ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **1/6**

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA
(Anno 2000)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza l'11 maggio 2001

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

1 LA MANCATA RIFORMA NAZIONALE ..... *Pag.* 5
1.1 Il deficit nazionale di difese per il cittadino ..... » 7
1.2 La « denegata giustizia » ..... » 10

2 AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E CITTADINI ..... » 11
2.1 L'evoluzione dei diritti ..... » 12
2.2 Superare la frammentazione ..... » 13
2.3 I nuovi equilibri istituzionali ..... » 14

3 L'EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA ..... » 15
3.1 Un crescente ruolo di mediazione ..... » 16
3.2 Il coordinamento regionale e nazionale ..... » 17
3.3 La « concertazione » istituzionale ..... » 18
3.4 I rapporti con la società civile ..... » 19
3.5 Il collegamento con la difesa civica europea ..... » 20
3.6 La nuova dimensione dell'informazione ..... » 20
3.7 La tipicità della funzione e dei servizi ..... » 21

4 IL QUADRO COMPLESSIVO DELL'ATTIVITÀ ..... » 23
4.1 I settori dell'intervento ..... » 27
4.2 Sanità ..... » 37
4.2.1 Attività degli Uffici rapporti con il pubblico e delle Commissioni miste conciliative ..... » 42
4.2.2 La responsabilità professionale ..... » 45
4.2.3 La convenzione con l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Firenze ..... » 50
4.2.4 L'avvio di un osservatorio sulla malpractice ..... » 50
4.2.5 Le spese legali in caso di transazione ..... » 53
4.2.6 Il *Forum* con le Associazioni di volontariato ..... » 57
4.2.7 La partecipazione del Difensore civico ai Progetti-obiettivo ..... » 58
4.2.8 Trapianti d'organi ..... » 59
4.2.9 Commissione Regionale per l'assistenza ai nefropatici ..... » 60
4.2.10 La malattia psichiatrica ..... » 61
4.2.11 Le cure nei centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero ... » 63
4.2.12 La sentenza della Cassazione per le cure in Italia ..... » 65
4.2.13 La Corte di Giustizia delle Comunità Europee e l'influsso sulle Corti di merito ..... » 67
4.2.14 Problematiche e prospettive nel campo delle cure all'estero ..... » 69
4.2.15 La legge 210/92 sui danni da trasfusioni ed emoderivati ..... » 75
4.2.16 L'adeguamento delle norme sugli indennizzi e dei livelli di sicurezza . » 88
4.2.17 Il consenso informato ..... » 90
4.2.18 Farmaci per la terapia del dolore nei tumori ..... » 92
4.2.19 Interventi per la correzione della miopia tramite *laser* ..... » 93
4.2.20 Il medico di base e i pediatri di libera scelta in deroga ..... » 95
4.2.21 L'assistenza sanitaria ai cittadini extracomunitari ..... » 96
4.3 Le politiche del territorio ..... » 96
4.3.1. L'adozione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti ..... » 101
4.3.2 La legittimità apparente ..... » 103
4.3.3 Il procedimento per il rilascio delle concessioni edilizie ..... » 106
4.3.4 La legge 47/85 e le concessioni edilizie in sanatoria ..... » 110
4.3.5 Determinazione del costo di costruzione per la ristrutturazione di edifici esistenti ..... » 112
4.3.6 Le procedure di esproprio ..... » 113
4.3.7 Il sistema idrico integrato e la costituzione delle Aato ..... » 115
4.3.8 Problematiche in materia di inquinamento ..... » 117
4.3.9 Inquinamento acustico e atmosferico da nodi ferroviari o da autostrade e strade di grande circolazione ..... » 118

4.3.10 Inquinamento acustico da esercizi commerciali o attività artigianali . *Pag.* 119
4.3.11 Inquinamento idrico ... » 121
4.3.12 Elettrosmog ... » 123
4.3.13 Cave ... » 124
4.4 L'esercizio dei poteri sostitutivi: i commissari *ad acta* ... » 126
4.4.1 Gli atti di competenza dei Consigli comunali ... » 128
4.4.2 L'Aato ... » 129
4.4.3 La Corte dei Conti ... » 132
4.4.4 La nomina dei commissari *ad acta* ai sensi della Lr. 52/99 ... » 133
4.4.5 L'analisi statistica ... » 134
4.4.6 I risultati degli interventi ... » 135
4.4.7 La certezza del termine del procedimento: il rischio della commistione tra valutazioni tecniche e politiche. L'esperienza delle convenzioni tra privati e pubbliche amministrazioni ... » 140
4.4.8 Il potere di decidere ed il rispetto dei princìpi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento ... » 142
4.5 I rapporti con i Consiglieri comunali e provinciali ... » 143
4.6 Trasporti ... » 144
4.6.1 La protesta contro l'eliminazione dell'abbonamento Eurostar ... » 145
4.7 Assistenza sociale ... » 146
4.7.1 Gli anziani, i non autosufficienti e il ricovero in Rsa ... » 149
4.7.2 Le barriere architettoniche ... » 153
4.7.3 Assistenza a favore degli immigrati extracomunitari ... » 154
4.8 La specificità delle situazioni soggettive ... » 157
4.8.1 Pubblico impiego: dispensa e riammissione ... » 158
4.8.2 Il lavoro e i diritti di un immigrato ... » 160
4.8.3 Diritto allo studio universitario ... » 161
4.8.4 Problematiche di edilizia popolare e di alloggi ... » 162
4.8.5 Volontariato: problematiche in ordine alle assicurazioni dei cittadini italiani operanti all'estero ... » 163
4.8.6 L'assistenza ai detenuti ... » 165
4.8.7 Danni alle colture da fauna selvatica ... » 166
4.8.8 Contributi comunitari alle piccole imprese ... » 166
4.8.9 Commercio: una norma ambigua ... » 167
4.8.10 Consorzi di bonifica ... » 169
4.8.11 Bollo auto ... » 170
4.8.12 Imposta Comunale sugli Immobili (Ici) ... » 170
4.8.13 Altre problematiche specifiche nei confronti degli uffici periferici dello Stato ... » 172
4.8.14 L'informazione all'utenza nei procedimenti complessi ... » 174

5 UN « SISTEMA REGIONALE » DI TUTELA ... » 177
5.1 La Conferenza permanente dei Difensori civici toscani ... » 178
5.2 I rapporti con l'Assemblea regionale toscana ... » 179
5.2.1 Per l'abolizione della pena di morte nel mondo ... » 179
5.2.2 Il nuovo Statuto regionale ... » 180
5.2.3 La tutela dei diritti e degli interessi dei minori ... » 181
5.2.4 La revisione della Lr. 4/94 ... » 183
5.2.5 L'adeguamento organico e strutturale dell'Ufficio ... » 184
5.3 Il rilancio della funzione generale di tutela ... » 186
5.3.1 La valorizzazione della professionalità ... » 187

6 IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI ... » 191
6.1 L'impegno per la riforma nazionale ... » 191
6.2 L'accesso alla documentazione amministrativa ... » 193
6.3 I nuovi Statuti regionali ... » 195
6.4 Lo sviluppo dei collegamenti ... » 197
6.5 La 3ª Conferenza Europea dei Difensori civici ... » 199

APPENDICE ... » 203
Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome ... » 205
Conferenza permanente dei Difensori civici della Regione toscana ... » 220
Rete territoriale toscana di difesa civica ... » 225

1 LA MANCATA RIFORMA NAZIONALE

La gestione delle istanze dei cittadini, che costituiscono l'attività fondamentale, presenta a consuntivo dell'esercizio 2000 il risultato di 1.234 procedimenti aperti dall'Ufficio nei confronti delle amministrazioni pubbliche (statali, regionali e locali) e di 1.832 pratiche portate a termine nello stesso periodo.

Un volume di attività che non ha riscontri nel passato e che ha corrisposto all'ampliamento delle funzioni previste dalla Lr. 4/94 con l'entrata a regime delle nuove competenze attribuite dalla L. 127/97 e della Lr. 52/99 in materia di concessioni edilizie.

Il dato relativo ai procedimenti conclusi evidenzia anche lo straordinario impegno condotto per lo smaltimento di pendenze, soprattutto in campo sanitario, dovute alla persistente inadeguatezza dell'organico.

Questo sforzo di qualificazione ha corrisposto agli indirizzi perseguiti anche sul terreno istituzionale. L'azione di coordinamento a livello regionale e nazionale, i rapporti con l'Assemblea regionale toscana e il sistema delle autonomie, le intese con organizzazioni pubbliche e private, le relazioni con *Autority* e con istituti specializzati, i collegamenti con la difesa civica europea, sono stati al centro di una quotidiana esperienza.

Anche la maggiore attenzione della stampa e dei media ha richiesto un accresciuto impegno, al pari delle manifestazioni sempre più frequenti in tema di diritti, attraverso incontri, convegni, seminari, promossi anche in altre regioni e in ambito europeo, cui si legano i contributi di riflessione e di proposta, sia a carattere generale che di settore, che hanno spesso approfondito problematiche emergenti o aspetti introdotti nelle Relazioni annuali trasmesse al Parlamento e al Consiglio regionale toscano.

Questa Relazione riflette l'esercizio unitario delle funzioni di tutela derivanti dalla legislazione regionale e nazionale, in un'ottica "integrata" con il ruolo della difesa civica locale che, per delega del Difensore civico regionale, opera nelle diverse realtà territoriali anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Con l'esercizio 2000 l'istruttoria e l'apertura formale degli oltre 1.200 procedimenti può dirsi tendenzialmente ricondotta solo a pratiche di particolare spessore, tali da richiedere impegnativi livelli di professionalità e di ricerca. I dati statistici non tengono conto cioè delle numerose pratiche condotte in via informale, ancorché questo impegno occupi comprensibilmente larga parte dell'attività.

In questo quadro di maggiore complessità si sono collocate naturalmente le funzioni relative agli accertamenti e alla nomina di Commissari *ad acta* nei riguardi degli Enti locali, in rapporto alla omissione di "atti obbligatori" per

legge *(Bassanini bis)* e agli analoghi poteri "sostitutivi" attribuiti in materia di concessioni e autorizzazioni edilizie dalla Lr. 52/99.

Questa speciale competenza ha potuto trovare applicazione solo attraverso procedure fortemente innovative e di particolare delicatezza, anche per i risvolti di natura politico-istituzionale, tali comunque da chiamare l'Ufficio a responsabilità dirette. Un impegno che ha comportato nell'esercizio 2000 l'attivazione di oltre 50 procedimenti formali.

Si può dire che non c'è campo dell'amministrazione – statale, regionale e locale – che non sia stato interessato da una domanda diffusa di tutela, dalla sanità alla scuola, ai trasporti, all'ambiente, all'urbanistica, al fisco, alla produzione e al commercio, ai lavori pubblici, fino ai tributi locali e alla gestione dei servizi, nelle grandi città come nei centri minori.

Domande di trasparenza, imparzialità, equità, efficacia. Domande di solidarietà anche. Oltre 5.000 cittadini sono entrati in rapporto con l'Ufficio. Le precedenti Relazioni hanno rimarcato questo progressivo aumento delle istanze, dovuto alle nuove competenze, alla maggiore percezione dei diritti individuali e collettivi, alla crescente considerazione dei problemi di efficienza e produttività dei pubblici servizi, ma anche alla impossibilità da parte della "giustizia amministrativa" di offrire ai cittadini risposte compatibili con i tempi e le esigenze di una società moderna.

Si aggiunga che l'Ufficio interviene anche nel funzionamento delle "Commissioni miste conciliative" e dei "Comitati Etici locali" presso le aziende sanitarie e ospedaliere, la "Commissione regionale di bioetica", così come, caso forse unico in Italia, nell'assistenza agli immigrati, nel solco di una cooperazione che appartiene alla storia e all'identità toscana.

Nel complesso, gli oltre 3.000 procedimenti gestiti dall'Ufficio hanno consolidato il sostanziale raddoppio dell'attività registrato dal 1997 ad oggi, con migliaia di cittadini che si rivolgono ai servizi del Difensore civico. Indubbiamente siamo in presenza di una accresciuta conflittualità, come indicano indagini e rilevazioni condotte a livello nazionale. Anche i nuovi diritti, come quelli che derivano dalla legislazione comunitaria, sono spesso fonte di contrasto fra il cittadino e la pubblica amministrazione.

A questa evoluzione della domanda si è accompagnato il sostanziale raddoppio della rete territoriale di difesa civica, che oggi copre oltre il 50% della popolazione toscana. Dalle 65 amministrazioni locali del '97, ben 115 Comuni, Province e Comunità montane possono contare oggi sull'azione di Difensori civici locali, cui si è aggiunto di recente il Difensore civico del Comune di Firenze.

Se i risultati indicano, da un lato, la fiducia che i cittadini ripongono nell'Istituto toscano di difesa civica, dall'altro evidenziano le crescenti difficoltà dell'Ufficio, non solo a fronte di condizioni strutturali divenute insufficienti, quanto rispetto ad un ordinamento, a funzioni e strumenti non

più adeguati ai compiti perfino inediti di questa evoluzione e al ruolo istituzionale cui l'Ufficio è chiamato per una amministrazione pubblica più attenta a fondamentali diritti e alle nuove domande della società civile.

La quantità e la qualità delle problematiche si ripercuotono naturalmente sull'intero quadro operativo, in un difficile e tormentato passaggio di riforme istituzionali e amministrative. Il Difensore civico è parte infatti di un sistema regionale che, fin dagli anni '70, ha avuto il merito di introdurre questa figura nel panorama nazionale. Da questo sistema trae l'ampiezza e la qualità della sua azione e della sua autonomia, le regole e le risorse per il suo funzionamento e la sua organizzazione.

E' un fatto tuttavia che l'evoluzione della domanda, gli squilibri aperti a livello nazionale, con il vuoto assoluto di strumenti di tutela che ancora si registra in intere regioni e in vaste aree del paese, lo scarto che si consolida rispetto alla realtà europea, dove l'Italia è rimasta il solo paese privo ancora di un sistema di difesa civica, mostrano il ritardo rispetto alle grandi democrazie, le disuguaglianze insostenibili nelle possibilità dei cittadini per l'affermazione di fondamentali diritti.

Solo una legge nazionale avrebbe potuto introdurre un quadro innovativo di funzioni, all'altezza delle forme di tutela presenti a livello internazionale, e del ruolo cui la difesa civica regionale e locale è chiamata anche nei processi di coordinamento che si vanno estendendo ormai a livello europeo.

1.1 Il deficit nazionale di difese per il cittadino

Nonostante il lungo dibattito e l'iniziativa costante del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, la riforma per l'istituzione della difesa civica nazionale non è giunta in porto. Dopo le "leggi Bassanini" e le proposte della *Bicamerale* per il suo riconoscimento costituzionale nelle controversie fra cittadini e pubblica amministrazione, la legge quadro non ha mai imboccato in Parlamento la strada per una positiva conclusione.

Le proposte mettevano la difesa civica italiana al passo dell'Europa, con la missione in chiave "conciliativa" finalizzata alla sollecitazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, volta a ridurre anche il peso dei ricorsi giurisdizionali; le prerogative più ampie ispirate a rimuovere inerzie ed omissioni, compreso l'esercizio di poteri sostitutivi; la "sospensiva" dei termini nei ricorsi alla giustizia amministrativa, in vista di una risoluzione stragiudiziale delle controversie; una speciale "vigilanza" sulle strutture che operano verso i soggetti più deboli; la possibilità di azioni

giurisdizionali a tutela di interessi collettivi e diffusi; la valorizzazione del contributo propositivo al miglioramento della macchina amministrativa.

Il progetto di riforma rappresentava un passaggio sicuramente innovativo, nonostante le impostazioni centralistiche e una visione riduttiva dei compiti cui oggi i Difensori regionali e locali sono chiamati in un quadro europeo e di raccordo con i principi e le risoluzioni internazionali. Si pensi poi all'esclusione di ogni competenza nei riguardi dell'amministrazione della difesa, della giustizia e della pubblica sicurezza, così come nei confronti del pubblico impiego, in una fase peraltro caratterizzata dalla progressiva "privatizzazione" e quindi dalla necessità di assicurare alcuni fondamentali strumenti di tutela.

A trenta anni da quando le Regioni introdussero la figura del Difensore civico, le conseguenze della mancata riforma non sono di poco conto, in un paese ancora lontano da accettabili *standards* di tutela e da quelle prerogative di autonomia che sostanziano un istituto al servizio dei cittadini. Autonomia e indipendenza, per offrire ad ogni cittadino un mezzo semplice ed efficace di tutela, ma anche per esercitare a pieno titolo quel ruolo di impulso che la riforma perseguiva, nell'obiettivo primario di ridurre lo squilibrio esistente anche in questo campo fra il nord e il sud del paese.

Il progetto di riforma introduceva un fondamentale nucleo di "garanzie" giuridiche, valevoli per l'intero territorio nazionale. Una credibile posizione di "terzietà" rispetto alla qualità dei diritti e degli interessi socialmente rilevanti, in presenza di dinamiche economiche e sociali che vedono coagularsi anche a scala locale assetti e poteri "forti".

Ma i progetti, anche quelli migliori, non vanno avanti, se non hanno gambe sufficienti per camminare. Da troppe parti si elude ancora il problema delle "garanzie" del cittadino, si guarda con distacco e sufficienza alla difesa civica. Non solo i grandi apparati burocratici, anche dal fronte delle autonomie sembrano talvolta rimesse in discussione conquiste ormai affermate nelle stesse legislazioni regionali e negli Statuti locali.

Con il Difensore civico le Regioni sono state antesignane di una realtà presente nei paesi più avanzati, ma l'evoluzione della difesa civica non è stata un processo lineare, ad oggi il Difensore civico è operante solo in sedici Regioni, mentre anche l'Unione Europea si è dotata fin dal '95 del Difensore civico nell'azione delle istituzioni e di organi comunitari.

La stessa L. 142/90 che concesse agli Enti locali la facoltà di istituire il Difensore civico non ha dato particolari risultati. Solo poche centinaia di amministrazioni locali lo hanno eletto, là dove maggiore si è dimostrato l'impegno di riorganizzazione amministrativa e di innovazione nei rapporti con la società civile. Se è vero che i cambiamenti istituzionali sono chiamati a produrre nuove relazioni fra cittadini e pubblica amministrazione,

altrettanto certo è che un rapporto di parità è possibile se fondato su effettivi meccanismi di "garanzia".

Non è un caso se la figura del Difensore civico si è diffusa in Europa di pari passo ad una amministrazione orientata a spirito di servizio verso i cittadini e la collettività. Davanti alle inefficienze e arretratezze che i cittadini sperimentano quotidianamente, la mancata riforma nazionale consolida perciò uno squilibrio che sembra farsi incolmabile, mentre nuovi bisogni e interessi individuali si affacciano, frutto dei mutamenti che incidono nel lavoro, nella vita delle famiglie, nella qualità della vita.

Esistono le condizioni per un sistema nazionale di difesa civica, paragonabile a quelli esistenti negli altri paesi? Le proposte della *Bicamerale* coglievano una evoluzione importante, con il progressivo avvicinamento del Difensore civico alle Autorità di garanzia; il concetto di "cattiva amministrazione" mutuato a livello europeo; la funzione di conciliazione nelle controversie con l'amministrazione pubblica; l'esigenza di autonomi poteri istruttori e di azioni a carico di funzionari inadempienti; la necessità di offrire una sponda soprattutto alle componenti più deboli della società.

Mentre si fa avvertita l'esigenza di moderne forme di garanzia, l'assenza di un sistema nazionale di tutela mette in luce i ritardi e le resistenze al cambiamento. Prevale ancora la vecchia cultura, incentrata da una parte sui controlli "amministrativi", dall'altra, sui ricorsi giurisdizionali, dove il cittadino per vedere riconosciuti i propri diritti è costretto a dialogare solo con i Tribunali, aspettando magari anni ed anni per un cavillo burocratico che gli nega la pensione.

Non è facile adeguare i rapporti fra amministrazione e cittadini. La mancata riforma della difesa civica è anche il segno delle difficoltà ad uscire da un passato che sopravvive, nonostante tutto, che oggi mette in discussione perfino l'applicazione della nuova L. 340/00 sul diritto ad accedere alla documentazione amministrativa, diritto riconosciuto da documenti internazionali, peraltro ratificati dal nostro paese.

Se è importante la determinazione dei grandi principi, è poi a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. Il punto oggi è di "comporre" i conflitti. Non riguarda solo i Difensori civici, ma le istituzioni in primo luogo. Un impegno a semplificare, umanizzare processi e relazioni, contribuire per questa via ad un equilibrato rapporto tra crescita dei diritti di cittadinanza e funzionalità del sistema pubblico.

Non avremo maggiore efficienza, e neppure maggiore equità, se le responsabilità in direzione di un autogoverno reale non si accompagneranno ad un quadro avanzato dei diritti e dei doveri: del cittadino e della pubblica amministrazione. Il distacco dalle istituzioni non è solo un dato storico, si consolida nelle pratiche quotidiane che il Difensore civico sperimenta ogni giorno, si alimenta nella reciproca diffidenza.

Colmare lo scarto con le realtà dell'Europa, significa comprendere che una nuova dialettica si è aperta fra il cittadino e lo Stato in direzione di quelle "garanzie" di libertà e di uguaglianza che appaiono indispensabili nel concerto delle società europee. Occorre guardare all'esperienza europea - ricordava ai Difensori civici regionali il Presidente della Repubblica Azeglio Ciampi - per raccoglierne il frutto: quello di comporre i conflitti, che diversamente rischiano di non trovare soluzione, vuoi per l'inefficienza della pubblica amministrazione, vuoi per l'impossibilità della magistratura amministrativa di dare una risposta in tempi utili.

1.2 La "denegata giustizia"

Uno degli effetti particolarmente negativi della mancata riforma è infatti il venir meno dell'elemento più innovativo del progetto di legge quadro, l'attribuzione cioè al Difensore civico del potere di "sospensiva" degli atti amministrativi, per cercare in tempi rapidi una soluzione possibile e contenere per questa via i ricorsi giurisdizionali.

Una tutela in grado di ridurre i danni che si ripercuotono sulla vita dei cittadini. Abbiamo infatti davanti ai Tribunali amministrativi quasi un milione di ricorsi, in Toscana superano i 45 mila. Ogni anno se ne aggiungono migliaia, nonostante le cause risolte. Com'è possibile ignorare i costi sociali di tutto questo, gli anni che i cittadini attendono per ottenere giustizia? E poi le conseguenze economiche, sul sistema produttivo, l'occupazione, l'ambiente, a causa della frequente paralisi di opere, grandi o piccole, che magari beneficiano di contributi pubblici. Senza parlare di chi - e sono i più - non può neppure affrontare questa via dati i pesanti oneri che comporta.

Questa situazione non è all'altezza di un paese civile, spinge fuori dall'Europa. Sono gli stessi magistrati a riconoscere che, nella maggior parte dei casi, le controversie sono evitabili, se tra le parti in gioco una autorità imparziale potesse "mediare" una soluzione spesso ispirata al buon senso, ma decisiva a porre un freno al contenzioso.

Qui la difesa civica può offrire un efficace sostegno, come nel resto d'Europa. I Difensori civici regionali hanno proposto da tempo, sia in sede parlamentare che in sede governativa, la possibilità di una "sospensiva" nei ricorsi amministrativi, per cercare soluzioni ragionevoli. Pensiamo anche alle economie che potrebbero essere realizzate. Ma alla base c'è una ragione di giustizia, possibile che per venire a capo di una modesta pensione occorrano diciotto anni?

Come è possibile immaginare una semplificazione degli atti e delle procedure amministrative, se poi i cittadini sono costretti a dialogare solo

con il Tribunale per vedere riconosciuti elementari diritti? Questa eredità che non ha riscontro in nessuna democrazia è sempre più in contrasto con l'idea di una amministrazione come servizio alla collettività.

I dati ufficiali rilevano un aumento della conflittualità fra cittadini e amministrazioni pubbliche che supera il 40%.

A questo ritmo, dalla "denegata giustizia" siamo vicini al collasso, anche a seguito della derubricazione di molti reati a sanzione amministrativa. Una emergenza alla quale tutti sono chiamati ad una risposta concreta. Di fronte al *deficit* che la comparazione europea evidenzia in materia di strumenti alternativi ai ricorsi giurisdizionali, nasce spontaneo l'interrogativo se la difesa civica potrà mai avere il volto che ha conquistato in Europa, dove certo non è considerata un lusso, e neppure una bandiera in mano a qualcuno, ma più semplicemente una sede di imparzialità, di garanzia, di equità.

La legislazione regionale ha avuto una funzione innovativa. Se il Parlamento non ha saputo farsi carico degli squilibri aperti, se non è riuscito a cogliere la nuova centralità del cittadino, quale perno di efficienza ed equità nei processi di riforma, di liberalizzazione e di riorganizzazione amministrativa, il cammino della difesa civica regionale e locale ci riporta comunque alle nuove sfide della democrazia.

L'Europa è una realtà, anche sul piano della difesa civica. Per questo le Regioni devono tornare a dar prova della lungimiranza che seppero dimostrare in anni lontani. Il dibattito sui nuovi Statuti regionali coinvolge il futuro della difesa civica, il ruolo istituzionale di garanzia e di controllo delle nuove Assemblee regionali. Si tratta di valorizzare quello che è stato possibile costruire, per una società più aperta e più sicura, capace di contribuire e di rispondere alla nuova Europa dei cittadini.

2 AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E CITTADINI

Non avremo una amministrazione paragonabile agli altri paesi, se il cittadino non uscirà da una tutela sostanzialmente "passiva". Se non coinvolgerà il modo di lavorare, di porre in essere procedure legate ai risultati, ai costi, alla qualità. In un recente Convegno, il Presidente della Commissione Bicamerale per la riforma della pubblica amministrazione Cerulli Irelli riconosceva che la funzione pubblica "deve acquisire la consapevolezza che è tenuta ad erogare un servizio al cittadino, non può più pensare di gestire un potere".

Nelle domande dei cittadini si riflette la crisi di una amministrazione che in larga parte continua a produrre conflittualità non più compatibili con una società moderna. Una crisi di efficienza, ma anche una crisi di equità, a fronte di meccanismi incapaci di rispondere a bisogni sempre più differenziati, di prassi burocratiche che rischiano perfino di alimentare preoccupanti fenomeni di emarginazione e di esclusione.

Efficienza ed equità mettono in discussione non solo le risorse, ma anche regole, assetti, procedure, vincoli, che non hanno più ragione di essere. Anche i cambiamenti si traducono spesso in maggiore burocrazia e rigidità, quando non sono sostenuti da processi di ammodernamento più ampi e ispirati all'abbandono dei vecchi modelli.

2.1 L'evoluzione dei diritti

Negli ultimi anni sono state introdotte innovazioni che puntano alla semplificazione, alla trasparenza, allo snellimento amministrativo. Pensiamo anche alle nuove discipline in materia sanitaria, ambiente, servizi, assistenza sociale, *privacy*, consumatori, tutela dei minori, immigrazione, ecc. Non è un processo lineare, spesso è il frutto di emergenze, ma siamo davanti ad una evoluzione che appare ineludibile.

Su questo terreno si colloca anche la riduzione dei controlli amministrativi, se pure in alcune realtà si registri perfino una loro ripresa. Fra i punti significativi della recente riforma costituzionale in senso federalista, che sarà sottoposta a *referendum*, c'è anche la soppressione dei controlli di legittimità e di merito. Controlli che comunque non servono alla tutela dei diritti e degli interessi individuali.

Anche la "giustizia amministrativa" non ha la funzione di assicurare la tutela dei cittadini, ma di annullare atti della pubblica amministrazione, mentre il problema è di conciliare i conflitti, rispondere alle nuove domande, come dimostrano le innumerevoli organizzazioni, associazioni, movimenti, gruppi, motivati da obiettivi e interessi diversi (sociali, ideali, solidaristici, ambientali), che si estendono a campi vitali per la tutela dei diritti.

Siamo dunque incamminati su un terreno che non è più quello prevalente della legittimità dell'atto, bensì dei rimedi ai casi di "cattiva amministrazione", dei mezzi capaci di promuovere le ragioni dei cittadini, i quali devono avere la certezza che i loro interessi sono considerati allo stesso modo degli altri soggetti economici e sociali.

Questa necessità si scontra con un ordinamento che lascia ancora pochi spazi ad un nuovo equilibrio fra il cittadino e l'amministrazione pubblica. La bilancia non pende dalla parte del cittadino. Eppure efficienza ed equità si possono coniugare, trasparenza e tempestività sono compatibili con

l'efficacia dell'azione amministrativa. Sono queste le nuove sfide della legittimità, della solidarietà e delle nuove forme della cittadinanza.

2.2 Superare la frammentazione

Non compete al Difensore civico la soluzione dei problemi. La prima difesa del cittadino è infatti la pubblica amministrazione. Se non si coglie questa realtà, il rischio è la proliferazione degli organismi di tutela che, da soli, non sono in grado di modificare la situazione. Non avviene soltanto sotto la spinta delle emergenze, a fronte di interessi e diritti comunque meritevoli di protezione. La frammentazione si alimenta anche nel settorialismo, nella crescente dispersione e indeterminatezza delle competenze amministrative.

Superare questa frammentazione comporta un chiaro collegamento fra i diritti dei cittadini e le responsabilità dei centri di amministrazione pubblica, ai diversi livelli. Si tratta anche di aggregare strutture, avviare nuove sperimentazioni, umanizzare processi e relazioni, evitando la burocratizzazione delle risposte, dando voce al cittadino.

La frammentazione è anche il prodotto di una proliferazione di organi e uffici titolari di potere decisionale, che finisce per ingenerare rigidità e disfunzioni che caricano di oneri superflui i cittadini. Gli "sportelli unici" per le imprese sono indicativi del rapporto che, in una logica di valorizzazione, è possibile realizzare fra riorganizzazione delle procedure e sviluppo locale, con effetti positivi in tutto il campo dei servizi. Anche la diffusione delle "carte dei servizi" contribuisce ad una maggiore consapevolezza del diritto a prestazioni di qualità, quando agli indicatori di efficacia facciano riscontro reali procedure di reclamo e di rimborso.

I risultati ottenuti in molte realtà toscane per migliorare i rapporti e la qualità dei servizi mostrano le notevoli potenzialità che esistono. La qualità è anche riduzione dei costi, per liberare risorse in una logica di ammodernamento che coinvolga tutti gli strumenti operativi, a partire dall'informazione. Anche gli "Uffici per le relazioni con il pubblico" contribuiscono ad una migliore comunicazione, là dove assicurano che le domande dei cittadini siano prese in considerazione.

Un'amministrazione moderna e al servizio della società civile, significa non soltanto una amministrazione distinta dalla sfera politica, ma orientata a incisive trasformazioni, alla ricerca di nuovi meccanismi di intervento e di spesa. Anche i controlli di tipo finanziario, che hanno acquistato un carattere predominante, devono estendersi al confronto sui risultati e sui bisogni effettivi dei cittadini e delle imprese, anziché sulle normative e le procedure vigenti.

2.3 I nuovi equilibri istituzionali

Si tratta di uscire dalla vecchia contrapposizione fra interessi generali e interessi locali, che alimenta la distinzione fra "interessi" dell'amministrazione e "interessi" del cittadino. Questi antagonismi sono destinati a venir meno in una trasformazione federale che avvicini ai cittadini le attività pubbliche.

I faticosi processi di modernizzazione dimostrano quanto siano profondi i guasti dell'assetto gerarchico e centralistico imposto da uno statalismo che aveva appiattito l'autonomia politica degli Enti locali al rango di una funzione meramente esecutiva. Da qui i ritardi e le incertezze, ma potremmo parlare di generalizzata disapplicazione, degli strumenti partecipativi previsti dagli stessi Statuti, intesi quali strumenti che sostanziano la costruzione di un nuovo sistema di "garanzie" per il cittadino e di responsabilità per la pubblica amministrazione.

Non solo l'istituto del Difensore civico tarda a radicarsi nelle realtà locali, ma anche quello dei *referendum consultivi*, fino alla mole dei regolamenti comunali non adottati, pur a fronte di precise disposizioni legislative, a cominciare da quelli derivanti dalla L. 241/90 sulla partecipazione e l'accesso dei cittadini ai procedimenti e agli atti dell'amministrazione.

Nonostante gli sforzi portati avanti in molte amministrazioni locali, siamo ancora alle prese con modelli organizzativi prevalentemente statici, la parcellizzazione delle articolazioni, la moltiplicazione delle procedure, le difficoltà a cogliere la crescente dimensione politica-istituzionale dell'autonomia nei rapporti con la società civile.

A questo riguardo fanno riflettere anche i limiti di una amministrazione periferica dello Stato non dotata per lo più dell'autonomia necessaria ad assumere comportamenti idonei ad una rapida conciliazione delle controversie. E' curioso come, all'interno della stessa amministrazione statale, i processi di decentramento verso la periferia risultino ancora inconsistenti, quasi che il principio concetto di sussidiarietà non abbia un valore generale. Naturalmente l'Ufficio sostiene le ragioni dei cittadini anche in sede centrale, ma non sempre è possibile per i vincoli che riconducono la competenza del Difensore civico regionale esclusivamente alle amministrazioni statali periferiche.

I rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini presentano perciò un quadro estremamente variegato, caratterizzato comunque da una sostanziale incertezza anche sugli *iter* amministrativi. Una diversa ripartizione dei compiti non è di per sé sufficiente ad introdurre criteri di efficienza e di efficacia. In questa situazione non meravigliano la perdurante lentezza dei procedimenti e delle risposte, i costi della amministrazione per far funzionare se stessa, la scarsa qualità di una informazione legata a flussi

prevalentemente interni. Anche le applicazioni tecnologiche rischiano di essere utilizzate in funzione dei modelli esistenti, piuttosto che favorire i cambiamenti e la produzione di nuovi servizi.

Da qui le difficoltà al cambiamento del sistema dei ricorsi amministrativi, che costituisce l'impianto fondamentale del rapporto fra amministrazione e cittadino, ad invertire cioè quel processo che ha portato al monopolio della giurisdizione amministrativa nella soluzione di ogni tipo di controversia amministrativa, ancorché sia divenuta sempre più impraticabile e onerosa.

E' un fatto però che questa ricerca trova nel ruolo della difesa civica un impulso qualificato, come la ricerca più generale di un diverso rapporto fra pubblico e privato. Questi processi non possono restare sganciati da moderni strumenti a difesa dei diritti e degli interessi dei cittadini, e quindi una nuova considerazione delle "garanzie" nei confronti dei servizi pubblici, comunque gestiti.

Le relazioni dell''Ufficio con i cittadini e le amministrazioni pubbliche, evidenziano quanto resti da fare per un assetto all'altezza dei cambiamenti necessari, per il superamento di una visione formale dell'amministrazione a vantaggio dell'innovazione, della delegificazione, della flessibilità organizzativa. A vantaggio di una nuova progettualità, di un sistema amministrativo che possa contare sulla fiducia dei cittadini.

Si tratta di superare storiche arretratezze, che penalizzano la società nel suo complesso, a partire dalle componenti più deboli, evitando che i nuovi modelli finiscano per aggiungersi all'esistente, o per incentivare quella spinta alla settorializzazione che pure va avanti e coinvolge anche gli strumenti di tutela.

3 L'EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA

Alle accresciute funzioni dell'Ufficio ha contribuito indubbiamente una legislazione più orientata alla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, fino alla L. 127/97 che ha esteso la difesa civica regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche statali. Provvedimenti volti a criteri di maggiore responsabilità ed efficienza che si sono accompagnati, da un lato, ai nuovi diritti che discendono dalla legislazione europea, dall'altro, a disposizioni adottate a livello locale, come la Lr. 66/98 in materia di controlli sugli atti degli Enti locali, e la più recente Lr. 52/99, che ha attribuito anche ai Difensori civici toscani l'intervento e la nomina di commissari *ad acta* nel settore delle concessioni edilizie, in analogia ai poteri sostitutivi conferiti dalla *Bassanini bis* riguardo ad "atti obbligatori" degli Enti locali.

Il quadro normativo si è ampliato di recente con la Legge di semplificazione n. 340/00 che, nei casi di ricorso al Tribunale amministrativo regionale per l'accesso alla documentazione amministrativa, prevede per il cittadino la facoltà del ricorso alternativo al Difensore civico "competente", aprendo così un diretto collegamento con l'azione giurisdizionale in settori che attengono alla trasparenza della pubblica amministrazione.

E' vero che il progetto di riforma nazionale prevedeva questo collegamento in ogni campo (ad eccezione della difesa, della giustizia e della sicurezza pubblica), tuttavia questa evoluzione, ancorché frammentata e fuori da un disegno organico, configura una estensione delle funzioni di difesa civica. Se evidenzia ancor più il bisogno di un rilancio dell'azione di riforma, è certo che ha contribuito a rafforzare il ruolo istituzionale della difesa civica, superando i limiti di una esperienza più orientata a funzioni di controllo, attraverso prerogative e compiti che introducono nuove e dirette responsabilità dell'Ufficio in settori importanti della tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

3.1 Un crescente ruolo di mediazione

Sempre più spesso i cittadini chiedono alla difesa civica un compito di "mediazione" fra l'azione pubblica e la legittima presenza di valori e interessi individuali o collettivi. Un ruolo che, da una parte, risponde alla molteplicità degli interessi soggettivi, destinati a loro volta a produrre nuove conflittualità senza un costante adeguamento delle strutture amministrative; dall'altra, al bisogno di rapporti più adeguati alla complessità dell'azione di governo locale.

