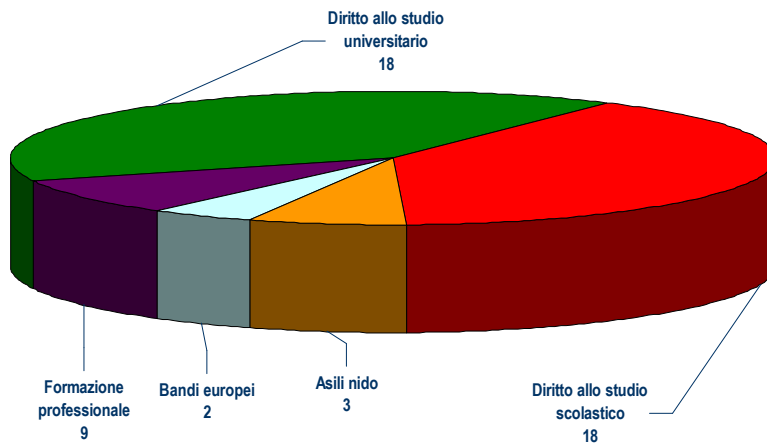
GRAFICO GESTORI PUBBLICI SERVIZI

Totale 350



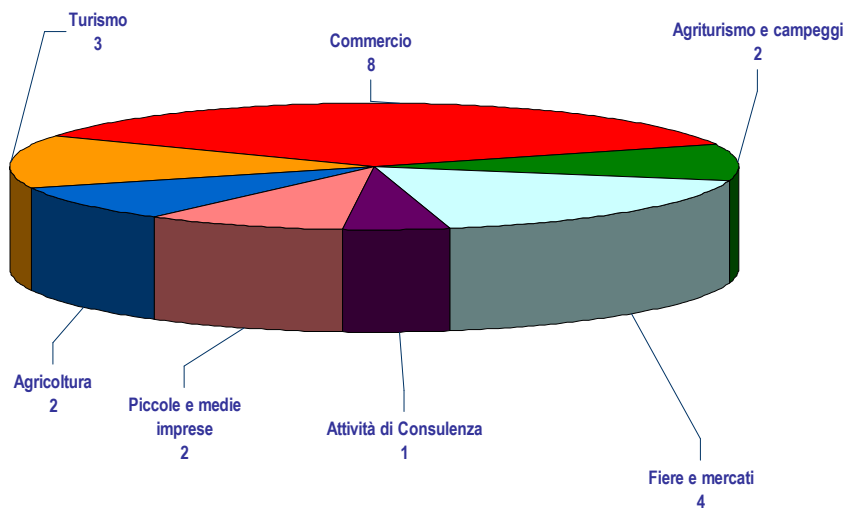
PRATICHE APERTE NEL 2007 SETTORE ISTRUZIONE

Totale 45



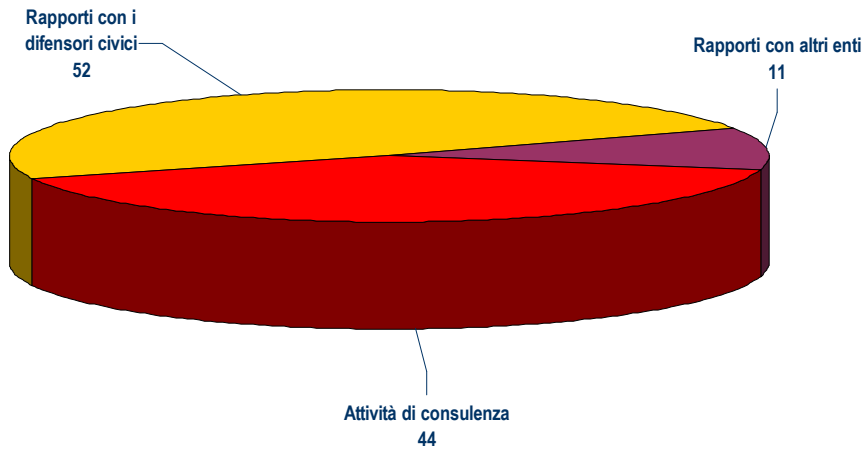
PRATICHE APERTE NEL 2007 NEL SETTORE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Totale 22



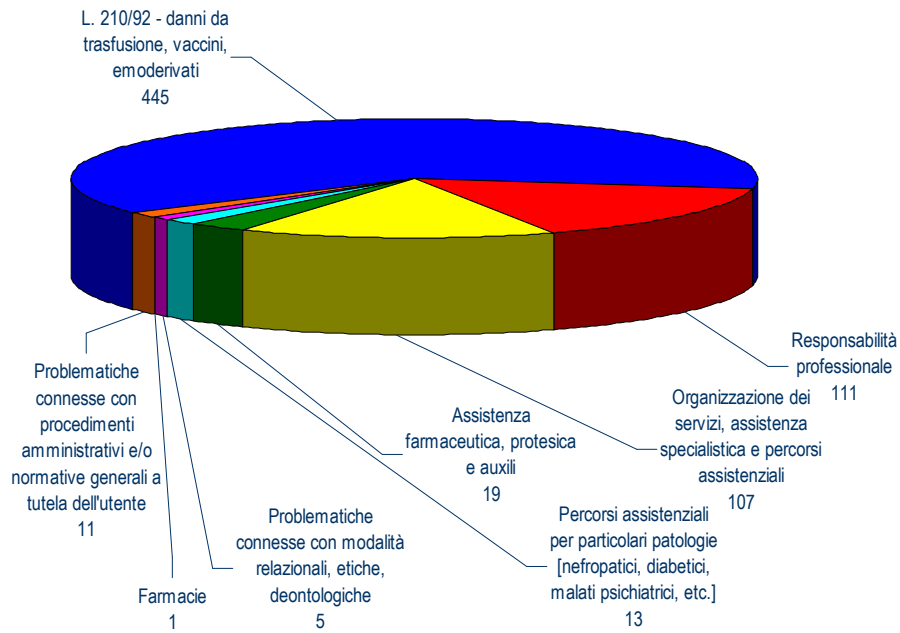
PRATICHE APERTE NEL 2007 PER IL SETTORE AFFARI ISTITUZIONALI

Totale 107



PRATICHE APERTE NEL 2007 PER IL SETTORE SANITA'