Ha preso corpo in questo modo un nuovo ruolo della difesa civica, quale organo di "mediazione" tra l'amministrazione e gli interessi espressi dai cittadini e dalla società civile. Nel quadro dell'organizzazione pubblica e dei rapporti fra istituzioni e società civile, si qualifica sempre più come strumento di "conciliazione", in una duplice veste: quella di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, e quella nei confronti della pubblica amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, efficienza, equità.

A questa duplice funzione si legano oggi compiti particolarmente complessi, come quelli in materia di poteri "sostitutivi" nei riguardi del sistema locale, che spingono ad un rafforzamento dell'autonomia organizzativa, attraverso la revisione dell'intero quadro normativo delle funzioni e la prospettiva di una nuova definizione statutaria della difesa civica toscana.

3.2 Il coordinamento regionale e nazionale

Questo ruolo di mediazione nei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione configura sempre più l'aggancio della difesa civica ai processi di ammodernamento e di sviluppo locale. In ogni realtà l'integrazione europea va determinando una pressione senza precedenti sulle funzioni pubbliche, che richiedono momenti decisionali, procedure e tempi di attuazione, relazioni con i cittadini e le formazioni sociali ben diversi dal passato.

Entrano in campo conoscenze, modalità organizzative e criteri di comportamento che mettono in discussione le vecchie prassi amministrative, mentre le situazioni richiedono modelli operativi in grado di fornire risposte sufficienti alla dimensione e complessità dei problemi, anche sul piano degli strumenti di analisi e interpretazione delle dinamiche sociali ed economiche.

Di fronte ad una società che cambia, occorre un quadro più vasto di riferimenti. I rapporti con i problemi del territorio e l'organizzazione delle comunità locali, se evidenziano i nodi critici di cui soffre l'Istituto di difesa civica sul piano delle funzioni e della autonomia organizzativa, mostrano come non sia più possibile immaginare la difesa civica chiusa nei confini delle singole amministrazioni. Se lo sviluppo deve puntare sulle identità proprie di ogni territorio, è vero anche che i problemi appaiono sempre meno risolvibili a questo livello.

L'esigenza di corrispondere a questi sviluppi sul terreno dell'iniziativa, ma anche sul piano programmatico e organizzativo, ha assunto nell'esercizio 2000 un carattere prioritario, che richiede un decisivo rafforzamento dei raccordi istituzionali con la rete toscana di difesa civica e, in campo nazionale, con i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. A questi livelli si collocano infatti i riferimenti necessari per un sistema garanzie che faccia leva sulla diffusione dei risultati e delle sperimentazioni che si vanno realizzando nelle diverse realtà regionali.

Queste responsabilità e il ruolo della difesa civica toscana nel contesto nazionale si sono tradotte in una iniziativa a vasto raggio, che ha puntato in ambito nazionale ad una intensificazione dei rapporti con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, e alla ricerca di intese e collaborazioni con le Autorità amministrative indipendenti, a partire dal Garante per la *privacy*, a fronte di una gestione di "dati sensibili" divenuta pervasiva dopo le decisioni che hanno inserito la difesa civica fra le organizzazioni "a rilevante interesse pubblico".

A scala regionale, lo sviluppo del coordinamento attraverso la "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" ha evidenziato l'importanza di una concezione attiva della "sussidiarietà", in una logica "a rete" nella quale i cittadini possano rivolgersi al Difensore civico più vicino.

Questa evoluzione può contare in Toscana su una esperienza importante e sulle potenzialità di 247 Comuni su 287 che prevedono il Difensore civico nel proprio Statuto.

In questa direzione si collocano anche le accresciute esigenze di coordinamento in direzione degli organismi di tutela per il diritto alla salute: dalla Commissione regionale per le politiche sociali alla Commissione priorità assistenziali del Consiglio sanitario, alla Commissione regionale di Bioetica, alla Commissione regionale trapianti, alle Commissioni miste conciliative e Comitati Etici Locali operanti presso le aziende sanitarie e ospedaliere toscane.

Si consolida in questo modo la prospettiva di dar vita ad una moderna "infrastruttura" regionale di tutela dei diritti umani e civili, orientata ai principi di sussidiarietà e perciò capace di contribuire al maggiore coinvolgimento delle comunità locali e delle organizzazioni sociali ed economiche.

Il varo della *Carta Europea dei diritti fondamentali* ha impresso un comprensibile impulso alla costruzione di un diffuso sistema di tutela, in sintonia con il crescente ruolo affidato alla legislazione regionale e alla iniziativa degli Enti locali anche nell'attuazione del diritto comunitario.

3.3 La "concertazione" istituzionale

Il sostegno ai processi di modernizzazione amministrativa e, con l'estensione della rete territoriale di difesa civica, lo sviluppo dei livelli di coordinamento, si sono tradotti in una comprensibile crescita dei collegamenti dell'Ufficio con i settori dell'amministrazione statale (interni, lavoro, sanità, pubblica istruzione, università, trasporti, tesoro, finanze, beni culturali, poste e telecomunicazioni, ferrovie, enti previdenziali, organi giudiziari, ecc.).

Un quadro di rapporti e di collaborazioni che completano quello consolidato con l'amministrazione regionale (dipartimenti e uffici, agenzie, enti funzionali, aziende sanitarie e ospedaliere, geni civili, aziende pubblici servizi, ecc.). A livello di Province, Comuni e Comunità montane, questi collegamenti hanno potuto contare anche su "convenzioni" che portano l'Ufficio ad operare a diretto contatto con i cittadini e le rispettive amministrazioni.

L'azione di supplenza del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni locali prive ancora di una propria difesa civica va cumulando perciò un aggravio quantitativo, cui si aggiunge l'approfondimento di problematiche non di rado particolarmente complesse. Anche da qui le nuove esigenze di "concertazione" con le amministrazioni

pubbliche e la spinta a rafforzare i rapporti con gli stessi organi e servizi del Consiglio regionale, a partire dalla collaborazione con la 1° Commissione consiliare competente in materia di difesa civica.

3.4 I rapporti con la società civile

Allo sviluppo dei rapporti con le istituzioni ha fatto riscontro il bisogno di raccordi più ampi con le organizzazioni private e del volontariato, a partire dalla sanità e dalle associazioni che riuniscono soggetti colpiti da determinate patologie o loro familiari.

Questo ruolo a sostegno delle associazioni operanti a tutela di fondamentali diritti e "interessi diffusi" richiede oggi nuovo impulso, in presenza di movimenti, gruppi, comitati che nascono spesso attorno a specifici problemi, ma la cui soluzione attraverso l'Ufficio del Difensore civico trova nelle amministrazioni pubbliche l'interlocutore essenziale.

Siamo davanti ad una domanda sempre più variegata, che dalla società civile si estende anche alla piccola impresa, spesso in posizione di debolezza nelle nuove condizioni di competitività. Ma anche componenti più forti dell'imprenditoria ricorrono al Difensore civico per superare ritardi ed omissioni dell'azione pubblica sempre meno compatibili con l'evoluzione della economia e i ritmi dell'economia. Un effetto degli stessi processi di convergenza europea che, a loro volta, determinano crescenti esigenze di specializzazione.

L'iniziativa dell'Ufficio tende a rafforzare la reciproca fiducia con il mondo del volontariato e dell'associazionismo nei vari campi, dalla sanità alla protezione civile, all'ambiente, alla tutela del patrimonio, ecc. Una solidarietà naturale, nella comprensione delle diverse responsabilità che fanno capo rispettivamente al ruolo "istituzionale" e "non istituzionale" della tutela dei cittadini, mentre nuove forme di cooperazione che si vanno realizzando con le istituzioni in tutto il campo delle politiche sociali, nell'erogazione dei servizi, nel sostegno alle situazioni più deboli, nella lotta ai fenomeni di esclusione.

In una regione come la Toscana, dove l'azione del volontariato ha radici e tradizioni di grande civiltà, l'obiettivo è quello di allargare "l'area della cittadinanza", di favorire un nuovo rapporto tra amministrazioni pubbliche e movimenti associativi, nella consapevolezza del ruolo vitale del "terzo settore" non solo nelle attività socio-sanitarie.

3.5 Il collegamento con la difesa civica europea

Gli accordi instaurati dall'Ufficio con il Mediatore dell'Unione e la collaborazione con le organizzazioni europee impegnate nella tutela "non giurisdizionale", a cominciare dall'European Ombudsman Institute di Innsbruck; il contributo ad un sistema di relazioni aperte alle realtà dei paesi dell'Europa centro orientale; la cooperazione con alcune realtà della Spagna e con organismi di tutela della Bosnia e della Croazia, al pari quella avviata con l'Istituto Centrale per la Difesa dei Diritti umani di Mosca, sono indicativi della evoluzione assunta da questo versante di attività.

I collegamenti con gli *Ombudsmen* regionali dell'Unione per la crescita degli scambi informativi e la ricerca di posizioni comuni, anche in direzione del Parlamento e la Commissione Europea, si vanno caratterizzando attraverso un vasto impegno, di cui la "Conferenza Europea dei Difensori civici dei Presidenti delle Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali" svoltasi a Firenze nel novembre 1999 ha rappresentato indubbiamente l'evento significativo.

Dopo il Trattato di Amsterdam, le nuove domande di informazione comunitaria e i processi di armonizzazione anche sul terreno dei rimedi non giurisdizionali coinvolgono direttamente il ruolo istituzionale dell'Ufficio. La partecipazione del Difensore civico alle consultazioni promosse dal Mediatore Europeo sulla *"Carta europea dei diritti fondamentali"* si va perciò estendendo alla costruzione di una rete di collegamenti a scala europea, al rafforzamento delle possibilità di accesso e di tutela nei confronti delle istituzioni comunitarie e nazionali, al contributo più generale della difesa civica per l'affermazione della comune cittadinanza europea.

3.6 La nuova dimensione dell'informazione

L'impegno richiesto dalla convergenza europea si traduce anche sul piano organizzativo nella ricerca di una avanzata cultura di difesa civica, più aperta alle molteplici espressioni della società civile, alla valorizzazione delle identità regionali e locali, alla qualificazione dell'azione pubblica (semplificazione, trasparenza, equità, imparzialità).

La necessità di offrire una maggiore conoscenza sui compiti della difesa civica trova riscontro nella crescente dimensione dei processi informativi, in sintonia con il ruolo cruciale assunto dall'informazione nei rapporti fra amministrazioni e cittadini. In questa ottica si colloca l'avanzamento del *Progetto di rete telematica per la difesa civica toscana*, presentato in settembre a Strasburgo nel più ampio contesto della Rete telematica della Regione

Toscana e nel quadro delle compatibilità alla "rete europea di collegamento" promossa dal Mediatore dell'Unione.

Il miglioramento dei sistemi di comunicazione, la diffusione dei patrimoni conoscitivi, l'arricchimento del sito *Internet* del Difensore civico, corrispondono da un lato al bisogno di qualificazione dell'Ufficio, dall'altro al bisogno di ampliare le possibilità di accesso agli strumenti di tutela da parte dei cittadini.

Il superamento dei vincoli operativi imposti da una dotazione informatica inadeguata alla progettazione e gestione in rete di nuovi programmi relazionali, consentirà di corrispondere al valore strategico assunto da una gestione sistematica dei flussi di informazione, in rapporto alle nuove funzioni del Difensore civico e alla crescita delle relazioni con i cittadini, le istituzioni, le formazioni sociali.

Anche se molto resta ancora da fare, l'informazione costituisce ormai un aspetto cruciale della difesa civica. Un crescente impegno è rilevabile anche da parte delle pubbliche amministrazioni, nella ricerca di un contatto più diretto con i cittadini e di più efficaci canali di comunicazione. La pubblicità e la trasparenza costituiscono ormai un passaggio emblematico nella evoluzione dei rapporti con i cittadini: da cittadino "amministrato" a cittadino cosciente dei propri diritti e doveri.

Per la difesa civica toscana l'obiettivo è quello di un sistema "a scala regionale" che permetta la conservazione e la consultazione dei risultati, sia a livello dei Difensori civici che dei singoli cittadini, garantendo il raccordo con gli Urp delle amministrazioni pubbliche, gli sportelli delle associazioni, quelli attivi presso i Comuni e le reti civiche locali.

Un sistema aperto allo sviluppo dei collegamenti a livello nazionale e a livello europeo. Sul versante dei cittadini, la base di dialogo della rete telematica sarà composta dalle informazioni sugli uffici (sede, orari, telefono, *e-mail*), dalle relazioni annuali e speciali del Difensore civico, dagli approfondimenti su particolari temi, dalle risoluzioni e direttive dell'Unione, dai risultati di convegni e incontri di studio, ecc.

La realizzazione del progetto avrà comprensibili effetti sull'intera rete toscana di difesa civica, rafforzando il ruolo della "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani", quale organismo associativo di coordinamento cui resterà affidata la funzione di indirizzo sugli sviluppi dell'intera rete.

3.7 La tipicità della funzione e dei servizi

Se la funzione dell'Ufficio è la tutela dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche, gli strumenti operativi sono chiamati a fronteggiare una domanda estremamente

differenziata. Ogni situazione soggettiva costituisce un fatto a sé. Da qui innanzitutto la tipicità rispetto agli altri servizi, intesa come capacità di risolvere i problemi del cittadino attraverso un processo di interazione con l'utente e con l'amministrazione interessata.

Pur nell'ambito di una funzione univoca, i servizi devono perciò rispondere a situazioni soggettive e competenze amministrative diverse, in rapporto ai contenuti sostanziali, alle possibili soluzioni tecniche e alle forme e modalità delle prestazioni.

Le relazioni con i singoli cittadini conferiscono a questa tipicità particolari requisiti: la *fiducia*, innanzitutto, che il cittadino confida nell'azione di difesa civica; la necessità di apprezzare il servizio nei *risultati*, e cioè nel soddisfacimento della domanda; la *garanzia*, come capacità di porre il cittadino in una situazione di "par condicio" con la pubblica amministrazione; la *flessibilità*, quale strumento per favorire soluzioni alternative.

Questi requisiti sono parte integrante del servizio di difesa civica: un "garantismo sostanziale", basato sulla adeguatezza dell'intervento alla specificità delle posizioni soggettive e alla crescente interdipendenza con le competenze di enti ed organismi diversi. L'interesse "generale" perseguito dalla funzione di tutela è infatti correlato all'interesse del cittadino come singolo. Nel ricorso al Difensore civico non rileva tanto la gratuità del servizio, o l'assenza di qualunque formalità burocratica, quanto il concetto di "valore" per un intervento cui il cittadino attribuisce un significato prioritario, al pari del diritto o dell'interesse che ritiene di vantare nei confronti dell'amministrazione pubblica.

La gamma delle condizioni che l'Ufficio è tenuto ad assicurare è resa ancora più critica dalla presenza di criteri differenziati, in primo luogo per le molteplici discipline giuridiche, ma anche in funzione dell'equità, in rapporto alle aree di riferimento (situazione sociale, assetti economici, ambiente, diffusione e qualità dei servizi, ecc.), alle diverse competenze dei centri di amministrazione e alla varietà dei sistemi locali di erogazione.

Altro elemento decisivo è l'*accessibilità* ai servizi dell'Ufficio: orario di funzionamento, comunicazioni tempestive, ampia informazione, tempi di attesa compatibili, trasparenza operativa, ecc.). Anche su questi elementi gioca la tipicità della difesa civica. Mentre nella pubblica amministrazione la comunicazione assume per lo più un aspetto formale, pregiudiziale all'efficacia dei provvedimenti, per l'Ufficio di difesa civica la comunicazione con il cittadino si fonda su un rapporto di "scambio", dove il cittadino, più che un "soggetto amministrato", è titolare di una iniziativa tesa all'affermazione dei propri diritti e interessi.

Questa distinzione si rafforza nella *immediatezza*, e cioè nel rapporto diretto con l'utente, singolo o associato, che caratterizza i procedimenti

attivati dall'Ufficio con una connotazione diversa da quelli amministrativi e, conseguentemente, la percezione, l'immagine, che il cittadino attribuisce ai servizi offerti e che sta alla base del suo ricorso al Difensore civico. In definitiva, l'azione di tutela si contraddistingue attraverso l'autorevolezza della iniziativa, la costante verifica con il cittadino dei livelli di interpretazione e di risultato, la coerenza operativa tesa necessariamente ad evitare imparzialità, sovrapposizioni, dispersioni.

L'insieme di queste condizioni concorre a definire la qualità del servizio, l'attitudine cioè del personale di integrare le professionalità con una moderna gestione dei rapporti con ogni singolo cittadino, allo scopo di offrire soluzioni valide e, all'occorrenza, alternative praticabili. Il personale rappresenta quindi la risorsa più critica, anche rispetto alle esigenze di innovazione socio-culturale. Non a caso l'argomento ha costituito un passaggio significativo nella risoluzione approvata dal Consiglio d'Europa nel giugno 1999 sui principi che devono presiedere l'istituzione di difesa civica.

Il rapporto di fiducia che intercorre fra Difensore civico e personale è infatti del tutto particolare, a cominciare dalla fondamentale autonomia che deve salvaguardare il lavoro dei funzionari, chiamati ad agire con imparzialità nei confronti di chiunque, ad ascoltare e comprendere i problemi di coloro cui è destinata l'azione di tutela, ad attivare le opportune verifiche, a respingere i possibili condizionamenti in contrasto con le finalità dell'Istituto.

Ciò acquista rilievo anche nella elaborazione di osservazioni e proposte da avanzare alle amministrazioni pubbliche, siano esse statali, regionali o locali. Questa relazione è anch'essa il frutto di un impegno collettivo. Da qui l'esigenza di ricondurre l'operatività a settori quanto più possibile organici, in grado di favorire l'avanzamento delle conoscenze, di cogliere i bisogni sociali e di solidarietà, l'insieme delle dinamiche interne ed esterne che rilevano l'azione dell'Ufficio.

4 IL QUADRO COMPLESSIVO DELL'ATTIVITA'

L'esercizio delle competenze derivanti dalla Lr. 4/94 e dalla legge *Bassanini bis* si è collocato in un contesto caratterizzato dall'ampio uso della delega regionale agli Enti locali e da un indubbio sforzo di semplificazione avviato in questi anni. L'azione di difesa civica si è inserita in questi processi, consentendo la diffusione dell'istituto nel sistema delle autonomie e delle relazioni fra cittadini e amministrazioni locali.

La progressiva estensione della rete territoriale di tutela e le sperimentazioni che è stato possibile avviare costituiscono una ulteriore conferma del ruolo svolto dalla Lr. 4/94. Un ruolo all'altezza della connessione fra tutela dei diritti e processi di decentramento locale, anche se il difficile cammino delle riforme istituzionali non ha finora assicurato ai vari livelli la necessaria organicità dell'azione amministrativa, così come la ricerca di ambiti e procedure per un riassetto ottimale delle competenze e per una nuova configurazione dei compiti regionali di indirizzo e controllo, in sintonia con il ruolo regionale di governo, di legislazione e programmazione.

Esistono tuttavia le condizioni perché si affermi una visione moderna della tutela "non giurisdizionale" dei diritti e degli interessi dei cittadini, capace di contribuire ad un avanzato rapporto fra i cittadini e lo Stato, in tutte le sue articolazioni. Non è un caso quindi se le difficoltà che derivano dalla mancata riforma della difesa civica si accompagnino comunque al bisogno che l'autonomia regionale sia portata a compimento, quale espressione del diritto dei cittadini ad una amministrazione a contatto con i problemi dello sviluppo, dei servizi, della qualità della vita.

La Lr. 4/94 ha offerto la possibilità di orientare l'istituto di difesa civica su linee di coordinamento regionale, da cui ha preso corpo anche una funzione di "osservatorio" sulle controversie fra cittadino e amministrazioni pubbliche, sugli stessi processi di ammodernamento e di riforma. Una funzione di cui è espressione anche questa Relazione, nello sforzo di offrire alla Assemblea regionale un quadro conoscitivo sempre più adeguato al nuovo ruolo legislativo.

La "fase costituente" che si è aperta al lavoro della nuova Assemblea regionale vede perciò la difesa civica toscana confrontarsi con i temi della cittadinanza, in quanto strumento di "conciliazione" di fronte alle innumerevoli controversie che nascono in una società moderna. Questa esigenza del resto si è andata rafforzando, da una parte, con le maggiori funzioni nei confronti dell'amministrazione statale, dall'altra, con gli stessi processi di innovazione istituzionale orientati alla crescita delle responsabilità e alla definitiva distinzione fra poteri di indirizzo e di gestione.

Certo, in assenza di modifiche costituzionali, i processi di riforma evidenziano incertezze e fragilità, ma i principi di sussidiarietà guidano anche l'azione del Difensore civico, in termini di maggiore spazio al cittadino e alle imprese, e di semplificazione dei rapporti. Non è un caso se il Difensore civico, proprio in questa funzione di impulso al decentramento, si trova spesso a constatare la frammentazione dei centri di responsabilità, la moltiplicazione dei sistemi regolativi, la corrosione e perfino alla scomparsa

di essenziali riferimenti per consentire al cittadino di avanzare ricorsi o comunque di opporsi a determinati provvedimenti.

Questo quotidiano rapporto con i cittadini evidenzia comunque il bisogno di regole più generali nei rapporti fra il pubblico e il privato. Il fatto che gran parte dei regolamenti previsti dalle leggi nazionali e regionali non abbia ancora trovato né adozione, né criteri comuni, accresce naturalmente incertezze e discrezionalità, esasperate talvolta dal prevalere di contrastanti interpretazioni.

Da una parte siamo di fronte ad una inflazione legislativa, non solo nazionale, che regola ancora in modo minuzioso funzioni che, in questo modo, rischiano di restare inattuate o ridurre spazi di autonomia, non solo per i cittadini, ma anche per i soggetti economici e sociali. Dall'altra, assistiamo ad una produzione legislativa spesso generica, carente di norme di principio e di indirizzo, talvolta priva di indicazioni specifiche utili al cittadino e alle stesse istituzioni per porre rimedio a disfunzioni e inefficienze.

Da qui l'esigenza di una forte accelerazione nella predisposizione di testi unici, intesi non solo quali strumenti di semplice coordinamento, ma come riordino e razionalizzazione, in grado di costituire fonti di chiarezza nei rapporti fra le istituzioni e fra queste e la società civile, oltre che strumento di riaggregazione delle competenze, di programmazione delle risorse e di qualificazione della spesa.

Anche l'individuazione dei mezzi per far valere diritti individuali e collettivi ed estendere l'area delle garanzie, intese come servizio reale ai cittadini e alle istituzioni, deve poter rientrare in questo processo di cambiamento, con la introduzione dei rimedi e dei mezzi che la pubblica amministrazione mette a disposizione della società civile.

Gli indirizzi seguiti per l'esercizio delle competenze derivanti dalla legislazione regionale hanno sostenuto anche l'attuazione della L. 127/97, in un'ottica "integrata" che, se alimenta l'esigenza di quadri di riferimento più generali, contrasta comunque inevitabili tendenze a "garantismi" di impronta esclusivamente formale.

L'attuazione della L. 127/97 ha potuto quindi contare in Toscana su una rete di servizi e di rapporti che è parte integrante dei processi di decentramento. Il coordinamento con i Difensori civici locali ha consentito anche di evitare inutili sovrapposizioni, assicurando comprensibili vantaggi agli utenti che hanno la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico.

Sul versante delle amministrazioni statali, i rapporti di collaborazione sono largamente rappresentativi di una situazione generale, con positivi riflessi per i cittadini, indipendentemente dall'esito del lamentele.

Solitamente questi apparati possono contare su "Uffici per le relazioni con il pubblico" in grado di fornire chiarimenti in tempi apprezzabili, consentendo spesso contatti in via informale, fuori da rigidi formalismi.

Grazie a questo avvicinamento, i cittadini avvertono di essere considerati come persone titolari di diritti ben precisi e non soggetti passivi. In alcuni Uffici statali periferici, meno aggiornati e meno aperti alle innovazioni e alla evoluzione sociale ed economica, prevale tuttavia l'orientamento a non prendere posizione, con il rischio di un rinvio dell'azione di tutela in sede giurisdizionale. Non di rado l'amministrazione, preferendo non esprimersi, si dichiara costretta a rivolgersi agli apparati centrali per avere indicazioni e orientamenti.

In questi casi, anche i contatti e la volontà di collaborazione non servono a molto. Fanno naturalmente riflettere i limiti di una amministrazione periferica dello Stato non dotata dell'autonomia necessaria ad assumere decisioni o comunque comportamenti idonei ad una rapida conciliazione delle controversie. L'attività del Difensore civico corre qui il rischio di non essere portata a compimento, o comunque di doversi arrestare. Si aggiunga poi il ricorso all'amministrazione centrale in presenza di frequenti incertezze sulle discipline da applicare nelle fattispecie concrete. Naturalmente l'Ufficio sostiene le proprie ragioni anche in sede centrale, ma non sempre è possibile, dati i vincoli che riconducono la competenza del Difensore civico regionale esclusivamente alle amministrazioni statali periferiche.

Siamo quindi alle prese con uno dei maggiori effetti negativi della mancata riforma nazionale, in carenza cioè di un Difensore civico nazionale chiamato a comporre le controversie a livello centrale, o comunque di poteri adeguati ad offrire ai cittadini la certezza sull'esito di questi procedimenti.

La visione "integrata" ha consentito all'azione di tutela di tradursi non di rado in comportamenti e prassi di interesse più generale. Una tendenza che corrisponde alla nuova configurazione della difesa civica regionale e al crescente intreccio nelle problematiche aperte fra le competenze delle amministrazioni statali, regionali e locali. Anche qui la funzione di raccordo svolta dal Difensore civico regionale, in direzione di una efficace concertazione fra i diversi apparati quale presupposto nei processi più generali di semplificazione e ammodernamento dell'intervento pubblico.

Se la Lr. 4/94 ha così assolto in questi anni ad una funzione per molti aspetti avanzata, è un fatto che l'evoluzione legislativa e l'esperienza accumulata hanno posto le condizioni per la sua revisione, mentre le nuove competenze attribuite dalla L. 127/97, seppure di contenuto anche innovativo, avevano solo l'obiettivo di anticipare la riforma, di avviare cioè un quadro innovativo di principi e funzioni.

In definitiva, se è venuto meno l'assetto originario della difesa civica regionale, non è stato costruito in pari tempo un nuovo ordinamento. Anche da qui le pesanti incertezze, le difficoltà che si ripercuotono sul piano operativo, a fronte di una domanda che cresce e dei processi che mettono in discussione gli ambiti dell'azione pubblica ai vari livelli.

4.1 I settori dell'intervento

La *sanità* occupa quasi un quarto dell'attività complessiva, sia perché qui il cittadino più frequentemente si trova a contatto con le potenziali disfunzioni della pubblica amministrazione, sia per la lunga esperienza condotta dall'Ufficio in questo campo, sia infine per la fiducia delle associazioni di volontariato che da sempre coadiuvano il Difensore civico nell'opera di monitoraggio sui diritti degli utenti.

I temi della salute sono al centro delle preoccupazioni dei cittadini. L'organizzazione sanitaria è divenuta perciò un banco di prova per un migliore rapporto fra cittadini e istituzioni, lungo una prospettiva che deve trovare nelle Regioni piena e diretta responsabilità nell'offerta dei servizi e nella determinazione dei fabbisogni, anche in relazione allo sforzo che deve essere assicurato dalla sanità privata.

Grosse problematiche si presentano all'Ufficio in questo campo. Quelle sulla "responsabilità professionale" sono certamente fra le più delicate, dove l'azione del Difensore civico, portata avanti con il supporto di qualificati medici legali, consente di richiamare l'attenzione sulle "soglie di criticità" del sistema e sulla efficienza dell'intervento sanitario.

Molte sono le difficoltà che persistono anche in relazione al ricovero in centri di alta specializzazione e alle liste di attesa, su cui auspichiamo che la rinnovata attenzione del Consiglio e della Giunta regionale possa sortire effetti particolarmente attesi dai cittadini che, frequentemente, in via spesso informale, si rivolgono al Difensore civico per segnalare il disagio di una situazione che occorre senz'altro avviare a superamento.

In campo sanitario gli interventi riguardano per lo più di problemi organizzativi: cartelle cliniche, tariffe, consenso informato, visite specialistiche, analisi domiciliari, prestazioni diagnostico-strumentali, assistenza domiciliare, igiene e sicurezza nelle corsie, referti, dimissioni precoci, trattamento dei dati personali, comportamenti di strutture e personale, procedure di ricorso, ecc.

Ma l'iniziativa si estende alle prescrizioni farmaceutiche, ai servizi psichiatrici, alle farmacie comunali, fino all'edilizia ospedaliera e all'accreditamento delle strutture sanitarie private. I progressi scientifici e

delle tecnologie hanno aperto poi problematiche di grande importanza, che toccano anche principi e diritti inviolabili della persona umana, con evidenti riflessi per la difesa civica chiamata talvolta ad intervenire in conflittualità che si estendono alla adeguatezza degli stessi trattamenti.

La Toscana vanta obiettivi di qualità che possono e debbono rappresentare uno stimolo a sperimentare fino in fondo le potenzialità esistenti. In questa direzione si colloca anche lo sviluppo del coordinamento fra il Difensore civico regionale e le Commissioni miste conciliative costituite presso le aziende sanitarie e ospedaliere toscane, la Commissione regionale per la bioetica, i Comitati etici locali e gli Uffici per le relazioni con il pubblico.

L'accresciuto ruolo della difesa civica spinge in questa direzione, così come il bisogno di razionalizzare le competenze fra difesa civica istituzionale, tutela aziendale e impegno delle associazioni di volontariato, armonizzando i vari momenti di tutela e dando certezza ai cittadini sui diversi ruoli.

Contribuire ad una sanità migliore e più efficiente significa valorizzare soprattutto ciò che funziona bene. Il collegamento della difesa civica toscana con gli obiettivi del Piano sanitario regionale e con il nuovo ruolo della Regione e dei Comuni si presenta quindi in funzione della massima accessibilità alle prestazioni da parte dei cittadini, di più elevati livelli di integrazione tra prevenzione e cura, dell'equità dei trattamenti su tutto il territorio, dell'uso ottimale delle risorse.

Questo stesso impegno si è rivolto all'amministrazione sanitaria statale, in un quadro di rapporti che hanno superato gli stessi ambiti della L. 127/97, nella ricerca di un efficace coordinamento fra il livello nazionale e quello locale. Dal prontuario farmaceutico alle sperimentazioni farmacologiche, agli alimenti ai nefropatici, molte sono infatti le problematiche aperte. Fra queste quella sugli indennizzi per danni da emotrasfusioni e vaccini ha richiesto uno sforzo straordinario dell'Ufficio, non solo per l'assistenza e l'informazione ad oltre un migliaio di cittadini, ma anche sul piano dell'iniziativa nei confronti del Parlamento e dell'amministrazione centrale.

Questo eccezionale lavoro, che indubbiamente ha travalicato gli ambiti di una tutela non giurisdizionale, e che ha potuto contare sull'adesione e le posizioni assunte dalla Regione, ha consentito in Toscana di garantire la liquidazione di numerosi indennizzi fin dal corrente anno.

La sanità resta dunque un momento centrale dell'attività del Difensore civico, ma anche altri settori vanno assumendo un rilievo crescente, in primo luogo quelli in materia di *assetto del territorio, ambiente e urbanistica*, che investono soprattutto le relazioni con gli Enti locali ed una pluralità di fonti

normative che determinano non poche incertezze e livelli adeguati di specializzazione.

La casistica è quanto mai varia. Prevalgono comunque i temi legati alla qualità ambientale, dalla tutela dall'inquinamento alle attività estrattive, allo smaltimento dei rifiuti, alla difesa idraulica, alle acque minerali e termali, fino ai grossi problemi della pianificazione territoriale, fra cui le opere pubbliche, la viabilità e i lavori per l'alta velocità, l'edilizia abitativa, il recupero urbano.

Gli interventi si estendono agli oneri di urbanizzazione, ai canoni di depurazione e fognatura, all'occupazione di suolo pubblico, al condono edilizio, fino alle rilevanti questioni delle concessioni edilizie, dove l'esercizio delle competenze affidate dalla legislazione regionale prevede anche la nomina di commissari *ad acta* con poteri sostitutivi.

Il controllo sul rispetto delle leggi evidenzia talvolta quelle omissioni di "atti obbligatori" cui si richiama la *legge Bassanini* ma, nei rapporti tra sviluppo e territorio, l'azione di difesa civica si va ampliando anche nel settore delle *attività produttive*, a sostegno della piccola e media impresa, con particolare riferimento alle localizzazioni, le strutture ricettive, le reti di distribuzione, il commercio in aree pubbliche, le attività espositive.

Un impegno costante si registra in tema di *trasporti*, dove le problematiche più rilevanti riguardano i servizi di collegamento a livello locale, quelli ferroviari, la motorizzazione civile, le aziende di trasporto e le municipalizzate, gli orari e le frequenze, le tariffe e gli spostamenti nelle aree cittadine.

I servizi alla persona hanno naturalmente una forte incidenza nell'attività complessiva. L'Ufficio è chiamato si può dire ogni giorno a confrontarsi con una diffusa domanda nei più diversi settori, dall'assistenza domiciliare a quella per i disabili, gli invalidi, gli anziani; dall'accesso alla casa ai contributi economici, agli sfratti, a quelle situazioni, talvolta momentanee ed urgenti, dovute alle vicende familiari ma anche all'organizzazione dei servizi e delle città.

Marginalità e fenomeni di esclusione sembrano troppo spesso non trovare più risposta nei tradizionali sistemi di protezione che mettono in discussione perfino fondamentali diritti. I processi di "contenimento", a loro volta, rischiano di irrigidire i meccanismi di intervento, alimentando l'esposizione a situazioni di sofferenza che naturalmente penalizzano le categorie più deboli.

La riforma dello Stato sociale appare ineludibile, nel segno di una nuova solidarietà. E' un fatto che oltre il 70% delle risorse relative alla spesa sociale, che resta comunque inferiore alla media europea, sono destinate alla previdenza, mentre il 20% alla sanità, con un evidente squilibrio per

innumerevoli situazioni di sofferenza che coinvolgono non solo la famiglia e alimentano vecchie e nuove povertà.

A fronte dei processi di rarefazione della rete parentale e dei raccordi spesso insufficienti fra strutture ospedaliere e servizi assistenziali, le problematiche dei non autosufficienti si presentano non di rado con caratteri di vera e propria drammaticità. Decisioni e prassi amministrative rischiano di consolidare tendenze discutibili sul piano giuridico e dell'equità, con effetti comprensibili per i cittadini e le famiglie che si rivolgono spesso al Difensore civico nella ricerca di sostegno, più che in funzione di una tutela "non giurisdizionale".

L'Ufficio non si sottrae certo a questa richiesta di aiuto, ma la dimensione perfino inedita della domanda è indicativa di una emergenza che non può essere circoscritta, ma chiama le istituzioni a farsi carico di un riequilibrio nel rapporto fra spesa sociale e reddito nazionale, di nuovi criteri di giustizia redistributiva, in grado di cogliere la qualità della vita e di adeguare strutture e procedure amministrative alle nuove esigenze individuali e collettive.

Nel campo del *diritto allo studio* l'iniziativa si estende ai vari livelli, dalle mense scolastiche comunali ai trasporti, alle borse di studio, agli alloggi universitari, mettendo in luce il bisogno di nuovi parametri e di una valutazione più equilibrata nei rapporti fra Università e Aziende per il diritto allo studio in ordine agli attuali meccanismi di merito.

Le *questioni tributarie*, e quelle più in generale legate all'amministrazione finanziaria, hanno assunto un prevedibile rilievo, trattandosi di settori che presentano una immediata ripercussione nei confronti dei cittadini ed una vasta e continua evoluzione che richiede conoscenze talvolta altamente specialistiche, al di là di formule comunicative e di prassi spesso oscure e di difficile interpretazione per i cittadini.

Nel *pubblico impiego* le istanze riguardano soprattutto questioni connesse allo svolgimento del rapporto di lavoro (richiesta di congedi, ferie, formazione professionale, agevolazioni) e questioni successive alla sua conclusione, legate soprattutto a procedure e tempi di erogazione del trattamento di quiescenza. Nell'ambito della auspicata riforma nazionale della difesa civica appare perciò quanto mai opportuno il mantenimento di queste competenze in questo settore, pena il rischio di una tutela soltanto giurisdizionale, con comprensibili ripercussioni per i cittadini in termini di costi e di tempi.

Uno dei settori che coinvolge direttamente l'Ufficio del Difensore civico regionale è quello della *immigrazione extracomunitaria*, peraltro con risultati di rilievo. Siamo di fronte ad un rilevante impegno a carattere informativo, ma anche ad una attività corrente di assistenza amministrativa, che si sviluppa

riguardo alle posizioni di ingresso e soggiorno, con interventi in materia di cittadinanza, stato civile, mercato del lavoro, alloggi, servizi sanitari, rapporti con le autorità consolari.

Nella grande maggioranza dei casi si tratta di interagire con uffici dello Stato competenti in materia (Prefetture, Questure, Uffici del lavoro, amministrazioni centrali), attraverso una collaborazione che si è dimostrata esemplare, indicativa delle potenzialità necessarie alla costruzione di una società multietnica e al ruolo internazionale del paese.

Più in generale, questa collaborazione con le amministrazioni pubbliche è sufficiente a sbloccare in via informale molte situazioni e a rimediare a difficoltà che spesso appaiono insuperabili. Le statistiche sull'attività dell'Ufficio riportano invece le pratiche per le quali si è proceduto alla formalizzazione di una istruttoria, quando cioè le controversie richiedono interventi specifici del Difensore civico, mediante inchieste e osservazioni tese ad ottenere modifiche di atti e comportamenti dell'amministrazione.

Nel complesso, l'esercizio 2000 ha registrato un aumento pari al 28% delle pratiche gestite dall'Ufficio, passate da 2.396 a 3.066. Ad una diminuzione dei procedimenti aperti *ex novo*, ha fatto riscontro quasi il raddoppio delle pratiche concluse nello stesso anno, che da 937 del '99 sono salite a 1.832.

A questo raddoppio hanno contribuito i 934 casi portati a termine per indennizzi riconducibili a danni da emotrasfusioni o vaccinazioni che evidenziano la portata dell'impegno condotto nei confronti dell'amministrazione sanitaria centrale. Questa iniziativa, che ha trovato adesioni e solidarietà anche in altre regioni italiane, ha corrisposto alla crescente domanda di quanti hanno cercato nel Difensore civico il sostegno e le competenze necessarie per il riconoscimento di fondamentali diritti e interessi. La positiva conclusione di questa lunga e complessa iniziativa ha indubbiamente rafforzato l'immagine e il ruolo più generale dell'Ufficio, anche se grossi problemi di gestione si presentano adesso per la definizione concreta degli *iter* amministrativi, dopo il recente passaggio alla Regione delle competenze in materia.

Se scorporiamo questo dato di carattere straordinario dal totale delle pratiche concluse nell'anno 2000, vediamo comunque che le pratiche portate a termine nei riguardi delle amministrazioni operanti in Toscana assommano a 898, raggiungendo pressoché i risultati ottenuti nel 1999 (937 pratiche concluse). Merita segnalare che l'iniziativa del Difensore civico ha consentito nel 50% circa dei casi una soluzione completa o parziale dei problemi sollevati. Un risultato in sintonia con la media europea. Naturalmente, in alcune situazioni, il cittadino si è dichiarato non soddisfatto del modo in cui l'Ufficio aveva impostato o condotto la

questione, così come occorre registrare i molti riconoscimenti per aver risolto casi talvolta particolarmente complessi.

La tabella relativa ai procedimenti "aperti" nei confronti delle pubbliche amministrazioni consente perciò di cogliere meglio l'andamento ordinario nei diversi fronti istituzionali, come evidenzia il seguente riepilogo:

PRATICHE APERTE NEL 2000		
Amministrazioni comunali	407	32,98%
Amministrazioni provinciali	10	0,81%
Amministrazione regionale	119	9,64%
Amministrazioni sanitarie	295	23,90%
Amm.ni statali e nazionali periferiche	88	7,13%
Interventi a favore di extracomunitari	27	2,18%
Amm.ni statali centrali	156	12,64%
Enti e Uffici vari	16	1,29%
Attività di consulenza	116	9,40%

La maggiore percentuale dei procedimenti aperti riguarda le amministrazioni comunali, nonostante la rete dei Difensori civici locali sia cresciuta in questi anni fino a comprendere più di un terzo dei Comuni toscani. L'iniziativa verso gli Enti locali impegna infatti quasi il 34% dell'intera attività, compreso l'esercizio dei poteri "sostitutivi" attraverso la nomina di commissari ad *acta,* che ha comportato nel 2000 l'attivazione di 50 procedimenti.

Questa incidenza mostra il carico "suppletivo" ancora esercitato a livello regionale nei confronti del sistema locale. La recente elezione del Difensore civico di Palazzo Vecchio è destinata naturalmente a contenere l'impegno del Difensore civico regionale nei riguardi della cittadinanza fiorentina, aprendo la possibilità per un rafforzamento dell'iniziativa a livello dell'intero territorio toscano e a supporto della difesa civica locale e delle amministrazioni che ancora non hanno proceduto alla elezione di un proprio Difensore civico.

Il numero dei cittadini che risiedono in Comuni, Province e Comunità montane dove opera un Difensore civico supera comunque il 50% della popolazione toscana. Se quindi la situazione continua a richiedere un impegno rilevante per compensare le disparità territoriali che ancora esistono, è un fatto che l'evoluzione è destinata a vedere nei Difensori civici locali i protagonisti dell'azione di difesa civica, riservando sempre più al livello regionale una funzione di coordinamento e di consulenza sulle questioni più rilevanti.

In campo sanitario, i circa 300 interventi effettuati nei confronti delle aziende sanitarie e ospedaliere rappresentano quasi il 24% dell'attività

complessiva, anche se l'apertura degli Uffici per i rapporti con il pubblico presso tutte le Aziende ospedaliere e l'entrata in funzione delle Commissioni miste conciliative sull'intero territorio regionale sono destinate a ridurre fisiologicamente il numero delle questioni amministrative che pervengono al Difensore civico regionale.

Il dato resta comunque significativo sia dell'ampiezza delle questioni che incontrano i cittadini nei rapporti con l'amministrazione sanitaria, sia dell'impegno e dei livelli di specializzazione richiesti all'Ufficio. E' certo motivo di soddisfazione constatare che molte problematiche segnalate dall'Ufficio in questo campo sono entrate nell'agenda delle istituzioni e degli organismi responsabili e che non mancano gli sforzi per qualificare *standard* e livelli di tutela e partecipazione dei cittadini.

Il numero delle pratiche aperte nei confronti degli uffici della Regione oscilla attorno al 10%, a conferma che, per effetto degli intensi processi di delega agli Enti locali, gli atti della Regione si vanno infatti sempre più configurando quali provvedimenti di alta amministrazione, sempre meno forniti di un impatto eccepibile direttamente da parte dei cittadini.

Una tendenza al contenimento quantitativo si registra anche nei confronti delle amministrazioni statali in Toscana. I procedimenti aperti si consolidano infatti attorno al 7/8% dell'attività complessiva. Questa relativa incidenza deriva naturalmente dalla "delega" attribuita dall'Ufficio a tutti i Difensori civici locali ad agire anche nei confronti degli uffici statali operanti nelle diverse realtà. Una collaborazione che si va dimostrando particolarmente positiva, con comprensibili vantaggi per i cittadini toscani.

Merita comunque segnalare che, nei confronti delle amministrazioni finanziarie, persistono frequenti lamentele riguardo alla scarsa intelligibilità degli atti ed ai lunghi tempi di attesa dei procedimenti, aspetti che vanno richiedendo un notevole impegno anche nei riguardi di Uffici dipendenti dalle amministrazioni autonome.

Se confrontiamo in un'ottica complessiva l'attività ordinaria svolta dall'Ufficio, si può rilevare che l'esercizio delle competenze attribuite dalla legislazione regionale incide per il 70% circa degli interventi, mentre il restante 30% delle pratiche aperte è riconducibile alle competenze derivate dalla L. 127/97 (*Bassanini bis*).

Pratiche aperte

Pratiche aperte	1999	%	2000	%
Amministrazioni comunali	**267**	18,30	**407**	32,98
Comune di Firenze e sue aziende	57	3,91	122	9,89
Altri Comuni capoluogo e loro aziende	9	0,62	9	0,73
Comuni ex convenzionati o convenzionandi	90	6,17	76	6,16
Altri Comuni e loro aziende	95	6,51	146	11,83
Comunità montane	0		3	0,24
Personale Enti Locali	0	0	0	0,00
Comuni fuori regione	5	0,34	1	0,08
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)	11	0,75	23	1,86
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	0		27	2,19
Amministrazioni provinciali	**9**	0,62	**10**	0,81
Amministrazione regionale	**107**	7,33	**119**	9,64
Dipartimenti della Giunta regionale	52	3,56	54	4,38
Uffici del Consiglio regionale	1	0,07	5	0,41
A.T.E.R.	15	1,03	24	1,94
Geni Civili	3	0,21	6	0,49
Enti, Agenzie e Società regionali	25	1,71	20	1,62
Enti nell'esercizio delle funzioni delegate	11	0,75	10	0,81
Amministrazioni sanitarie	**251**	17,20	**295**	23,91
Aziende Sanitarie	204	13,98	280	22,69
1 Massa Carrara	4	0,27	7	0,57
2 Lucca	8	0,55	7	0,57
3 Pistoia	3	0,21	10	0,81
4 Prato	9	0,62	12	0,97
5 Pisa	9	0,62	11	0,89
6 Livorno	11	0,75	14	1,13
7 Siena	2	0,14	11	0,89
8 Arezzo	20	1,37	13	1,05
9 Grosseto	2	0,14	3	0,24
10 Firenze	101	6,92	140	11,35
11 Empoli	12	0,82	8	0,65
12 Versilia	3	0,21	6	0,49
Azienda ospedaliera di Careggi	25	1,71	32	2,59
Azienda ospedaliera Meyer	1	0,07	2	0,16
Azienda ospedaliera di Siena	3	0,21	2	0,16
Azienda ospedaliera di Pisa	4	0,27	2	0,16
Personale delle Aziende sanitarie	8	0,55	6	0,49
Case di cura e strutture convenzionate	6	0,41	8	0,65
Aziende di altre regioni	20	1,37	1	0,08

Amministrazioni statali e nazionali periferiche	**141**	9,66	**88**	7,13
Beni Culturali	3	0,21	2	0,16
Trasporti (Motorizzazione, Porti)	4	0,27	1	0,08
Lavoro	8	0,55	2	0,16
Interni	7	0,48	6	0,49
Pubblica Istruzione	18	1,23	9	0,73
Università	11	0,75	4	0,32
Tesoro	6	0,41	4	0,32
Finanze	34	2,33	28	2,27
Poste e Telecomunicazioni	2	0,14	1	0,08
Politiche agricole	2	0,14	0	0,00
Industria, commercio, artigianato	2	0,14	1	0,08
ANAS	4	0,27	1	0,08
Azienda Ferrovie dello Stato	3	0,21	4	0,32
Inail	2	0,14	1	0,08
Inpdap	17	1,17	12	0,97
Inps	14	0,96	9	0,73
Altri Istituti previdenziali	1	0,07	0	0,00
Altri Uffici statali e di Enti nazionali	2	0,14	3	0,24
Organi Giudiziari	1	0,07	0	0,00
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)	**31**	2,12	**27**	2,19
Amministrazioni centrali	**569**	39,00	**156**	12,64
Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)	561	38,45	152	12,32
Ministero degli Interni (ex Dpcm 16/10/98)	1	0,07	0	0,00
Autority	7	0,48	4	0,32
Enti ed Uffici vari	**16**	1,10	**16**	1,30
Istituzioni ed Organismi europee	2	0,14	0	0,00
Attività di consulenza *Assistenza ai Difensori civici locali e cpnsulenze varie (privati, associazioni, ecc.)*	**68**	4,66	**116**	9,40
TOTALE GENERALE	**1459**	100,00	**1234**	100,00

Pratiche concluse				
	1999	%	2000	%
Amministrazioni comunali	**294**	31,38	**303**	16,54
Comune di Firenze e sue aziende	63	6,72	72	3,93
Altri Comuni capoluogo e loro aziende	16	1,71	7	0,38
Comuni ex convenzionati o convenzionandi	109	11,63	91	4,97
Altri Comuni e loro aziende	87	7,79	95	5,19
Comunità montane	0	0	2	0,11
Personale Enti Locali	2	0,21	0	0,00
Comuni fuori regione	4	0,43	1	0,05
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)	15	1,60	16	0,87
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	0		19	1,04
Amministrazioni provinciali	**5**	0,53	**4**	0,22
Amministrazione regionale	**130**	13,87	**101**	5,51
Dipartimenti della Giunta regionale	70	7,47	44	2,40
Uffici del Consiglio regionale		0,00	4	0,22
A.T.E.R.	19	2,03	21	1,15
Geni Civili	7	0,75	6	0,33
Enti, Agenzie e Società regionali	19	2,03	16	0,87
Enti nell'esercizio delle funzioni delegate	15	1,60	10	0,55
Amministrazioni sanitarie	**168**	17,93	**268**	14,63
Aziende Sanitarie	118	12,59	259	14,14
1 Massa Carrara	2	0,21	4	0,22
2 Lucca	8	0,85	9	0,49
3 Pistoia	4	0,43	8	0,44
4 Prato	3	0,32	12	0,66
5 Pisa	3	0,32	10	0,55
6 Livorno	6	0,64	12	0,66
7 Siena	3	0,32	12	0,66
8 Arezzo	15	1,60	14	0,76
9 Grosseto	1	0,11	4	0,22
10 Firenze	60	6,40	132	7,21
11 Empoli	5	0,53	5	0,27
12 Versilia	8	0,85	6	0,33
Azienda ospedaliera di Careggi	27	2,88	24	1,31
Azienda ospedaliera Meyer	1	0,11	1	0,05
Azienda ospedaliera di Siena	2	0,21	4	0,22
Azienda ospedaliera di Pisa	4	0,43	2	0,11
Personale delle Aziende sanitarie	8	0,85	3	0,16
Case di cura e strutture convenzionate	8	0,85	6	0,33
Aziende di altre regioni	0	0,00	0	0,00

Amministrazioni statali e nazionali periferiche	**141**	15,05	**89**	4,86
Beni Culturali	2	0,21	3	0,16
Trasporti (Motorizzazione, Porti)	6	0,64	0	0,00
Lavoro	1	0,11	7	0,38
Interni	11	1,17	4	0,22
Pubblica Istruzione	13	1,39	10	0,55
Università	7	0,75	8	0,44
Tesoro	10	1,07	5	0,27
Finanze	47	5,02	18	0,98
Poste e Telecomunicazioni	2	0,21	2	0,11
Politiche agricole		0,00	3	0,16
Industria, commercio, artigianato	1	0,11	2	0,11
ANAS	6	0,64	1	0,05
Azienda Ferrovia dello Stato	1	0,11	3	0,16
Inail	1	0,11	0	0,00
Inpdap	12	1,28	13	0,71
Inps	17	1,81	7	0,38
Altri Istituti previdenziali	1	0,11	1	0,05
Altri Uffici statali e di Enti nazionali	3	0,32	1	0,05
Organi giudiziari	0		1	0,05
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)	**21**	2,24	**29**	1,58
Amministrazioni centrali	**91**	9,71	**934**	50,98
Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)	89	9,50	927	50,60
Autority	2	0,21	7	0,38
Enti ed Uffici vari	**15**	1,60	**11**	0.60
Istituzioni ed Organismi europee	1	0,11	0	0,00
Attività di consulenza	**70**	7,47	**93**	5,08
Assistenza ai Difensori civici locali e cpnsulenze varie (privati, associazioni, ecc.)				0,00
TOTALE GENERALE	**937**	100,00	**1832**	100,00

4.2 Sanità

Le pratiche aperte nel 2000 in sanità coprono circa il 25% dell'attività ordinaria dell'ufficio. Va tenuto conto che le pratiche aperte nei confronti del Dipartimento diritto alla salute e politiche di solidarietà, pur non essendo numericamente molto rilevanti, riguardano questioni di interesse più

generale un numero elevato di persone. L'impegno in campo sanitario nel 2000 si è dimostrato ben al di sopra dell'attività ordinaria.

Dal numero delle pratiche concluse nel 2000 possiamo constatare che oltre il 50% hanno riguardato questioni sanitarie nei confronti dell'Amministrazione centrale..

La sanità resta dunque un momento centrale ed importante nell'attività del Difensore civico e non dobbiamo trascurare la circostanza che la sanità rappresenta senz'altro uno di quei settori di frontiera nello stato sociale moderno, nel quale da un lato abbiamo il diritto dell'utente ad accedere a cure e terapie sempre più avanzate e dall'altro la necessità di misurarsi con risorse economiche non illimitate e sempre più gestite con la necessità di rispettare criteri di gestione basati su modelli aziendali.

In questo contesto, l'azione del Difensore civico è fondamentale nel suggerire alle amministrazioni criteri di bilanciamento tali da garantire che esso avvenga alla luce della ragionevolezza e dell'equità. L'attività del Difensore civico nel settore della sanità è forse l'esempio più calzante per inquadrare anche la figura del Difensore civico regionale fra le Istituzioni non giurisdizionali di tutela dei diritti umani, secondo le definizioni internazionali date dalle Nazioni Unite e da altre Organizzazioni internazionali rispetto alla figura dell'Ombudsman.

Va dato conto al Consiglio regionale, all'Assessore regionale, al Dipartimento diritto alla salute e politiche di solidarietà e alle Aziende sanitarie ed ospedaliere, di una rinnovata attenzione alle segnalazioni del Difensore civico regionale, nella nuova legislatura.

Resta senz'altro da definire e da regolamentare il percorso della tutela, che attualmente vede il sovrapporsi ed il moltiplicarsi dei canali cui le proteste raggiungono le Direzioni aziendali e l'Assessorato, non sempre peraltro riuscendo a mettere in grado le Aziende e il Dipartimento di distinguere fra la problematica particolare sollevata dal singolo reclamo e la problematica generale di carattere organizzativo che ha originato la protesta.

La proposta di riforma regionale e le problematiche aperte

Come si è già avuto modo di sottolineare nelle precedenti Relazioni al Parlamento nazionale e al Consiglio regionale, a cui si rimanda, si ricorda come l'attività del Difensore civico in sanità è attualmente regolamentata sia dalla Lr. 36/83 che dalla Lr. 4/94, essendo le Aziende sanitarie ed ospedaliere a tutti gli effetti aziende regionali. In questo contesto, le riforme amministrative a partire dal Dlgs 29/93 e l'adozione dello schema tipo di riferimento della Carta dei servizi sanitari, ha previsto la costituzione dei meccanismi di tutela interni costituiti dall'Ufficio rapporti con il pubblico e dalle Commissioni miste conciliative. Si è andato inoltre accrescendo il ruolo delle associazioni di volontariato e di tutela e la loro azione. In questo

contesto non è infrequente che il cittadino investa contemporaneamente di una protesta gli organismi Aziendali, l'Ufficio rapporti con il pubblico, l'associazione di consumatori utenti o di tutela ed il Difensore civico (e addirittura l'Assessorato al diritto alla salute e la stessa Presidenza regionale) e che la Direzione aziendale si trovi a dovere rispondere sulla stessa protesta contemporaneamente a tutti i soggetti, che investono la Direzione aziendale, magari cogliendo differenti angolature della protesta. Non è escluso che il cittadino si sia rivolto al contempo anche alla stampa e che la protesta trovi sfogo anche sulle pagine dei giornali.

In questo contesto, come vedremo anche nel paragrafo successivo dedicato all'attività dell'Urp e delle Commissioni miste conciliative, si è andata "diluendo" la filosofia delle riforme sanitarie e amministrative che vedeva l'Urp come "voce" istituzionale del Direttore generale. Pur essendo quest'ufficio incardinato a livello amministrativo nello staff della Direzione generale, le sue richieste di chiarimenti ai vari settori della realtà aziendale sono spesso evase con lentezza e dopo numerosi solleciti interni, rallentando notevolmente i tempi di risposta dell'Urp al cittadino e al Difensore civico. Va infine ricordato che all'Urp non è delegato solo l'aspetto della tutela, ma anche il rilevantissimo aspetto dell'informazione all'utente dell'attività aziendale e che l'Urp spesso tende a promuovere con le scarse risorse a propria disposizione il settore dell'informazione a livello prioritario, anche considerato che una corretta informazione sulle modalità di erogazione del servizio è la prima regola fondamentale nel prevenire i conflitti: se le regole per operatore e cittadini sono chiare e definite, infatti, i conflitti saranno minori, avendo da un lato il cittadino l'indicazione definita dei servizi attesi e dei soggetti preposti alla loro erogazione, dall'altro gli operatori la consapevolezza delle modalità e dei limiti con il quale il servizio deve essere erogato. Si pensi alla massiccia campagna informativa che gli Urp hanno dovuto affrontare per informare i cittadini delle modalità di rinnovo dell'esenzione del ticket per patologia un paio di anni or sono e la conflittualità che si è evitata grazie a tale campagna che ha evitato che folle di cittadini disinformati si riversassero su sportelli amministrativi dei distretti privi di indicazioni chiare sulle modalità di applicazione della normativa. L'informazione gioca dunque un ruolo chiave, ma è certo che rischia di rallentare l'attività di tutela, soprattutto in un quadro nel quale le risorse destinate all'Urp sono senz'altro sottodimensionate in tutte le realtà rispetto alla domanda di tutela e di informazione.

Parimenti, il contraddittorio "costruttivo" che doveva instaurarsi fra Commissione mista conciliativa e Direzione generale, previsto sia dalla Carta dei servizi sanitari sia dalla delibera regionale che fissava lo schema tipo di riferimento è spesso rimasto lettera morta. La delibera regionale

cercava infatti di mediare fra l'esigenza che la Commissione mista conciliativa non divenisse un vincolo all'autonomia decisionale (e le connesse responsabilità gestionali) del Direttore generale e che d'altro canto non fosse una sorta di inascoltata Cassandra, prevedendo che il Direttore generale facesse proprie le decisioni della Commissione mista conciliativa, con la possibilità di discostarsene con parere motivato. In molte realtà assistiamo invece alla mera trasmissione all'interessato delle decisioni della Commissione mista conciliativa senza che la Direzione generale prenda in serio esame le proposte di modifiche organizzative ivi raccomandate, con la conseguenza che il problema oggetto della decisione, a causa della mancata adozione di modifiche, rischia di riproporsi alla seduta successiva. Inoltre manca in molte realtà alle Commissioni miste conciliative il supporto di segreteria istruttoria che spetterebbe istituzionalmente all'Urp, spesso troppo impegnato nelle attività di *front-office*. Si assiste in tal modo a Commissioni miste conciliative le cui decisioni spesso restano lettera morta per quanto attiene alle richieste di modifiche organizzative ivi richieste, a fronte di una Direzione aziendale che si limita a trasmettere burocraticamente la decisione al cittadino senza prendere i provvedimenti ad essa conseguenti, ma anche senza d'altro lato, contestare le richieste ivi contenute.

D'altro lato abbiamo assistito anche ad alcuni casi presso due Aziende sanitarie una Azienda ospedaliera in cui la Commissione mista conciliativa si è pronunciata in merito alla responsabilità professionale in termini che forse non sono propri di un meccanismo di tutela non giurisdizionale che deve dunque trattare la materia nel contesto dell'informalità tipica della tutela non giurisdizionale, che per le sue caratteristiche non si presta all'accertamento della responsabilità, ma può solo limitarsi a dare indicazioni in merito all'opportunità di approfondire tali aspetti nelle sedi opportune.

Di fronte ad un'insufficiente risposta dei meccanismi di tutela interni spesso il cittadino tende ad utilizzare gli strumenti classici della tutela giurisdizionale e molto spesso le richieste di risarcimento danni e di annullamento di provvedimenti amministrativi, facendo capo alle Avvocature aziendali sfuggono all'azione di monitoraggio regionale e degli Urp.

Parimenti, l'Ufficio del Difensore civico è subissato di richieste di assistenza e di proteste per fatti che potrebbero essere efficacemente chiariti e risolti a livello aziendale se i meccanismi di tutela riuscissero a funzionare in modo efficace in modo da consentire al Difensore civico di occuparsi, anche attraverso la collaborazione ed il confronto con il Dipartimento regionale, delle modifiche organizzative necessarie a livello nazionale e

regionale e del monitoraggio sull'attività delle Commissioni miste conciliative, per garantire – attraverso il confronto fra queste ultime – livelli di tutela uniformi e coerenti su tutto il territorio regionale.

Va dato conto che se questo è purtroppo il quadro generale, nelle poche Aziende Sanitarie dove si è cominciato a studiare il fenomeno anche in vista della costituzione di un osservatorio sui conflitti, spesso si è giunti a rilevanti ed importanti modifiche organizzative anche a partire da proteste relative a casi di responsabilità professionale nei quali si è rilevata l'assenza di responsabilità professionale si sono avute modifiche organizzative radicali nella gestione ad esempio dei protocolli di Pronto soccorso o di Guardia medica territoriale.

Se il quadro non è dunque del tutto negativo e se l'attivazione a livello di Agenzia sanitaria regionale in collaborazione con il Difensore civico e con alcune Aziende sanitarie dell'Osservatorio sui conflitti e sulla Responsabilità professionale, del quale parleremo nei paragrafi seguenti contribuirà a migliorare la tutela, è innegabile che il settore soffre della mancanza di un intervento di riforma della tutela che razionalizzi i meccanismi e che sia in grado di fornire alle Direzioni generali e alla Regione strumenti di monitoraggio tali da consentire di assumere le necessarie modifiche organizzative a partire dallo strumento di analisi deduttiva tipica dell'attività del Difensore civico che cerca di distinguere fra il comportamento o l'atteggiamento che possono avere dato luogo al conflitto e gli aspetti organizzativi generali che lo hanno determinato.

In questo contesto è urgente che proceda la proposta di riforma, adottata per iniziativa dei consiglieri del precedente Ufficio di presidenza, che recepiva il risultato di un gruppo di lavoro misto Difensore civico, Aziende Usl, Dipartimento diritto alla salute e servizi legislativi del Consiglio regionale, tuttora agli atti del Consiglio regionale della quale abbiamo già diffusamente parlato nelle precedenti relazioni. La proposta infatti è senz'altro da migliorare nei suoi dettagli operativi, ma è strategica nella sua impalcatura portante che prevedeva la piena sussidiarietà fra compiti degli Urp-Cmc e Ufficio del Difensore civico, affidando ai primi la gestione delle istanze sul territorio e al Difensore civico la gestione delle istanze relative alla responsabilità professionale e alle problematiche organizzative generali. Si torna a richiamare l'attenzione del Consiglio regionale sulla necessità che tale riforma sia adottata, anche fiduciosi nella disponibilità mostrata a prendere in esame la problematica negli incontri avuti dal Difensore civico con il nuovo Assessore regionale al diritto alla salute e con il nuovo Presidente della commissione sanità del Consiglio regionale.

4.2.1 Attività degli Uffici rapporti con il pubblico e delle Commissioni miste conciliative

Per dare quello che è il quadro complessivo delle richieste di tutela in sanità, anche considerato che la tutela dell'Ufficio del Difensore civico è in parte condizionata dalla presenza fisica dell'ufficio a Firenze, nonostante la collaborazione su cui il Difensore civico può contare da parte della rete della difesa civica toscana e la circostanza che l'ufficio è comunque raggiungibile sia tramite strumenti telematici e il numero verde, oltre che per lettera e/o fax.

Come si può osservare, le modalità di raccolta dei dati da parte dei vari Uffici rapporti con il pubblico sono ancora disomogenee e si riportano nella tabella che segue. Si tratta di un dato estremamente interessante, anche se si sottolinea come non vada preso in termini assoluti. Si pensi ad esempio che l'Azienda sanitaria di Firenze non conteggia le oltre centomila telefonate di informazione all'utenza date anche attraverso il servizio Pronto Salute che fornisce informazioni dettagliate sulle modalità di assistenza, tempi di attesa e modalità di prenotazione delle prestazioni sanitarie erogate dalle strutture sanitarie aziendali, accreditate e dell'Azienda ospedaliera. La registrazione del dato fornito nella tabella sottostante è largamente disomogenea e dipende dalle modalità di registrazione dei dati e dalla sensibilità dei singoli Direttori degli Uffici rapporti con il pubblico, alcuni dei quali hanno evidentemente scelto di agire come l'Ufficio del Difensore civico regionale che al momento registra solo i dati delle pratiche aperte e formalizzate, mentre altri hanno cercato di registrare anche le richieste di assistenza telefoniche e le informazioni fornite all'utenza.

Reclami e segnalazioni pervenuti agli Uffici Rapporti con il Pubblico delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Toscana nell'anno 2000			
Azienda Sanitaria o Ospedaliera	**Zona**	**Reclami scritti**	**Segnalazione telefonica o orale**
1 Massa Carrara		57	214
2 Lucca		147	
	Piana di Lucca	133	
	Valle del Serchio	14	
3 Pistoia		232	
	Pistoia	148	
	Val di Nievole	44	
4 Prato		227	
5 Pisa		275	
	Pisa	49	
	Val d'Era-Pontedera	131	
	Val di Cecina – Volterra	95	
6 Livorno		334	
	Livorno	187	
	Bassa Val di Cecina	43	
	Val di Cornia	101	
	Isola d'Elba	3	
7 Siena		110	
	Siena	38	
	Val d'Elsa	49	
	Val di Chiana senese	12	
	Amiata senese	11	
8 Arezzo		210	
	Arezzo	139	
	Casentino	6	
	Val Tiberina	27	
	Val di Chiana aretina	13	
	Val d'Arno aretino	25	
9 Grosseto		297	
	Grosseto	248	
	Amiata grossetana	2	
	Colline dell'Albegna	34	
	Colline Metallifere	16	
10 Firenze		479	
	Firenze Centro	297	
	Firenze Nord-Ovest	68	
	Firenze Sud-Est	102	
	Mugello	12	
11 Empoli		159	
	Empoli	108	
	Val d'Arno empolese	51	
12 Viareggio		148	
Ospedaliera Careggi		280	1.426
			27.216 informazioni telef.
			23.640 informazioni orali
Ospedaliera Meyer		25	
Ospedaliera Pisa		190	
Ospedaliera Siena		83	93

Sull'opportunità di una modalità di registrazione dei dati concordata in modo più omogeneo tra i vari Uffici rapporti con il pubblico sarebbe, ad avviso di quest'Ufficio, senz'altro il caso di aprire una riflessione congiunta in sede regionale. Si noti fra l'altro che alcune Aziende sanitarie non hanno disaggregato il dato per zona.

Quello che in questa sede preme tornare a sottolineare è che il numero diverso di istanze risultanti dalla tabella, oltre a dovere essere parametrato sulla base della popolazione residente nel territorio dell'Azienda sanitaria e al bacino di utenza delle Aziende ospedaliere, deve essere letto nel contesto di una disomogenea registrazione dei dati e non come indice di particolare inefficienza di una determinata Azienda sanitaria o ospedaliera a causa dell'alto numero di reclami ricevuti dalla medesima, o peggio ancora dell'inefficienza dell'Urp a causa del basso numero di reclami trattati e ciò anche alla luce di quanto detto nel paragrafo precedente circa i compiti dell'Urp nel settore dell'informazione e della comunicazione oltre che della tutela.

Per quanto attiene la casistica trattata dalle Commissioni miste conciliative la tabella sottostante ci illustra un basso numero di casi trattati rispetto alle istanze ricevute dall'Urp.

Casi trattatati dalle Commissioni Miste Conciliative nell'anno 2000

Azienda Sanitaria o Ospedaliera	*numero di casi*
Azienda Sanitaria 1 di Massa e Carrara	1
Azienda Sanitaria 2 di Lucca	3
Azienda Sanitaria 3 di Pistoia	11
Azienda Sanitaria 4 di Prato	1
Azienda Sanitaria 5 di Pisa	8
Azienda Sanitaria 6 di Livorno	7
Azienda Sanitaria 7 di Siena	4
Azienda Sanitaria 8 di Arezzo	14
Azienda Sanitaria 9 di Grosseto	2
Azienda Sanitaria 10 di Firenze	12
Azienda Sanitaria 11 di Empoli	2
Azienda Sanitaria 12 di Grosseto	2
Azienda Ospedaliera di Careggi	15
Azienda Ospedaliera Meyer	0
Azienda Ospedaliera Pisana	*Non istituita*
Azienda Ospedaliera Senese	*Non istituita*

Salta immediatamente all'occhio che, a distanza di oltre cinque anni dalle linee guida della Regione Toscana sulle modalità di attuazione del Regolamento di pubblica tutela due Aziende ospedaliere non abbiano

ancora provveduto ad insediare la Commissione mista conciliativa. Sul punto si richiama l'attenzione dell'Assessore al diritto alla salute e dei Direttori generali delle due Aziende, perché sembra inconcepibile che ancora le Aziende non si siano attivate per completare il sistema di garanzie previste dalla normativa.

Emerge comunque un numero molto basso di pronunce della Commissione mista conciliativa in rapporto alla casistica trattata dall'Urp. Se è evidente che la maggior parte delle proteste possono essere risolte con i chiarimenti dell'Urp è innegabile, anche da quanto recepito dal Difensore civico come coordinatore dei Presidenti e dei Vicepresidenti delle Commissioni miste conciliative che la Commissione mista conciliativa, non avendo a disposizione risorse per l'attività di segreteria e dovendosi avvalere dell'Urp è estremamente lenta nell'istruire e nel discutere le istanze, con tempi al di fuori da quelli previsti dalle Carte dei servizi e dai regolamenti aziendali. In tal senso le prospettive di riforma avanzate nel paragrafo precedente forse riuscirebbero a risolvere alcuni dei problemi segnalati, ferma restando la necessità di risolvere i problemi generali segnalati al paragrafo precedente.

Nell'analisi dei reclami ricevuti dalle Aziende sanitarie e ospedaliere e dei casi discussi dalle Cmc un discorso a parte merita probabilmente l'Azienda ospedaliera Meyer, dove la particolare attenzione ai piccoli ricoverati e i numerosi progetti aziendali e regionali per migliorare le condizioni di accoglienza dell'utenza, provocano probabilmente una minore conflittualità. Va sottolineato come scarse siano le segnalazioni che provengono dagli utenti al Difensore civico, pur trovandosi l'Azienda ospedaliera nel territorio comunale ove ha sede l'ufficio. L'unica lamentela ricevuta nel 2000 riguardava un episodio connesso con il pronto soccorso, reparto dalla gestione particolarmente complessa sia per la scarsezza dei locali (in tal senso il trasferimento dell'ospedale faciliterà il problema) sia per la circostanza che, in assenza di un servizio di guardia pediatrica territoriale, spesso il pronto soccorso di questo ospedale è oggetto di accessi impropri. In tal senso l'Azienda si sta attrezzando per potenziare l'offerta all'utenza, anche considerato che è particolarmente difficile per i genitori di un bambino molto piccolo ancora incapace di comunicare la propria sintomatologia, l'eventuale collegamento a motivi di salute del pianto prolungato di un neonato.

4.2.2 La responsabilità professionale

Anche nel corso del 2000, è proseguita l'attività della tutela di quegli utenti che dichiaravano di essere stati "curati male" dalle Aziende sanitarie

ed ospedaliere della Toscana e dagli Istituti di cura accreditati e non. In questo contesto, anche considerata l'eco dei casi di cd. "malasanità" sulle cronache locali, ma talvolta anche nazionali e televisive, va innanzitutto sottolineato che molto spesso la percezione dell'utente di essere stato "curato male", è frutto non tanto di un oggettivo errore diagnostico o professionale, ma piuttosto di altri fattori, organizzativi e non ultimo relazionali nel rapporto tra struttura sanitaria e paziente. In un quadro nel quale spesso le carenze strutturali delle Aziende sanitarie ed ospedaliere anche a livello di comfort alberghiero (spesso inadeguate, nonostante vada dato conto dei sostanziosi interventi di ristrutturazione in atto), la difficoltà di stabilire un effettivo rapporto fra paziente e sanitario soprattutto all'interno di quelle strutture dove l'attività è frenetica, come ad esempio il pronto soccorso, spesso provocano nel paziente la sensazione di essere stato "curato male", anche quando in realtà il disservizio è di altra natura e lo portano ad attaccare la struttura o direttamente il sanitario sul piano della responsabilità professionale.

L'azione del Difensore civico in questo settore, oltre a favorire un "raffreddamento" del potenziale conflitto, con conseguente risparmio di spese legali qualora l'opportunità di un'azione legale risulti del tutto infondata (risparmio per l'utente, ma anche per la struttura), spesso mira ad individuare quei nodi critici che non sono connessi tanto alla responsabilità professionale in senso stretto, che pure in alcuni casi sussiste come rileveremo dalle tabelle sotto illustrate, ma anche a suggerire alle Aziende sanitarie l'opportunità di adottare modifiche organizzative, spesso anche relative ai protocolli sanitari adottati. In tal senso va rilevato che talora, a seguito delle indicazioni del Difensore civico, pur in assenza di qualsiasi evento dannoso, che è il primo presupposto per l'attivazione dell'azione legale, le Aziende sanitarie hanno dato attuazione a significative modifiche organizzative dei propri protocolli sanitari. Questa circostanza spinge alle ulteriori riflessioni che saranno trattate nel paragrafi successivi con riferimento all'Osservatorio sulla malpractice.