Totale 712

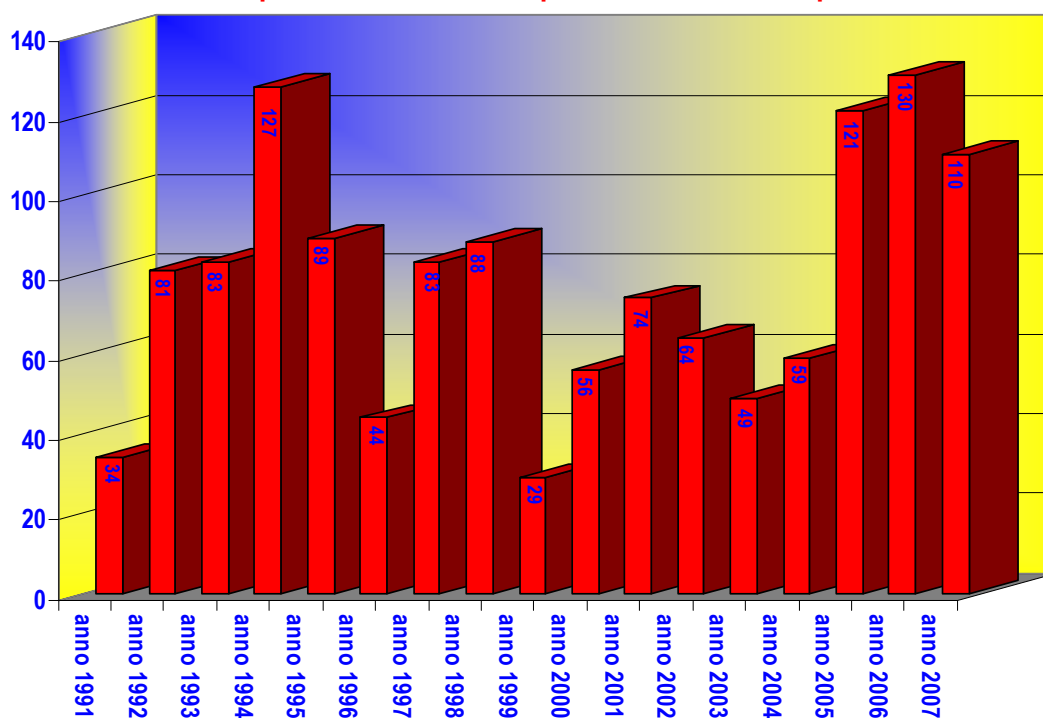


Statistiche in materia di responsabilità professionale

In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2007, 1321 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 2007 Totale 1321 pratiche													
Disciplina	1991-1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	anno 2004	anno 2005	anno 2006	anno 2007	Totale
Anatomia Patologica	3				1	1	1		1				7
Anestesia e Rianimazione	9	1	2		1	3	2		1	3	1	2	25
Cardiologia	6	1	2		1					1	1		12
Cardiologia	9	2	1	1	2					4	4		23
Chirurgia generale	74	9	14	4	7	15	7	4	7	14	17	13	185
Chirurgia maxillo facciale	4	1											5
Chirurgia Vascolare	8	1											9
Dermatologia	5									2	4	2	13
Ematologia	1	1											2
Endocrinologia	2		1										3
Fisioterapia	5	1				3		1	1	1		1	13
Gastroenterologia	5	2											7
Malattie Infettive	1	1											2
Medicina Generale	51	8	18	6	10	7	8	15	13	33	21	22	212
Medicina di Base	11	3	1		3	1	5	3	1	3	6	1	38
Neurochirurgia	4	1	2			1	2		1	1		4	16
Neurologia	0	1	1	1	1		3		1				8
Oculistica	9	3	1	1	4	3	3	2	4	1	6	1	38
Odontoiatria	10	3	2			4	2	1	1	1		5	29
Oncologia	7	6	3	4	3	1	1	2	4	8	11	3	53
Otorinolaringoiatria	6	1		1		1	1	4	1	3	1	3	22
Ostetricia e Ginecologia	54	13	10		4	6	9	4	4	8	9	8	129
Ortopedia	86	16	22	7	10	9	12	3	11	19	16	25	236
Neonatologia	1	1										1	3
Pneumologia	5			1		1							7
Pronto Soccorso	55	2	3	1	4	5	3		1	5	8	5	92
Psichiatria	1			1	2				1	1	3		9
Radiagnostica	14	4	2			5		3	2	3	8	6	47
Radioterapia	1	1				1			1				4
Urologia	9		1	1	3	7	2	1	1	1	7	5	38
Infermieristica ed altro	2		2				3	6	2	9	7	3	34
Totale	458	83	88	29	56	74	64	49	59	121	130	110	1321

Pratiche aperte dal 1991 al 2007 per anno: totale 1321 pratiche

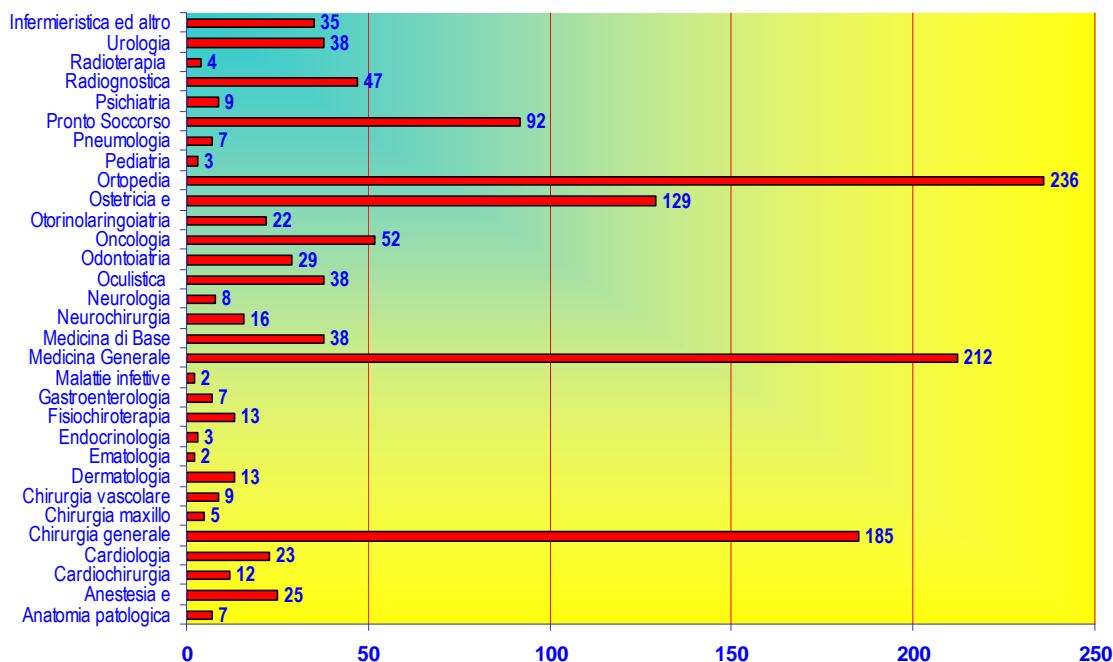


Al fine di poter rendere più leggibile la statistica si sono aggregate le annate dal 1991 al 1996.

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 2007 tuttavia, come si è osservato nella parte generale l'applicazione della D.G.R.T. 492/2006 ha subito una battuta d'arresto, per i problemi legati all'autorizzazione alle ASL a trasmettere al Difensore civico le istanze relative ai casi di responsabilità professionale. Ad oggi il quadro delle autorizzazioni al trattamento ai dati sensibili è ancora incompleto e di fatto solo Viareggio sta trasmettendo al Difensore civico le istanze relative ad ipotesi di responsabilità professionale: considerato che le pratiche provenienti dalle ASL sono quindi una minoranza, il dato del 2007, seppur in lieve flessione è in realtà frutto di un aumentata conoscenza dell'ufficio, dato che la maggior parte delle istanze del 2007 provengono dalle segnalazioni dirette dei cittadini. È infatti aumentato il numero dei cittadini che si è rivolto direttamente all'ufficio nel corso del 2007, venendo a conoscenza dell'attività del Difensore civico in sanità.

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".

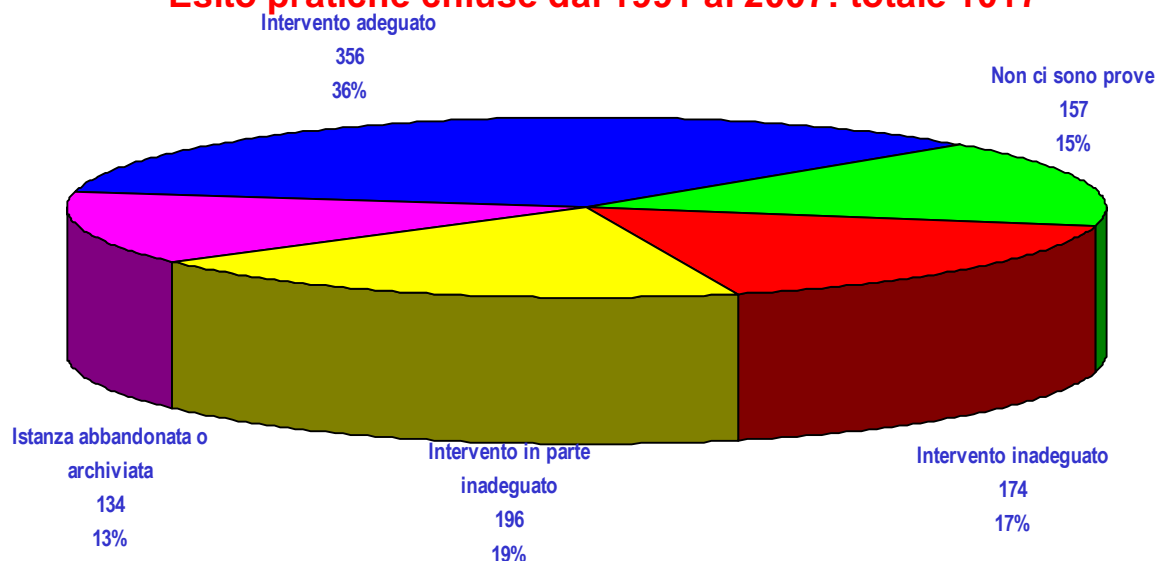
Pratiche aperte dal 1991 al 2007: totale 1321 pratiche



Sul totale di 1017 pratiche chiuse dal 1991 al 2007, 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%.

Il sistema sperimentale fornito dal Centro Regionale per il Rischio Clinico che è in fase di test, consentirà nei prossimi anni dati più precisi per quanto attiene l'analisi della casistica. Da sottolineare che per quanto attiene gli ultimi anni, le istanze archiviate o abbandonate ricomprendono anche il dato di coloro che decidono di non proseguire con l'istruttoria medico legale presso il Difensore civico perché già soddisfatti della risposta avuta unitamente a quelle istanze per le quali viene attivato un contenzioso in sede civile o penale e/o una richiesta risarcitoria rispetto alla quale l'Azienda Sanitaria ritenga opportuno attivare un percorso esclusivamente in sede risarcitorio – assicurativo.

Esito pratiche chiuse dal 1991 al 2007: totale 1017



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.

Casi conclusi dal 1991 al 2006 Totale 1017 pratiche: valori assoluti

Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	344	12	356
Non ci sono prove	138	19	157
Intervento inadeguato	33	141	174
Intervento in parte inadeguato	145	51	196
Istanza abbandonata o archiviata	132		134
Totale	792	225	1017

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 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 erronee 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.

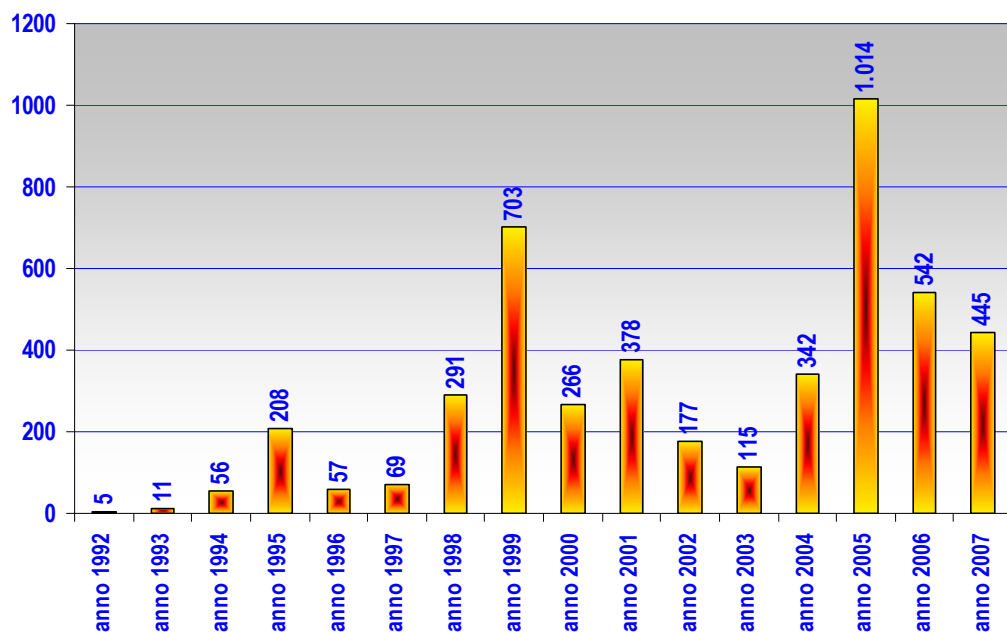
Casi conclusi dal 1991 al 2007 Totale 1017 pratiche: valori percentuali			
Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Si	Totale
Intervento adeguato	34%	1%	35%
Problemi probatori	14%	2%	15%
Intervento inadeguato	3%	14%	17%
Intervento parzialmente inadeguato	14%	5%	19%
Istanza abbandonata	13%		13%
Totale	78%	22%	100%

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

Le pratiche aperte dal 1992 al 31.12.2007

Le tabelle ed i grafici che seguono descrivono l'andamento delle istanze presentate all'ufficio dal 1992 al 2007. Il grafico di seguito riportato evidenzia le istanze anno per anno per 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

Casi trattati dal 1992 al 2007 totale 4679 pratiche

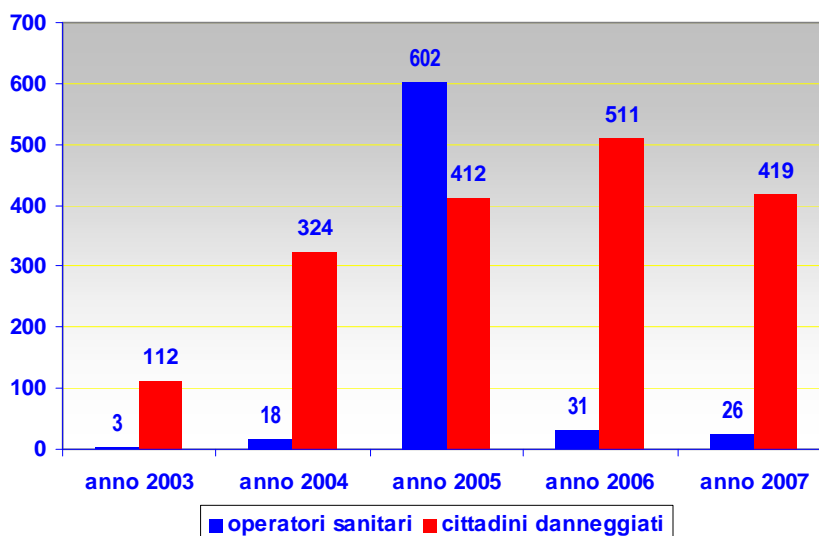


di assistenza e consulenza ai soggetti danneggiati ed intrapreso iniziative di carattere generale

E' 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 - 2007 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.

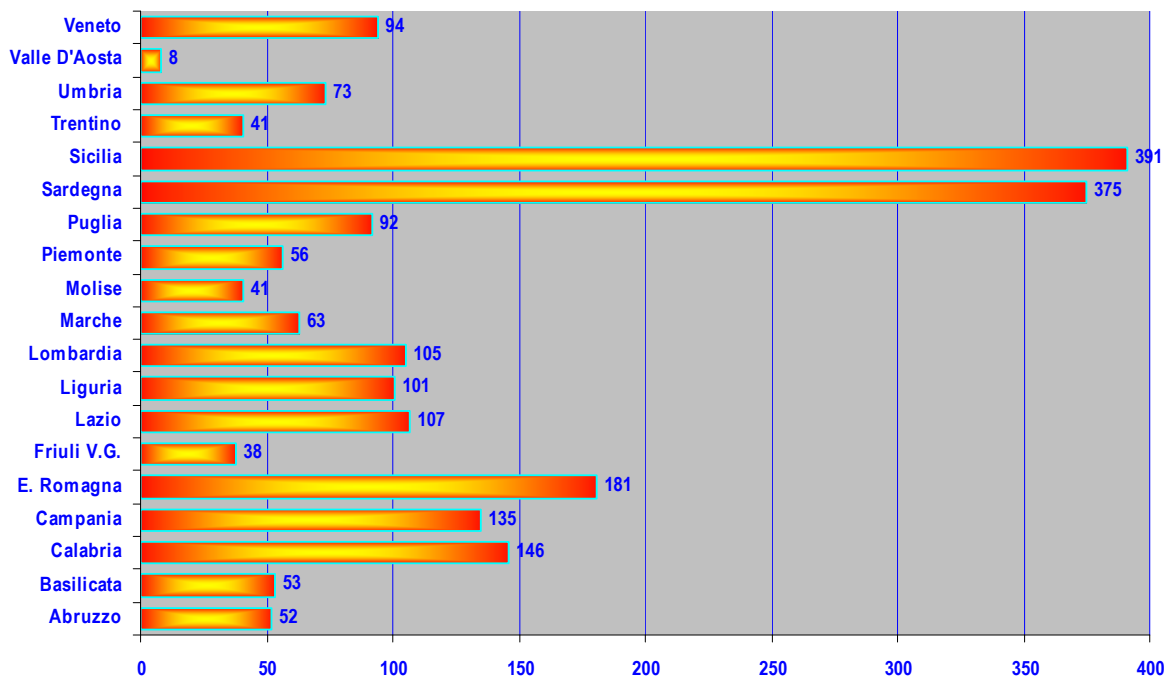
Andamento delle istanze dal 2003 al 2007
incidenza della richiesta degli operatori sanitari



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

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.

Assistenza prestata a soggetti fuori Toscana: totale 2152 (dal 1992 al 2007)



La tabella di seguito 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.

Pratiche in Toscana per ASL che svolge l'istruttoria dal 1992 al 2007	
Totale 2527	
Azienda Sanitaria	numero pratiche
Azienda Sanitaria di Arezzo	249
Azienda Sanitaria di Empoli	111
Azienda Sanitaria di Firenze	1015
Azienda Sanitaria di Grosseto	107
Azienda Sanitaria di Livorno	113
Azienda Sanitaria di Lucca	135
Azienda Sanitaria di Massa e Carrara	101
Azienda Sanitaria di Pisa	183
Azienda Sanitaria di Pistoia	173
Azienda Sanitaria di Prato	144
Azienda Sanitaria di Siena	153
Azienda Sanitaria Versilia	43
Totale Regione TOSCANA	2527

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.