Unità Operative	anno 1991	anno 1992	anno 1993	anno 1994	anno 1995	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	1 quad. 2001	Totale
Anatomia Patologica			1	1	1					1		4
Anestesia e Rianimazione		2	3	2	2		1	2		1		13
Cardiochirurgia	1	2		2	1		1	2		1		10
Cardiologia	1	1	2	2	3		2	1	1	2		15
Chirurgia generale	4	16	13	21	14	6	9	14	4	7	6	114
Chirurgia maxillo facciale		1		1		1	1					4
Chirurgia Vascolare	1	2	1	3	1		1					9
Dermatologia				3	1	1						5
Ematologia		1					1					2
Endocrinologia		1		1				1				3
Fisiochiroterapia		1	1	2		1	1					6
Gastroenterologia		1		3	1		2					7
Malattie Infettive		1					1					2
Medicina Generale	3	10	7	15	6	10	8	18	6	10	1	94
Medicina di Base	1	2	2	3	1	2	3	1		3		18
Neurochirurgia			1	2	1		1	2				7
Neurologia							1	1	1	1		4
Oculistica	2		3	2	1	1	3	1	1	4	1	19
Odontostomatologia	2	3	3		2		3	2			2	17
Oncologia	2			1	3	1	6	3	4	3	1	24
Otorinolaringoiatria		1	3	1		1	1		1		2	10
Ostetricia e Ginecologia	3	8	17	14	7	5	13	10		4	5	86
Ortopedia	7	12	11	27	18	11	16	22	7	10	2	143
Neonatologia		1					1					2
Pneumologia		1	2	1	1				1		1	7
Pronto Soccorso	4	8	10	14	16	3	2	3	1	4	2	67
Psichiatria				1					1	2		4
Radiognostica	2	3	1	3	4	1	4	2			2	22
Radioterapia			1				1					2
Urologia		2	1	2	4			1	1	3	2	16
Altro	1	1						2				4
Totale	**34**	**81**	**83**	**127**	**88**	**44**	**83**	**88**	**29**	**56**	**27**	**740**

È del tutto evidente che il Difensore civico non può approfondire questa tematica senza l'apporto professionale di consulenti medici legali e la proposta di riforma della tutela in sanità, cui abbiamo accennato nel paragrafo introduttivo, rendeva obbligatorio ad ogni azienda sanitaria ed ospedaliera mettere a disposizione un medico legale per consulenze. Attualmente il meccanismo è regolato dalla Lr. 36/83 che rende possibile al Difensore civico avvalersi di consulenze professionali chiedendo la disponibilità alle aziende sanitarie ed ospedaliere. Dal momento che il

meccanismo è su base "volontaria"[1] era insufficiente a far fronte alla domanda l'Ufficio aveva accumulato un notevole arretrato, cui la Convenzione con l'Istituto di Medicina legale, di cui al paragrafo successivo, ha permesso di cominciare a far fronte.

Tale arretrato aveva provocato anche un calo della domanda dal momento che l'Ufficio avvertiva gli utenti che i tempi di attesa sarebbero stati molto lunghi, mentre nel corso del 2000 si comincia a registrare un'inversione di tendenza nella domanda, che – anche alla luce della tendenza della richiesta di assistenza nei primi mesi 2001 – sta ricominciando a riavvicinarsi ai valori del 1998.

Per quanto attiene gli esiti delle pratiche concluse nel 1998, le pratiche concluse nel 1998 sono in totale 48.

Pratiche concluse nel 2000

	opportunità dell'azione legale		
Esito dell'intervento	**No**	**Si**	**Totale**
Istanza abbandonata	9		**9**
Non ci sono prove	6		**6**
Intervento inadeguato		2	**2**
Intervento in parte inadeguato	3	6	**9**
Intervento adeguato	22		**22**
Totale	40	8	48

La tabella ci mostra il rapporto fra l'esito dell'intervento e il suggerimento dell'Ufficio di approfondire in sede legale la questione. Se il numero degli abbandoni, è ancora alto anche per i problemi di arretrato che l'Ufficio è andato risolvendo solo nel corso del 2000, grazie alla convenzione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze, di cui al paragrafo successivo, va segnalato che in tre casi c'è stata l'esplicita volontà degli utenti di non volere procedere con gli approfondimenti e le richieste di chiarimenti presso le aziende sanitarie ed ospedaliere, dopo alcuni giorni di riflessione.

Per quanto attiene la voce "non ci sono prove" va segnalato che, sulla base delle indicazioni dei medici legali in quattro dei sei casi l'unica prova di eventuali responsabilità poteva essere un esame autoptico, non eseguito al

---

Si ricorda come la collaborazione con le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere in tal senso sia iniziata nel 1994 con il Dr. Liborio Pilara, purtroppo prematuramente scomparso, dell'Azienda Usl 1 di Massa e Carrara e il Dr. Massimo Martelloni dell'Azienda Sanitaria di Firenze. Nel 1994 si aggiunse a questo gruppo di consulenti anche il Dr. Vittorio Fineschi, all'epoca dell'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Siena. Attualmente collaborano con l'ufficio la Dr.ssa Maria Pia Fiori dell'Azienda Sanitaria di Arezzo, la Dr.ssa Mariella Immacolato dell'Azienda Usl 1 di Massa e Carrara, il Dr. Massimo Martelloni dell'Azienda Usl 10 di Firenze, il Dr. Antonio Russo dell'Azienda Usl 2 di Lucca.

momento del decesso e che non avrebbe avuto senso eseguire al momento in cui l'Ufficio era stato investito dall'istanza.

L'alto numero di casi in cui si è riscontrato che l'intervento era adeguato, pari al 45% delle istanze dà la misura dell'azione di raffreddamento di potenziali conflitti svolto dall'Ufficio.

Il grafico riporta infine il dato percentuale dell'attività dell'Ufficio dal 1991 al 2000, attraverso il quale è ricostruibile la tendenza storica della responsabilità professionale come osservata dall'Ufficio del Difensore civico attraverso gli esiti delle pratiche concluse fino al 2000.

Un'esperienza ora mai decennale, che per la prima volta ha l'occasione nel 2001 di entrare in un contesto più ampio, costituito dal progetto di Osservatori sulla responsabilità professionale, nell'ambito dei possibili sviluppi del gruppo di studio sull'errore medico, del quale fa parte una rappresentanza dell'ufficio del Difensore civico in corso presso l'Agenzia sanitaria regionale, del quale riferiremo nei paragrafi successivi.



Va sottolineato come tale azione del Difensore civico, per la sua opera di monitoraggio e anche di contenimento di potenziali conflitti che spesso rischierebbero altrimenti di degenerare, talvolta impropriamente come risulta dai dati sopra commentati, in sede giurisdizionale, è seguita con attenzione anche a livello di Federazione toscana dell'Ordine dei Medici. In tal senso, il numero speciale n.° 10 del dicembre 2000 di Toscana Medica ha dedicato all'attività del Difensore civico un articolo curato da due funzionari dell'Ufficio, nell'ambito di una più ampia riflessione che ha visto anche i contributi dell'Agenzia sanitaria regionale e di altri clinici, giuristi, e medici legali e che ha senz'altro contribuito in modo significativo ad approfondire il dibattito e la riflessione che ha portato alla costituzione dell'Osservatorio di cui al paragrafo 4.2.3 Infine va ricordata la disponibilità dell'Ordine a collaborare con l'Ufficio qualora dai casi esaminati emergano aspetti relativi anche alla responsabilità deontologica.

4.2.3 La convenzione con l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Firenze

Nel corso del 2000 si è finalmente formalizzata la Convenzione con l'Istituto di Medicina legale dell'Università degli Studi di Firenze presso l'Azienda Ospedaliera di Careggi. In questo contesto, come testimonia la crescita della domanda di assistenza nel 2000 rilevata al paragrafo precedente, la possibilità per il Difensore civico di potere contare sull'Istituto ha ridotto i tempi di attesa per un parere medico legale che avevano costituito la ragione del maggior numero di abbandoni. Il rapporto convenzionale sta fruttuosamente entrando a regime, essendosi concluso nel 2000 il periodo di sperimentazione con la formalizzazione della Convenzione. Senz'altro il nuovo rapporto convenzionale ha drasticamente ridotto i tempi di risposta e ha consentito all'Ufficio di eliminare l'arretrato creatosi negli anni precedenti.

Resta aperto il problema delle istanze relative alla responsabilità professionale nei confronti dell'Azienda Ospedaliera di Careggi, che non sono un numero irrilevante data anche la collocazione geografica dell'Azienda sul territorio fiorentino, con la conseguente maggiore facilità per i cittadini di accedere all'Ufficio. È del tutto evidente che nei confronti di tali istanze è impossibile contare sulla collaborazione dell'Istituto, non tanto per problemi connessi alla sua oggettiva imparzialità anche nell'esprimere pareri su casi relativi all'azienda di appartenenza, quanto per l'oggettiva incompatibilità nella quale l'Istituto, che è chiamato ad offrire la propria consulenza all'Azienda ospedaliera in caso di contenzioso, si troverebbe. Inoltre spesso la consulenza al Difensore civico comporta all'Istituto l'onere di avvalersi di approfondimenti specialistici da parte di altre strutture della stessa Azienda ospedaliera e ciò renderebbe ancora più forte l'inopportunità di investire l'Istituto di istanze nei confronti dell'Azienda medesima. In questo senso, la proposta di riforma della tutela in sanità, rendeva obbligatorio per tutte le aziende sanitarie ed ospedaliere mettere a disposizione del Difensore civico uno dei propri medici-legali per attività di consulenza, mentre al momento l'Ufficio può contare solo sui medici legali delle aziende sanitarie ed ospedaliere sopra ricordati, sulla base delle collaborazioni fra Difensore civico e Aziende sanitarie e ospedaliere (allora Usl) previsto dalla Lr. 36/83.

4.2.4 L'avvio di un osservatorio sulla malpractice

Nel contesto sopra analizzato, vista anche l'esperienza acquisita dall'Ufficio da una analisi ormai più che decennale acquisita dall'Ufficio nel settore della responsabilità professionale si è finalmente costituito, in sede di

Agenzia regionale sanità della Toscana, l'ipotesi della costituzione di un "Gruppo di lavoro sull'errore medico". Parlare in senso stretto di solo "errore medico" per definire la variegata panoramica della "malpractice" è senz'altro restrittivo, dal momento che come abbiamo osservato sopra nell'analisi dei dati la responsabilità professionale le problematiche sottoposte all'attenzione del Difensore civico e formalmente percepite dagli utenti come "responsabilità professionale" in realtà sono da ricondursi ad una serie di fattori dove la responsabilità professionale come "errore medico" in senso stretto non può prescindere dall'analisi di una serie di fattori organizzativi (ne sono la prova i molteplici casi in cui pur non ravvisandosi responsabilità professionale l'Azienda sanitaria o ospedaliera ha posto in essere radicali modifiche organizzative), né di aspetti relazionali (spesso l'utente che si sente "curato male" in realtà è stato "trattato male" o comunque è mancato il dialogo fra sanitari e utente sia nelle fasi di ricovero che in quelle preliminari o successive al ricovero stesso).

È importante sottolineare l'attenzione dell'Agenzia e dell'Amministrazione regionale al problema, per far sì che l'esperienza di monitoraggio iniziata a livello di Difensore civico regionale e intrapresa in proprio anche da alcune Aziende sanitarie ed ospedaliere sul territorio della Regione possa avere delle ricadute concrete a livello di programmazione regionale e di ridefinizione di linee guida per protocolli assistenziali. Infatti attualmente, anche nel caso in cui da un'istanza di responsabilità professionale emerga l'esigenza di attivare modifiche organizzative e l'Azienda Usl interessata accolga positivamente le indicazioni del Difensore civico in tal senso, magari rielaborando operativamente le indicazioni generali dell'Ufficio, l'esperienza si ferma a livello dell'Azienda Usl interessata con il rischio che il caso verificatosi presso quell'Azienda si verifichi nuovamente presso un'altra che non ha attivato le stesse modifiche organizzative.

Del resto, caratteristica dell'azione del Difensore civico regionale, rispetto ad altre esperienze di monitoraggio circa le modalità di erogazione del Servizio sanitario è di partire dall'analisi del caso singolo per arrivare alla necessità di eventuali modifiche organizzative, dato che non emerge dall'analisi statistica della qualità di erogazione del servizio effettuata in altre sedi.

Va tuttavia osservato che la casistica pluridecennale agli atti presso l'ufficio, se offre un significativo spaccato, presenta la problematica di risultare parziale rispetto alla casistica a disposizione degli osservatori costituiti o in corso di costituzione presso le singole aziende infatti:

1. Pur essendo l'Ufficio dotato di strumenti informatici, numero verde, fax, e pur potendo contare sulla collaborazione della rete territoriale della difesa civica per la raccolta delle istanze sul territorio, soprattutto per

quanto attiene i casi di responsabilità professionale nei quali è strategico un colloquio con l'interessato per cogliere gli aspetti relativi ad un singolo caso, sono senz'altro avvantaggiati i cittadini che vivono o lavorano nel capoluogo toscano, dato che fa sì che si abbia una sproporzione fra le istanze presentate nei confronti dell'Azienda Sanitaria fiorentina e l'Azienda Ospedaliera di Careggi, rispetto ad altre Aziende sanitarie. Al di là della necessaria depurazione del dato dovuta al numero maggiore di prestazioni che entrambe le Aziende erogano (non dimentichiamo che il bacino di utenza dell'Azienda ospedaliera, va al di là, per le caratteristiche di alta specializzazione dell'Azienda ospedaliera di quello fiorentino e addirittura in taluni settori di quello toscano), è innegabile che la sproporzione fra le istanze ricevute nei confronti delle due Aziende e le altre, potrebbe creare un ingiustificato convincimento di una maggiore incidenza di lamentele nei confronti di queste due Aziende. Anche se il dato potrebbe essere riparametrato sulla base di segnalazioni giunte in altra forma ad altre Aziende sanitarie ed ospedaliere, non va dimenticato che la peculiarità di assistenza offerta dal Difensore civico (assistenza gratuita e possibilità di acquisire sul caso un parere medico legale) genera sul territorio fiorentino un'utenza più elevata rispetto ad altre realtà in cui a seguito della risposta ricevuta tramite l'Urp ed eventualmente in sede di Cmc si debba poi procedere a proprie spese a recarsi da un legale senza alcuna indicazione in merito all'opportunità di un'eventuale ricorso giurisdizionale;

2. Sfugge all'Ufficio del Difensore civico tutto ciò che non passa dall'Ufficio. Le istanze recepite dall'Urp, le istanze di soggetti che partono direttamente con richiesta di risarcimento danni attraverso un proprio legale, le istanze promosse con l'assistenza di Associazioni di volontariato e tutela, le istanze trasmesse dall'interessato all'Assessore o addirittura alla Presidenza della Regione sulla quale parta dagli uffici dell'Assessore o del Presidente una richiesta diretta di chiarimenti all'Azienda.

Per questi motivi è strategico che all'analisi della casistica raccolta in questi anni presso il Difensore civico, si debba aggiungere un'analisi della casistica raccolta dagli osservatori costituiti o in corso di costituzione presso le Aziende sanitarie ed ospedaliere ed in tal senso sembra giustamente essersi orientata l'Agenzia.

Va sottolineato come, da stampa recente, anche sull'onda del dibattito politico che ha seguito i recenti scandali sugli appalti per le forniture sanitarie, è emersa l'indicazione di fondo di consenso all'attività di un osservatorio, con mandato più ampio di quello strettamente relativo alla

responsabilità professionale, dove vengano raccolte sia le segnalazioni dell'Urp che quelle dei Difensori civici.

Sul versante nazionale invece, desta preoccupazione la notizia che la raccolta di dati sugli "errori sanitari" sia stata affidata in undici ospedali italiani ad un soggetto appartenente al Tribunale dei Diritti del malato, ovvero ad un rappresentante del volontariato. Ferma l'estrema importanza del ruolo del volontariato, funzioni istituzionali proprie dell'Azienda e dei meccanismi di tutela istituzionale, non sono delegabili integralmente al volontariato, se non sono inquadrate all'interno di un preciso progetto unitario, cosa che non sembra emergere dall'articolo di stampa che titola "In corsia arriva l'acchiappaerrori". Il monitoraggio di eventuali casi di malasanità protocolli medici e terapeutici è infatti una cosa estremamente complessa e delicata e "registrare" tali errori, come dichiarato dall'articolo di giornale e come dimostrano i paragrafi precedenti è un'operazione complessa, che deve coinvolgere una pluralità di attori e non può essere gestita interamente da una, sia pur qualificata, associazione di tutela. In tal senso sarebbe opportuno che la riflessione in ambito nazionale sul problema fosse approfondita maggiormente.

4.2.5 Le spese legali in caso di transazione

Un caso che ha addotto ad una complessa e particolare ricerca, con l'obiettivo di individuare la giusta norma, è stato, in materia sanitaria, la richiesta di rimborso cd. *ex post*, in ordine alle spese legali sostenute da un dirigente medico, convenuto per responsabilità civile.

In particolare, il procedimento a suo carico si è conchiuso per transatto, della parte lesa, alle pretese di risarcimento implicite nell'azione, con cui, appunto, si intendeva riscontrare il rapporto di causalità tra i comportamenti accertati e l'evento del danno.

Contestualmente, la rinuncia alla determinazione giudiziale dell'obbligo di risarcimento ha trovato, quale corrispettivo, l'esborso di una somma compensativa da parte delle compagnie assicuratrici; sul che s'appunta e si fonda il diniego dell'amministrazione destinataria della domanda di restituzione degli oneri sostenuti per la difesa legale.

Se, da un lato, come difesa civica, ci si trova impegnati in tutta una serie di interventi a tutela delle *vittime della malasanità*, dall'altro non si può non osservare che talune professioni, in ambito pubblico, proprio in fatto di illecito *aquiliano*, per il loro elevato grado di responsabilità, abbisognano di strumenti e meccanismi di garanzia in certo modo efficaci, nel senso che, per quanto possibile, non diano luogo a lacune che si colmano per *analogia* o per ricorso a formule di carattere generale o generico.

Per questa via, si mostra come, a tale livello, cioè a dire in sede di tutela del dipendente pubblico su cui grava più forte responsabilità, nel piano di quella necessaria logica di razionalizzazione di cui all'art. 97 Cost., entrino in gioco, in tema di risarcibilità del danno biologico, diritti ed interessi strettamente conflittuali e, per ciò stesso, difficilmente valutabili ermeneuticamente.

La responsabilità del funzionario e del dipendente pubblico, degli atti compiuti in violazione di diritti, si estende allo Stato e agli Enti pubblici, in quanto civile (art. 28 Cost.).

D'altra parte, "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo" (art. 32 Cost.) e "riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo" (art. 2 Cost.).

Il rapporto dicotomico, nella vicenda di cui si tratta, si accentua - o si precisa - ulteriormente a stima degli artt. 24, 27, 102 e 111 Cost.

Difatti, se, da un lato, tutti possono agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, dall'altro, la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Il giudizio, dunque, è strutturato secondo uno schema generale di:

a) attivazione e costituzione di parte (24, 101 Cost.),
b) progressività delle azioni e gerarchia funzionale (24, 107 Cost.),
c) presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino a condanna definitiva (27 Cost.).

A ben vedere, detto modello si risolve nell'esigenza statuale (1, 101 Cost.) di rendere giustizia a ciascuno dei richiedenti (24 Cost.), attraverso un *iter procedimentale* che è fatto delle garanzie specifiche già ricordate. Occorre rammentare che vi si inserisce, in sincronia, l'interesse alla tutela della pubblica amministrazione, come conferma il parere del *Consiglio di Stato, Comm. Speciale n. 4 del 6.5.1996*. Lo stesso mantiene fede al principio ordinamentale che vede la difesa nel giudizio penale del pubblico dipendente, non solo per esigenze di protezione dell'interesse personale del medesimo, ma anche per ragioni di tutela della pubblica amministrazione, con riferimento tanto per la salvaguardia della integrità della sua immagine, quanto per limitare in tutti i modi i potenziali danni patrimoniali a carico dell'Amministrazione, sotto il profilo della responsabilità civile; danni che, verificatisi, dovranno essere scrutinati dalla procura regionale della Cdc per gli eventuali profili di responsabilità amministrativa. Ciò, in conclusione, sta a significare che gli interessi della pubblica amministrazione appaiono - tecnicamente - preminenti, specie a stima dell'obiettivo collegamento con il congegno di tutela di cui si darà atto.

Sopra il danno biologico, poi, cagionato da omissioni dolose o da *culpa in omittendo*, quand'anche si trascurasse il danno morale subiettivo, circa la sua risarcibilità esso va "esteso fino a comprendere il risarcimento [...] di tutti i

danni che ostacolano le attività realizzatrici della persona umana" (Corte cost. 14-7-1986, n. 184), giusto a riprova della tutela del fondamentale diritto alla salute (32 Cost.).

Ciò ultimo importa una ricostruzione che deve tenere conto sia del diritto alla salute sia del fatto che il risarcimento per violazione è stabilito in giudizio, a conclusione di un procedimento.

Nel caso di cui si discute, il meccanismo di garanzia del patrocinio legale del dirigente, prevedendosi due distinte ipotesi di partecipazione dell'amministrazione - l'Azienda sanitaria - è strutturalmente asimmetrico. Ove, infatti, il dirigente sottoposto a procedimento per ipotizzata responsabilità (*cfr.* art. 27 Cost.) decida per l'assistenza di legale indicato dall'Amministrazione, è richiesta restituzione degli oneri di difesa soltanto in seguito a sentenza di condanna passata in giudicato. Al contrario, nel caso di nomina di un legale di fiducia, in sostituzione ovvero in supporto di quello scelto dall'Azienda, si procede a rimborso unicamente innanzi a sentenza di assoluzione, sempre atteso, in ambo le fattispecie, che non vi sia *conflitto di interesse;* il quale ultimo si configura quando i comportamenti posti in essere siano in palese collisione con i fini istituzionali o se i medesimi, pur non assumendo carattere penale, rivestano l'aspetto dell'illecito disciplinare od amministrativo contabile. La lettera dell'art. 25 del Ccnl della dirigenza medica non lascia dubbi sul fatto che il medesimo iniziale supposto conflitto di interesse, in quanto *condicio qua non,* è revocato *ipso jure* "prosciolto il dirigente da ogni addebito".

La asimmetria rilevata, pertanto, trova una sua soluzione di continuità non già nell'esistenza di specifiche norme; diversamente, la giurisprudenza ha ancorato le sue motivazioni o a parametri rilevabili *in itinere* oppure alla considerazione scientifica del tipo di responsabilità in oggetto. Più precisamente, nel caso di rifusione *ex post* delle spese legali per intervenuta prescrizione del reato ipotizzato, si è correttamente osservato che ciò non costituisce esclusione del dolo o della colpa grave, richiesta, appunto, per il rimborso delle spese sostenute. Va tenuto presente che, in tale caso, si è innanzi a responsabilità penale e che, comunque, la prescrizione è, per così dire, interna al giudizio, ovvero all'estinzione del diritto di punire concorrono alcune cause che il medesimo comprende.

Di contro, come si vedrà appresso, di fronte a procedimento per responsabilità civile, concluso per transazione, va detto che le parti, fuori del giudizio, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro, la quale soltanto entro lo stesso può essere composta con dispositivo.

Tutta la vicenda processuale ricade sulla scelta dell'Amministrazione per la legittimità della rifusione *ex post.*

Infatti, l'art. 25 del Ccnl della dirigenza medica, pretende, per il rimborso, la conclusione favorevole del procedimento.

La questione in oggetto ha riguardato, in concreto, un'Azienda sanitaria.

Nella lettera di risposta che il suo Direttore generale ha inviato all'Ufficio, si fa menzione della prassi amministrativa, la quale "è nel senso di non concedere rifusione delle spese legali nel caso di transazione". Ugualmente, è scritto che "l'entità della cifra erogata dalle compagnie assicuratrici a definizione del sinistro non è tale da consentire di qualificare come non grave il grado della colpa nella fattispecie in esame".

Una siffatta motivazione, anche se ripete uno fra i criteri adottati dalla giurisprudenza, il *quantum*, che, in altri casi, vale a discriminare la presenza della cd. colpa grave, appare, in vero, affetta da un vizio logico.

La norma che autorizza la rifusione, si è visto, prescrive la conclusione favorevole del procedimento.

Il problema, allora, consiste nello stabilire se la transazione possa considerarsi tale, e non, invece, nel dimostrare che la medesima costituisca esito sfavorevole.

Intanto, i diritti a restituzioni o a risarcimento dei danni, ancorché traggano origine da un illecito penale, rientrano nella disponibilità delle parti, e, pertanto, possono costituire oggetto di transazione (Cass. 26-1-1988, n. 664).

La transazione produce i suoi effetti sul giudizio in corso sia che avvenga nell'ambito del giudizio stesso, sia che si verifichi fra le parti fuori del giudizio (Cass. 21-10-1983, n. 6186).

La transazione della controversia - la quale fa venire meno l'interesse al relativo giudizio - determina l'inammissibilità del ricorso per Cassazione, se conclusa prima della presentazione dello stesso (Cass. 16-5-1984 n. 2998).

Per effetto della transazione la pendenza è rimossa dalle reciproche concessioni delle parti, che volontariamente stabiliscono la cessazione del contraddittorio, impedendo *sic* l'accertamento *sub iudice* del nesso di causalità tra i comportamenti accertati e l'evento del danno. Nel caso di specie, le pretese della parte lesa, subordinate all'accertamento giudiziale della colpa del dipendente e, conseguentemente, alla sentenza di condanna, sono venute a cadere per l'espresso accordo di rinunciare alla verità processuale, la quale prima della sua definizione in giudizio, è propriamente incerta.

Per tutto quanto esposto, il Difensore civico ha chiesto alla Direzione generale dell'Azienda sanitaria in questione, in ordine alla cd. conclusione favorevole del procedimento, di interpretare estensivamente l'art. 25 suindicato, rifondendo al richiedente le spese legali sostenute per la sua difesa.

L'Amministrazione ha mantenuto, invece, argomentando come già riferito, la decisione di non provvedere a rimborso.

Sembra utile, sulla scorta delle riflessioni svolte in apertura, ed anche in base alla asimmetria riguardante il patrocinio legale, vagliare un'ipotesi di maggiore tutela del dirigente medico. Infatti, se il dipendente avesse accettato il legale scelto dall'Azienda, non avrebbe dovuto procedere a restituzione delle spese, pur rimanendo immutata la situazione di diritto.

E, poiché la transazione è altresì una scelta di convenienza - e, nella sostanza, rappresenta uno strumento in qualche modo scontato, che assolve, altrettanto presso l'Amministrazione, ad una funzione semplificativa - parrebbe ragionevole individuare comunque una misura di rifusione, quand'anche dovesse profilarsi come soltanto parziale.

Il Difensore civico si attiverà anche nei confronti del Dipartimento e dell'Assessore, perché vengano stabilite delle linee di condotta uniforme, essendo a conoscenza, anche tramite i consulenti medico-legali dell'Ufficio, dell'esistenza di prassi difformi a livello di altre Aziende sanitarie, più favorevoli, in casi analoghi, ai medici.

4.2.6 Il Forum con le Associazioni di volontariato

La nuova legislatura ha visto anche una nuova e più organica gestione dei rapporti di consultazione fra Assessorato al Diritto alla salute e Difensore civico e Associazioni di volontariato. L'intenzione dell'Assessore al Diritto alla salute di gestire i rapporti di consultazione informale e di segnalazione di problematiche generali non più in sedi separate ma in un forum congiunto è senz'altro strategica e garantisce una maggior partecipazione e trasparenza del dibattito. Il forum si sta incontrando regolarmente e attraverso lo stesso le Associazioni di volontariato ed il Difensore civico vengono informate dei provvedimenti più rilevanti allo studio della Giunta ed invitate ad esprimere in merito il proprio parere. Sarà interessante in questo contesto il dibattito che potrà svilupparsi intorno agli obiettivi per il nuovo Piano sanitario regionale. Il "Forum" è stato già sentito per quanto attiene la problematica delle liste d'attesa e il progetto del provvedimento relativo all'intra-moenia, occasione nella quale i partecipanti sono stati anche informati dei principali provvedimenti organizzativi e di verifica dell'attività delle Aziende sanitarie ed ospedaliere allo studio.

Il Forum è un momento estremamente positivo e risulta strategico anche per l'Ufficio del Difensore civico avere un momento di confronto e dialogo diretto con le Associazioni di volontariato e tutela.

Resta fermo che l'importanza e la centralità della tutela offerta dalle Associazioni di volontariato, valorizzata già dal Dlgs 502/93 e ribadita nelle recenti modifiche alla normativa, non può prescindere dalla consapevolezza

che la tutela non istituzionale è un qualcosa di diverso dalla tutela istituzionale svolta da un lato dal Difensore civico dall'altro dai meccanismi di tutela interni alle Aziende ed in tal senso c'è da riflettere sulle affermazioni di alcune associazioni che rivendicano in sede di forum una sussidiarietà e la necessità di un arretramento di queste forme di tutela, cosa che sarebbe estremamente pericolosa, anche perché rischierebbe di creare diseguaglianze nella tutela offerta a livello territoriale, data la non uniformità di rappresentanza delle varie associazioni di volontariato e tutela sul territorio regionale.

Ciò anche al fine di evitare l'ambiguità che il precedente Piano sanitario regionale prevedeva nella partecipazione ai progetti obiettivo, che ha fatto sì che la presenza dell'Ufficio del Difensore civico nei vari gruppi di lavoro previsti dal Piano fosse limitata alla sensibilità dei singoli Dirigenti responsabili dell'attuazione del progetto obiettivo e non fosse generalizzata.

Va infine ricordato che, per iniziativa della Presidenza della Regione, che ha attivato nel marzo 2001, sul sito Internet della Regione un "forum" telematico relativo alla Sanità, la partecipazione al dibattito garantita ai cittadini, non solo attraverso le associazioni, ma anche tramite la possibilità di rivolgersi direttamente per via telematica alla Regione per esprimere considerazioni, riflessioni domande o segnalazioni sarà ancora più ampia. Infatti non va dimenticato che se lo strumento telematico è ancora uno strumento non aperto a tutti i cittadini, lo sforzo di connettere in rete le Amministrazioni promossa dalla Rete telematica regionale e che vede il coinvolgimento attivo a livello più alto dell'Autorità informatica per la Pubblica Amministrazione, può far sì che anche coloro che non abbiano la possibilità di accesso diretto ad Internet, possano comunque partecipare al Forum tramite la collaborazione degli Uffici rapporti con il pubblico degli Enti locali, della Regione, delle Aziende Usl.

4.2.7 La partecipazione del Difensore civico ai Progetti-obiettivo

Come abbiamo più volte ripetuto nelle precedenti Relazione il Piano sanitario regionale 1999-2001 non prevedeva la presenza del Difensore civico all'interno dei vari progetti obiettivo, prevedendo che nelle Commissioni fossero presenti solo rappresentanti delle Aziende e delle Associazioni di volontariato e tutela operanti nei vari settori. Ciononostante, la richiesta di partecipazione del Difensore civico ha trovato accoglienza per quanto attiene il Progetto obiettivo sui trapianti (dove la presenza era "storica" e precedente al Piano) e nel Progetto obiettivo per l'assistenza ai nefropatici.

4.2.8 Trapianti d'organi

Il Difensore civico è componente del Comitato regionale donazione e trapianti di organi e cellule istituito dalla Regione Toscana con deliberazione del Consiglio regionale n. 369 del 1997.

L'Ufficio, tramite un funzionario delegato dal Difensore civico, tra l'altro, ha partecipato attivamente alla definizione di una organizzazione idonea ad assicurare al cittadino, dei percorsi assistenziali (diagnostici, terapeutici e di *follow-up*) certi e coordinati su tutto il territorio regionale.

Questi protocolli (uno per ciascun tipo di intervento) oltre a fornire la massima garanzia sul piano medico sanitario, hanno consentito di superare fenomeni di eccessiva settorializzazione nell'assistenza, di incomunicabilità, se non addirittura di indifferenza, nei comportamenti del personale sanitario e amministrativo delle strutture.

Tali percorsi, imperniati nella centralità del cittadino che ha necessità di essere avviato al trapianto, consentono di ricevere una appropriata assistenza in tutte le fasi pre e post trapianto senza soluzione di continuità, potendo contare su in sistema integrato dove il medico di medicina generale, lo specialista di distretto, i medici e gli infermieri del Centro Trapianti collaborano fra loro in una logica di rete.

Le associazioni di volontariato che in Toscana si occupano di trapianti (riunite in un apposito sottocomitato, ove è rappresentato anche l'Ufficio del Difensore civico) hanno poi ben saputo colmare anche un'altra lacuna, quella di accrescere la cultura della solidarietà, che implica anche una cultura del rispetto della persona in quanto tale, consentendo alle persone in attesa di trapianto di non sentirsi incasellati come meri casi clinici nei vari protocolli terapeutici, ma essere considerati come persone umane, nella loro globalità, con le proprie storie, sensibilità e angosce. In molti casi, le associazioni svolgono anche un prezioso ed insostituibile ruolo di supporto alle famiglie di questi pazienti.

L'Ufficio è stato chiamato ad illustrare il modello organizzativo toscano in un convegno organizzato a Roma il 16 ottobre 2000, dalla Società italiana trapianti in collaborazione con il Centro nazionale trapianti, istituito presso l'Istituto Superiore di Sanità. In quella sede, il funzionario delegato dall'Ufficio a svolgere la relazione ha richiamato anche l'attenzione sulla necessità di dare piena attuazione ai principi ispiratori della legge che detta *"disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti"* (L. 91/99), in modo da *"assicurare il rispetto dei criteri di trasparenza e di pari opportunità tra i cittadini, prevedendo criteri di accesso alle liste di attesa determinati da parametri clinici ed immunologici"* (art. 1).

Il 14 marzo 2001, in occasione di un incontro pubblico in preparazione delle giornate nazionali per la donazione e trapianto di organi, tenutosi a

Roma alla presenza del Ministro della Sanità, del Presidente della Commissione Sanità del Senato, di alcuni Presidenti e Assessori alla Sanità regionali, di numerose associazioni di volontariato e della stampa, questo Ufficio è stato nuovamente chiamato a rappresentare la Regione Toscana. Riprendendo le affermazioni del Ministro Veronesi, secondo il quale *"dall'approvazione della legge sui trapianti la situazione è fortemente migliorata – le liste di attesa si sono ridotte e l'Italia ha abbandonato le ultime posizioni nella classifica europea e nel 2001 ci sarà un grande balzo in avanti soprattutto potenziando le unità di rianimazione"*, il funzionario di questo Ufficio, nel generale apprezzamento delle associazioni di volontariato presenti, riproponeva anche in quella sede la necessità di *"definire i protocolli operativi per l'assegnazione degli organi e dei tessuti secondo parametri stabiliti esclusivamente in base alle urgenze ed alle compatibilità risultanti dai dati contenuti nelle liste di attesa"* (art. 8 L.99/01).

In linea con i compiti istituzionali, sarà proprio questo il punto qualificante che vedrà impegnato l'Ufficio del Difensore civico in sede di Comitato regionale donazione e trapianto di organi, tessuti e cellule.

4.2.9 Commissione Regionale per l'assistenza ai nefropatici

L'attività della Commissione regionale per l'assistenza ai nefropatici vede coinvolti, insieme al Dipartimento e al Difensore civico regionale i Direttori delle U.O. Nefrologia e Dialisi della Toscana, l'Aned e i rappresentanti di altre figure professionali sanitarie, quali i dietisti. Sono in corso di discussione, per sottoporle all'approvazione della Giunta regionale, le nuove linee guida per l'assistenza. La bozza di lavoro è attualmente all'esame della Commissione. I problemi più grossi da superare derivano soprattutto dalle peculiarità delle varie realtà territoriali, con la conseguente difficoltà di dettare regole che possano valere per tutti salvaguardando le diverse specificità assistenziali sperimentate negli anni nelle varie Aziende sanitarie ed ospedaliere, anche alla luce di esigenze determinate da situazioni di fatto. In tal senso la Commissione è anche un'utile sede di confronto e di dialogo fra le varie esperienze.

C'è da rilevare come già il progetto obiettivo predisposto dal Piano sanitario regionale 1999-2001 accogliesse in gran parte le osservazioni del Difensore civico regionale. Le linee guida in corso di predisposizione da parte della Commissione contengono indirizzi strategici sia per quanto attiene la fase di prevenzione, sia per quanto attiene la cura delle nefropatie, fino alla dialisi e all'eventuale trapianto. Il tentativo, la cui realizzazione dipende naturalmente dall'attuazione concreta che di tali linee guida sarà data a livello di singola Azienda Usl, di fatto già il coinvolgimento di tutti gli operatori può contribuire in modo concreto alla loro effettiva attuazione. Un

esempio concreto del tentativo operato nelle linee guida di effettuare un raccordo, prevedendo che ad opera dei sanitari del Centro nefrologia e dialisi vengano attivati i servizi sociali del territorio di riferimento del paziente qualora questi riferisca, anche a causa dell'impegno determinato dal trattamento dialitico cui è sottoposto, la necessità di assistenza da parte di questi ultimi. Significativo è anche, nella parte dedicata alla prevenzione, il raccordo previsto con i medici di base e pediatri di libera scelta per consentire l'intervento del nefrologo nelle fasi preliminari all'insorgere della malattia nefropatica vera e propria, attraverso una serie di indicazioni che invitano ad inviare agli specialisti in nefrologia quei casi in cui gli accertamenti diagnostici diano una serie di segnali rivelatori di una futura possibile insorgenza di patologie nefrologiche.

Le linee guida affrontano anche il problema della dialisi domiciliare, attualmente regolata da una legge regionale degli anni '70, anche considerato che al giorno d'oggi il trattamento di dialisi domiciliare è molto diffuso per quello che attiene la dialisi peritoneale, mentre la legge regionale tendeva a disciplinare soprattutto l'emodialisi domiciliare essendo all'epoca non diffusa quella peritoneale e sia la legge che il regolamento del Consiglio regionale si preoccupavano di disciplinare gli adeguamenti strutturali dell'appartamento. Oggi non si hanno invece esperienze di emodialisi domiciliare, almeno non a domicilio del paziente (ci sono casi di emodialisi domiciliare presso associazioni di volontariato, ma non si hanno casi di emodialisi domiciliare a domicilio del paziente viste le complessità che ciò comporterebbe). Naturalmente la modifica del regolamento della dialisi domiciliare non potrà prescindere dalla necessità di una modifica normativa con l'abolizione della legge regionale e la fissazione di precisi parametri di delega per i provvedimenti regolamentari che si adotteranno.