Istanze distribuite per tipologia del soggetto assistito al 31.12.2007	
totale 4679	
Tipologia	numero istanze
Cittadini danneggiati	3810
Familiari di persone decedute	189
Familiari di minori	98
Associazioni di talassemici, emofilici, microcitemici)	95
Associazioni di tutela in ambito sanitario	97
Associazioni di Patronato e di Consumatori Utenti	91
Ordini, Collegi e OO.SS. sanitarie	76
Studi legali	119
Consulenti Medico Legali di parte	18
Difensori civici regionali e locali	77
Totale	4679

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

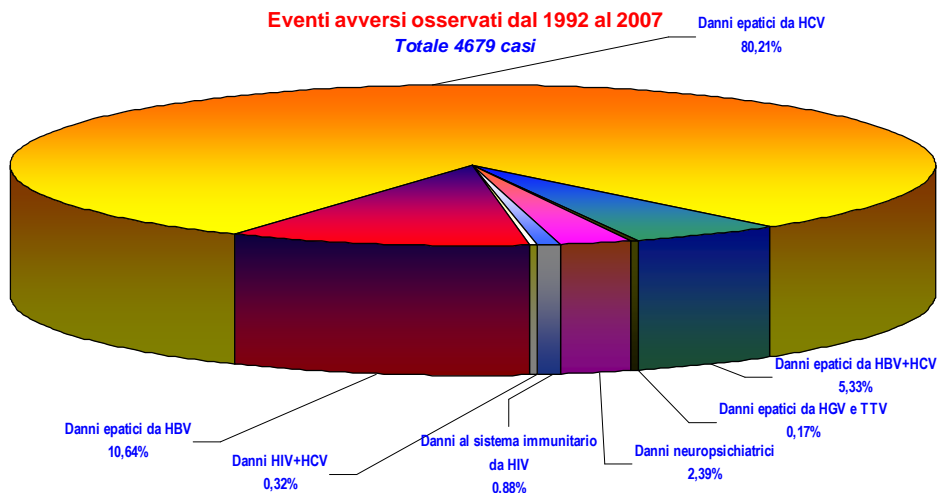
Istanze aperte per causa del danno dal 1992 al 31.12.2007: totale 4679	
Causa del danno	n. istanze
Danni da vaccinazioni	112
Danni da contagio coniuge	97
Danni da contagio madre in gravidanza	35
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	3755
Danni causati a operatori sanitari	680
Totale	4.679

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.

Fattispecie esaminate nei 614 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio dal 1992 al 2007	
"assenza di alterazioni biumorali in atto"	179
"domanda non presentata nei termini di legge"	284
"non esiste nesso causale fra l'infezione e l'infermità", spesso per "mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"	117
"non esiste nesso causale tra l'infezione ed il contagio da sangue proveniente da soggetti affetti da epatite virale (operatori sanitari)"	38
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"	39
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"	71
Sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo	33
"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	24
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego	49
Totale fattispecie	861

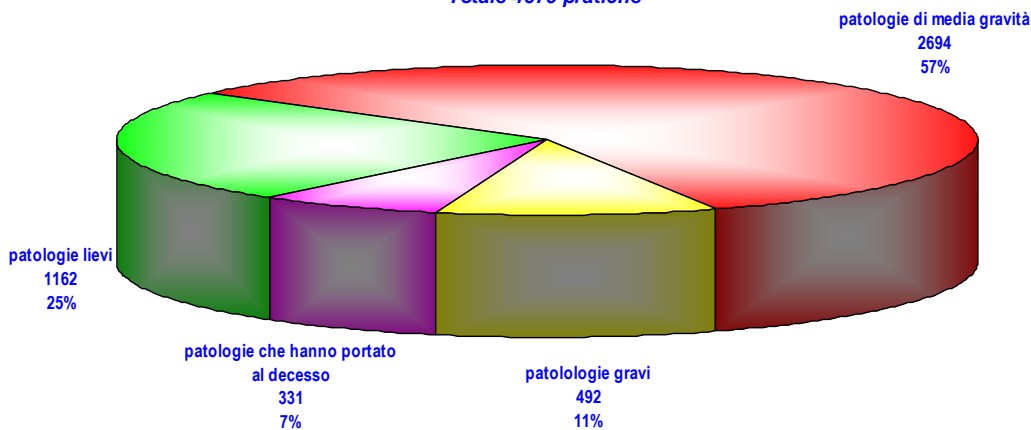


Non va infine dimenticato l'aspetto relativo alla "gravità" della patologia della quale sono portatori i soggetti danneggiati. Si tratta di un dato "dinamico" in quanto, purtroppo, nella maggioranza dei casi la patologia è destinata ad aggravarsi.

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 (492 casi pari al 11%).

Gravità dei danni subiti nelle aperte dal 1992 al 2007

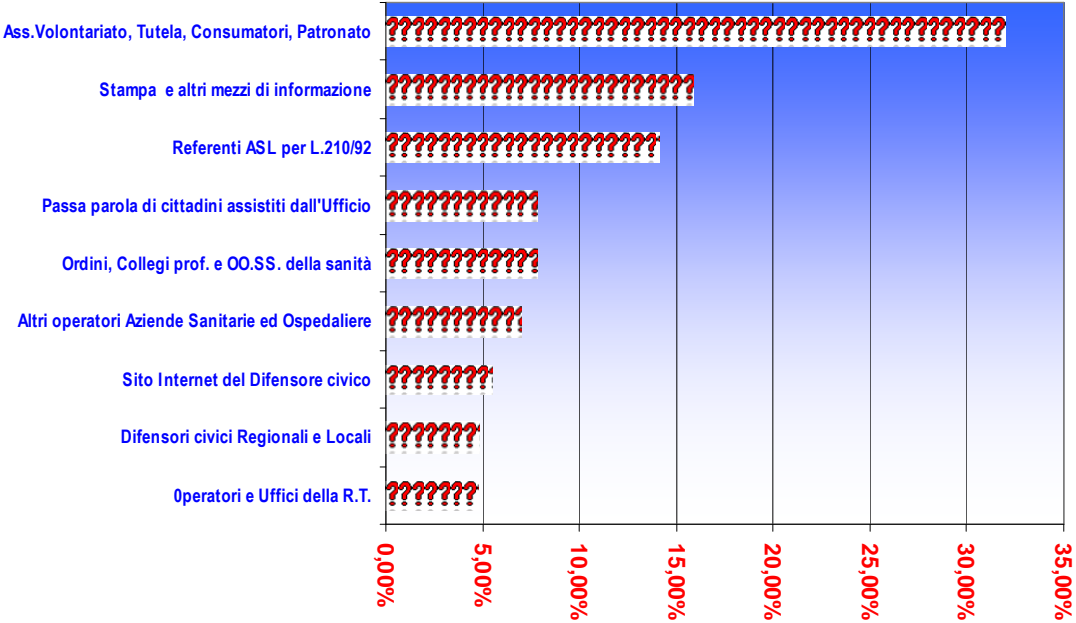
Totale 4679 pratiche



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.

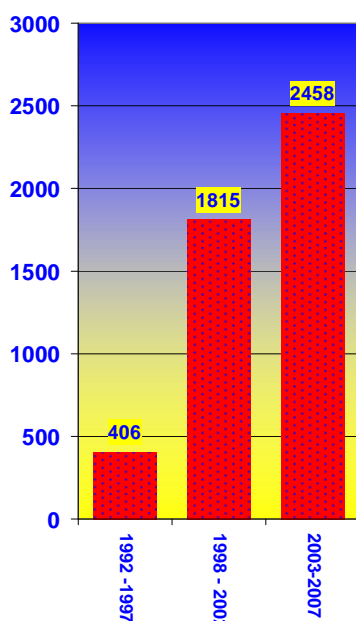
Modalità di conoscenza dell'esercizio della tutela da parte del Difensore civico dal 1992 al 2007	
Totale 4679	
Uffici della Regione Toscana (compresi casi rilevati da altra istanza al Difensore civico)	4,83%
Difensori civici Regionali e Locali	4,90%
Sito Internet del Difensore civico ed altri siti che 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%
Totale	100,00%

Modalità di conoscenza dell'ufficio dal 1992 al 2007
totale 4679 pratiche



I dati dell'ultimo quinquennio

**Casi trattati dal 1992 al 2007
per quinquennio**
Totale 4679 pratiche



Per quanto attiene il quinquennio 2002 – 2007, 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.

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 pratiche³.

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 che segue, dalla quale si evidenzia con chiarezza (anche dalla linea di tendenza) il picco nel periodo che va dal 1975 al 1990

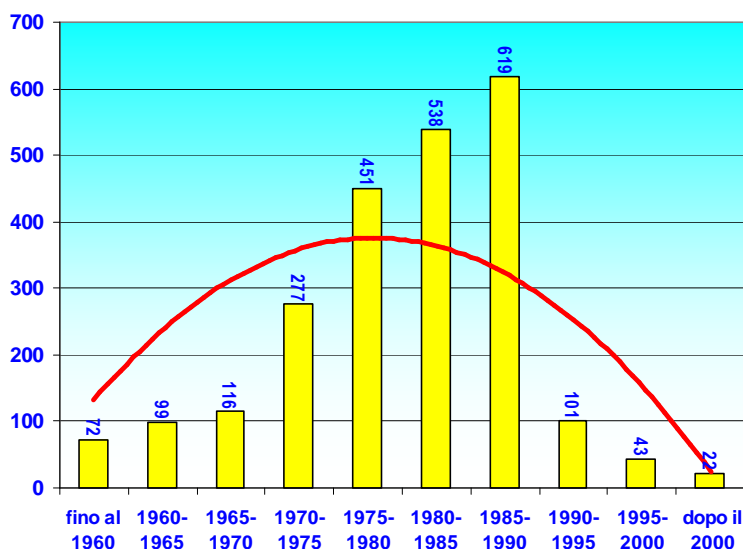
e gli effetti di drastica riduzione dovuta alle disposizioni sulla sicurezza del sangue e controllo dei donatori messe in essere dal Ministero della Salute e dalle Regioni.

Casi suddivisi secondo l'anno in cui si è verificato il danno
Pratiche aperte dal 2003 al 31.12.2007 Totale 2.458
(Dato rilevabile su 2338 casi)

Anno del contagio	Casi
Fino al 1960	72
1960-1965	99
1965-1970	116
1970-1975	277
1975-1980	451
1980-1985	538
1985-1990	619
1990-1995	101
1995-2000	43
dopo il 2000	22
Totale	2338

³ Nei casi in cui l'assistenza del Difensore civico si è limitata ad aiutare legali o associazioni a redigere un ricorso e/o alla consulenza su questioni di diritto senza esaminare la documentazione clinica e amministrativa dell'interessato, il dato non era desumibile.

Casi suddivisi secondo l'anno in cui si è verificato il danno
Pratiche aperte dal 2003 al 2007, totale 2458
Dato rilevabile su 2338 casi



Casi suddivisi secondo l'anno in cui è stata presentata la domanda per la richiesta dei benefici previsti dalla L.210/92
Pratiche aperte dal 2003 al 2007- totale 2458 (Dato rilevabile su 2338 casi)

1992	48
1993	73
1994	97
1995	173 ⁴
1996	59
1997	32
1998	70
1999	88
2000	92
2001	103
2002	117
2003	106
2004	184
2005	833 ⁵
2006	166
2007	97
Totale	2338

La tabella sopra (dove abbiamo evidenziato in rosso i picchi di domanda) mostra la data in cui gli utenti sono venuti a conoscenza della legge o hanno presentato la domanda e dimostra come la legge, varata nel 1992 sulla spinta emotiva degli "scandali del sangue infetto" scoppiati in quel periodo, fatti emergere anche da alcune sentenze che condannarono il Ministero della Sanità a pagare cifre, all'epoca miliardarie, per condotta omissiva e negligente sui compiti ad

⁴ Il picco del 1995 è dovuto alla scadenza dei termini triennali originariamente prevista dalla legge n. 210 del 1992.

⁵ Il picco del 2005 è dovuto alla scadenza dei termini triennali previsti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 476 del 2002 per gli operatori sanitari

esso affidati dalla legge in materia di raccolta, conservazione ed utilizzo del sangue e suoi derivati, per non avere svolto i compiti di vigilanza e controllo ed asse demandati dalle leggi sul sangue (e suoi derivati) trasfuso e sui vaccini somministrati, non è riuscita ad attuare lo spirito originario che era quello di assegnare, senza ricorrere al Giudice, un equo indennizzo a tutti coloro che nel passato erano stati danneggiati da pratiche vaccinali ed emotrasfusionali e dettare chiare norme per i pochi casi che si sarebbero potuti verificare nel futuro. Anche le numerose modifiche apportate a questo impianto risarcitorio di natura amministrativa, sempre emanate sulla spinta della giurisprudenza, hanno facilitato l'aprirsi di ampi spazi sia per la giustizia di merito che di legittimità, con il conseguente proliferare di un contenzioso oggi non più sostenibile per lo Stato. La tabella ben evidenzia come cittadini che hanno presentato la domanda nei primi anni '90 abbiano, per tali motivi, ancora la necessità di ricevere assistenza da questo Ufficio. La stessa tabella evidenzia anche la scarsa pubblicizzazione data alla legge 210/92 da parte degli assessorati alla sanità delle Regioni e delle Aziende Sanitarie così come espressamente previsto dalla legge n. 238/97.

Nei primi 3 anni di vigenza della legge n. 210/92 la maggioranza delle domande sono state presentate da cittadini danneggiati organizzati in associazioni (talassemici, emofilici ecc.), mentre la prevalenza dei trasfusi occasionali per evento acuto, non essendo a conoscenza delle legge perché non adeguatamente pubblicizzata, hanno presentato la domanda negli anni successivi e molti di questi, purtroppo, solo quando i termini erano ormai scaduti. Si ricorda che l'ultima fissazione del termine triennale per la presentazione della domanda si è avuto con il D.L. n. 346/96, convertito con legge n. 641/96 e meglio precisato con legge 238/97.

La necessità di riaprire i termini per la presentazione delle domande, come prevede la proposta di legge n. 1523 che alcuni parlamentari toscani, sollecitati dal Difensore civico, hanno presentato alla Camera nel 2006, diventa per il Parlamento un atto moralmente dovuto per questi sfortunati cittadini.

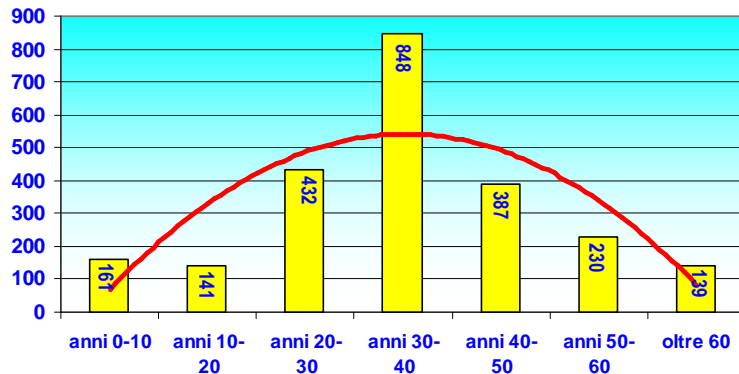
Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 al 31.12.2007			
Totale 2458 pratiche			
<i>(Dato rilevabile su 2338 pratiche)</i>			
età	M	F	totale
anni 0-10	82	79	161
anni 10-20	66	75	141
anni 20-30	178	254	432
anni 30-40	412	436	848
anni 40-50	184	203	387
anni 50-60	111	119	230
oltre 60	68	71	139
Totale	1101	1237	2338

Per quanto attiene l'età in cui si è verificato il danno, la tabella avanti riportata 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. E' 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 alla data dell'infezione nei casi pervenuti
all'ufficio dal 2003 al 2007**

Totale pratiche 2458

Dato rilevabile da 2338 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.

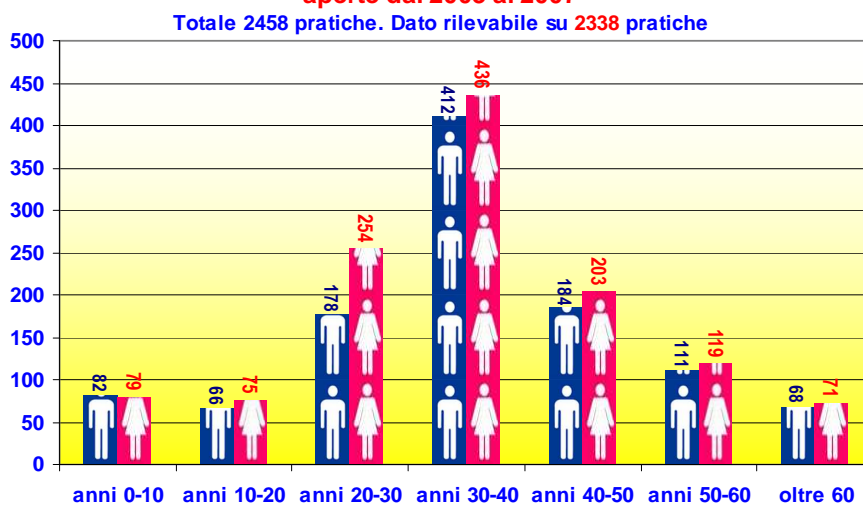
2. Per gli operatori sanitari il momento infettante è stato individuato nella data degli incidenti subito denunciati All'INAIL; in assenza di questo elemento è stata presa in considerazione la prima positività dell'epatite B, le alterazioni degli esami ematochimici e strumentali riferiti all'organo epatico,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

In linea con la letteratura scientifica, come avanti accennato, il grafico della pagina seguente e la tabella avanti

riportata dimostrano che si registra una prevalenza di donne infettate, in quanto queste risultano essere biologicamente più esposte al contagio virale. La specifica letteratura ci dice ancora che il sesso maschile è associato ad una peggiore evoluzione dell'infezione.

2. Età del decesso nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31.12.2007	
3. Pratiche esaminate 2458. Dati rilevabili su 2338 pratiche	
4. Totale persone decedute 292	
5. Età	6. Casi
7. Inferiore a 10	8. 2
9. da 10 a 15	10. 6
11. da 15 a 20	12. 9
13. da 20 a 25	14. 13
15. da 25 a 30	16. 15
17. da 30 a 35	18. 16
19. da 35 a 40	20. 20
21. da 40 a 45	22. 25
23. da 45 a 50	24. 28
25. da 50 a 55	26. 31
27. da 55 a 60	28. 43
29. oltre 60	30. 84
31. Totale	32. 292

Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 al 2007



Procediamo con l'esame delle n. 292 domande per la richiesta dell'*una tantum* presentate dagli eredi dall'1.1.2003 al 31.12.2007 che rappresentano il 7,65 del totale delle pratiche prese in esame, evidenziano come nonostante gli innegabili progressi della scienza medica che hanno consentito negli ultimi anni di prolungare l'aspettativa di vita, purtroppo, di HIV e di epatiti virali si muoia ancora.