La partecipazione del Difensore civico alla Commissione ha da un lato la funzione di segnalare preventivamente le problematiche che alcuni aspetti delle linee guida potrebbero comportare, d'altro lato quella di proporre e di cercare soluzioni alle problematiche che emergono dai casi concreti sottoposti al Difensore civico regionale. Infine consente all'Ufficio di essere a conoscenza dei provvedimenti adottati in modo da potere offrire una migliore assistenza ad eventuali utenti futuri.

4.2.10 La malattia psichiatrica

La problematica della malattia psichiatrica e delle modalità di assistenza al paziente sul territorio e le alternative al ricovero in manicomio giustamente abolito dalla L. 180/78, nonostante la positiva disponibilità a collaborare da parte dei servizi di salute mentale di alcune Aziende sanitarie restano aperti. Arrivano spesso, direttamente o tramite le associazioni al

Difensore civico segnalazioni di un'assistenza insufficiente, che d'altro canto le aziende giustificano con la limitatezza di risorse a loro disposizione. Inoltre, nonostante le esperienze positive di questi anni (case-famiglia, centri diurni etc.) resta aperto e grave il problema di quei soggetti che comunque necessitino di un'assistenza continua per la tipologia della loro patologia, soggetti che spesso gravano sulle loro famiglie, composte nella maggior parte dei casi da genitori ormai in età avanzata e da fratelli e sorelle con una propria situazione familiare e lavorativa che non permette loro di dedicarsi a tempo pieno all'assistenza della persona malata. Va anche sottolineato come talvolta ai fenomeni della malattia psichiatrica si associ il consumo di droghe, anche – nei soggetti giovani – delle nuove droghe, o in altri soggetti, accentuato tabagismo, quindi con un quadro clinico che tende a complicarsi ulteriormente.

In molti casi specifici l'intervento dell'Ufficio ha permesso, grazie anche alla disponibilità a collaborare dei Dipartimenti di salute mentale delle Aziende sanitarie coinvolte, di ricalibrare o ridefinire singoli progetti di assistenza, ma anche di ristabilire un rapporto di dialogo e collaborazione fra sanitari e parenti del malato.

Da un punto di vista generale, la problematica della malattia psichiatrica è stata oggetto del Progetto obiettivo per la tutela della Salute mentale del Piano sanitario regionale 1999-2001. Non si conoscono gli sviluppi del lavoro della Commissione istituita presso il Dipartimento poiché, nonostante le ripetute richieste del Difensore civico ad oggi il Dipartimento non ha fornito risposte in merito ad un possibile inserimento dell'Ufficio nel gruppo di lavoro che aveva il compito di dare attuazione al progetto obiettivo stesso.

Per quanto attiene il più ampio contesto nazionale, va segnalato che a fronte della patologia psichiatrica risultano inefficaci gli strumenti civilistici dell'interdizione e dell'inabilitazione, di fronte al potenziale rischio che alcuni malati psichiatrici (non tutti hanno patrimoni inconsistenti) in possesso di somme di denaro contante notevole (e peraltro spesso in rapporto al disturbo anche di regolare patente di guida e naturalmente di documenti per l'espatrio) compiano vere e proprie "fughe" all'estero o in altre parti d'Italia con conseguenti rischi per la propria incolumità (nei momenti in cui il disturbo si può riacutizzare) e problemi e disagi per i familiari, chiamati a recuperare il malato oltre frontiera o in altre zone d'Italia, con conseguenti apprensioni e spese. Tali episodi di "fughe", talvolta anche in corso di ricoveri in Tso o comunque di ricoveri volontari presso i dipartimenti di psichiatria di aziende sanitarie e ospedaliere hanno avuto talvolta esiti drammatici per l'interessato, o conseguenze economiche della famiglia che si è vista costretta a dovere rifondere eventuali danni a terzi o di trovarsi nell'alternativa di sostenere l'incapacità di intendere e di volere del malato, rischiando però la pronuncia di pericolosità sociale (con la

conseguente applicazione di provvedimenti restrittivi della libertà personale in termini di misure di sicurezza, visto che la 180/78 ha lasciato invariato il regime dei manicomi giudiziari). Va ricordato come esistano progetti di legge che agli strumenti classici dell'interdizione e dell'inabilitazione (nati nel diritto romano a tutela dei patrimoni familiari) contrapponevano forme di "tutoraggio" sostanziale (simili al "trust" del diritto anglosassone), tesi a garantire la persona malata e non il patrimonio.

Da quello che è il versante sanitario, va infine ricordata la positiva, e per adesso purtroppo isolata, esperienza maturata presso l'Azienda Usl 1 di Massa e Carrara del "testamento psichiatrico" una sorta di modulo di consenso informato ad hoc, redatta dal Dipartimento di Psichiatria in collaborazione con la locale Associazione Auto-Aiuto Mutuo-Aiuto psichiatrico, che tende a garantire il malato mentale in eventuali futuri momenti di Trattamento sanitario obbligatorio, sia per quanto attiene la sfera dei trattamenti sanitari cui sarà sottoposto, in ossequio peraltro alle garanzie che la L. 180/78 riconosce al soggetto anche in occasione dei Tso, sia per quanto attiene la sua sfera personale, prevedendo ad esempio l'elenco dei soggetti da contattare in caso di ricovero e dei soggetti cui affidare i propri beni personali in tale occasioni. Riflettendo con rammarico sulla circostanza che tale esperienza non risulti per ora recepita da altre aziende sanitarie, va anche sottolineato che tale forma di consenso potrebbe avere valore non solo nell'ambito della malattia psichiatrica, ma anche per altri casi in cui il soggetto si trovi incapace di intendere e di volere in seguito ad improvvise e sopravvenute patologie o eventi traumatici.

4.2.11 Le cure nei centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero

La problematica delle cure nei cd. Centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero, recentemente riportata all'attenzione della stampa nazionale dalla sentenza 2444 del 20 febbraio 2001. Resta poi aperto il dibattito della portata delle due sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, recentemente riproposto in Toscana all'attenzione della Giunta regionale dall'interpellanza consiliare n. 29 del 2001, nella quale – alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (sulla quale il Consiglio regionale ha espresso la propria condivisione) – si interroga l'Assessore in merito all'opportunità di prescindere dall'attuale disciplina che prevede un regime autorizzatorio, per quanto attiene le cure nei centri di altissima specializzazione all'interno dei paesi dell'Unione Europea.

Prima di entrare nel merito delle problematiche aperte dagli sviluppi giurisprudenziali è opportuno tornare a ricordare che oggi per accedere ad un centro di altissima specializzazione in Italia o all'estero è necessario:

1. Essere preventivamente autorizzati dal Centro regionale di riferimento competente sulla base del presupposto che un determinato tipo di cura o di intervento non è possibile presso le strutture pubbliche italiane, almeno non con quelle tecniche;
2. Essere preventivamente autorizzati dal Centro regionale di riferimento (eventualmente anche "a sanatoria", ma comunque previa presentazione della domanda prima dell'accesso alla struttura di altissima specializzazione) sulla base del presupposto che quel tipo di cura o di intervento chirurgico non è ottenibile presso le strutture pubbliche entro determinati tempi d'attesa, sanciti da un Decreto ministeriale e ripresi da una delibera del Consiglio regionale.

Per quanto attiene le modalità di rimborso, sono comunque escluse le spese di soggiorno all'estero e le eventuali spese connesse al maggior comfort alberghiero, e si hanno due diverse modalità di rimborso:

1) Per le strutture poste in altri paesi dell'Unione Europea (cd. assistenza diretta) la spesa, in caso di autorizzazione, è interamente a carico del Ssn, fatti salvi gli eventuali "tickets" sanitari (che in alcuni stati esteri sono molto più alti che in Italia, dove non esiste ticket per il ricovero ospedaliero);
2) Per le strutture non accreditate in Italia o per quelle fuori dall'Unione Europea (cd. assistenza indiretta) ha un rimborso fino ad un costo fino all'80% (a seconda della fascia di reddito), calcolato non sulla base dei costi effettivi ma sulla base del Drg (Diagnosis Related Group) – Rod (Raggruppamento Omogeneo di Diagnosi) di quell'intervento, con la conseguenza che:
   a) Il rimborso è espresso sulla base di un costo che è la media del costo degli interventi in quel settore (ad un Drg fanno capo diversi tipi di interventi diversi);
   b) È impossibile per gli uffici amministrativi delle Aziende sanitarie dare indicazioni all'utente circa l'effettivo esatto ammontare del rimborso fino a che non si è risaliti al Drg di riferimento tramite la scheda di dimissione nosologica che riporta i codici dell'intervento medesimo, sulla base anche di eventuali complicazioni che l'intervento ha comportato.

Attualmente dunque la disciplina prevede sempre l'autorizzazione preventiva, eventualmente – nei casi di urgenza – abbiamo la possibilità che il Centro regionale di riferimento si pronunci "a sanatoria", ma sempre sulla base del presupposto che si sia preliminarmente provveduto ad attivare la procedura.

Non va inoltre dimenticato che, nonostante lo sviluppo enorme avutosi negli ultimi anni sul versante della "day surgery" sono tuttora escluse dall'applicazione della normativa regionale (e quindi a totale carico

dell'utente) gli interventi presso centri di altissima specializzazione in strutture non accreditate poste sul territorio italiano che non prevedano il ricovero, con il paradosso che uno stesso intervento può essere autorizzato in Svizzera o in Francia, ma non a Roma o in Toscana presso una struttura non accreditata. Il progetto di legge che prevedeva la modifica di questa norma, presentato nel corso della precedente legislatura, non è stato approvato dal precedente Consiglio regionale.

Il presupposto "filosofico" di questo impianto normativo è duplice:

1) Tende a considerare il ricorso ai Centri di altissima specializzazione non accreditati in Italia e all'estero come un qualcosa da concedersi eccezionalmente per quelle cure non ottenibili presso i Centri pubblici italiani o non ottenibili tempestivamente. Questo, anche con riferimento alle cure nei Centri pubblici di altri paesi dell'Unione Europea.
2) Tende a considerare il parere del Centro regionale di riferimento come un parere "tecnico" uguale per lo stesso tipo di richiesta su tutto il territorio nazionale e regionale. In realtà, poiché esistono diversi centri di riferimento per patologia e per territorio (ed esistono Centri di riferimento per la stessa patologia diversi a seconda delle zone anche all'interno della stessa Regione), i cui responsabili naturalmente la pensano in modo diverso nei confronti di una richiesta di ricovero in un Centro di altissima specializzazione, abbiamo l'assurdo risultato che – a seconda della loro residenza in Toscana ed in Italia – si hanno prassi diverse di fronte alle richieste di accesso ad un determinato centro di altissima specializzazione, con l'aberrante risultato che il cittadino che ha deciso comunque di affidarsi, anche a pagamento ad una determinata struttura di altissima specializzazione nonostante il diniego dell'autorizzazione, si trova accanto il compagno di letto proveniente da un'altra Regione o da un'altra zona della sua stessa Regione regolarmente autorizzato. Essendo in gioco la tutela di un diritto fondamentale come il diritto alla salute, non si può liquidare il fenomeno dicendo che questo è "il prezzo del federalismo".

Prima di addentrarci nell'esame delle problematiche normative che l'attuale disciplina nazionale e regionale lascia aperte, vale la pena di esaminare brevemente gli sviluppi della giurisprudenza nazionale e comunitaria.

4.2.12 La sentenza della Cassazione per le cure in Italia

La sentenza della Cassazione 2444/01 ha fatto molto scalpore sulla stampa nazionale ed ha suscitato molti dibattiti. È noto che la fattispecie era quella di una persona residente in Lombardia che si trovava ricoverata presso una clinica accreditata, non in grado di assicurargli nei tempi previsti

l'intervento cardiaco di cui aveva bisogno. Dopo una vana ricerca di un altro centro pubblico presso il quale operarsi, l'interessato sarebbe acceduto ad un centro privato, pretendendo dall'Azienda Usl il rimborso integrale delle spese sostenute ed ottenendo conforto in tale tesi sia dai giudici di merito, tesi confortata dalla Corte di Cassazione nella sentenza ricordata.

Da un punto di vista formale, la mancata attivazione del percorso di autorizzazione, aveva fino a questo momento comportato la perdita di qualsiasi diritto al rimborso, mentre la Cassazione applicando in modo diretto l'art. 32 della Costituzione sembra superare questo presupposto.

Altro aspetto rilevante (e discutibile) di questa sentenza è la circostanza che sembra di capire che il rimborso concesso all'interessato è stato pari all'80% dell'intera somma sostenuta e non del Drg Se i criteri con i quali sono definiti i rimborsi sulla base del Drg sono senz'altro da rivedere, anche in considerazione che meccanismo nato per il calcolo dei costi medi e per i rimborsi fra Aziende Usl diverse, Aziende e Regioni/Ministeri, Aziende Usl strutture accreditate, va sottolineato come sia necessario trovare, proprio a tutela dell'uguaglianza sostanziale fra tutti i cittadini, dei parametri di rimborso che prescindano dagli eventuali costi aggiunti rispetto al costo dell'intervento alla struttura pubblica, determinati dalla professionalità dell'operatore sanitario che ha eseguito l'intervento o dai livelli particolari di comfort alberghiero della struttura scelta.

Da un punto di vista generale la sentenza fissa un importante precedente a fronte di un'informazione agli utenti sulle procedure da seguire per accedere alle cure in un centro di altissima specializzazione spesso non completa e alla problematica della mancata certificazione dei tempi d'attesa, che vedremo nei paragrafi successivi.

Va senz'altro sottolineato, a conclusione della riflessione introduttiva sulle problematiche esaminate che la problematica dell'accesso a Centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero si pone con particolare rilievo per quanto concerne l'Italia a causa dell'ingiustificato e in alcuni casi generalizzato clima di sfiducia del cittadino nei confronti del Servizio Sanitario nazionale, alimentata anche da una costante campagna stampa e radiotelevisiva tesa a segnalare all'attenzione dell'opinione pubblica eclatanti episodi di "malasanità", limitandosi peraltro alla denuncia del fatto, senza approfondire spesso gli esiti degli accertamenti che la denuncia ha avuto sia all'interno dell'indagine condotta a livello aziendale, sia eventualmente in sede civile e penale. In questa generale tendenza, va anche tenuto presente che la Regione Toscana ha tentato di sviluppare l'offerta di servizi investendo in tale settore, a fronte dell'atteggiamento di altre regioni che, a torto o a ragione, hanno invece teso ad autorizzare "a tappeto" la richiesta di determinati servizi sanitari ricorrendo a centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero.

4.2.13 La Corte di Giustizia delle Comunità Europee e l' influsso sulle Corti di merito

Prima di passare all'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, è opportuno ricordare i principali riferimenti normativi comunitari in materia:

1) È noto che l'Unione Europea prevede il principio della libera circolazione delle persone, dei capitali e delle merci all'interno del territorio dell'Unione. Sulla base di questo principio, sancito in particolare all'art. 49 e 50 del Trattato di Amsterdam (ex. art. 59 e 60 del trattato che istituiva la Comunità Economica Europea) sono vietate le limitazioni alla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione che si rechino negli stati membri anche al fine di usufruire di servizi. In questo contesto non è consentito imporre limitazioni alla libera circolazione dei cittadini;
2) Tuttavia l'articolo 30 del Trattato di Amsterdam (ex art. 36), consente limitazioni alla libera circolazione dei cittadini per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute etc., precisando che divieti o restrizione non devono comunque costituire una discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata del commercio fra gli stati membri;
3) La materia specifica della tutela del diritto alla salute e dell'accesso a cure e terapie all'interno dell'Unione è tuttora disciplinata, dall'art. 22 del Regolamento Cee 1408/71 del 14 giugno 1971. Tale regolamento disciplina in via generale l'erogazione di prestazioni sanitarie e pensionistiche ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno dell'Unione. L'art. 22 del regolamento sancisce al comma 1 lett. "c" la necessità di una preventiva autorizzazione dell'istituzione competente del proprio stato a recarsi nel territorio di un altro stato per ricevere le cure, precisando al secondo comma che tale autorizzazione non possa essere negata:
   a) qualora ci sia urgenza, il soggetto si trovi già nel territorio dell'altro stato e lo spostamento nello stato ove risiede comporterebbe la compromissione dello stato di salute o l'applicazione di cure mediche (è il caso di un turista italiano in vacanza a Parigi che venga investito, si rompa una gamba, o abbia un improvviso attacco di appendicite o di una patologia più grave);
   b) qualora le cure non possano essergli praticate nel territorio dello stato di residenza entro il lasso di tempo normalmente necessario (ed è appunto il caso in cui si ricorra alla procedura autorizzatoria del Centro di altissima specializzazione).

La ratio della limitazione di cui all'art. 22 del Regolamento Cee è la seguente: se uno Stato membro investisse tutte le proprie risorse nel pagamento delle spese sanitarie richieste dai propri cittadini in altri stati membri, non sarebbe più in grado di pagare le spese per garantire livelli di assistenza all'interno del proprio territorio e quindi, ai sensi dell'art. 30 del Trattato metterebbe a repentaglio la salute dei propri cittadini, per cui il Regolamento, prevede il "filtro" della preventiva autorizzazione, al di là di quei casi urgenti in cui il cittadino si trovi occasionalmente nel territorio di un altro stato membro o vi risieda stabilmente per motivi di studio o di lavoro.

Tale impianto logico è stato messo in discussione dalle due sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee 120/95 e 158/96 entrambe del 28 aprile 1998. Lo stato coinvolto direttamente nella decisione è il Belgio e le prestazioni richieste "all'estero" (nella vicina Treviri, sul territorio nazionale della Germania) erano l'erogazione di occhiali (120/95) e di un trattamento ortodontico (158/96). La Corte in entrambe le sentenze fissa l'importante principio che il Regolamento comunitario non può essere interpretato nel senso di limitare l'accesso ai servizi o alle cure in altri stati membri dell'Unione, poiché una limitazione di tal fatta andrebbe contro i principi sanciti dall'art. 59 e 60 (adesso modificati in 49 e 50) del Trattato che istituisce la Comunità Europea. Semmai, prosegue la Corte, la limitazione del Regolamento Cee può essere semmai interpretata nel senso che gli oneri a carico dello Stato membro per le cure in un altro Stato membro non possano essere superiori ai costi che lo Stato avrebbe sostenuto se la prestazione fosse stata offerta nel proprio territorio.

Rispetto a tali decisioni va osservato che:

1) Nonostante che i principi interpretativi dettati dalla Corte di Giustizia valgano in via generale, le prestazioni oggetto delle richieste (un paio d'occhiali e un ciclo di cure ortodontiche), non erano certo tali da mettere in crisi il sistema sanitario nazionale del Lussemburgo, né quello di altri paesi. Le affermazioni generali della Corte vanno dunque, ad avviso di questo Ufficio, lette con la cautela che la limitatezza dei costi concreti a carico del servizio sanitario del Lussemburgo, anche in termini di costi fissi di cui sub 2, comportavano i casi concreti. C'è in sostanza da chiedersi se analoga sarebbe stata l'interpretazione della Corte di fronte ad una richiesta di rimborso per un intervento cardiochirurgico o ortopedico.
2) Nell'interpretazione che la Corte dà del Regolamento 1408/71 l'obbligazione degli stati membri risulterebbe limitata a concedere ai propri cittadini l'equivalente dei costi che sarebbero sostenuti se il servizio fosse erogato nel territorio dello stato membro. Tuttavia tali costi, sia pur quantificabili per singola prestazione (si ricordi il già citato

meccanismo del Drg-Rod) sono costi medi che comunque non sono scorporabili dai costi fissi che tenere in piedi una determinata struttura sanitaria (in termini di attrezzature, personale, consumo di energia e di altri materiali) comunque comporta.

Pur con le cautele sopra ricordate, va tenuto presente che le Corti di primo grado della Toscana, stanno cominciando a riconoscere agli utenti il diritto al rimborso a spese mediche per interventi senz'altro più consistenti che quelli osservati, richiamandosi in modo diretto alle pronunce della Corte di Giustizia della Comunità Europea e condannando le aziende sanitarie al pagamento delle spese, a fronte di dinieghi all'autorizzazione alle cure all'estero.

Va tenuto presente che comunque anche una generalizzata "apertura" dell'accesso a cure e prestazioni a livello di paesi dell'Unione Europea, al di là dei problemi economici che questo potrebbe comportare per i motivi illustrati sopra al punto 2, lascerebbe irrisolta la problematica dell'accesso alle cure presso Centri di altissima specializzazione situati al di fuori dell'Unione Europea. Si pensi alla vicina Svizzera, al Principato di Monaco (sede di un importante centro di cardiochirurgia) e agli Stati Uniti.

4.2.14 Problematiche e prospettive nel campo delle cure all'estero

Indipendentemente dall'esito che avrà l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale della materia, anche alla luce delle pronunce che abbiamo sopra sinteticamente ricordato, tenuto presente che le risorse per accedere alle cure in un Centro di altissima specializzazione in Italia e all'estero vanno comunque ad incidere nel limitato bilancio delle risorse destinate in sede nazionale alle Regioni per la sanità, restano irrisolti – allo stato attuale della normativa – una serie di problemi, che torniamo ad illustrare di seguito:

1) È prima di tutto opportuno ribadire che ci troviamo di fronte alla scelta normativa di un legislatore nazionale che ha ritenuto di disciplinare la materia come se il giudizio del Centro regionale di riferimento fosse identico di fronte alla stessa richiesta, per tutti i Centri regionali di riferimento interpellati, mentre i sanitari responsabili dei diversi Centri regionali di riferimento hanno, più che legittimamente come possibile nel campo medico, opinioni e punti di vista diversi sulla base dei quali autorizzano o non autorizzano l'intervento. È radicalmente da cambiare la logica di fondo che vede questo settore come possibile oggetto di un parere astratto e uguale in assoluto e ricondurre la tematica al più ampio dibattito bioetico relativo alla gestione di risorse limitate, sia in sede di Comitato nazionale per la Bioetica sia in sede di Commissione regionale di Bioetica, fino ad investire, rispetto a casi concreti i Comitati Etici locali delle Aziende sanitarie. A prescindere da tale inquadramento teorico

della materia è comunque necessario, che la Regione Toscana si faccia promotrice, in sede nazionale, di prevedere che in sede ministeriale si esaminino le caratteristiche dei vari centri di altissima specializzazione cui più frequentemente i cittadini chiedono l'accesso, perché è inaccettabile l'attuale disparità di trattamento che vede alcune Regioni autorizzare regolarmente l'accesso a determinati centri (nell'evidente convinzione che l'assistenza ivi offerta sia valida e superiore rispetto a quella ottenibile in Italia relativamente a quel tipo di patologia) e altre negare sistematicamente l'accesso a quegli stessi centri, peraltro mettendone in dubbio (il dato è acquisito da quanto riferito a livello informale dagli utenti, ma talvolta anche dagli stessi responsabili dei Centri regionali di riferimento) la serietà scientifica e la competenza a trattare in modo efficace determinate patologie o quanto meno a farlo in termini diversi dalle strutture italiane, al di là di quello che può essere l'impatto che l'utente ha a livello di qualità percepita in termini di migliore organizzazione del servizio.

2) È inoltre fondamentale che alla nozione di "percorso assistenziale" che il Piano sanitario regionale 1999-2001 sancisce come compito dei Distretti socio sanitari, sia data piena e concreta attuazione. Troppo spesso gli utenti ammalati vengono a conoscenza dell'esistenza dei Centri di altissima specializzazione, senza peraltro essere in grado di sapere se il servizio pubblico offra valide alternative, attraverso una sorta di "tam-tam" fra malati della medesima patologia e loro parenti, amici o conoscenti e non attraverso i Distretti socio sanitari. In questo senso va ricordato che la deliberazione della Giunta regionale 715 del 1999, nel momento in cui individuava il percorso assistenziale per cure ed interventi all'estero ed in centri italiani non accreditati assegnava, in caso di diniego dell'autorizzazione, al Centro regionale di riferimento l'indicazione dei Centri pubblici alternativi a quello richiesto dall'utente: tuttavia tale disposizione non può essere letta in maniera scollegata dalle disposizioni del Piano sanitario in merito ai compiti del Distretto dell'azienda Usl in termini di compiti del distretto all'interno del percorso assistenziale. Di fatto la situazione alla quale oggi assistiamo è invece la seguente:
   a) L'utente ha sentito dire che per la sua patologia esiste un Centro di altissima specializzazione in Italia o all'estero, con il quale ha magari anche preso contatti, stabilendo un rapporto fiduciario con i sanitari di quel Centro; a questo punto avvia l'istruttoria amministrativa presso la propria Azienda sanitaria per ottenere l'autorizzazione;
   b) Il Centro regionale di riferimento fornisce un diniego nel quale indica in modo sintetico (es. Azienda ospedaliera di Careggi, Azienda ospedaliera di Pisa), i centri pubblici alternativi. Tale

risposta viene fornita all'utente da un addetto amministrativo che non è naturalmente in grado di instradare l'utente nel percorso assistenziale necessario per accedere a quei centri e quindi il cittadino ha da un lato un sanitario di un Centro di altissima specializzazione con il quale ha già stabilito un rapporto fiduciario, dall'altro l'indicazione generica di una struttura alla quale è costretto ad accedere in maniera autonoma, ricostruendosi da solo il percorso assistenziale con le difficoltà burocratiche e concrete del caso (scoprire quale è il reparto presso l'Azienda sanitaria o ospedaliera, telefonare per fissare un appuntamento, magari facendosi fare una richiesta di visita specialistica dal proprio medico curante, attendere i tempi per l'appuntamento etc.) difficoltà che lo scoraggiano e lo spingono spesso ad insistere per ottenere l'autorizzazione, attraverso ricorsi amministrativi o giurisdizionali.

Va sottolineato anche che la necessità di valorizzare il ruolo del distretto nel percorso assistenziale è più generale e non riguarda solo la problematica esaminata, ma che è comunque necessario, almeno in questi casi, attivare forme di raccordo fra gli addetti amministrativi che istruiscono la pratica e i sanitari del distretto che hanno l'onere di attivare in concreto il percorso assistenziale alternativo suggerito dal Centro regionale di riferimento, anche al fine di fare conoscere all'utente le potenziali alternative rispetto alla sua originaria richiesta di assistenza.

8) Se la deliberazione 715/99 ha avuto il ruolo importante di ridefinire le procedure del percorso assistenziale per questi casi, soprattutto prevedendo in tal senso il coinvolgimento attivo anche del medico di famiglia (ed in tal senso va ricordata la disponibilità alla collaborazione espressa in sede di gruppo di lavoro preventivo alla proposta di delibera dal Presidente dell'Ordine dei Medici, che ha poi diffuso la delibera nell'organo di stampa ufficiale dell'Ordine in Toscana), va sottolineato come – soprattutto al di fuori della realtà fiorentina – le modalità di informazione in merito alle procedure da seguire siano ancora talvolta poco note agli operatori e pubblicizzate in forme non sempre comprensibili agli utenti. In tal senso si registra l'impegno di un'Azienda sanitaria della Toscana a rivedere le modalità di informativa agli utenti a seguito delle indicazioni del Difensore civico regionale. Al di là di questo caso sembra comunque necessario un maggiore monitoraggio in sede regionale e se necessario l'adozione di iniziative idonee a formare il personale e ad informare l'utenza di modalità e limiti dell'accesso a queste procedure. Ciò anche considerato che – ferma la sopra citata pronuncia della Cassazione, che però fa stato solo fra le parti, al di là dell'importanza dei principi illustrati – l'attuale normativa

vieta alle Aziende sanitarie di provvedere a qualsiasi forma di rimborso o di istruttoria, anche a sanatoria, qualora il cittadino si sia rivolto al Centro di altissima specializzazione senza la preventiva autorizzazione dell'Azienda Usl o comunque senza, nei casi di urgenza, avere comunque attivato il procedimento amministrativo di autorizzazione.

7) Si ribadisce come, per quanto attiene le cure richieste per superamento dei limiti temporali di attesa, sanciti dalla deliberazione del Consiglio regionale 151/94 (e successive modificazioni) a seconda delle varie patologie è necessario ed imprescindibile che le Aziende sanitarie ed ospedaliere certifichino i tempi di attesa ai cittadini che si iscrivono nelle loro liste operatorie. Attualmente, nella maggior parte dei casi viene invece certificata solo la posizione in lista di attesa. Capita così spesso che il cittadino, cui a voce sono stati riferiti dei tempi di attesa superiori a quelli previsti nella delibera sopra citata faccia domanda all'Azienda Usl per accedere ad un Centro di altissima specializzazione (magari accedendovi direttamente con la procedura di urgenza) e che successivamente i tempi di attesa dichiarati non vengano confermati al Centro regionale di riferimento (fornendo a quest'ultimo tempi inferiori), facendo venire meno il diritto al rimborso delle spese sostenute, peraltro con il difficile onere probatorio da parte dell'interessato rispetto a dichiarazioni rese a voce al medesimo. Ciò nonostante che l'obbligo di certificare i tempi di attesa sia stato sancito non solo da numerose pronunce giurisprudenziali, ma trovi espresso obbligo normativo nello schema tipo di riferimento della Carta dei servizi sanitari, adottata con Dpcm 19 maggio 1995, ove al punto 4.3. si prevede espressamente che, in applicazione dell'art. 3.8 L. 724/94 sotto responsabilità del Direttore sanitario debbano essere tenute le liste dei ricoveri ospedalieri ordinari e che agli interessati debbano essere resi noti i tempi di attesa. Peraltro ponendo un obbligo in via generale e non solo limitatamente ai casi in esame, obbligo purtroppo largamente disatteso dalla maggior parte delle Aziende sanitarie ed ospedaliere.

8) Per quanto attiene all'aspetto dei ricorsi avverso i dinieghi di autorizzazione alle cure presso centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero, va sottolineato come essi siano quasi sempre sistematicamente respinti dai Direttori generali, forse anche nel timore di creare – attraverso l'accoglimento di un singolo ricorso – un pericoloso precedente. Va anche sottolineato come le Direzioni generali ed aziendali siano effettivamente vincolate al parere negativo espresso dal Centro regionale di riferimento, ma come talvolta emergano considerazioni diverse dal parere del Centro relativamente a casi concreti e come sia necessario che tale ricorso abbia un senso e non divenga un inutile gravame facoltativo, teso solo a dilazionare i termini

di un ricorso giurisdizionale o ad arricchire le motivazioni di tale ricorso.

8) Restano poi aperti problemi generali, aventi in parte anche risvolti etici e deontologici circa l'atteggiamento dei Centri regionali di riferimento:
   a) La motivazione del diniego è spesso troppo sintetica e si estende per poche righe, in violazione della normativa in materia di procedimento amministrativo;
   b) Come abbiamo visto sopra anche l'indicazione dei Centri pubblici alternativi a quello richiesto dal paziente è spesso troppo generica e "burocratica", limitandosi – nei casi in cui il diniego sia più accurato – all'indicazione dell'Azienda e del reparto, senza fornire spesso all'utente neppure il nominativo di un referente presso il Centro pubblico;
   c) Non è assolutamente chiaro, neppure dalla delibera 715/99, sulla base di quale procedura il Centro debba pronunciarsi. A fronte della vaghezza delle indicazioni normative, nella maggior parte dei casi il Centro si limita al mero esame della documentazione clinica fornitagli dall'Azienda sanitaria, in alcuni casi chiama il paziente per un colloquio o una visita. Dubbi da un punto di vista etico suscitano quei casi in cui il paziente autonomamente si rechi dal Responsabile del centro regionale di riferimento per una visita privata (oggi in intra-moenia), facendogli poi presente di avere presentato una domanda di autorizzazione alle cure all'estero presso il Centro di riferimento da lui diretto. Sia per fugare ogni dubbio in merito agli aspetti etico-deontologici, sia per garantire una migliore informazione del paziente sulle alternative, un raccordo con il Distretto socio sanitario dell'Azienda sanitaria di provenienza e anche il pieno contraddittorio secondo quanto sancito dalla normativa in materia di procedimento amministrativo, sarebbe quanto mai opportuno che intervenissero norme più precise a disciplinare la materia.
   d) Infine va segnalato che spesso il Centro regionale di riferimento (che non è un'entità astratta, ma fa capo ad un determinato Dipartimento operativo all'interno dell'Azienda sanitaria o ospedaliera, tende a proporre l'unità operativa cui fa capo come (talvolta unico!) centro pubblico alternativo a quello richiesto dall'utente. Senza volere mettere in dubbio la professionalità e la capacità delle Unità Operative in questione, si crea nell'utente l'impressione che il diniego sia frutto di una decisione di parte, in piena violazione del principio generale "nemo iudex in causa sua" e d'altronde resta aperto il problema che la normativa chiede il Centro di riferimento, nel momento in cui autorizza una determinata prestazione di

"autodichiararsi" incapace di eseguire quel determinato intervento chirurgico o terapia.

e) Nel contesto della problematica sopra esaminata, va tenuto presente che la funzione di "Centro regionale di riferimento" proprio per la competenza che dare simili pareri comporta, non è una funzione esercitata in maniera esclusiva dal Centro medesimo, ma esercitata in concomitanza con gli altri oneri ed impegni che la gestione dell'Unità operativa sanitaria o ospedaliera Comporta, con conseguente scarsezza di tempi per dedicarsi in modo efficace a tale compito e con i dubbi che ciò comporta nell'utente a fronte di un giudizio negativo che indichi come esclusiva alternativa nel pubblico l'Unità operativa diretta dal Responsabile del Centro. In tal senso è urgente una più puntuale regolamentazione della materia.

Al di là delle problematiche aperte dalle pronunce giurisprudenziali e dal dibattito politico in corso, sembra necessario, ed in tal senso il Difensore civico ha già registrato la positiva disponibilità del Dipartimento e dell'Assessore regionale ad approfondire le problematiche segnalate, sia un nuovo intervento regionale teso a dare piena attuazione alle disposizioni vigenti ed eventualmente a modificarle, sia anche, da un punto di vista nazionale, l'approfondimento delle problematiche che l'attuale difformità tra le varie Regioni comporta, anche attraverso la promozione di momenti di confronto fra i vari Centri regionali di riferimento, ma anche attraverso la valutazione concreta dell'effettiva validità dei servizi offerti presso i Centri di altissima specializzazione cui molti cittadini chiedono oggi di accedere, perché non è ammissibile in un settore come quello della tutela del diritto alla salute, né l'attuale disparità di trattamento, né l'attuale approccio, spesso eccessivamente sbilanciato esclusivamente sugli aspetti amministrativo burocratici delle procedure di autorizzazione, con il cittadino che ha come unico interlocutore un addetto amministrativo chiaramente impreparato a rispondergli sul versante sanitario.

Va anche sottolineato come la materia necessiti forse di un intervento chiarificatore a livello non solo regionale, ma anche nazionale, considerato che non è pensabile che l'evoluzione di un settore così delicato come la tutela del diritto alla salute veda la luce a colpi di sentenze giurisdizionali, che al di là dei principi generali affermati comunque fanno stato esclusivamente fra le parti, con i conseguenti rischi e costi per cittadini spesso colpiti in fasi molto delicate della loro vita. Si pensi che, al di là di quella che è la diffusa ed ingiustificata sfiducia nel Servizio Sanitario pubblico, a nessuno fa piacere comunque affrontare gli oneri e i disagi di un viaggio all'estero lontano dalla propria famiglia per affrontare interventi o terapie spesso con patologie tumorali o di altro genere molto gravi. Se a questo aggiungiamo gli oneri e i tempi di un eventuale ricorso

giurisdizionale perché l'Azienda sanitaria ha negato l'autorizzazione al trasferimento, si comprende come sia effettivamente urgente disciplinare in modo più chiaro e puntuale questa materia.

4.2.15 La L. 210/92 sui danni da trasfusioni ed emoderivati

L'assistenza ai cittadini che in seguito a trasfusioni infette o somministrazioni di vaccini sono stati gravemente danneggiati nel sistema immunitario (Aids), in quello cerebrale ed in quello epatico (epatite di tipo "B" e "C") ha costituito anche quest'anno un aspetto peculiare dell'attività dell'Ufficio. Infatti, come potrà meglio osservarsi nelle statistiche di seguito riportate, le pratiche trattate nell'anno 2000 sono state 266, mentre quelle aperte al 30/4/2001 sono già 146[2].

Come è noto la disciplina della materia regolata dalle Leggi 210/92, 641/96, 238/97, 362/99, Dlgs 112/98 e Dpcm 25/5/00 è particolarmente complessa ed in continua evoluzione, dato che nel corso degli anni è stata oggetto di numerose sentenze della Corte Costituzionale, numerose pronunce dei giudici di merito e pronunce da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Ciò ha determinato l'esigenza di un continuo aggiornamento da parte dei funzionari dell'Ufficio per prestare una adeguata assistenza numerosi e complessi procedimenti, che richiedono, tra l'altro, competenze giuridiche, medico legali ed immunotrasfusionali[3].

La competenza specifica e la dimensione quantitativa ha finito per caratterizzare l'Ufficio quale punto di riferimento non solo per l'assistenza dei singoli cittadini, ma anche per iniziative più generali che attengono alla salvaguardia dei diritti collettivi, quali, tra le altre, le migliaia di petizioni di cittadini danneggiati promosse nei confronti dei due rami del Parlamento per la modifica della L. 210, con particolare riferimento alla riapertura dei termini per la presentazione delle domande per tutti coloro che a suo tempo non avevano potuto presentarla perché non adeguatamente informati della facoltà di richiedere l'indennizzo, circostanza riconosciuta anche dal legislatore con l'emanazione della L. 238/97 che ha formalmente imposto allo Stato l'adempimento di un onere di pubblicità per i casi futuri.

Ad oggi la situazione relativa alle pratiche di indennizzo per danni correlati a vaccinazioni e trasfusioni non è migliorata, anzi, se possibile, si è

---

2 Le statistiche che seguiranno, sono state invece predisposte sulla base dei dati al 30/03/2001, ma si ritiene comunque opportuno fornire un dato più attuale rispetto al totale delle istanze ricevute nel 2001.

3 Oltre ai consulenti medico legali già menzionati in altra parte della relazione, si ringrazia vivamente il dr. Fabio Truschi. direttore del Servizio immunotrasfusionale dell'Ospedale Santa Maria Annunziata per la qualificata assistenza prestata con notevole impegno personale

addirittura aggravata a causa, anche, della dilatazione temporale dei procedimenti, alla luce del trasferimento di cui alla Tabella A lett. a Dpcm 26/5/2000, che, in attuazione delle deleghe delle Leggi Bassanini alle regioni ha attribuito dall'1/1/2001 alla competenza delle Regioni a statuto ordinario questa materia (per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano peraltro la delega opererà in modo diverso, secondo quanto sancito dai rispettivi statuti). Si pensi, infatti, che debbono ancora essere liquidate le domande presentate al Ministero della Sanità nel lontano 1995 e che a tutt'oggi non sono state del tutto chiarite le procedure istruttorie per le migliaia di domande presentate dopo tale anno.

A questo riguardo ci è doveroso ringraziare alcuni Gruppi consiliari che, prendendo spunto da un nostro comunicato stampa, ripreso con ampio risalto dai quotidiani toscani, hanno presentato interpellanze al Presidente del Consiglio per conoscere i provvedimenti e le iniziative che la Giunta regionale intendeva adottare per dare certe e sollecite risposte ai cittadini toscani danneggiati.

La puntuale ed esauriente risposta dell'Assessore al diritto alla salute, dr. Enrico Rossi, a nome della Giunta regionale, non si è fatta attendere. Il dibattito in aula ha registrato dure posizioni e l'autorevole e, per taluni aspetti, fortemente critico, intervento scritto operato dall'Assessore medesimo nei confronti del Ministro della Sanità Veronesi ha consentito, di sbloccare, crediamo prima di altre Regioni, la ingiustificata situazione, garantendo la liquidazione di numerosi indennizzi già dal mese di giugno prossimo. Peraltro va anche sottolineato come la Regione Toscana si sia impegnata ad utilizzare eventualmente fondi propri per l'indennizzo, qualora i trasferimenti nazionali dovessero tardare. In questo contesto va anche sottolineato che la Regione Toscana, insieme ad Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Umbria sia fra quelle che si sono impegnate a gestire immediatamente la delega, a differenza di altre che si sono rifiutate di gestire pratiche non ancora definite dal Ministero.

Per far fronte ai tantissimi procedimenti tuttora aperti l'Ufficio ha ritenuto opportuno individuare una possibile forma di collaborazione temporanea non onerosa per svolgere al meglio un servizio coordinato di consulenza ed assistenza stragiudiziale ai tanti cittadini (anche non toscani) che continuano a richiedere una sempre più qualificata assistenza.

Tale proposta è stata recentemente inviata alle Associazioni di patronato, alle Associazioni dei consumatori utenti ed alle Associazioni di volontariato e tutela che operano in Toscana nel settore degli indennizzi per danni causati da vaccinazioni e trasfusioni. La proposta ha riscosso un ottimo successo sia in offerte di disponibilità a collaborare per le eventuali iniziative di carattere generale che per quanto attiene l'assistenza ai cittadini nelle funzioni tese a coadiuvare gli interventi del Difensore civico. Sono in atto le

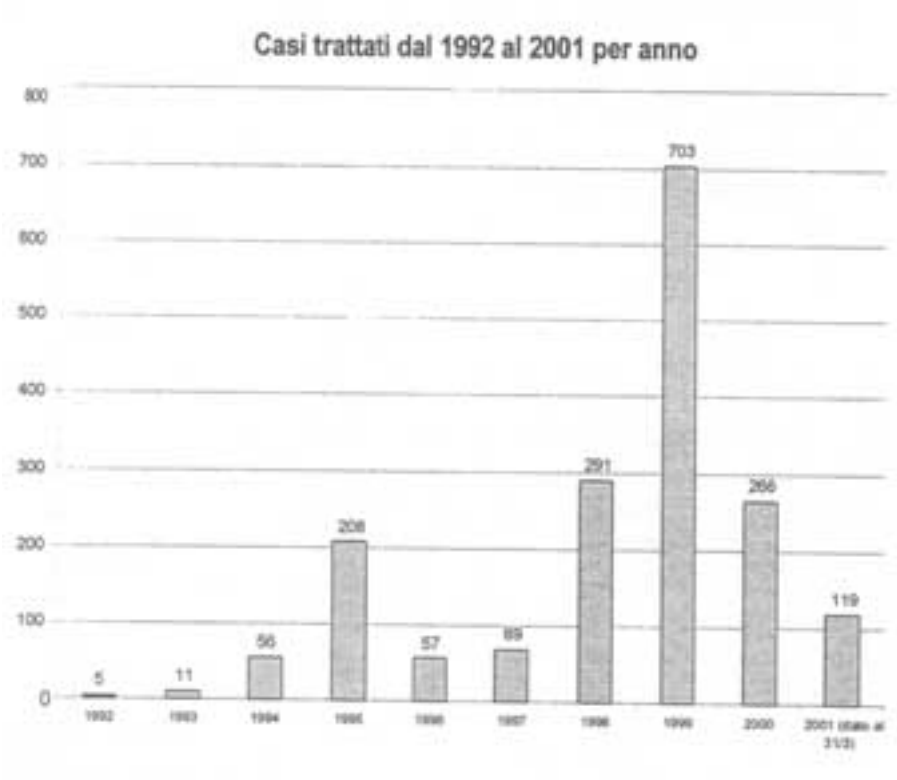
procedure per poter sottoscrivere una convenzione con tre associazioni, che più di altre, hanno dimostrato di possedere una comprovata e qualificata esperienza di assistenza in questo particolare settore.

Per meglio rappresentare l'attività dell'Ufficio in questi anni (unico osservatorio nazionale in possesso di dati statisticamente significativi) riteniamo utile riportare di seguito alcune tabelle che ben rappresentano l'entità e la casistica del fenomeno, unitamente al alcune concrete proposte sia per migliorare le vigenti norme che per rendere più sicure le pratiche trasfusionali.

Danni da trasfusioni e vaccinazioni: Assistenza prestata dall'entrata in vigore della L. 210/92 fino al 31/03/2001	
Cittadini danneggiati o loro familiari	1.670
Associazioni di malati (talassemici, emofilici, emodializzati)	43
Associazioni di volontariato e tutela in ambito sanitario	7
Associazioni di patronato	19
Associazioni di consumatori utenti	6
Studi legali	22
Difensori civici regionali e locali	18
Totale	**1.785**

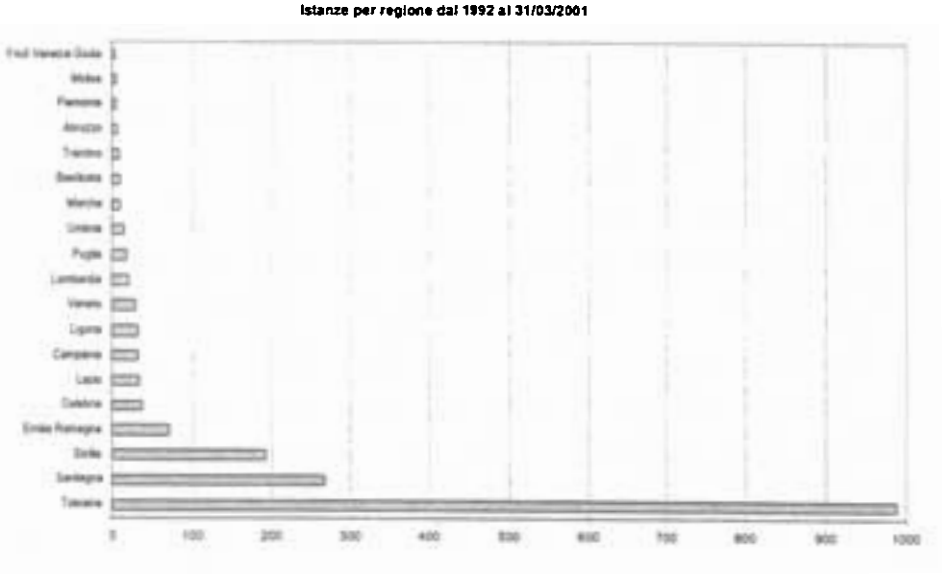
La tabella riporta il dato complessivo dei soggetti che si sono rivolti, direttamente o per il tramite di associazioni, dei Difensori civici, dei patronati e dei propri legali all'Ufficio, dato che disaggregato per anno è così rappresentato. Dalla tabella e dal grafico appare evidente come nel corso del 1999 c'è stato un vero e proprio picco delle richieste, anche grazie alla diffusione data da associazioni di volontariato e dalla stampa e la televisione alla questione e alla circostanza che il Difensore civico regionale della Toscana, unico in Italia poteva dare assistenza in questo tipo di settore. Il ridimensionamento del 2000 è stato obbligato dal carico di lavoro che tale forma di assistenza comportava per l'Ufficio del Difensore civico regionale fuori dalla Toscana e dalla necessità di trovare forme diverse di assistenza per i soggetti fuori Toscana, anche se l'Ufficio non ha mai potuto chiudere completamente tale assistenza per i motivi che illustreremo commentando la tabella ed il grafico successivo.

Casi trattati dal 1992 al 31/03/2001 per anno	
1992	5
1993	11
1994	56
1995	208
1996	57
1997	69
1998	291
1999	703
2000	266
2001 (dato al 31/3)	119
Totale	**1.785**



Poiché, come abbiamo visto sopra, l'assistenza ha riguardato anche cittadini fuori regione, il dato disaggregato per regione è il seguente:

Danni da trasfusioni e vaccinazioni: Istanze ricevute per Regione	
Toscana	988
Sardegna	268
Sicilia	193
Emilia Romagna	71
Calabria	38
Lazio	34
Campania	33
Liguria	33
Veneto	29
Lombardia	20
Puglia	18
Umbria	15
Marche	10
Basilicata	9
Trentino	8
Abruzzo	6
Piemonte	5
Molise	4
Friuli Venezia Giulia	3
Totale	1.785



Dalla tabella e dal grafico emerge, al di là degli utenti della Toscana, un picco nelle richieste d'assistenza dalla Sicilia e dalla Sardegna. Questo, sia a causa del fatto che le patologie in passato curate con trasfusioni hanno particolarmente colpito le popolazioni ivi residenti, sia perché le Regioni del Sud, fatta eccezione per la Sardegna, sono prive di Difensore civico. In assenza di un Difensore civico nazionale e di un Difensore civico regionale, non è stato possibile rifiutare l'assistenza a questi cittadini. Molto più bassa è la percentuale "fuori regione" delle altre regioni, soprattutto laddove è stato possibile fornire assistenza attraverso il raccordo con il Difensore civico regionale. Fa eccezione in questo contesto l'Emilia Romagna, non per il fatto che in questa regione non esistano positive collaborazioni con il Difensore civico regionale, ma per la circostanza che la domanda veniva prevalentemente direttamente dalle sezioni locali del Tribunale dei Diritto del Malato – Cittadinanza attiva. Va dato conto che la domanda è stata generata prevalentemente dalle Associazioni che erano particolarmente attive là dove purtroppo più forti erano le patologie.

Nel 1999, a fronte di un'attività non episodica del "fuori regione" che aveva raggiunto numeri impressionanti il Difensore civico regionale si è anche raccordato con i Difensori civici presenti in sede di coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, per riportare questa forma di assistenza più vicina ai cittadini, tramite la consulenza agli uffici del Difensore civico regionale, vista la specializzazione assunta nel settore dal Difensore civico della Toscana.

Una particolare menzione merita l'impegno del Difensore civico di Agrigento, con il quale peraltro il Difensore civico regionale ha avuto anche un incontro nel 2001, come ricordato nella parte generale che ha contribuito a fare da catalizzatore, insieme con le associazioni di malati presenti nell'isola di parte della domanda della Sicilia (essendo l'unico Ufficio del Difensore civico di un Comune capoluogo presente sull'isola), cercando di fare fronte alle richieste di assistenza ricevute quanto meno nel settore dell'informazione alla cittadinanza. Di tale collaborazione con l'ufficio il Difensore civico comunale di Agrigento ha dato ampio conto nella Relazione 1999 al Consiglio comunale.

Il 2000, come abbiamo visto, ha segnato invece un rientro della domanda di assistenza nei confini regionali, anche cercando un maggiore coordinamento con gli uffici del Difensore civico regionale presenti sul territorio italiano. Se nel corso del 2001 sarà possibile estendere le collaborazioni con associazioni di volontariato e patronati, il Difensore civico sarà in grado di offrire assistenza anche a questi soggetti senza dovere gravare sulle risorse dell'Ufficio che devono primariamente essere impegnate per offrire assistenza nei confronti di cittadini residenti in

Toscana o che comunque hanno problemi con le Amministrazioni territoriali della Toscana.

Per quanto riguarda infine la domanda di assistenza in Toscana le 988 pratiche della Toscana sono così suddivise nel territorio regionale per Azienda Sanitaria:

Danni da Trasfusioni e vaccinazioni: pratiche dal 1992 al 31/03/2001 suddivise per Aziende Sanitarie toscane	
Azienda Sanitaria di Firenze	457
Azienda Sanitaria di Arezzo	102
Azienda Sanitaria di Pistoia	84
Azienda Sanitaria di Siena	80
Azienda Sanitaria di Lucca	63
Azienda Sanitaria di Pisa	47
Azienda Sanitaria di Livorno	31
Azienda Sanitaria di Massa	30
Azienda Sanitaria di Prato	29
Azienda Sanitaria di Grosseto	23
Azienda Sanitaria di Empoli	26
Azienda Sanitaria Versilia	16
Totale	**988**

Per quanto riguarda la distribuzione sulle Aziende sanitarie, al di là della logica considerazione che il numero dei casi va pesato sulla popolazione, è da sottolineare come la residenza del soggetto danneggiato presso il territorio di una determinata Azienda sanitaria, non fa sì che il danno si sia verificato presso quell'Azienda, essendo le trasfusioni o la somministrazione di emoderivati spesso legati a ricoveri in Aziende ospedaliere, case di cura private o presidi ospedalieri fuori dalla Toscana, talvolta anche da centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero. Al di là del dato di Firenze (dove oltre al fattore "popolazione" pesa anche la circostanza che l'Ufficio ha sede a Firenze), che risente peraltro anche del processo di emigrazione degli anni '70 dal sud (le infezioni risalgono agli anni passati), va sottolineato che quelle Aziende in cui la casistica risulta più alta, non vanno letti in rapporto al numero dei soggetti infettati presenti sul territorio, ma alla particolare sensibilità delle Aziende Sanitarie medesime che hanno teso a fornire diffusa informazione della L. 210/92, provocando di fatto un maggior numero di domande. Dunque il numero maggiore di casi è dovuto soprattutto alla migliore informazione che le Aziende sanitarie hanno fornito all'utenza, a fronte, lo ricordiamo, di un panorama nazionale (recentemente messo a nudo anche da trasmissioni televisive) dove la L. 210/90 e le successive modifiche (alcune delle quali imponevano alle Aziende sanitarie particolari obblighi di pubblicità e di informazione) sono invece state occultate dalle

Aziende sanitarie stesse, con una scarsa sorveglianza sul rispetto di tali obblighi in sede ministeriale e regionale.

Venendo ora alla tipologia di assistenza prestata, si osserva che le origini dell'infezione nella casistica osservata sono state così suddivise:

Origine probabile del danno nella casistica osservata dal 1992 al 31/03/2001	
Danni da vaccinazioni obbligatorie	41
Danni da vaccinazioni facoltative	6
Danni da contagio coniuge	13
Danni da contagio madre	1
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	1.722
Danni causati a operatori sanitari	2
Totale	**1.785**

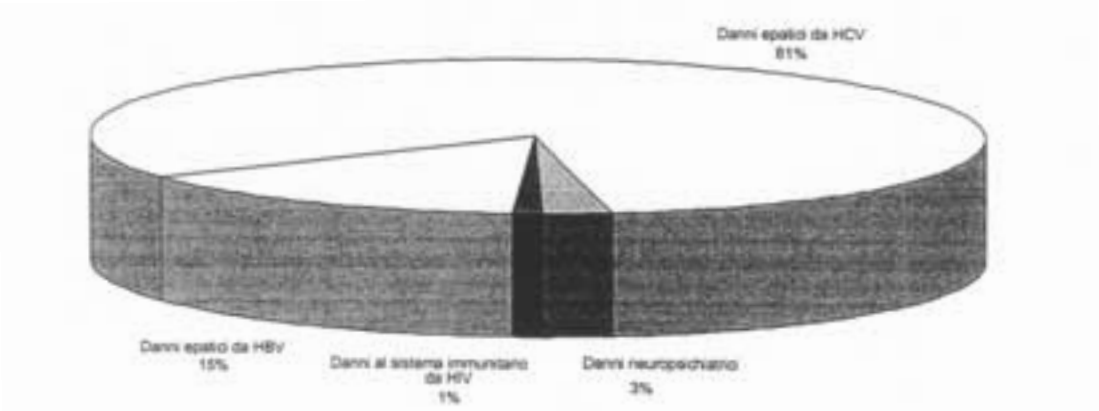
È opportuno tornare a sottolineare, dal momento che il numero più alto di origini dell'infezione risultanti dalla tabella è quello relativo alle trasfusioni che stiamo parlando di casi in cui la trasfusione risale prevalentemente agli anni '70 e '80, mentre negli ultimi anni, grazie ai controlli adesso in atto, il numero di infezioni è fortemente diminuito a livello nazionale.

Venendo alle conseguenze del contagio, esse sono illustrate dalla tabella seguente:

Danni da trasfusioni e vaccinazioni: eventi avversi osservati	
Danni neuropsichi	47
Danni al sistema immunitario da HIV	19
Danni epatici da HBV	266
Danni epatici da HCV	1.453
Totale	**1.785**

Come evidenzia anche il grafico sottostante, la maggior parte dei danni è costituita dai danni epatici da Hcv.

Eventi avversi: casi trattati dal 1992 al 31/03/2001



Al di là delle problematiche sopra illustrate, l'istruttoria delle pratiche in questione è stata spesso complessa, a causa di difficoltà degli interessati nel reperimento della documentazione clinica, attività che ai sensi della Lr. 4/94 è propria del Difensore civico regionale e che è un rilevante aspetto dell'istruttoria di queste pratiche, considerato che spesso si tratta di reperire documentazione risalente agli anni '80 e '70 in presidi ospedalieri oggi chiusi e talvolta in cliniche private che hanno da tempo cessato la propria attività. Le maggiori difficoltà nel reperire la documentazione clinica hanno riguardato casi di:

- Cartelle cliniche smarrite
- Cartelle cliniche oggetto di (improprio) scarto archivistico, con documentazione mancante
- Archivi distrutti da incendi e alluvioni
- Registri operatori non reperibili
- Cartelle sala parto introvabili
- Schede anestesiologiche non adottate o irreperibili
- Cartelle infermieristiche non adottate o non reperibili
- Registri Centri Trasfusionali compilati in modo non corretto o inesistenti
- Annotazioni eventi trasfusionali non correttamente riportati sui diari clinici

Si sottolinea come sia fondamentale per i soggetti danneggiati, trovare invece la documentazione clinica che comprovi l'avvenuta trasfusione, mentre in passato spesso l'annotazione non risultava correttamente dalla documentazione clinica. In questo quadro si segnala comunque la necessità di affrontare da un punto di vista generale la problematica della tenuta della documentazione clinica a livello regionale e nazionale e, per quanto attiene il caso specifico dei danni da trasfusione, la necessità di trovare modalità interpretative della L. 210/90 e successive che consentano di superare quella che è l'attuale interpretazione della disciplina dove spesso le Commissioni mediche ospedaliere si fermano all'evidenza documentabile, pur essendo a conoscenza delle lacune e delle negligenze che in passato hanno caratterizzato la tenuta della documentazione clinica relativamente alle trasfusioni, che erano considerate come evento routinario e di conseguenza spesso non registrate.

Analogamente, su un diverso versante, si evidenzia che le Aziende Sanitarie della Toscana[4], con le quali spesso il Difensore civico si è trovato a

---

[4] Si ricorda che dalle modifiche apportate alla L. 210/92 nel 1997 le Aziende sanitarie sono titolari dell'istruttoria amministrativa che prima avveniva interamente in sede ministeriale, mentre resta pertinenza del Ministero della Sanità, che si avvale delle Commissioni mediche ospedaliere degli Ospedali militari per la valutazione del merito della domanda.

dovere intervenire, sia per problemi connessi con l'istruttoria amministrativa delle pratiche, quali:

- Insufficiente istruttoria
- Smarrimento allegati alle domande
- Mancata istruttoria di pratiche presentate dagli eredi come sancito dalla modifica alla L. 210/90 ex L. 362/99.

In questo caso l'Ufficio è intervenuto in piena competenza ex Lr. 4/94, all'interno di questo complesso settore che investiva in modo più ampio l'attività istituzionale dell'Ufficio.

Altro rilevante aspetto dell'attività nei confronti delle Aziende sanitarie in questo settore è stato quello che ha visto molte Aziende sanitarie "entrare nel merito" di una domanda per la quale era di loro pertinenza l'esclusiva istruttoria amministrativa, restando al Ministero l'istruttoria nel merito della determinazione del nesso causale. Così presso alcune Aziende sanitarie la pratica veniva passata al Servizio di medicina legale per un esame di merito e spesso il cittadino ha visto trasmettere al Ministero erronee proposte di archiviazione per:

- "domande presentate fuori dei termini fissati dalla legge"
- "mancanza controllo virologico e di laboratorio dei donatori"
- "presenza in cartella clinica delle prove crociate e delle etichette delle unità di sangue somministrate in assenza di annotazioni sul diario clinico". Eccezione di merito formale piuttosto odiosa quest'ultima, e ripresa purtroppo spesso, come vedremo in seguito anche dalle Commissioni medico ospedaliere, relativa a quanto sopra osservato circa la documentazione clinica. Eravamo infatti in presenza di casi in cui la cartella clinica, frettolosamente ed impropriamente compilata non annotava la trasfusione, limitandosi ad attaccare sulla cartella l'etichetta staccata dalla sacca di sangue o di emoderivato somministrati. È del tutto evidente che si tratta di una chiara omissione formale e che la presenza della trasfusione è chiaramente documentata.

In questo caso il Difensore civico regionale si è attivato nei confronti di tutte le Aziende sanitarie inviando per conoscenza la nota al Ministero, facendo presente che la normativa vigente delegava alle Aziende sanitarie la sola istruttoria amministrativa e non anche l'istruttoria di merito, di pertinenza del Ministero tramite le Commissioni medico ospedaliere. Il Ministero, con propria circolare ha condiviso in questo caso l'osservazione del Difensore civico regionale, richiamando le Aziende sanitarie a svolgere l'attività istruttoria nei limiti della legge.

Problemi analoghi si osservano tuttavia anche nell'istruttoria condotta in sede Ministeriale. Per la valutazione del nesso causale, ammissibilità della domanda, ascrivibilità tabellare secondo la gravità della patologia, il Ministero si avvale infatti delle Commissioni mediche ospedaliere che hanno

sede presso gli Ospedali militari di residenza del soggetto danneggiato (una due massimo per Regione. Per la Toscana Firenze e Livorno). Si è assistito dunque a giudizi difformi presso le diverse Commissioni mediche ospedaliere, con evidente lesione del diritto del cittadino ad essere valutato in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. In particolare abbiamo assistito a:

- Processi verbali scritti a mano, non facilmente leggibili;
- Mancata valutazione dei danni extraepatici causati;
- Non riconoscimento dei danni causati da immunoglobuline di origine umana;
- Mancata redazione del processo verbale su domande presentate oltre i termini;
- Mancata redazione del processo verbale in assenza esito ricerca donatori;
- Difformità nell'acquisizione della documentazione clinica riferita a periodi antecedenti la visita;
- Lettere di invito a visita ..."terrorizzanti", quali:
  "la S.V. dovrà portare...copia accertanti sanitari...(esami ematologici, ecografie, biopsie). Nuovi esami potranno essere eseguiti presso questo Ospedale a discrezione della Commissione",
  non informando che in sede di visita medico legale non potevano essere comunque richiesti esami invasivi.

Il grosso problema è stato soprattutto quello della disparità sul giudizio di riconoscimento della causa o dell'effetto o sull'ascrivibilità tabellare del danno. Le pronunce delle Commissioni mediche ospedaliere tendono ad essere per lo più peraltro restrittive e dunque non in linea con lo spirito della legge, nata per concedere i risarcimenti agli aventi diritto. Va sottolineato inoltre come le pronunce si basino su quanto riportato da un testo Medicina legale militare risalente 1994, con conoscenze scientifiche, soprattutto per quanto attiene all'epatite "C", oggi superate dalle recenti ricerche. Le tabelle stesse, come vedremo più avanti fra le proposte di riforma su cui il danno va calcolato ai sensi della L. 210/92 e successive modifiche, sono le tabelle nate per definire in merito all'invalidità per ridotta capacità lavorativa e quindi inadatte a definire i danni che in realtà ha subito un soggetto con complicazioni epatiche. Va anche sottolineato come tali tabelle, adatte a valutare i danni "classici" della guerra (amputazioni, menomazioni) mal si prestino anche ai fini cui sono preposte a fronte dei nuovi rischi dei militari in missioni di peace-keeping o di peace-building (si pensi al dibattito sulle leucemie dei militari in ex-Jugoslavia e alla difficoltà di ricondurre i danni subiti dai militari a quelli "classici" conseguenti alla ferita d'arma da fuoco).

Se si deve senz'altro sottolineare che l'Ufficio medico legale del Ministero, in sede di ricorso, ha teso a riequilibrare questa situazione, va

però sottolineato come non tutti i cittadini riescano a redigere (entro il termine perentorio di trenta giorni) un motivato ricorso amministrativo, essendo spesso costretti a ricorrere all'assistenza di un legale e di un medico legale in una materia nella quale ci vogliono competenze specifiche. Il Difensore civico regionale ha assistito molti cittadini nel suggerire loro i motivi per la redazione dei ricorsi al Ministero, ricorsi spesso accolti. Ci si chiede però se sia opportuno mettere i cittadini nella condizione di dovere ricorrere e se non sia meglio (anche in considerazione delle spese che non solo i cittadini, ma le strutture pubbliche devono affrontare nell'esame dei ricorsi), decidere invece di dare alle Commissioni medico ospedaliere direttive più precise ed uniformi – in linea con lo spirito della legge approvata proprio per evitare di dovere provare la responsabilità ai sensi dell'art. 2043 C.Civ. – per il riconoscimento del danno ai cittadini, mentre le Commissioni hanno teso a pretendere l'onere della prova dai cittadini, vanificando la presunzione di responsabilità sancita dalla L. 210/92.

Per quanto attiene infine l'atteggiamento del Ministero della Sanità, come l'Ufficio ha sottolineato in molte occasioni pubbliche, le modalità con le quali le procedure sono state organizzate e gestite si sono di fatto tradotte in un vero e proprio accanimento contro il cittadino in un Ministero le cui finalità pubbliche sarebbero quelle di tutelarne la salute e proteggerlo da ulteriori danni, agendo di fatto in modo non dissimile dalle Commissioni mediche ospedaliere. Non va dimenticato infatti che le somme concesse dalla L. 210/92 sono indennizzi concessi anche al fine di potersi meglio curare per le patologie che il contagio ha determinato.

Nell'Ufficio Speciale della L. 210 si è invece assistito a fenomeni quali:

- Ingiustificabili ritardi nella definizione dei procedimenti (oltre 5 anni). Se la mole del lavoro è senz'altro stata enorme, tali attese non sono giustificabili e dovevano vedere almeno un potenziamento del servizio, se i motivi sono da ricercarsi in carenze organizzative e non in cattiva organizzazione del lavoro. Stupisce comunque che dalla data del protocollo di una lettera alla sua spedizione siano trascorsi a volte mesi, con evidente sconcerto dei cittadini in merito ai termini per ricorrere e la necessità di conservare copia della busta. Non si può giustificarsi, come pubblicamente hanno fatto funzionari di quell'Ufficio, dicendo che il numero delle spedizioni era altissimo e per questo frazionato nel tempo, perché da un Ministero che spedisce migliaia di lettere al giorno ci si aspetterebbe una diversa e migliore organizzazione;
- Mancate risposte alle richieste di informazioni e ai solleciti avanzati dai cittadini, in piena violazione della normativa sul procedimento amministrativo i cui tempi nello specifico, stando ai termini sanciti dalla L. 210/90 e dal Dm 514/98 erano ampiamente disattesi. Solo recentissimamente (con la delega alle Regioni delle procedure di

liquidazione) è stata messa in linea una pagina sul sito del Ministero della Sanità, la quale si limita comunque a dare il numero dei referenti regionali. Nonostante la pagina sia in linea, non è possibile interloquire con l'ufficio del Ministero via e-mail, ma solo per telefono o di persona, anche se risulterebbe attivato sia un numero telefonico (non verde) nell'orario 9-11, sia un risponditore automatico negli altri orari a vari numeri telefonici;

- Mancata consegna dei processi verbali redatti dalle Commissioni mediche ospedaliere: secondo l'art. 3 della L. 241/90 qualora la motivazione del provvedimento finale risulti da altro atto preparatorio (nella specie il parere della Commissione medica, secondo la procedura sopra evidenziata) quest'ultimo deve essere reso noto all'interessato. Orbene, per un lungo periodo il Ministero si è limitato a trasmettere all'interessato il provvedimento finale negativo, riportando solo il sintetico giudizio della Commissione medica ospedaliera (es. "non esiste nesso causale fra le trasfusioni e l'infezione"), senza allegarvi il verbale e pretendendo, per l'invio del documento duemila lire in marche da bollo annullate. Ciò ha costretto molti cittadini, dal momento che comunque i termini per il ricorso decorrevano dalla comunicazione del provvedimento, a veri e propri "ricorsi al buio", riservandosi ulteriori comunicazioni una volta ottenuto il verbale (pagando le duemila lire in marche da bollo!). Il Difensore civico regionale è intervenuto più volte, anche in sede di Relazione al Parlamento, a stigmatizzare tale prassi, in aperta violazione delle disposizioni sul procedimento amministrativo. Pur non avendo mai ricevuto (e purtroppo non potendo pretendere in assenza di un Difensore civico nazionale) una risposta dal Ministero, va sottolineato come fortunatamente tale prassi sia negli ultimi tempi cambiata e come le ultime decisioni comunicate al cittadino quasi sempre riportino il verbale allegato;
- Come abbiamo sottolineato sopra, sono state scarse le direttive e gli indirizzi alle Aziende sanitarie e alle Commissioni medico ospedaliere sull'applicazione della normativa, creando sul territorio nazionale un clima di incertezza e quindi anche disparità di trattamento a causa delle difformi applicazioni amministrative;
- Pareri difformi sulla infettività di alcuni emoderivati: in questo settore abbiamo assistito a fenomeni che hanno fatto sì che l'Ufficio speciale L. 210 diffondesse pareri sull'infettività di alcuni emoderivati, in contrasto con la prevalente dottrina scientifica in materia, sulla base di pareri richiesti non solo all'organo consultivo ministeriale (il Consiglio superiore di Sanità), ma talvolta anche alle stesse case produttrici degli emoderivati in questione che hanno naturalmente escluso ogni possibile rischio di contagio da parte dei loro prodotti, nonostante siano ancora

aperte nei loro confronti indagini del giudice penale per alcuni tipi di emoderivati.

4.2.16 L'adeguamento delle norme sugli indennizzi e dei livelli di sicurezza

Si ritiene opportuno, a conclusione della panoramica, avanzare alcune proposte operative relativamente alla necessità che il Parlamento nazionale modifichi la normativa sui seguenti punti:

1. Riapertura dei termini per la presentazione delle domande: la L. 210/92 non è stata adeguatamente pubblicizzata, come riconosciuto dallo stesso legislatore che prevedeva espresse forme di pubblicità con la modifica operata con L. 238/97, peraltro largamente disattese. Sarebbe quindi opportuno che i termini previsti dalla L. 210/92 e in parte modificati da pronunce della Corte Costituzionale venissero riaperti.
2. Previsione di un risarcimento più congruo: è necessario che il risarcimento attuale sia riportato in linea con altri Paesi Europei e che tenga conto della gravità del danno fisico, morale e psicologico subito per lungo tempo dai cittadini danneggiati e dalle loro famiglie a causa dei sacrifici subiti e delle difficoltà quotidiane sofferte per assistere il familiare malato.
3. Superamento della disparità di trattamento tra i cittadini lesi da vaccino (obbligatori e non) e quelli danneggiati da trasfusioni, riconoscendo anche e a questi ultimi l'estensione del pagamento degli arretrati dal momento del manifestarsi del danno alla data della presentazione della domando amministrativa, nella misura del trenta per cento di quello previsto per ogni anno.
4. Necessità di stabilire con apposita norma che la prova dell'evento dannoso possa essere fornita dagli interessati anche in base alle certificazioni redatte dai medici interpellati ed alle testimonianze di dei genitori o di altri familiari del danneggiato. Così operando, oltretutto, anche per altre fattispecie si eviterebbe che le Cmo non adottassero valutazioni assai più punitive di quelle assunte in ambito civilistico, ove le più recenti sentenze della Cassazione, nel qualificare la responsabilità professionale del sanitario e della struttura sanitaria come "contrattuale", hanno voluto favorire la parte più debole del procedimento non solo sotto il profilo di un più ampio termine prescrizionale, ma soprattutto per *l'inversione dell'onere della prova* che governa la responsabilità da inadempimento. Del resto, si torna a ribadire come – la stessa previsione normativa con legge speciale di un indennizzo per soggetti danneggiati da emotrasfusioni o da emoderivati – costituisca concettualmente espressione della volontà del legislatore di superare gli schemi del 2043 C.Civ., che poteva altrimenti essere

applicato senza bisogno di una legge "ad hoc" e come in tal senso, anche allo stato attuale della normativa, i soggetti istituzionali parte del procedimento dovrebbero tenere presente la chiara volontà del legislatore.

5. Opportunità di prevedere normativamente l'erogazione di un indennizzo "una tantum" per i cittadini che pur avendo avuto il riconoscimento del nesso di causalità sono stati giudicati affetti da patologie di gravità inferiore alla ottava categoria. Ciò consentirebbe di riconoscere a chi ha avuto l'esistenza fortemente cambiata nei rapporti familiari e nella vita di relazione di ricevere un compenso almeno per le spese e i sacrifici che debbono sostenere per tenere sotto controllo la comunque presente patologia virale.
6. Necessità di prevedere un congruo aumento dell'indennizzo base per coloro che abbiano subito gravi danni cerebrali da vaccinazione, pari alla misura dell'assegno di invalidità di cui alla tabella E allegata la Dpr. 915/78.
7. Previsione di un riconoscimento del danno non più commisurato alle pensioni di guerra, così come anche riconosciuto dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 423/00, che nel trattare due questioni di incostituzionalità della L. 210 sollevate dal Tribunale di Firenze, pur non rilevando elementi di illegittimità costituzionale, ha tuttavia invitato il legislatore a riconsiderare l'opportunità di rivedere questo istituto.

   Ciò faciliterebbe la valutazione del danno che, come abbiamo accennato sopra, ora viene condotta in base alla tabella "A" allegata al Dpr. 915/78 e successive modificazioni apportate con Dpr. 834/81,con i necessari riferimenti analogici alla tabella valutativa per le malattie invalidanti (Dm 5/12/1992), parametri valutativi ancorati al concetto della incapacità lavorativa generica.

   L'art. 2 di detto Dpr. prevede, infatti, il conferimento, a titolo risarcitorio, di pensioni, assegni ed indennità a coloro che abbiano riportato in guerra ferite e lesioni o contratto una infermità da cui è derivata perdita o menomazione della capacità lavorativa generica. La suddetta tabella prende in esame 202 voci, suddivise in otto categorie, di gravità decrescente dalla VIII alla I e, quale retaggio della lesività traumatica di guerra, prevede molte voci riguardanti le mutilazioni degli arti e di segmenti degli stessi e poche voci invece relative alle menomazioni viscerali. L'utilizzo di questi strumenti, come è facile intuire, si traduce, nella sostanza, in forzature medico legali, a discapito del cittadino danneggiato al quale viene negato l'indennizzo. Si pensi ad esempio alla indaginosa ascrivibilità di patologie epatiche, dove i parametri di funzionalità , pur in presenza di una forte carica virale, non presentano importanti alterazioni patologiche. Come abbiamo accennato

sopra, rivedere questo meccanismo appare necessario anche al fine di tutelare lo stesso personale militare che impegnato nelle operazioni di pace promosse a seguito di risoluzioni delle Nazioni Unite o di altre Organizzazioni internazionali può contrarre, oggi, patologie tempo addietro non ipotizzabili, causate da elementi chimici, fisici, batteriologico e nucleari, non facilmente inquadrabili in detta tabella, mirata a risarcire dei danni da operazioni di guerra classica.