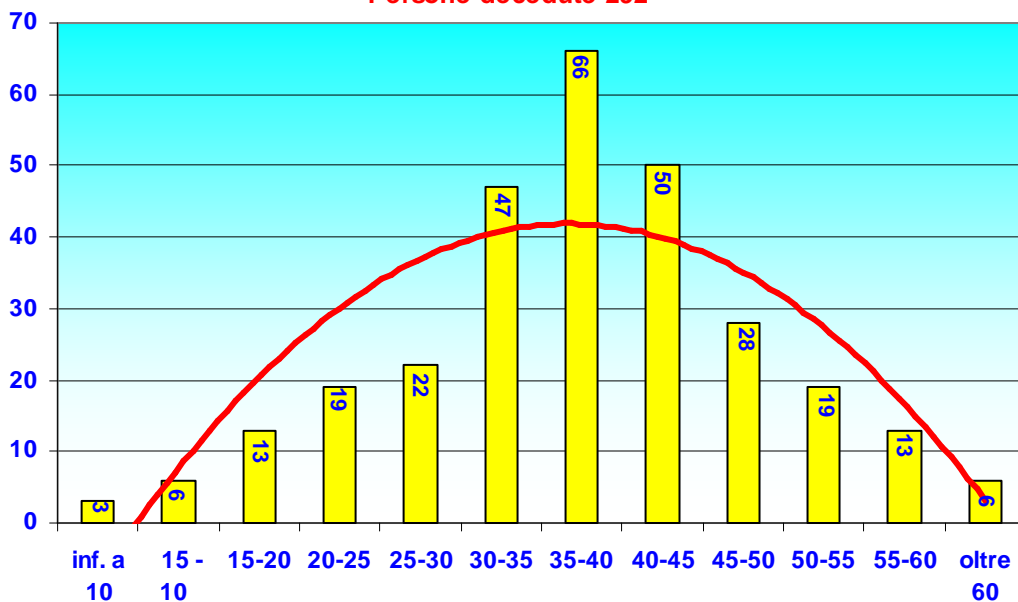
Distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31.12.2007 Pratiche esaminate 2458 (Dati rilevabili su 2338 pratiche) Totale persone decedute 292

distanza dall'infezione	Casi
inf. a 10	3
15 - 10	6
15-20	13
20-25	19
25-30	22
30-35	47
35-40	66
40-45	50
45-50	28
50-55	19
55-60	13
oltre 60	6
Totale	292

Per quanto attiene la prima delle tabelle sopra, non sarebbe molto significativa una rappresentazione grafica, dal momento che l'età del decesso è 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 correlata all'infezione. Infatti, i gli studi dimostrano che l'epatite cronica è una patologia molto diffusa nella popolazione italiana, con tassi di morbilità e mortalità significativamente elevati. Il decorso della malattia è variabile da paziente a paziente fino a patologie gravi quali la cirrosi e l'epatocarcinoma, malattia invalidante, spesso inaggravante (nei casi affetti da epatite C il virus con il passar del tempo, oltre al fegato, colpisce anche altri organi) che peggiora la qualità della vita di chi ne è affetto e, potenzialmente, ne riduce anche l'aspettativa della stessa.

Il grafico che segue e la tabella sopra 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 31.12.2007 risultano ben 334 (la somma delle 42 e delle 292 qui esaminate).

**Anni di distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche
esaminate dal 2003 al 2007**
Totale pratiche esaminate 2458. Dati rilevabili su 2338 pratiche.
Persone decedute 292



In linea con le proposte di modifica alle legge 210 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.

**Domande presentate "oltre i termini di legge"
al 31.12.2007
totale n. 557**

Infezione da epatite virale contratta a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati - trasfusi per evento acuto (interventi chirurgici, malattie ematiche non congenite, emodializzati ecc.) ¹	449
Infezione da epatite virale contratta a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati - politrasfusi per malattie ematiche congenite (emofilici, talassemici ecc.) ¹	7
Infezione da HIV contratta a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati - trasfusi per evento acuto (interventi chirurgici, malattie ematiche non congenite, emodializzati ecc.) ²	2
Infezione da HIV contratta a seguito di somministrazione di sangue e suoi derivati - politrasfusi per malattie ematiche congenite (emofilici, talassemici ecc.) ²	2
Infezione da epatite virale contratta da operatori sanitari durante il servizio a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatite virale ³	45
Infezione da HIV contratta da operatori sanitari durante il servizio a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da HIV ²	1
Danni da vaccinazioni obbligatorie effettuate per legge⁴	17
Danni da vaccinazioni antipoliomelittica non obbligatorie effettuate nel periodo di vigenza della legge 30.07.1959, n.6955	10
Assegno "una tantum" di € 77.468, 53 agli eredi di familiare deceduto a seguito di patologia causata da vaccinazioni, trasfusioni o somministrazioni di emoderivati ⁶	5
Danni correlati a contagio da coniuge 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	2
Danni correlati a contagio da coniuge che non ha ricevuto il beneficio a causa della domanda presentata oltre i termini dal coniuge	9
Danni correlati a contagio da madre durante la gestazione 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	2
Danni correlati a contagio da madre durante la gestazione che non ha ricevuto il beneficio a causa della domanda presentata fuori termini dalla madre	6

¹ ".....termine perentorio di tre anni dal momento in cui l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno" (art. 3 L.210/92). Per coloro che alla data di entrata in vigore della legge avessero già subito la menomazione (secondo la erronea interpretazione data dal Ministero della sanità con circolare interpretativa n.500.VIII/AG.3/6274 bis del 10/04/1992, alla norma prima della sentenza della Corte di Cassazione n. 6130/2002 promossa da un tribunale toscano) i termini di tre anni decorrono dalla data di entrata in vigore della legge stessa (21 marzo 1992). Molte CMO hanno continuato ad ignorare che per le epatiti post-trasfusionali il termine decadenziale è stato introdotto con d.l. n. 344/1996 i cui effetti sono stati espressamente fatti salvi dall'art. 1 della legge n. 641/1996 e cioè dal 3 luglio 1996 (termini scaduti il **3 luglio 1999**), disconoscendo tale ipotesi anche a seguito di recenti richieste di riesame della pratica.

In proposito occorre ricordare che "ai fini dell'individuazione di tale momento, occorre precisare che non qualsiasi conoscenza è atta a far decorrere il termine, ma solo la conoscenza qualificata della consapevolezza degli effetti dannosi, correlabili agli eventi di cui alla legge in argomento, intanto possibile in quanto il processo morbosi si conclamato nella sua entità nosologica e stabilizzato in precisi esiti" (direttiva tecnica emanata dai Ministeri della Difesa e Sanità il 28/12/1992 e divulgata anche con nota n. DPS/XV/L210/AG3/20637 del 11/003 1998). Trattasi di un principio raramente applicato nei giudizi medico legali espressi dalle CMO, mentre, negli ultimi tempi, abbiamo potuto apprezzare interessanti aperture da parte dell'Ufficio Medico Legale del Ministero della Salute in sede di esame dei ricorsi amministrativi.

² “....*termine perentorio di 10 anni dal momento in cui l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno*” (art. 3 comma 1 L.210/92). Per coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, avessero già subito la menomazione i termini sono scaduti il **21 marzo 2002**. Per la presa conoscenza del danno valgono le stesse considerazioni riportate nella precedente nota.

³ “....*tre anni dal momento in cui l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno*” (sentenza Corte Costituzionale n. 476/2002. Per coloro che hanno contratto l'infezione prima del 26 novembre 2002 i termini sono scaduti il **25 novembre 2005** o, come sostenuto da una parte della dottrina, il 4 dicembre 2005 (tre anni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di tale sentenza).

⁴ “....*termine perentorio di tre anni dal momento in cui l'avente diritto risulti aver avuto conoscenza del danno*” (art. 3 L.210/92). Per coloro che alla data di entrata in vigore della legge avessero già subito la menomazione i termini di tre anni decorrono dalla data di entrata in vigore della legge stessa (21 marzo 1992).

⁵ il termine quadriennale previsto dalla legge n. 362/99 è scaduto il **20 ottobre 2003**.