8. Aumentare i livelli di sicurezza delle trasfusioni, rendendo obbligatorie le nuove metodiche per abbassare il rischio di infezione da Epatite "C" durante la c.d. *"fase finestra"* (periodo che precede la comparsa degli anticorpi del virus caratterizzata da *"silenzio clinico e sierologico"*).Oltre ai test *PCR-RNA* utilizzati da tempo il cui costo attuale per singola unità di sangue donata ammonta a circa lire 11.000, si ricorda che il Ministero della Sanità ha approvato la commercializzazione di una nuova metodica che si fonda sulla ricerca *dell'antigene dell'epatite C*, il cui costo per unità è di lire 9.500 circa. Le due metodiche, pur differenziandosi per la loro diversa *"sensibilità"*, ottengono entrambe, vantaggi molto simili nella evidenziazione di infezioni precoci da Hcv. Questi test se resi obbligatori, restringerebbero di molti giorni la c.d. *"fase finestra"* con significativa riduzione di infezioni. Se è vero che le nuove tecniche chirurgiche richiedono sempre meno l'uso delle pratiche trasfusionali e che in taluni casi (soprattutto nella chirurgia di elezione) vi è la possibilità utilizzare, all'occorrenza, il proprio sangue (c.d. trasfusioni autologhe), è altrettanto vero che il fabbisogno di sangue ed emoderivati è in forte crescita, proprio grazie all'incremento delle nuove terapie oncologiche in campo ematico, all'aumento dei trapianti ed all'invecchiamento della popolazione. Le conoscenze scientifiche, al momento, non consentono di ipotizzare un rischio "zero" per le trasfusioni e pertanto l'utilizzo in tutti i Centri trasfusionali di questi screening consentirebbe non solo di accrescere fortemente i livelli di sicurezza, ma addirittura di anticipare (una volta tanto) la Direttiva dell'Unione Europea riguardante l'obbligatorietà di tali test.

4.2.17 Il consenso informato

Permangono le problematiche già segnalate nella Relazione 1999 in materia di Consenso informato ai trattamenti sanitari. È senz'altro opportuno che la nuova Commissione regionale di Bioetica, non appena si sarà insediata, torni ad affrontare questo problema e che sul problema inizi anche una riflessione a livello locale (anche attraverso i Comitati etici locali) e nazionale.

Va ricordato infatti che la normativa vigente non prevede l'obbligo di un modulo di consenso informato scritto, ma tale principio si è affermato in via generale sempre più a causa di molte pronunce della giurisprudenza. Le uniche disposizioni normative in merito riguardano tuttavia l'obbligo di acquisire il consenso scritto per l'esame di Hiv, per le emotrasfusioni e per la somministrazione di emoderivati.

Tuttavia, pur in assenza di un obbligo di legge, anche grazie alla sensibilizzazione operata in Toscana a partire dalle linee guida dettate dalla Commissione regionale di Bioetica nel 1993, si è andata affermando la prassi di fare sottoscrivere al paziente un modulo di consenso informato. Troppo spesso però, questo modulo è visto solo come potenziale scarico di responsabilità in un'eventuale sede processuale civile, più che riflettere lo spirito delle linee guida della Commissione regionale di Bioetica e della dottrina in materia in generale. La sottoscrizione del modulo dovrebbe essere invece l'ultimo passo di un percorso più ampio che vede la firma del modulo, congiuntamente al medico, a seguito di un dialogo fra medico e paziente nel quale vengano illustrati i rischi, le possibili complicazioni e naturalmente i benefici dell'intervento proposto e anche l'eventuale esistenza di eventuali trattamenti alternativi.

Di fatto invece, pur essendosi diffusa la prassi di fare firmare il consenso informato, si osservano ancora moduli molto generici (ad esempio in un'Azienda ospedaliera un modulo analogo è utilizzato per l'intervento di prostatectomia totale e di cataratta) ed è vissuto in generale come un fastidioso adempimento burocratico la cui compilazione è da delegarsi tranquillamente al personale paramedico o al personale di accettazione, mentre la firma del modulo dovrebbe essere congiunta e contestuale medico-paziente. Tale circostanza è testimoniata da moduli di consenso informato privi di data e con firma del medico illeggibile (la normativa prevede espressamente che le firme siano entrambe leggibili).

Inoltre si ha il fenomeno della moltiplicazione dei moduli di consenso informato all'interno del percorso assistenziale del paziente durante un ricovero senza che si individui una figura di riferimento per i colloqui con il paziente. Così abbiamo generalmente firma del consenso informato all'anestesia e all'intervento chirurgico ai quali si aggiungono oltre ai moduli previsti normativamente (eventuali emotrasfusioni o emoderivati, eventuale esame Hiv), una serie di moduli per gli accertamenti diagnostici che vengono effettuati (es. esami invasivi o con mezzo di contrasto, nei quali ci sono possibili rischi allergologici o di complicazioni). D'altro canto, per quest'ultimo tipo di consenso, va anche tenuto presente che all'interno di una procedura di ricovero i servizi diagnostici ospedalieri sono quelli stessi che erogano i servizi diagnostici all'utenza esterna, cioè quegli stessi più volte accusati di avere lunghe liste d'attesa, per cui se ai tempi della

diagnostica aggiungessimo l'obbligo di colloqui con i pazienti per spiegare i rischi dell'accertamento diagnostico invasivo i tempi d'attesa subirebbero probabilmente un ulteriore allungamento. Tuttavia tale circostanza non può essere presa come giustificazione per un rispetto solo formale degli obblighi imposti dalle modalità di acquisizione del consenso informato.

Sembra necessario aprire una riflessione ed un approfondimento del tema, sia inquadrandolo a livello regionale in modo definito all'interno dei percorsi assistenziali, sia moltiplicando le iniziative di formazione sul personale medico e sanitario per far sì che questo sia vissuto non come un momento di "scarico" da eventuali responsabilità, ma come momento di informazione sostanziale, peraltro strumentale a quell'alleanza terapeutica fra sanitario e paziente, necessaria alla cura della patologia.

4.2.18 Farmaci per la terapia del dolore nei tumori

Prosegue, come negli anni scorsi, l'attività di collaborazione fra Difensore civico e Uoc "Farmaci" del Dipartimento del diritto alla salute e politiche di solidarietà, al quale il Difensore civico sottopone le istanze che riceve dai cittadini in merito alla possibilità di inserire fra i farmaci erogati dal SSN, farmaci attualmente in fascia "C", cioè nella fascia dei farmaci erogati esclusivamente con pagamento interamente a carico dell'utente. Qualora il parere della Regione in merito al possibile inserimento del farmaco fra quelli erogati dal Ssn sia positivo, il Difensore civico si attiva, congiuntamente con il Dipartimento nei confronti del Ministero della Sanità, poiché manca ancora, come ribadito nella parte generale di questa relazione, un Difensore civico nazionale. Questo meccanismo ha contribuito all'inserimento nel prontuario nazionale di certi farmaci ed il Difensore civico è in attesa di risposta dal Ministero per quanto attiene altre specialità. È opportuno tornare a sottolineare che la presenza di un Difensore civico nazionale, garantirebbe anche in questo settore un più efficace controllo sui tempi di risposta del Ministero, che attualmente non è tenuto a rispondere al Difensore civico regionale.

La pratica più rilevante per quanto attiene i farmaci nel corso del 2000, riguarda tuttavia un diverso versante della materia relativo alle modalità di prescrizione di farmaci per la terapia del dolore nei tumori. Tali farmaci, essendo classificati dalla normativa relativa all'utilizzo di stupefacenti come rientranti nelle tabelle soggette a limiti di prescrizione, potevano essere prescritti dai medici di base in quantità molto limitate, con estreme difficoltà soprattutto per quei pazienti, affetti da tumore in fase terminale, per i quali oltre alle sofferenze della malattia si aggiungeva l'onere di dovere ottenere nuove prescrizioni a termini estremamente ravvicinati. Soprattutto per i malati che vivevano in piccoli centri non era peraltro agevole ottenere i

farmaci dalle farmacie sul territorio, trattandosi di specialità non di consumo routinario che la farmacia doveva pertanto ordinare al distributori. Peraltro, ai sensi della normativa sugli stupefacenti, per i medici che avessero violato le disposizioni sui limiti massimi di prescrizione scattavano sanzioni di carattere amministrativo. Il periodo massimo per il quale si potevano fare prescrizioni di simili farmaci era di otto giorni.

Un medico di base, sanzionato perché aveva violato la normativa, si è rivolto al Difensore civico e alla Regione sollevando la problematica. Il Difensore civico oltre a chiedere chiarimenti circa la sanzione (che è risultata legittima ai sensi della normativa allora vigente e quindi è stato impossibile un intervento volto a chiedere l'annullamento delle sanzioni) si attivava nei confronti del Dipartimento per chiedere chiarimenti in merito a quanto sostenuto dal medico circa l'illegittimità sostanziale della normativa vigente. Il Dipartimento concordava sulla possibilità di sottoporre al legislatore nazionale l'opportunità di aumentare le quantità prescritte in base alla normativa vigente. Si tratta di una vicenda che ha visto un impegno dell'Assessore regionale e della Regione nel promuovere la modifica alla normativa. Con delibera 979/00 la Giunta ha dato mandato all'Assessore Regionale al Diritto alla Salute di adoperarsi per promuovere in sede nazionale la modifica della normativa nazionale vigente, modifica che, grazie all'impegno in prima linea della Regione Toscana ha visto la luce in tempi rapidissimi, con la L. nazionale 12/01, nella quale, tra l'altro, si sposta il periodo massimo per il quale è possibile prescrivere farmaci per la terapia del dolore da otto a trenta giorni.

Al di là del positivo risultato raggiunto grazie all'ottenimento della modifica normativa in sede nazionale, va segnalato in questa vicenda anche la sensibilità e l'impegno dell'Assessore regionale al Diritto alla Salute che si è addirittura impegnato personalmente al pagamento delle sanzioni amministrative per quei medici che avevano violato la normativa vigente prima delle modifiche proposte allo scopo di alleviare disagi e sofferenze per i pazienti.

4.2.19 Interventi per la correzione della miopia tramite laser

La questione ha riguardato un'Azienda ospedaliera ove esistevano liste d'attesa piuttosto lunghe per la correzione della miopia tramite laser, soprattutto per quei casi in cui la miopia non fosse grave e che quindi dovevano scorrere in lista per lasciare il posto ad interventi più urgenti. Da precisare che la lunghezza dei tempi di attesa non era dovuta a disfunzioni organizzative, ma proprio all'enorme domanda dei cittadini di accedere a quella particolare Unità operativa ed era loro noto che nei casi meno gravi le liste di attesa sarebbero state molto lunghe e che questi cittadini avevano

coscientemente scelto di essere in quella lista d'attesa anziché nella lista di un altro presidio ospedaliero pubblico o accreditato, ove i tempi d'attesa erano di gran lunga inferiori. A seguito di una variazione nel nomenclatore tariffario nazionale è stato sancito a livello nazionale che le correzioni della miopia potevano essere considerate "terapeutiche" e quindi a carico del Ssn, solo in quei casi in cui la miopia eccedeva le sette diottrie per occhio, ovverosia solo per quei soggetti che senza l'intervento chirurgico avrebbero dovuto portare occhiali con lenti molto spessi. La scelta del legislatore nazionale è stata – a torto o a ragione – di considerare tutti gli altri casi come correzioni "estetiche" della miopia, legate più al disagio di portare gli occhiali che ad effettivi motivi di salute. A seguito di tale modifica, le Regioni sono state costrette a modificare i propri nomenclatori tariffari e conseguentemente le Aziende sanitarie ed ospedaliere a definire con propri atti deliberativi i costi dell'intervento.

In tal modo tuttavia gli utenti che si trovavano già in lista d'attesa si sono sentiti avvertire a due mesi circa dall'intervento che a causa delle modifiche normative intervenute l'intervento avrebbe avuto un costo e alcuni di essi si sono rivolti al Difensore civico per chiarimenti, chiarimenti che il Difensore civico ha richiesto a propria volta all'Assessore e all'Azienda ospedaliera in questione, ottenendo in prima battuta la spiegazione della situazione così come sopra illustrata. Da rilevare che la risposta dell'Azienda ospedaliera giustamente evidenziava come il costo relativamente elevato dell'intervento (un milione e mezzo) era ammortizzato negli anni dal risparmio che l'utente avrebbe avuto nel non dovere più ricorrere all'acquisto di occhiali o lenti a contatto (non va trascurato l'elevato costo di tali presidi, comunque totalmente a carico dell'utente nei casi meno gravi e la circostanza che questi sono normalmente soggetti a rotture o a sostituzioni per usura o per peggioramento della patologia, il cui decorso l'intervento invece arrestava).

Il Difensore civico ha chiesto e ottenuto dall'Azienda ospedaliera che i cittadini che si trovavano in lista d'attesa prima della variazione normativa fossero avvertiti non prima dell'intervento, ma immediatamente dell'intervenuta variazione normativa. La disponibilità a collaborare dell'Azienda, cui va riconosciuto anche in via generale di essere estremamente tempestiva nel rispondere all'Ufficio del Difensore civico, si è spinta anche all'impegno di riconsiderare i costi medi dell'intervento, anche in considerazione della fortunata circostanza che i costi della tecnologia utilizzata (va tenuto presente che all'epoca in cui erano stati definiti il macchinario aveva un costo di circa due miliardi) si andavano riducendo, sia per l'abbattimento dei costi sul mercato sia per l'affidabilità del medesimo che andava oltre i termini stimati all'inizio.

L'Ufficio del Difensore civico ha anche cercato di ottenere dalla Giunta una proposta di modifica normativa che graduasse il costo a seconda della

gravità della miopia. Infatti, di fronte ad una soglia imposta dalla normativa nazionale a sette diottrie, sembrava dall'esterno che diversa fosse la situazione di colui che aveva una miopia a sei diottrie e mezzo e colui che l'aveva a due.

In questo caso l'Assessore ha risposto negativamente alla richiesta di riesame della normativa da parte del Difensore civico, con una risposta tuttavia estremamente argomentata, nella quale si faceva rilevare che si riteneva esulare dalla competenza normativa regionale la fissazione di parametri di graduazione della spesa sanitaria che non potevano limitarsi al semplice parametro della gravità della patologia, come aveva forse troppo semplicisticamente proposto l'ufficio, ma non avrebbe potuto prescindere dalla valutazione di altri fattori, quali la professione del soggetto interessato all'intervento (in rapporto all'importanza che poteva avere per il medesimo prescindere dall'utilizzo delle lenti), il suo reddito, le sue condizioni soggettive (molto complesso e discrezionale da valutare ad esempio l'aspetto dell'impatto psicologico che portare gli occhiali può avere su certi soggetti) parametri che – in assenza di una disciplina nazionale – non permettevano di disciplinare la materia senza scelte forse troppo discrezionali per il legislatore regionale, senza considerare che rispetto al costo medio fissato uguale per tutti, una sua graduazione avrebbe imposto di elevare la tariffa rispetto al costo medio per i casi meno gravi, anche se questa sarebbe risultata diminuita per i casi meno gravi. La nota si impegnava comunque a tenere presente i suggerimenti del Difensore civico in occasione di futuri interventi normativi a carattere più generale.

Si è ritenuto opportuno dare conto della pratica, sia al fine di rilevare come spesso problematiche che gli utenti e la stampa attribuiscono alla singola Azienda in realtà dipendano da limitazioni imposte in sede nazionale, sia perché sembra importante sottolineare come il comportamento collaborativo dell'Azienda ospedaliera in questione e dell'Assessorato abbiano messo l'Ufficio del Difensore civico, sia pur a fronte di risposte che non ritenevano di accogliere le modifiche normative proposte, di dare ai cittadini che si erano rivolti all'Ufficio una spiegazione chiara ed esauriente delle scelte politiche dell'Azienda ospedaliera e della Regione. In tal senso, da un punto di vista generale, è importante per il Difensore civico potere spiegare ai cittadini in modo compiuto le ragioni di un diniego totale o parziale è importantissimo ed è sicuramente fondamentale nel rapporto fra cittadino e amministrazione.

4.2.20 Il medico di base e i pediatri di libera scelta in deroga

Anche nel corso del 2000 numerose sono state le segnalazioni di rigetto, da parte del Comitato consultivo di azienda, delle istanze dei cittadini che al

momento della scelta del medico di base hanno optato per un professionista diverso da quello che di regola sarebbe loro spettato nell'ambito del Comune di residenza. Si è notato che, sebbene i casi di scelta in deroga siano tassativamente indicati nel contratto collettivo disciplinante la convenzione dei medici di medicina generale – motivo in forza del quale le richieste, basate su circostanze non contemplate dalla norma, vengono respinte in prima battuta dal Comitato – tuttavia, in sede di riesame della decisione negativa, il criterio prevalente è comunque considerato quello del rapporto di fiducia tra medico e paziente.

4.2.21 L'assistenza sanitaria ai cittadini extracomunitari

Sia nella trattazione dei casi prospettati all'Ufficio, sia in qualità di consulenza agli altri difensori civici regionali, si è potuto constatare che la nuova disciplina dell'immigrazione, se ha chiarito una volta per tutte il diritto di iscrizione al Ssn per coloro che sono in possesso di titolo di soggiorno di "lunga durata", tuttavia presenta delle contraddizioni, delle quali la più frequente incontrata è quella relativa alla erogazione dell'assistenza alle donne in stato di gravidanza (o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono) per le quali, in virtù del loro stato, dal testo unico è prevista l'inespellibilità, e dal regolamento di esecuzione il rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato mediante idonea certificazione sanitaria. Tale permesso di soggiorno non consente di acquisire l'iscrizione obbligatoria al Ssn e la conseguente erogazione gratuita dell'assistenza. Tuttavia, alle donne in gravidanza prive di permesso di soggiorno, "presenti", cioè (v. art.35 Dlgs 286/98) sul territorio, la disciplina legislativa garantisce, senza oneri a carico qualora prive di risorse economiche sufficienti, cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorchè continuative. Stante in questi termini la disciplina, più di una volta, per le donne in gravidanza o puerperio, è stata constatata la convenienza a far permanere lo stato di "irregolare", piuttosto che fornirsi di un titolo di soggiorno che avrebbe comportato il sostenere la spesa per le cure necessarie.

4.3 Le politiche del territorio

La materia urbanistica, nella più ampia concezione ereditata dal decreto di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, comprende non solo gli strumenti di pianificazione del territorio, ma anche le competenze relative alla tutela ed alla valorizzazione del paesaggio. Si tratta di aspetti

che, pur nella loro diversità, non possono essere considerati in modo disgiunto in quanto fortemente integrati in funzione delle scelte di gestione che ad essi sono sottese. Per questo motivo si è ritenuto di dar conto degli argomenti di maggior interesse in campo urbanistico ed ambientale raggruppandoli in un unico capitolo.

L'ampio e frammentato panorama normativo di regolamentazione e di riparto delle competenze in materia, si rivela ancora una volta una delle ragioni di maggiore difficoltà non solo per chi deve gestire (amministratori e tecnici), ma soprattutto per chi è chiamato ad orientarsi all'interno della molteplicità delle disposizioni nazionali e regionali che regolano le attività compatibili con il territorio e con l'ambiente.

Soprattutto in materia ambientale è poi necessario coordinare la disciplina nazionale con quella dettata dalle direttive e dai regolamenti europei, nonché dai trattati internazionali. Sicuramente apprezzabile in questo senso è l'intenso lavoro fatto a livello nazionale per la preparazione di testi unici in materia di ambiente, in materia edilizia ed in materia di espropriazione.

Il primo dato che rileva dall'analisi delle norme in materia di territorio ed ambiente è il continuo – e non sempre produttivo – depotenziamento di competenze decisionali o anche di mero controllo della Regione, a favore dello Stato e degli Enti locali. Talvolta si ha la sensazione di un ente Regione compresso in una morsa che vede da una parte la delega di competenze alle autonomie locali e dall'altra la rivendicazione da parte dello Stato di prerogative tese a garantire il rispetto per l'interesse nazionale: soluzione sorprendente ove si consideri che le stesse considerazioni di un interesse che prevarica l'ambito locale, non trova la medesima considerazione nei rapporti tra la Regione e gli Enti locali da un lato, e la Regione e lo Stato dall'altro.

È una riflessione che nasce dalle numerose occasioni nelle quali le richieste del Difensore civico non hanno potuto trovare nella Regione un interlocutore adeguato, non per cattiva volontà dei funzionari interpellati, ma più semplicemente perché si trattava di materie nelle quali alla Regione non è sostanzialmente rimasto alcun potere di regolamentazione o di controllo.

In questo senso si deve rilevare come l'applicazione della Lr. 5/95 non sempre abbia generato effetti positivi: le scelte di pianificazione e di gestione del territorio vengono fatte esclusivamente in sede locale e ai cittadini è rimasto il solo strumento del ricorso al Tar per la tutela dei loro interessi.

Anche il ruolo del Difensore civico, in questo contesto, diventa molto più difficile e delicato, in quanto non solo cambiano gli interlocutori, ma soprattutto sono ridotte al minimo le possibilità di rimettere in discussione scelte già adottate. Accade di ricevere segnalazioni relative all'approvazione

di opere dal rilevante impatto urbanistico ed ambientale, sulle quali è difficile ottenere, da parte dell'Ente titolare del potere, una riflessione che vada oltre il semplice richiamo agli atti approvati ed alle decisioni già prese. E anche in casi in cui è realmente difficile comprendere il fondamento di scelte che risultano onerose per l'amministrazione e fortemente contrastate da una parte consistente della popolazione (circostanza che, per se sola, dovrebbe indurre i Comuni ad una attenta riflessione sull'opportunità di procedere), si deve registrare che senza idonea collaborazione da parte delle amministrazioni locali, è difficile non solo risolvere il problema, ma anche e più semplicemente, fornire spiegazioni alle persone che ne hanno fatto richiesta. In questo senso certo si avverte la carenza di un interlocutore tecnico, competente e super partes, quale potrebbe (dovrebbe) essere la Regione, quanto meno in funzione di garante del rispetto dei principi e degli interessi fondamentali nella gestione del territorio. Le osservazioni e le richieste di informazioni e chiarimenti sollecitate dal Difensore civico di frequente non trovano risposta adeguata, quasi mai riescono a rimettere in discussione decisioni già prese. Su ciò è opportuno riflettere.

Anche per il Difensore civico è talvolta difficile individuare l'interlocutore giusto, in quanto la materia della gestione del territorio (nel significato ampio sopra descritto) coinvolge a più livelli competenze di Ministeri, Enti ed imprese pubbliche (es. Anas, Società Autostrade), oltre a quelle che fanno capo alla Regione, all'Asl, all'Arpat, agli Enti Locali, senza dimenticare poi gli interessi fatti valere da gruppi imprenditoriali pubblici e privati (ad esempio nel settore delle comunicazioni telefoniche radiomobili).

Particolarmente sentita è inoltre la mancanza di interlocutori istituzionali ai quali far riferimento per rappresentare situazioni, talvolta di grave disagio, che vengono segnalate. In questo senso, probabilmente, non è stata ancora compresa appieno la potenzialità del Difensore civico in termini di osservatorio privilegiato sulla realtà territoriale. Accade di accertare l'esistenza di amministrazioni comunali strutturalmente non in grado di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni e dei servizi di competenza, e di non avere la possibilità di tutelare gli interessi dei cittadini. A fronte di inerzie di un Comune, in effetti, la Regione, la Provincia, finanche la Prefettura, sono costrette a dichiarare la propria estraneità ai processi di gestione e l'assenza di spazi per un intervento. Situazione assai grave se si considera che anche in condizioni di assoluta emergenza molto spesso non ricorrono neppure i presupposti per lo scioglimento del Consiglio comunale, ed i cittadini vengono lasciati senza alcuna tutela. In ipotesi come queste il Difensore civico con i poteri che attualmente gli sono attribuiti non può molto, se non esercitare le proprie prerogative di persuasione, sollecitazione

e conciliazione. C'è da chiedersi se nel cambiamento – in questo cambiamento – c'è anche un reale miglioramento.

Neppure si può pensare di affrontare situazioni come quelle descritte ricorrendo in modo sistematico all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Difensore civico. La nomina di un commissario ad acta è uno strumento che per natura mira a colpire situazioni particolari di inadempienza, non anche strutturali e generalizzati difetti di funzionamento di un Ente. Si tratta di una consapevolezza che però in qualche caso ha dovuto fare i conti con la realtà, ossia con la necessità di assicurare uno strumento di tutela ai cittadini nonché con l'onere di rispettare le previsioni di legge. È fatto obbligo al Difensore civico regionale di intervenire qualora accerti l'omissione di un atto obbligatorio per legge di competenza di un Ente locale, ed in questo senso non ci sono margini di valutazione circa l'opportunità di intervenire. Esistono tuttavia atti che non incidono semplicemente sulla sfera giuridica di uno o più destinatari determinati, ma che impegnano sia l'apparato tecnico che, soprattutto quello politico, e che si traducono in scelte di natura discrezionale, ancorché vincolate nei tempi e nei modi di adozione. È questo un contesto al quale il Difensore civico dovrebbe rimanere estraneo, ma non sempre ciò è possibile sotto la pressione della necessità e delle richieste della popolazione. Si ritiene però che la soluzione debba essere cercata altrove, in contesti istituzionali adeguati e proporzionati alla rilevanza dei problemi da risolvere.

Non si può lasciare al cittadino la sola alternativa del ricorso al TAR, perché ciò in molti casi equivale a non lasciare alcuna alternativa diversa da quella di soccombere anche di fronte ad un provvedimento chiaramente illegittimo. Di ciò si è reso ben conto anche il legislatore nazionale che sempre più vede nel Difensore civico uno strumento di tutela parallelo ed alternativo al Tar. Ma per dare concretezza a questo ruolo è necessario assicurare effettività ai poteri del Difensore civico il quale, per parte sua, dovrà preoccuparsi di cercare un'interpretazione delle norme il più possibile garantista per gli interessi degli amministrati, bilanciando l'esercizio dei propri poteri con le prerogative ed il ruolo delle autonomie locali.

Un cenno merita infine l'evoluzione della richiesta che diviene sempre più evoluta e organizzata. Non è infrequente in materia urbanistica, ricevere istanze redatte da tecnici del mestiere, preparate con grande professionalità e con accuratezza di produzione documentale. Segnale che deve essere interpretato e compreso. Chi si rivolge al Difensore civico non lo fa solo per ottenere aiuto in modo gratuito (in quanto la sola produzione documentale comporta delle spese non irrilevanti) ma soprattutto si attende dall'Ufficio risposte sempre più puntuali da un punto di vista tecnico. Ed il mutamento di ottica è evidente: non si tratta soltanto di chiedere informazioni in merito

ad un fatto rappresentato ed eventualmente aprire una dialettica sulle spiegazioni fornite, oggi al Difensore civico viene chiesto di entrare nel merito dell'interpretazione di norme tecniche, di conoscere la prassi del settore, di inserire il problema nell'ottica della regolamentazione non solo nazionale ma anche comunitaria. Banale quanto pertinente risulta l'esempio dei finanziamenti che vengono erogati dalla Comunità Europea e che trovano talvolta ostacoli procedurali in situazioni locali non in grado di gestire i processi e di fornire adeguata assistenza tecnica e materiale a chi presenta un progetto. Ci sono circostanze nelle quali il Difensore civico diviene un soprattutto un consulente per favorire il corretto svolgimento della procedura amministrativa.

Aumento il tecnicismo delle richieste ed aumenta anche – ma si tratta di un dato in costante evoluzione negli ultimi anni – la fonte della richiesta che, soprattutto in materia di ambiente e territorio, non viene presentata da un singolo cittadino, ma da cittadini riuniti in comitati. Anche in questo caso si tratta di un fenomeno da non sottovalutare per non incorrere nel pericolo di un'assistenza sbilanciata. I comitati, quando rappresentano interessi che esulano dall'ambito strettamente locale, divengono portatori di istanze di vasto profilo, in potenziale (o meglio, probabile) conflitto con un'altra parte della popolazione. Il rischio che l'azione del Difensore civico venga strumentalizzata da persone diverse da quelle che hanno presentato l'istanza è evidente, e ciò rende ancora più delicato l'intervento che non deve assumere le vesti di un'adesione ad una posizione e di contrasto ad un'altra.

Non deve neppure essere sottovalutato che in questa materia il Difensore civico non può contare, come avviene ad esempio nel settore sanitario, sull'apporto di consulenze specialistiche, che potrebbero essere di aiuto soprattutto ove si consideri che le problematiche in materia di territorio ed ambiente investono aspetti di natura tecnica e specialistica (ad esempio, valutazioni architettoniche, sicurezza degli abitati, ingegneria, chimica e biologia). Per quanto si diceva, se è vero che non è compito del Difensore civico assumere decisioni di carattere tecnico, è altresì vero che è sempre più complesso rispondere in modo adeguato alle istanze che vengono presentate. In un certo senso è un gioco di equilibri: la posizione presa dal Difensore civico viene comunque utilizzata per sostenere una tesi anziché un'altra e per questo sarebbe opportuno avere un adeguato supporto di consulenza tecnica per valutare le questioni che vengono segnalate. In questo senso l'Ufficio ha acquisito uno spazio maggiore che in passato e viene percepito come soggetto super partes che può dare indicazioni sulla legittimità ed opportunità degli atti di gestione.

Nel corso del 2000 sono state oltre 250 le pratiche aperte in materia di tutela dell'ambiente e del territorio (nell'accezione vasta sopra riprodotta), e

molti sono stati i contesti di intervento. La varietà delle richieste sconsiglia una analisi puntuale, che non produrrebbe altro risultato se non quello di raccontare uno o più casi particolari, ma non impedisce una rapida rassegna dei contesti nei quali sono stati effettuati gli interventi di maggiore interesse: in materia di appalti di opere pubbliche, di tutela dei beni ambientali e paesaggistici, di gestione del verde pubblico, di adozione dei Piani regolatori generali e loro varianti (compresi i modi e tempi di esame delle osservazioni), di rilascio di concessioni ed autorizzazioni, di prescrizioni di regolamenti urbanistici, di imposizione di vincoli espropriativi e pagamento delle relative indennità, di presenza di barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati, di repressione dell'abusivismo edilizio, di rispetto dei tempi dei procedimenti amministrativi, di vincolatività dei pareri delle Commissioni edilizie, di localizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti, di funzionamento e gestione degli acquedotti, di consorzi di bonifica, di parcheggi, di strade, di viabilità, di edilizia residenziale pubblica, di localizzazione dei porti, di cave, di valutazione di impatto ambientale, di monitoraggio delle varie attività connesse ai lavori per la realizzazione della Linea ad Alta velocità ferroviaria, ed alla realizzazione della Variate di valico.

Di seguito viene dato conto delle questioni di particolare interesse o attualità che il Difensore civico ha affrontato nel corso dell'anno 2000, cercando di fornire un quadro problematico con qualche riferimento a casi concreti, utilizzati per dare un segno concreto delle questioni trattate. Saranno prima affrontate le tematiche di ordine urbanistico, con particolare riferimento all'adozione degli strumenti urbanistici, al procedimento di rilascio delle concessioni edilizie, alle sanatorie, alla determinazione del costo di costruzione ed alle procedure di esproprio. Per quanto concerne l'ambiente si tratterà delle problematiche che investono la gestione del servizio idrico in forma integrata e la costituzione degli Ato, la materia degli inquinamenti (acustico, atmosferico ed idrico), nonché problemi di grande impatto sociale quali il pericolo connesso all'elettrosmog e la localizzazione e gestione delle cave.

4.3.1 L'adozione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti

Le scelte effettuate dalle pubbliche amministrazioni in sede di pianificazione urbanistica, costituiscono classica espressione dell'esercizio della discrezionalità amministrativa, e come tali per costante prassi non necessitano di articolata e specifica motivazione. La conformità dello strumento urbanistico con le prescrizioni dei Piani provinciali e regionali è

considerata in se garanzia sufficiente sia in rapporto alle prerogative di altre amministrazioni, sia in rapporto agli interessi dei cittadini.

Con ciò, tuttavia non si può neppure disconoscere che le previsioni di un Piano regolatore o di un Piano strutturale incidono in modo così diretto sulle situazioni giuridiche soggettive dei privati da ingenerare, oltre che aspettative, anche forti contrasti. Il solo strumento dell'opposizione formale all'atto della pubblicazione del Piano o di una variante si rileva sovente non soddisfacente, anche in conseguenza della scarsa disponibilità delle amministrazioni comunali a prendere seriamente in considerazione le tesi fatte valere attraverso l'opposizione.

Il carattere fortemente discrezionale delle previsioni di Piano, le cui motivazioni pur illustrate nella relazione di accompagnamento finiscono non di rado per essere autoreferenti, è d'altra parte confermato anche a livello di principi generali dell'ordinamento, considerato che la L. 241/90 esclude l'obbligo di motivazione per gli atti a contenuto generale, tra i quali rientrano sicuramente anche quelli di pianificazione.

La considerazione che emerge dall'analisi delle istanze pervenute è quella di ritenere che, a prescindere dal rispetto dei formali parametri di legittimità amministrativa, sarebbe comunque preferibile che i Comuni prestassero una maggiore attenzione alla motivazione degli atti, in particolar modo nei casi di adozione di varianti che comportino l'introduzione di nuove previsioni di piano in senso modificativo delle precedenti, ad esempio rendendo non edificabile un comparto per lungo tempo rimasto edificabile. Sono situazioni nelle quali emerge con maggiore forza la necessità di conoscere le motivazioni della scelta dell'amministrazione, e dei criteri di bilanciamento tra l'interesse pubblico e l'interesse privato, in quanto le precedenti attività di programmazione urbanistica, di segno contrario, possono aver ingenerato nel privato proprietario dell'area, aspettative concrete.

Senza voler disconoscere la piena autonomia di valutazione dell'amministrazione in ordine alla gestione del territorio, e senza voler entrare in considerazioni sulla natura giuridica dell'interesse del privato, si ritiene tuttavia che con una maggiore attenzione alla motivazione si possa meglio contemperare l'esercizio del potere pubblico con la tutela dell'affidamento del privato nei confronti di precedenti comportamenti e scelte dell'amministrazione, e di conseguenza ridurre le cause di possibile controversia.

Non bisogna dimenticare che ai Comuni è lasciata la possibilità di rinnegare proprie precedenti determinazioni, modificando totalmente la destinazione di un'area anche nei casi in cui siano stati già autorizzati piani di lottizzazione ad iniziativa privata. Ma è ovvio che in queste circostanze è

maggiormente sentita la necessità di conoscere la motivazione delle scelte effettuate, motivazione che evidentemente non potrà limitarsi ad essere autoreferente, ma che dovrà dar conto dei processi seguiti e degli elementi che hanno portato alla determinazione adottata.

Si fa il caso, ad esempio, di un Comune che adotta una variante con la quale stabilisce, per un lotto in particolare, una destinazione diversa dalla precedente, rendendo con ciò non più ammissibile l'edificazione. È chiaro che la scelta, in se considerata è assolutamente legittima, ma è altrettanto evidente che se, come nel caso di specie, tale scelta si inserisce in un contesto urbanistico di segno totalmente contrario, risulta difficile comprenderne le ragioni ed escludere – in assenza di specifiche motivazioni – la possibilità di un vizio di disparità di trattamento.

Purtroppo si deve rilevare come è molto difficile riuscire ad ottenere dalle amministrazioni interpellate, notizie utili e chiarimenti in merito a problemi inerenti l'adozione degli strumenti urbanistici e di loro varianti. È certo più frequente l'invito a servirsi degli ordinari strumenti di ricorso (l'opposizione prima ed il ricorso al Tar poi), dimenticando che molte controversie potrebbero essere risolte sul nascere con una maggiore attenzione alla motivazione degli atti.

4.3.2 La legittimità apparente

Quali sono gli strumenti per reagire ad un provvedimento che, dietro un'apparente legittimità, nasconde motivi, talvolta evidenti, di indimostrabile illegittimità? Praticamente nessuno. Con l'espressione "legittimità apparente" si intende far riferimento a tutte quelle ipotesi nelle quali la percezione di un ingiustizia, di un danno, talvolta di un atteggiamento vagamente persecutorio da parte di un Ente pubblico, non è accompagnata da un fondamento di giuridica sostanza e non è dunque suscettibile di formale eccezione. La complessità degli interessi che ruotano intorno alle decisioni inerenti la gestione del territorio, costituisce terreno fertile per il verificarsi di casi di questo tipo. La lunghezza dei procedimenti amministrativi non è la sola causa dei disagi dei cittadini, né la ricerca di strumenti per accelerarne il corso può essere l'unico rimedio, perché si tratterebbe di un rimedio necessario ma inadeguato. Il vero problema è nei comportamenti e nelle decisioni che, facendo parte della sfera di discrezionale valutazione dell'amministrazione, vengono in concreto a condizionare le aspettative di coloro che con la stessa amministrazione hanno a che fare. Qualche esempio può servire a rendere più chiaro il concetto.