⁶ A stretto rigore **10 anni** dalla data del decesso, ovvero **nessun termine** (come ritenuto dal Ministero della salute con parere, che condividiamo, riportato al cap 8.4 del *vademecum sulla legge 210/92 – 2^ edizione*)

Modalità di conoscenza della legge 210/92 da parte dei cittadini che hanno presentato la domanda “oltre i termini di legge” totale al 31.12.2007: n. 557	
“Passa parola” fra malati, loro familiari, conoscenti, ecc.	239
Trasmissioni televisive	113
Quotidiani	109
Periodici di associazioni di malati emofilici e talassemici	34
Riviste varie	16
Medici specialisti (infettivologi, epatologi, trasfusionisti, ecc.)	10
Medici di famiglia	8
Commissioni mediche invalidità ASL	8
Altri operatori sanitari	7
Istruttoria del Difensore civico su altre pratiche sanitarie	7

La tabella sopra riportata mette in evidenza:

- Nessuna domanda è stata provocata da pubblicizzazione promossa delle Aziende Sanitarie o dagli Assessorati alla salute delle regioni, come sancito dalla legge 238/97;
- la pressoché totale disinformazione dimostrata sull'argomento dai medici di famiglia e dai medici specialisti, che pur conoscendo la storia clinica di questi malati non solo non hanno dato la benché minima informazione sulle possibilità di presentare la domanda, ma addirittura, in non pochi casi, hanno fortemente sconsigliato di richiedere l'indennizzo a causa delle “difficoltà di provare che le trasfusioni ricevute erano infette”;
- la stragrande maggioranza dell'informazione “è passata” casualmente;
- in Toscana, ove l'azione del Difensore civico, che ha più volte convocato specifiche conferenze stampa sulla questione si è registrata una significativa informazione tramite e televisioni locali e i quotidiani.

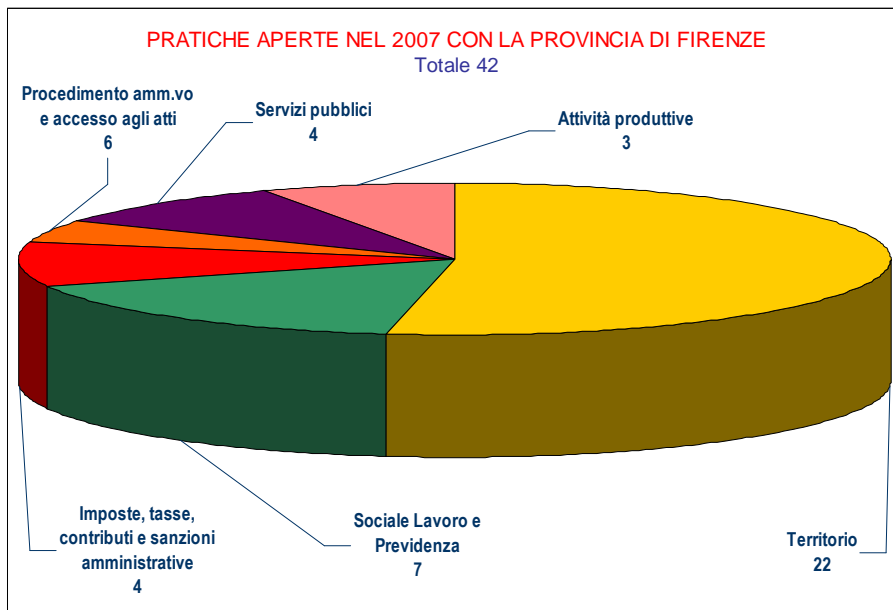


TABELLE
DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA

NUMERO DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA SUDDIVISI PER PROVINCIA	
Province	Numero difensori civili
Arezzo	3
Firenze	9
Grosseto	4
Livorno	5
Lucca	7
Massa e Carrara	6
Pisa	11
Pistoia	4
Prato	2
Siena	7
Totale	58

DIFENSORI CIVICI PROVINCIALI		
Province coperte da difesa civica con difensori civici locali	Province coperte da difesa civica con convenzione con Difensore civico regionale	Province non coperte da difesa civica
Arezzo	Firenze	Grosseto
Lucca		Livorno
Massa e Carrara		Siena
Pisa		
Pistoia		
Prato		
Totale n. 6	Totale n. 1	Totale n. 3

Comunità montane coperte da difesa civica con difensori civici locali	Comunità montane non coperte da difesa civica
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)	
Totale n. 12	Totale n. 8

Comuni suddivisi per provincia	Comuni coperti da difesa civica con difensori civici locali	abitanti	Comuni non coperti da difesa civica	abitanti
AREZZO	20	244.996	19	98.564
FIRENZE	44	933.860	0	0
GROSSETO	16	70.926	12	140.160
LIVORNO	10	267.735	10	58.709
LUCCA	20	192.970	15	179.274
MASSA CARRARA	16	130.883	1	66.769
PISA	12	267.226	27	116.734
PISTOIA	18	139.551	4	128.952
PRATO	7	227.886	0	0
SIENA	29	180.923	7	71.365
TOTALE	192	2.656.956	95	860.527

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
sito Internet 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
sito Internet 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
sito Internet www.regione.abruzzo.it

Regione Basilicata

Difensore civico **Catello Aprea**
via Piazza Vittorio Emanuele II, 14
città 85100 - Potenza
telefono 0971/668076 - 0971/274564
fax 0971/330960
e-mail difensorecivico@regione.basilicata.it
sito Internet www.regione.basilicata.it/consiglio/difensorecivico

Regione Campania

Difensore civico **vacante**
via Via Giovanni Porzio, 4
città 80143 - Napoli
telefono 081/7783800 – 081/7783801
fax 081/7783837
e-mail lucariello@consiglio.regione.campania.it
sito Internet www.consiglio.regione.campania.it

Regione Emilia Romagna

Difensore civico **vacante**
via Viale Aldo Moro, 44
città 40123 - Bologna
telefono 051/6396385 – n. verde 800515505
fax 051/6396383
e-mail difciv@regione.emilia-romagna.it
sito Internet www.regione.emilia-romagna.it

Regione Friuli - Venezia Giulia

Difensore civico **Caterina Dolcher**
via Via del Coroneo, 8
città 34100 - Trieste
telefono 040/364130 – 040/3773316
fax 040/3773197
e-mail difensore.civico.ts@regione.fvg.it
sito Internet www.regione.fvg.it

Regione Lazio

Difensore civico **Felice Maria Filocamo**
via Via del Giorgione, 18
città 00147 - Roma
telefono 06/59606656
fax 06/59932015
e-mail difensore.civico@regione.lazio.it
sito Internet www.regione.lazio.it

Regione Liguria

Difensore civico **Annamaria Faganelli**
via Viale Brigate Partigiane, 2
città 16129 - Genova
telefono 010/565384 – n. verde 800807067
fax 010/540877
e-mail difensore.civico@regione.liguria.it
sito Internet www.regione.liguria.it

Regione Lombardia

Difensore civico **Donato Giordano**
via Via Giuseppina Lazzaroni, 3
città 20124 - Milano
telefono 02/67482465 - 02/67482467
fax 02/67482487
e-mail difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it
sito Internet www.consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

Difensore civico **Samuele Animalì**
via Corso Stamira, 49
città 60122 - Ancona
telefono 071/2298483 – 071/2298475
fax 071/2298264
e-mail difensore.civico@regione.marche.it
sito Internet 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
sito Internet 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
sito Internet 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
sito Internet 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
sito Internet www.consiglio.regione.vda.it

Regione Veneto

Difensore civico **Vittorio Bottoli**
Via Via Brenta Vecchia, 8
Città 30175 - Mestre - Venezia
telefono 041/2383400 – 041/2383401 – n. verde 800294000
fax 041/5042372
e-mail dc@consiglioveneto.it
sito Internet www.consiglio.regione.veneto.it

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	difcivico@comune.arezzo.it		
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	difensorecivico@cm-valtiberina.toscana.it		
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	difensorecivico@provincia.arezzo.it		
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, Stia, 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	difensore.civico@comune.fiesole.fi.it		

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	dif.civico@comune.fi.it		

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	055/4496445, 055/44961	fax	055/4496362
e-mail	difensore.civico@comune.sesto-fiorentino.fi.it		
Comuni convenzionati: Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa			

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

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	difensorecivico@empolese-valdelsa.it		
Comuni convenzionati: Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Limite e Capraia, Montatone, Montelupo, Montespertoli, Vinci			

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

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

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

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
Comuni convenzionati: Barberino del Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio			
e-mail	info@cm-mugello.fi.it		

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	difcivico@comune.follonica.gr.it		

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
Comuni convenzionati: Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano			
e-mail	e.gatti@cm-amiata.gr.it		

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
----------	-------------	-----	-------------

Comuni convenzionati: Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano			
---	--	--	--

e-mail	segreteria@cm-collinedelfiora.it		
--------	--	--	--

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
----------	-------------	-----	-------------

Comuni convenzionati: Massa Marittima, Monterotondo Marittimo, Montieri			
--	--	--	--

e-mail	info@cm-collinemetallifere.it		
--------	--	--	--

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	difensorecivico@comune.castagneto-carducci.li.it		
--------	--	--	--

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	difensorecivico@comune.livorno.it		
--------	--	--	--

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	difensorecivico@comune.piombino.li.it		

Ente	Comune di Rosignano Marittimo		
Difensore civico	Bruno Neri		
sede	Comune	indirizzo	Via dei Lavoratori, 21 57016 – Rosignano M.mo
telefono	0586/724351, 0586/724111	fax	0586/724276
e-mail	difesacivica@comune.rosignano.livorno.it		

Ente	Comuni associati di San Vincenzo e della Val di Cornia		
Difensore civico	Samanta Poli		
sede	Comune	indirizzo	Via Roma, 5 57021 - Campiglia M.ma
telefono	0565/839210, 0565/83911	fax	0565/839259
Comuni convenzionati: Campiglia Marittima, Monteverdi Marittimo, Sassetta, San Vincenzo, Suvereto			
e-mail	e-terrosi@comune.campigliamarittima.li.it		

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	urp@comunediBarga.it		

Ente	Comune di Camaiore		
Difensore civico	Laura Liberatore		

sede	Comune	indirizzo	Piazza San Bernardino, 1 55041 - Camaiole
------	--------	-----------	--

telefono	0584/9861 0584/986251	fax	0584/986269
----------	--------------------------	-----	-------------

e-mail	difensore.civico@comune.camaiole.lu.it
--------	--

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	difensorecivico@comune.capannori.lu.it
--------	--

Ente	Comune di Massarosa
------	---------------------

Difensore civico	Giovanni Magnani
------------------	------------------

sede	Comune	Indirizzo	Piazza Taddei, 1 55054 - Massarosa
------	--------	-----------	---------------------------------------

telefono	0584/979229	Fax	0584/979261
----------	-------------	-----	-------------

e-mail	info@comune.massarosa.lu.it
--------	--

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	urp@comune.viareggio.lu.it
--------	--

Ente	Comunità montana Garfagnana e Comuni associati
------	--

Difensore civico	Serena Orlandi
------------------	----------------

sede	Comunità montana	Indirizzo	Via V. Emanuele, 7 55032 - Castelnuovo Garfagnana
------	------------------	-----------	---

telefono	0583/644911, 0583/644918	fax	0583/644901
----------	--------------------------	-----	-------------

Comuni convenzionati: Camporgiano, Careggine, Castelnuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Sillano, Vergemoli, Villa Collemandina.

e-mail difensorecivico@cm-garfagnana.lu.it

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 difensorecivico@provincia.lucca.it

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 au.bibli@libero.it

Ente **Comune di Carrara**

Difensore civico **Fernando Bertoli**

sede **Comune** indirizzo **Piazza 2 Giugno
54036 – Carrara**

telefono **0585/641344, 0585/6411** fax **0585/641206**

e-mail sventurini@comune.carrara.ms.it

Ente **Comune di Montignoso**

Difensore civico **Salvatore Sajevo**

sede **Comune** indirizzo **Piazza Paolini, 3
54038 - Montignoso**

telefono **0585/82711** fax **0585/821197**

e-mail giovanna.poggi@comune.montignoso.ms.it

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	sindaco@comunevillafrancainlunigiana.it		

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
Comuni convenzionati: Bagnone, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fossdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Zeri			
e-mail	o.bertoncini@fivizzano.lunigiana.ms.it		

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	difensorecivico@provincia.ms.it		

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	protocollo@comune.calci.pi.it		

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	urp@comune.calcinaia.pi.it		

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	difensorecivico@comune.cascina.pi.it		

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.lucaferro@comune.pisa.it		

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	difensorecivico@comune.pontedera.pi.it		

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	difensorecivico@comune.sangiulianoterme.pista.it		

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	urp@comune.santamariaamonte.pi.it		

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	difensorecivico@comune.vecchiano.pisa.it		

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	difensorecivico@comune.vicopisano.pi.it		

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
Comuni convenzionati: San Miniato, Santa Croce sull'Arno.			
e-mail	urp@comune.san-miniato.pi.it		

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	difensorecivico@provincia.pisa.it
--------	--

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	difensore.civico@comune.quarrata.pt.it
--------	--

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

Comuni convenzionati: Buggiano, Chiesina Uzzanese, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Pieve a Nievole, Ponte Buggianese, Uzzano

e-mail	valdinievole@difesacivica.it
--------	--

Ente	Comunità montana Appennino Pistoiese
------	--------------------------------------

Difensore civico	Sonnj Paccagnini
------------------	------------------

sede	Comunità montana	indirizzo	Via Villa Vittoria, 129/b 51028 - San Marcello P.se
------	------------------	-----------	--

telefono	0573/6213247 0573/6213216	fax	0573/630116
----------	------------------------------	-----	-------------

Comuni convenzionati: Abetone, Cutigliano, Marliana, Montale, Pescia, Piteglio, Sambuca P.se, San Marcello P.se

e-mail	difensore@cm-appenninopistoiese.pt.it
--------	--

Ente	Provincia di Pistoia
------	----------------------

Difensore civico	Giampiero Ballotti
------------------	--------------------

sede	Provincia	indirizzo	Piazza San Leone, 1 51100.- Pistoia
------	-----------	-----------	--

telefono	0573/374332, 0573/3741	fax	0573/374333
e-mail	difensore.civico@provincia.pistoia.it		

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	difensorecivico@comune.prato.it		
--------	--	--	--

Ente	Provincia di Prato		
------	--------------------	--	--

Difensore civico	Giancarlo Gentileschi		
------------------	-----------------------	--	--

sede	Provincia	indirizzo	Via Ricasoli, 25 59100 - Prato
------	-----------	-----------	-----------------------------------

telefono	0574/534513 0574/5341	fax	0574/534281
----------	--------------------------	-----	-------------

Comuni e Comunità montana convenzionati: Cantagallo, Carmignano, Comunità montana Val di Bisenzio, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano, Vernio

e-mail	difensorecivico@provincia.prato.it		
--------	--	--	--

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	0577/912232, 0577/912227	fax	0577/912279
----------	--------------------------	-----	-------------

e-mail	difensore.civico@comune.collevaldelsa.it		
--------	--	--	--

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	difciv@comune.siena.it
--------	--

Ente	Comuni associati Chianti Senese
------	---------------------------------

Difensore civico	Simona Ghionzoli
------------------	------------------

Sede	Comune di Castelnuovo Berardenga	indirizzo	Via Garibaldi, 4 53033 – Castelnuovo Berardenga
------	-------------------------------------	-----------	---

Telefono	0577/351316	fax	0577/355273
----------	-------------	-----	-------------

Comuni convenzionati: Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti, Radda in Chianti

e-mail	difensore.civico@comune.castelnuovo-berardenga.si.it
--------	--

Ente	Comuni associati delle Crete Senesi
------	-------------------------------------

Difensore civico	Federica Borghi
------------------	-----------------

Sede	Comune di Asciano	indirizzo	53041 - Asciano
------	-------------------	-----------	-----------------

Telefono	0577/714505, 0577/71441	fax	0577/719517
----------	-------------------------	-----	-------------

Comuni convenzionati: Asciano, Buonconvento, Monteroni d'Arbia, Rapolano Terme, San Giovanni d'Asso

e-mail	pasquini@comune.asciano.si.it
--------	--

Ente	Comunità Montana Amiata - -Val d'Orcia
------	--

Difensore civico	Elena Pesenti
------------------	---------------

sede	Comunità montana	indirizzo	Via Grossetana, 1 53025 – Piancastagnaio
------	------------------	-----------	---

telefono	0577/787168, 0577/776107	fax	0577/779622
----------	--------------------------	-----	-------------

Comuni e Comunità montana convenzionati: Abbadia San Salvatore, Castiglione d'Orcia, Montalcino, Piancastagnaio, Pienza, Radicofani, San Quirico

e-mail	difensorecivico@cm-amiata.siena.it
--------	--

Ente	Comunità Montana del Cetona		
------	------------------------------------	--	--

Difensore civico	Angela Barbi		
------------------	---------------------	--	--

sede	Comunità Montana	indirizzo	Corso Garibaldi, 10 53047 - Sarteano
------	-------------------------	-----------	---

telefono	0578/267759, 0578/268081	fax	0578/268082
----------	---------------------------------	-----	--------------------

Comuni convenzionati: Cetona, Chianciano Terme, Montepulciano, San Casciano dei Bagni, Sarteano			
--	--	--	--

e-mail	info@cm-cetona.siena.it		
--------	---	--	--

Ente	Comunità Montana Val di Merse		
------	--------------------------------------	--	--

Difensore civico	Leonardo Brogi		
------------------	-----------------------	--	--

sede	Comunità Montana	indirizzo	Via Tiberio Gazzei, 89 53030 - Radicondoli
------	-------------------------	-----------	---

telefono	0577/790610	fax	0577/41023
----------	--------------------	-----	-------------------

Comuni convenzionati: Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano, Murlo, Radicondoli, Sovicille			
--	--	--	--

e-mail	a.gaggioli@cm-valdimerse.siena.it		
--------	---	--	--

stampa a cura della Tipografia del Consiglio regionale della Toscana