In tema di adozione degli strumenti urbanistici o di loro varianti è fatto obbligo alle amministrazioni comunali di informare la cittadinanza attraverso una serie di adempimenti obbligatori (deposito per 30 giorni presso la segreteria del Comune ed affissione all'Albo pretorio dell'avviso del deposito, inserimento nel Foglio annunzi legali, oltre alla pubblicazione sui giornali a maggiore diffusione sul territorio), ai quali si aggiunge, al fine di rendere più agevole la conoscenza da parte di tutte le persone interessate, la possibilità di affiggere manifesti non solo nel capoluogo, ma anche nei Comuni limitrofi e nelle frazioni. Non esistono disposizioni precise e vincolanti in merito al numero ed alle modalità di distribuzione dei manifesti, anche se si deve ritenere che questa debba essere fatta in funzione del risultato atteso, ossia quello di permettere a chiunque di essere informato dell'adozione di un atto in grado di incidere sugli interessi di tutti i cittadini. Ma se ciò non viene fatto, se l'informazione in concreto non raggiunge i destinatari, non ci sono strumenti di tutela. L'ipotesi non è teorica, ma si riferisce a qualcosa di realmente avvenuto ed alle richieste provenienti da un'intera frazione che, per obiettivi difficoltà di raggiungere il capoluogo, non avevano avuto la possibilità di conoscere per tempo le determinazioni dell'amministrazione comunale. In casi come questo non ci sono comportamenti illegittimi da evidenziare od omissioni da sanzionare: c'è solo il fragile richiamo alla sensibilità degli amministratori.

Sempre in tema di pubblicazione di strumenti urbanistici, sono state accertate discutibili interpretazioni circa la natura "sostanziale" di una variante, con conseguente non pubblicazione della stessa, ed impossibilità per i cittadini di presentare osservazioni. Per richiamarsi a considerazioni esposte in precedenza si può evidenziare come questo sia un settore nel quale si sente l'assenza di un controllo regionale sulle decisioni assunte dai Comuni.

Ancora di legittimità apparente si può parlare in tutti i casi in cui le pubbliche amministrazioni, nel corso di un procedimento amministrativo ed al fine di decidere in merito al provvedimento finale da adottare, chiedano al titolare dell'interesse adempimenti continui e ripetitivi. Si fa riferimento a richieste di integrazioni documentali, alla presentazione di perizie tecniche, alla modifica di elementi di un progetto. Sono contesti nei quali il privato non ha sostanziale tutela, essendo per questi certamente più conveniente accettare anche richieste non pertinenti ed inutili piuttosto che rischiare, nella migliore delle ipotesi, di vedersi opporre un diniego. In ciò la sforzo di regolamentazione operato sia a livello statale che regionale – soprattutto in tema di procedimenti di rilascio di concessioni edilizie – non può produrre risultati concreti. Ad esempio, a fronte di una norma che impone all'amministrazione di chiedere la produzione di eventuali integrazioni

documentali entro quindici giorni dalla presentazione della domanda, rimane pur sempre conveniente accettare richieste tardive piuttosto che ritardare ulteriormente la definizione del procedimento per far valere l'illegittimità della richiesta. Se si considera che la fissazione del termine è stata voluta per evitare comportamenti dilatori da parte dell'amministrazione, si comprende anche come possa pregiudicare le aspettative di chi ha presentato un'istanza la non corretta interpretazione delle norme relative all'interruzione del termine a seguito della richiesta di integrazioni documentali, quando si intenda far decorrere da capo l'intero periodo anche nel caso in cui la richiesta di integrazione documentale sia stata presentata tardivamente. In questi casi, il Difensore civico ha sempre dato per avvenuto il decorso del termine ed agito di conseguenza.

La situazione è ancora più penalizzante quando, nel corso di un procedimento protrattosi per molti anni, l'amministrazione non ritenendo più valide valutazioni e riscontri contenuti nelle perizie tecniche depositate dall'interessato al momento della presentazione della domanda, richiedono la produzione di nuove perizie e nuove elaborazioni tecniche. Si tratta di adempimenti che comportano spese rilevanti (si parla di decine di milioni) e che devono essere affrontate per la seconda volta e senza neppure avere la certezza che possano essere utili ad ottenere il risultato sperato.

Particolarmente delicata, in questo senso, è pure la materia dei procedimenti di esproprio, e più concretamente, dei vincoli preordinati all'espropriazione per pubblica utilità, reiterati nel corso degli anni, ovvero di situazioni per certi versi analoghe (un vincolo urbanistico può assumere la natura di esproprio se non ne viene regolata la durata nel tempo), di vincoli di piano che incidono, negandolo, sul diritto ad edificare, ma ai quali non segue alcun attività concreta da parte della pubblica amministrazione per la realizzazione dell'opera di pubblico interesse. È tipico il caso di vincolo finalizzato alla realizzazione di parcheggi, dall'utilità talvolta discutibile (è capitato di veder confermata una scelta di piano che prevedeva la destinazione di un'area a parcheggio per 20 posti auto, nel contesto di una frazione di un paese, già servita da altri parcheggi, e con una popolazione di poco superiore alle 50 unità), e dai tempi di realizzazione spesso molto lunghi.

Le disposizioni di legge si limitano a disporre un limite temporale di cinque anni, trascorsi i quali le previsioni di vincolo perdono di efficacia se ad esse non seguano concreti atti di attuazione (piani particolareggiati o di lottizzazione). Il problema non lo scopre certo il Difensore civico, tanto è vero che sull'argomento è intervenuta anche la Corte costituzionale, bilanciando l'esercizio della discrezionalità amministrativa, in caso di superamento della soglia di franchigia, con la necessità di prevedere un

indennizzo a favore del proprietario dell'area. Ma se da un punto di vista costituzionale viene garantita l'onerosità del vincolo, quale garanzia rispetto alla discrezionalità decisionale del Comune, nella pratica si assiste sovente al rinnovo delle previsioni vincolistiche senza che ad esse segua la realizzazione delle opere e senza neppure il riconoscimento dell'indennizzo al proprietario del suolo, il quale in assenza di un formale provvedimento ablativo rimane titolare del bene ed è tenuto a pagare imposte e tasse. Nel corso degli anni il pubblico interesse che aveva determinato la previsione vincolistica sfuma, ma il bene rimane sottratto alla libera disponibilità del proprietario.

Con questi pochi esempi si è inteso rappresentare un situazione che non di rado si verifica nel contraddittorio con gli Enti locali. Una soluzione, ancorché parziale, potrebbe essere quella di una maggiore attenzione alla motivazione degli atti, tale da responsabilizzare il funzionario nel corso della fase istruttoria e da riconoscere all'interessato un'ulteriore, eventuale, possibile elemento di tutela. Ma in realtà il cambiamento per essere efficace deve essere più profondo, arrivando ad incidere nei modi di comunicazione tra l'amministrazione e gli amministrati. La discrezionalità deve essere bilanciata con la massima trasparenza dell'azione pubblica, le decisioni devono essere orientate al risultato e meno condizionate dal rispetto delle forme. La conoscenza dei percorsi decisionali riduce la conflittualità tra i cittadini e l'amministrazione a condizione che la comunicazione sia idonea a far comprendere le logiche ed a escludere le ombre ed i sospetti di atteggiamento persecutori. Anche se può sembrare esagerato usare questo termine per riferirsi ad una pubblica amministrazione, non di rado le istanze rivolte al Difensore civico contengono riferimenti più o meno espliciti a comportamenti che vengono vissuti, da chi li subisce, come persecutori. E questo avviene non tanto perché la decisione dell'amministrazione è illegittima, quanto perché non è compresa – e dunque non è stata adeguatamente chiarita – nelle ragioni che ne sono poste a fondamento.

4.3.3 Il procedimento per il rilascio delle concessioni edilizie

Numerose sono le richieste pervenute all'Ufficio, anche nel corso dell'anno 2000, in merito a problemi concernenti il rilascio di concessioni ed autorizzazioni edilizie. Come noto, a seguito della Lr. 52/99, è stato attribuito al Difensore civico il potere di intervenire in via sostitutiva attraverso la nomina di un commissario ad acta in tutti i casi di ritardi od omissioni del Comune in ordine alla definizione delle procedure di concessione. Prevalente risulta il profilo concernente l'esercizio del potere sostitutivo, e in questo senso si rinvia al capitolo ove l'argomento viene affrontato in modo

dettagliato e puntuale, ma ci sono anche altri elementi di interesse che possono essere discussi in questo contesto. Le problematiche di maggior rilievo intorno al procedimento di rilascio di concessioni ed autorizzazioni edilizie riguardano non solo i tempi di definizione delle pratiche, ma anche il ruolo della Commissione edilizia comunale, l'acquisizione dei pareri e dei nulla osta di altre autorità nel corso del procedimento, i tempi ed il merito di richieste di produzioni documentali e certificazioni.

I tempi di definizione di una pratica edilizia spesso sono ancora troppo lunghi, anche se bisogna evitare di generalizzare in quanto il fenomeno assume portata e rilevanza differente a seconda della realtà territoriale che si va ad esaminare. È un valore di stima che discende dall'analisi dei casi in cui viene chiesto l'intervento del Difensore civico: spesso non si tratta di un ritardo di qualche settimana, ma addirittura di anni. Le cause possono essere molteplici, anche se sostanzialmente tutte riconducibili ad un procedimento amministrativo che prevede l'intervento di numerosi soggetti titolari di pubbliche funzioni chiamati ad esprimere valutazioni sul merito della domanda.

Solo dopo l'intervento del Difensore civico il procedimento viene accelerato, ancorché ciò avvenga a danno di altri procedimenti ugualmente in corso presso l'amministrazione. È questo un fenomeno che era già stato rilevato in occasione delle precedenti relazioni e che da luogo comunque ad un comportamento contrario alle disposizioni di legge che impongono ai responsabili degli uffici, salvo particolari urgenze e necessità, di esaminare le pratiche secondo l'ordine di registrazione al protocollo.

Il procedimento di rilascio delle concessioni edilizie, come noto, ha subito negli ultimi anni radicali cambiamenti, tutti nella direzione di una maggiore garanzia non solo relativamente alla individuazione del responsabile del procedimento, ma soprattutto attraverso la definizione di termini brevi e tassativi per l'adozione dell'atto conclusivo. La Lr. 52/99 ha recepito, ed implementato, quanto previsto dalla L. 662/96 (art. 2/60) individuando precise e dettagliate fasi del procedimento. Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda deve essere portata a compimento la fase istruttoria e nei successivi quindici giorni deve essere emanato il provvedimento conclusivo. Entro questo termine devono essere inoltre acquisiti tutti i pareri necessari alla definizione della pratica, compreso quella della Commissione edilizia. Questo passaggio si presenta, insieme a quella della richiesta di integrazioni documentali, come uno dei più delicati nel corso del procedimento di rilascio di una concessione. I ritardi sono non di rado attribuiti all'assenza di documentazione utile ovvero all'attesa di conoscere il parere di altri Enti (Provincia, Asl, Ente Parco, Arpat ecc...),

oltre che ai tempi tecnici necessari per sottoporre all'esame della Commissione edilizia la pratica in oggetto.

La pluralità degli interventi e la partecipazione di più soggetti in molti casi costituisce un facile alibi per le amministrazioni chiamate a provvedere, ed alle quali si consente di giustificare propri inadempimenti con l'attesa dei pareri di altri organi. Il problema è che non sempre le norme che prevedono questi interventi sono coordinate tra di loro. Così accade che al Comune viene imposto il rispetto di un termine più breve di quello concesso ai soggetti che devono intervenire nel procedimento in sede consultiva. L'acquisizione dei pareri dell'Asl, dell'Arpat, della Provincia, dell'Ente Parco e della Soprintendenza costituisce in molti casi un passaggio obbligato per il responsabile dell'istruttoria, e benché tali pareri non siano vincolanti nel merito ed ai fini della decisione finale, una volta richiesti condizionano il futuro iter della pratica. Ad esempio, nei casi in cui è obbligatorio acquisire il parere dell'Ente Parco, il responsabile dell'istruttoria presso il Comune si trova a gestire un procedimento che per un verso deve essere concluso entro 60 giorni, ma che alla stesso tempo impone di attendere notizie dall'Ente Parco, cui è riconosciuto un diverso termine di 180 per esprime il proprio parere sulla compatibilità dell'opera con la tutela dell'ambiente.

Certo la legislazione degli ultimi anni ha portato un serio contributo alla celerità del procedimento sia con la generalizzazione delle ipotesi di silenzio assenso, sia sostituendo all'obbligo dell'acquisizione dei pareri il mero obbligo di inoltrare la richiesta. Ma il problema è ancora lontano dall'essere risolto: quando un procedimento dura da molti anni, il funzionario chiamato a concludere l'istruttoria ritiene spesso opportuno chiedere nuovamente pareri già acquisiti, considerando non più validi quelli espressi dagli stessi Enti negli anni passati, e l'unica forma di opposizione possibile passa attraverso il ricorso al Tar oltre che attraverso un probabile diniego sull'istanza presentata.

Anche il ricorso alla Conferenza dei servizi può essere utile ma non deve esserne sopravvalutata l'efficacia, trattandosi di strumento che agevola l'acquisizione dei pareri, ma le cui procedure (tempi di convocazione e svolgimento) non sempre risultano compatibili con il rispetto dei termini previsti per la definizione delle domande di concessione edilizio. Più incisiva potrebbe risultare la scelta, da parte del responsabile del procedimento, di prescindere dai pareri non resi entro un termine compatibile con le esigenze istruttorie.

Di rilievo è anche la circostanza che la Regione Toscana, con la L.R 52/99 e in aderenza a quanto disposto dalla L. 449/97 abbia previsto la facoltatività della Commissione edilizia comunale, la cui attività ed i cui compiti rischiavano di compromettere la celerità del procedimento amministrativo.

Il ruolo della Commissione edilizia risulta sempre più limitato dall'autonomia di valutazione riconosciuta ai dirigenti (in progressivo affrancamento dalla funzione di indirizzo politico) e da un più accentuata oggettività del procedimento di rilascio delle concessioni edilizie. L'ammissibilità di un intervento deve essere valutata in riferimento alla compatibilità dello stesso con le previsioni degli strumenti di pianificazione generale e dei regolamenti edilizi: se il progetto presentato è conforme a tali strumenti, il potere "discrezionale" dell'amministrazione è (o meglio, dovrebbe essere) circoscritto ad elementi di dettagli, quali ad esempio una richiesta di modifiche al progetto per ragioni di igiene, sicurezza, ovvero a valutazioni di natura estetica, elementi che non dovrebbero comunque compromettere la positiva conclusione del procedimento. L'aver inserito anche la Commissione edilizia tra gli organismi che il regolamento edilizio può eliminare, insieme alla possibilità di riconoscere al responsabile dell'Ufficio tecnico il potere di sostituire le proprie valutazioni a quelle della Commissione, sono elementi che indicano una tendenza a fare della Commissione – ove si scelga di mantenerla attiva (l'obbligo di sentire previamente la Commissione c'è solo nei casi in cui ciò sia espressamente previsto dal regolamento edilizio) - un centro di valutazioni specializzate e non un mero passaggio di una procedura. Disegno non ancora recepito da molte realtà locali, ove la Commissione ha ancora un'importanza eccessiva anche in ordine al provvedimento finale, oltre che costituire motivo di ritardo nella definizione del procedimento

La giurisprudenza ha riconosciuto la possibilità, per il responsabile dell'ufficio tecnico comunale, di sostituire la propria valutazione a quella della Commissione (nel senso che è possibile prevederne l'eliminazione), considerato che anche qualora il parere della Commissione fosse previsto come obbligatorio, non risulterebbe comunque vincolante per il dirigente chiamato ad adottare il provvedimento finale. A fronte di ciò, tuttavia, si deve registrare come in qualche caso la confusione di ruoli e di competenze arrivi sino a far coincidere il parere (soprattutto se negativo) della Commissione edilizia, con l'atto conclusivo del procedimento, ossia non si adotta alcun provvedimento finale, ritenendo esaurito il ruolo del Comune con l'espressione del parere della Commissione. A prescindere dalla grossolanità dell'errore di confondere un parere con un provvedimento, rimane il danno per gli interessi del richiedente il quale si trova costretto a ricorrere avverso il parere della Commissione, con tutti i problemi ed i limiti posti dalla giurisprudenza in ordine all'individuazione dell'interesse ad impugnare un atto non conclusivo del procedimento.

Altro problema connesso al ruolo delle Commissioni edilizie comunali è l'eccessivo ricorso a questo strumento ed ai tempi di definizione delle

procedure che ne derivano. Benché la legge individui termini tassativi, una delle ragioni più frequenti del ritardo nelle procedure è la reiterata sottoposizione dello stesso progetto all'esame della Commissione, che sovente finisce per esprimere pareri contrastanti. Al fine di consentire alla Commissione di esprimere compiutamente le propri valutazioni di ordine tecnico, e nello stesso tempo rispettare i termini per la definizione del procedimento, sarebbe consigliabile che il responsabile dell'istruttoria trasmettesse immediatamente gli atti alla stessa Commissione, eventualmente integrandoli con successiva produzione documentale. Ma questo avviene di rado.

4.3.4 La L. 47/85 e le concessioni edilizie in sanatoria

Un interessante quesito è stato posto in materia di condono edilizio, in relazione agli strumenti riconosciuti al cittadino per avere certezza in ordine alla definizione del procedimento amministrativo relativo alle domande di concessione in sanatoria, contesto nel quale le difficoltà di rispetto dei termini sopra evidenziate, sono aggravate dal particolare meccanismo previsto dal legislatore.

Al fine di esporre il quesito è utile ricordare brevemente la fattispecie concreta, che nel caso di specie era relativa ad un abuso di natura formale, ossia alla richiesta di completamento funzionale di un immobile, il cui titolo concessorio era scaduto per decorso del termine per l'ultimazione delle opere. Al Difensore civico è stato chiesto di intervenire per favorire la conclusione, dopo quasi nove anni, del procedimento amministrativo, è si è posto il problema di verificare quali strumenti fossero utilizzabili a questo fine, anche alla luce dei principi generali contenuti nella L. 241/90 in ordine al termine ed alla motivazione dei provvedimenti amministrativi. Nelle intenzioni del legislatore, in effetti, il problema non dovrebbe neppure porsi in quanto il procedimento di condono dovrebbe sempre trovare conclusione o con un atto dell'amministrazione o per il formarsi del cd. "silenzio significativo".

L'art. 35 della L. 47/85 prevede sia una conclusione ordinaria del procedimento sia un'ipotesi di silenzio assenso per decorso del termine perentorio di 24 mesi (la cui decorrenza varia se l'abuso è commesso in area sottoposta a vincolo ambientale), subordinato alla condizione dell'avvenuto pagamento delle somme dovute a conguaglio nonché alla presentazione all'ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria all'accatastamento. Il termine di 24 mesi, per il quale non risulta prevista alcuna forma di sospensione o interruzione per esigenze istruttorie, decorre dalla presentazione della domanda (dalla produzione della documentazione

integrativa secondo l'interpretazione di molte amministrazioni comunali) ovvero, in caso di opere abusive ricadenti in aree sottoposte a vincolo ambientale, dal parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

Nel caso di specie, nel corso degli anni la pratica è stata portata per ben 8 volte in Commissione edilizia, ottenendone pareri contrastanti e sempre diversi nella motivazione, ma senza che ciò servisse a dar luogo né un provvedimento di accoglimento né un provvedimento di diniego. La mancanza di un atto formale di definizione del procedimento finiva per pregiudicare anche la possibilità di presentare ricorso al Tar, non potendo del resto neppure considerarsi verificata l'ipotesi del silenzio assenso, in quanto pur ampiamente decorsi i 24 mesi previsti dalla legge, i numerosi pareri negativi della Commissione edilizia impedivano di configurare un assenso, seppur implicito, da parte dell'amministrazione alla domanda di sanatoria.

Questa situazione ha permesso di verificare una lacuna nella disciplina di questo tipo di procedimento in quanto, contrariamente ad ogni logica giuridica nonché ai principi generali dell'ordinamento che pure richiedono un termine certo e definito per ogni tipo di procedimento, si consentiva all'amministrazione comunale di temporeggiare, evitando di formalizzare il diniego ed allo stesso tempo chiedendo sempre nuove integrazioni documentali al fine di adottare il provvedimento finale. Questo in punto di legittimità. Diversa la valutazione sostanziale, dalla quale emerge con chiarezza che in questo modo si finiva per riconoscere al Comune una sorta di potere di non decisione, consentendo di ottenere un risultato (valutabile in termini di diniego) senza i rischi di una formale opposizione all'istanza.

La soluzione è stata cercata – e per certi versi trovata – riconducendo la fattispecie nell'ambito di un generico inadempimento ad un obbligo di legge, ossia al rispetto di un termine per la conclusione del procedimento. Questo potrebbe consentire di applicare le norme relative alla nomina del commissario ad acta da parte del Difensore civico. Più complesso individuare il procedimento di riferimento, passaggio necessario per stabilire il momento nel quale il termine deve ritenersi scaduto ed il provvedimento omesso.

È stato dunque posto un quesito alle competenti strutture regionali, per verificare se fosse possibile ravvisare nell'atteggiamento del Comune gli estremi di un comportamento sostanzialmente omissivo relativamente all'adozione di un atto obbligatorio per legge, per violazione del principio generale che impone di portare a conclusione in un tempo certo e definito qualsiasi procedimento amministrativo. Questo passaggio si è reso necessario anche alla luce di un precedente parere reso dalla Regione, in occasione del quale era stata esclusa – in corretta applicazione delle norme

di legge – la possibilità di nominare un commissario ad acta nei casi di procedimenti di condono, in quanto definiti con un meccanismo di silenzio significativo.

In questa seconda occasione la Regione ha dato una risposta positiva, pur condizionata dalla particolarità del contesto e finalizzata ad assicurare il rispetto dei principi generali dell'ordinamento sulla conclusione dei procedimenti amministrativi, riconoscendo al Difensore civico la possibilità di valutare, nei casi di sostanziale e perdurante immobilismo del Comune, se procedere con la nomina di un commissario ad acta. Si tratta ovviamente di un versante di intervento conquistato in via interpretativa e dunque da gestire con attenzione e limitatamente a fattispecie definite.

In questo modo si può riuscire a sanzionare comportamenti inerti, ma non anche a tutelare l'interessato di fronte a provvedimenti di diniego intervenuti nelle more del procedimento istruttorio da parte del Difensore civico. Tanto che il proposito di chiedere un nuovo parere alla Regione era sorto anche in seguito alla conclusione di altro procedimento, per certi versi analogo, ma definito con un diniego a fronte della possibilità, paventata dal Difensore civico, di intervenire con la nomina di un commissario ad acta. Non deve sfuggire in effetti che, anche a riconoscere al Difensore civico il potere di intervenire in via sostitutiva nei procedimenti di condono edilizio, ogni possibile iniziativa risulterebbe comunque esclusa dall'intervenuta decisione da parte dell'amministrazione comunale, ancorché di diniego.

La necessità di fare chiarezza sul limite del potere di nomina da parte del Difensore civico in questi casi di confine è resa urgente dai pericoli sottesi ad una situazione di confusione che rischia di generare aspettative destinate inevitabilmente a rimanere deluse. E la conseguenza è – lo è stata di fatto – l'insorgere di un nuovo conflitto, non più nei confronti del Comune, ma questa volta proprio nei confronti del Difensore civico, al quale vengono imputate omissioni per atti che questi non poteva porre in essere a causa di un contesto normativo che non tutti i cittadini sono disposti a comprendere.

4.3.5 Determinazione del costo di costruzione per la ristrutturazione di edifici esistenti

La determinazione del costo di costruzione per la ristrutturazione di edifici esistenti è lasciata alla libera determinazione delle amministrazioni comunali, con differenze anche notevoli tra la spesa necessaria alla ristrutturazione di un edificio esistente e quella richiesta per la costruzione di un edificio nuovo, e con il rischio del verificarsi di disparità di trattamento per situazioni del tutto analoghe. Il costo di costruzione, che viene determinato in relazione alle perizie giurate che devono essere allegate

ai progetti di costruzione o di ristrutturazione degli edifici, è condizionato da ciò che viene preso in esame per il calcolo: alcune amministrazioni chiedono che nella perizia siano computate le sole opere al grezzo (fondazioni, travi, pilastri, copertura ecc), altre invece vi comprendono anche le opere di rifinitura (ad esempio, impianto elettrico e riscaldamento). Si tratta di una differenza consistente in quanto gli oneri a carico del costruttore, a seconda dell'incontrollata interpretazione data dal tecnico comunale, possono risultare anche triplicati. In particolare il problema si pone per le ristrutturazioni di edifici esistenti, il cui costo di costruzione viene appunto calcolato non al "grezzo" ma sul prodotto finito.

La Lr. 52/99 sembra aver messo in po' di ordine nella materia rimettendo la determinazione del costo di costruzione di edifici nuovi alla competenza della Giunta regionale, in riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata (in conformità a quanto già previsto dalla L. 10/77), e vincolando i Comuni a stabilire il costo di costruzione per gli interventi su edifici esistenti ad un quota percentuale di quello previsto per le nuove costruzioni. Vengono superate in tal modo le difficoltà interpretative delle norme preesistenti che si limitavano a rapportare il costo di costruzione per interventi di ristrutturazione al costo "degli interventi stessi così come individuati dal Comune in base ai progetti presentati per ottenere la concessione". Vincolando la determinazione del costo di costruzione ad un valore percentuale di un importo stabilito in via generale dalla Regione, anche le possibilità di disparità di trattamento e valutazione da parte delle singole amministrazioni comunali dovrebbero risultare meno frequenti, pur non eliminando del tutto le differenze esistenti.

4.3.6 Le procedure di esproprio

Un altro importante settore di intervento è quello relativo alle procedure di esproprio. Qualche accenno sul problema è stato già dato nei paragrafi precedenti, relativamente alle garanzie di realizzazione dell'interesse pubblico posto alla base della sottrazione della disponibilità del bene.

Il maggior numero di segnalazioni si riferiscono al modalità di svolgimento della procedura espropriativa, al pagamento dell'indennità ed alle ipotesi di occupazione acquisitiva.

Per quanto concerne la procedura si rileva come, a parte i consueti problemi relativi alla lentezza delle fasi successive all'occupazione del bene, sembrano in diminuzione le ipotesi di procedure poco trasparenti e di segnalazioni relative alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento. La scelta del sito da espropriare e la valutazione dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera rimangono comunque contesti

nei quali è difficile individuare concreti margini per l'azione del Difensore civico, il cui ruolo non deve essere quello di pianificatore ma piuttosto di garante della procedura.

Maggiori difficoltà continuano ad essere segnalate relativamente al tempo necessario per ottenere il pagamento dell'indennità, tanto che per gli adempimenti a carico di un Comune è stato chiesto di intervenire attraverso la nomina di un commissario ad acta. Sulla misura dell'indennità, al contrario non si registrano particolari controversie, anche per via di un contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento ormai piuttosto chiaro.

Quando la pubblica amministrazione realizza un'opera pubblica su un fondo privato in assenza di un provvedimento ablativo, ovvero dopo la scadenza del termine, si realizza il fenomeno che è stato definito dalla giurisprudenza accessione invertita (ovvero occupazione acquisitiva) per significare che, contrariamente ai principi generali, la proprietà del suolo viene condizionata dalla destinazione irreversibile che ad esso è stata data con la realizzazione dell'opera pubblica. In sostanza si realizza l'effetto dell'esproprio senza rispettarne le procedure, e dunque le garanzie.Le controversie per i procedimenti di occupazione acquisitiva, a differenza di quanto si potrebbe pensare, sono relative soprattutto alla mancata realizzazione dell'opera di interesse pubblico ed alla persistenza del vincolo sul terreno (problema di cui si parla in altra parte della relazione) piuttosto che a problemi di pagamento dell'indennità di esproprio o a controversie sulla misura del risarcimento del danno dovuto al proprietario.

È piuttosto interessante dar conto di un caso particolare, relativo ad una procedura di esproprio per la realizzazione del sistema di distribuzione idrica di un Comune, per la peculiarità delle fasi procedimentali ed alla luce degli effetti dell'espropriazione.

Nel fattispecie, in realtà, in luogo dell'esproprio era stato sottoscritto un accordo di cessione amichevole tra il proprietario del terreno e l'Ente espropriante, il quale si era fatto carico della realizzazione di una strada, e della costituzione su di essa di una servitù perpetua di passo carrabile a favore dello soggetto privato.

Realizzato l'accordo, il proprietario veniva però informato che l'Ente espropriante non avrebbe potuto tener fede agli impegni presi in quanto la strada insisteva, almeno in parte, su un terreno di proprietà di terzi. In sostanza con l'accordo di cessione amichevole era stato trasferito un diritto senza aver previamente accertato la disponibilità giuridica dello stesso.

Si è posto il problema di determinare qual fosse il soggetto tenuto a rispondere dell'errore commesso, a fronte dei numerosi adempimenti che avevano caratterizzato la procedura (con la nomina di un commissario ad

acta da parte della Regione e l'affidamento di numerosi incarichi per gli adempimenti necessari alla realizzazione del sistema di distribuzione idrica) e del mancato riconoscimento, da parte dell'Ente locale di responsabilità al riguardo.

Si deve tener conto che la possibilità di assicurare l'adempimento degli impegni assunti nei confronti del soggetto espropriato, almeno per quanto concerne le prerogative riconosciute al Difensore civico, sono ridotte e condizionate alla riconduzione degli atti della procedura in capo ad un Ente pubblico, fatta salva la facoltà di quest'ultimo di rivalersi nei confronti di chi in concreto ha commesso l'errore. Accertato ciò, la natura non discrezionale dell'adempimento ed il termine certo (la stipula dell'accordo) per il compimento dell'atto, avrebbero probabilmente configurato un'omissione sanzionabile con intervento sostitutivo del Difensore civico.

Al momento in cui si scrive, non è stato ancora possibile ottenere risposte convincenti ed assicurare all'espropriato il ristoro del danno subito, persistendo l'amministrazione a non voler riconoscere come proprio, o comunque come ad essa riferibile, il verbale di cessione amichevole sottoscritto dal soggetto incaricato (seppur per interposta persona) dal commissario per portare avanti le procedure di esproprio. E ciò nonostante il fatto che nell'accordo di cessione amichevole fossero richiamati, come presupposti dell'atto, sia il decreto di nomina del commissario ad acta (che agiva in sostituzione dell'Ente locale) sia la dichiarazione di pubblica utilità delle opere da realizzare.

Neppure è servito far presente che in concreto il vantaggio ottenuto dalla cessione bonaria del terreno è stato ottenuto dell'Ente pubblico, che ha potuto destinare il terreno ad uso pubblico.

4.3.7 Il sistema idrico integrato e la costituzione delle Aato

Con L. 36/96 recante disposizioni in materia di risorse idriche, è stato dato avvio alla gestione dei servizi idrici in forma integrata e collegata funzionalmente a porzioni di territorio denominate Ambiti territoriali ottimali, non corrispondenti né al territorio del Comune né a quello della Provincia. Con l'obiettivo di massimizzare la qualità e l'efficienza del servizio da erogare la Regione Toscana ha prontamente recepito la normativa nazionale, ed ha previsto la costituzione di consorzi obbligatori tra i Comune, denominati Autorità di ambito, dotati di personalità giuridica, di autonomia organizzativa e con un patrimonio costituito da un fondo di dotazione sottoscritto da ognuno dei Comuni compresi nell'Ambito in rapporto all'entità della popolazione residente. I primi tentativi di applicazione della nuova forma di gestione hanno aperto una serie di

questioni interpretative e gestionali di grande rilievo, in considerazione del valore di precedente che le decisioni assunte avrebbero avuto sull'organizzazione di altre strutture analoghe.

La gestione del servizio viene affidata ad un soggetto terzo – ad esempio una società mista a prevalente capitale pubblico – al quale tutti i Comuni compresi nell'Ambito devono concedere in uso gli impianti ed i locali necessari allo svolgimento del servizio.

La nozione di "servizio idrico integrato" è definita dalla legge come "l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civici, di fognatura e di depurazione delle acque reflue"

Nell'ottica solidaristica del sistema delineato dal legislatore ciò dovrebbe aiutare le realtà di più deboli a contenere i costi, distribuiti in considerazione delle risorse e dei bacini di utenza piuttosto che in funzione di suddivisioni amministrative del territorio e quindi secondo principi diversi dalla semplice appartenenza ad un Comune piuttosto che ad un altro. Il prevedibile aumento dei costi a carico dell'utenza dei Comuni con maggiori possibilità in termini di risorse e di impianti è stata considerata evenienza accettabile, anche se l'entità degli aumenti ha provocato l'opposizione di alcune realtà territoriali. Così come ha generato contrasti la scelta del socio privato di minoranza della società a capitale misto, avvenuta attraverso una gara ad evidenza pubblica.

I maggiori problemi sono emersi quando è risultato evidente che il nuovo sistema di gestione avrebbe comportato un aumento generalizzato e considerevole delle bollette per l'utenza domestica, con l'addebito di costi fissi indipendenti dal consumo reale.

La delicatezza del problema è dimostrata dalla circostanza che sulla questione è stato chiesto l'intervento del Difensore civico da parte di tutti i possibili soggetti interessati: dall'Aato per le inadempienze di un Comune, dal Comune per la verifica della legittimità degli adempimenti imposti agli Enti locali e per l'accertamento della reale convenienza ed economicità del sistema di gestione integrata, dai cittadini per l'incontrollato aumento delle bollette nonché per la proposizione di un referendum consultivo per la cessione delle quote di partecipazione alla società consortile.

La prima segnalazione è pervenuta proprio dall'Autorità di Ambito a seguito del rifiuto, da parte di un Comune, di consegnare gli impianti alla società di gestione, compromettendo in tal modo il corretto funzionamento dell'intero sistema. Contenzioso che ha portato alla nomina di un commissario ad acta da parte del Difensore civico, della quale si da conto nel capitolo dedicato agli interventi sostitutivi. Conclusione inevitabile trattandosi di adempimento al quale il Comune era tenuto per legge, ed al tempo stesso inquietante in quanto le argomentazioni del Sindaco – pur inaccettabili in punto di conclusioni – erano fondate su elementi non privi di

significato. Ed in effetti il trasferimento della gestione alla società a capitale misto si è rivelato per molti aspetti difficoltoso, oltre che particolarmente oneroso, generando proteste che si sono levate da più parti. Alcuni Comuni avrebbero preferito continuare a gestire in economia diretta il servizio idrico, mantenendo stabili gli oneri per la popolazione, ma questo non era possibile perché avrebbe fortemente minato l'unità del sistema.

La gestione integrata del servizio idrico, nelle intenzione del legislatore, dovrebbe consentire un uso più razionale delle risorse ed aumentare la qualità del servizio offerto. Ma non bisogna sottovalutare i rischi connessi ad una gestione affidata a società miste che agiscono secondo logiche di mercato e che non hanno la stessa "sensibilità" di un'amministrazione comunale nei confronti degli interessi degli utenti. Ci sono stati casi in cui l'aumento delle bollette è stato pari o superiore al 300%, inevitabile conseguenza della necessità di rientrare degli investimenti effettuati e delle attività di manutenzione. Non avrebbe senso discutere sulla opportunità di migliorare il servizio offerto, ma certo è importante anche non sottostimare il pericolo di trasformare anche la fornitura dell'acqua in un discorso di carattere puramente economico e quindi condizionato dal solo rapporto costi/benefici.

4.3.8 Problematiche in materia di inquinamento

Sotto l'oggetto "inquinamento" l'Ufficio si occupa di una serie di pratiche che vanno dai casi più lievi (ma drammatici ed esasperanti per singoli i cittadini che ci convivono) di inquinamento acustico e talvolta "atmosferico" (che va dall'odore molesto, ma innocuo per la salute di cibi o altre lavorazioni, all'emissione di sostanze tossiche o comunque ritenute pericolose dall'utente) di piccoli esercizi commerciali o artigianali, alle emissioni di grandi complessi industriali o di grandi nodi ferroviari o viari, fino alla problematica degli scarichi industriali, per non parlare poi del dibattutissimo problema dell'inquinamento elettromagnetico nelle sue varie forme, dalla telefonia cellulare agli elettrodotti. Un settore estremamente variegato e complesso dove diverse sono le valutazioni e i rischi per la salute, reali o presunti da parte degli utenti e per l'ambiente.

Va dato conto ad Arpat (sia a livello di Dipartimenti provinciali che regionali) ed ai Dipartimenti di prevenzione (o laddove esistano alle U.O. Igiene Pubblica interne al Dipartimento) delle varie Aziende Usl della Toscana dell'estrema disponibilità e attenzione alle segnalazioni del Difensore civico e della disponibilità a collaborare per fornire chiarimenti ed informazioni all'Ufficio testimoniata anche in numerosi incontri avuti con i funzionari facenti capo a diversi settori dei due Enti.

4.3.9 Inquinamento acustico e atmosferico da nodi ferroviari o da autostrade e strade di grande circolazione

In questo settore le pratiche non sono numerosissime, ma investono settori di estrema complessità, anche per il numero notevole di interlocutori che in questo caso è necessario attivare per risolvere le problematiche, visto che di solito tali pratiche necessitano di un intervento dell'Arpat per l'effettiva misurazione dei fattori inquinanti, una eventuale valutazione dell'Azienda Usl circa il potenziale rischio per la salute degli agenti inquinanti rilevati e la successiva attivazione di Regione, Provincia ed Ente Locale per la soluzione delle problematiche riscontrate nell'ambito delle rispettive competenze.

In alcuni a seguito degli accertamenti promossi dall'Ufficio e poi condotti da Arpat e Asl è riuscito ad ottenere dall'Anas o da Società Autostrade l'apposizione di pannelli antirumore su arterie di grande comunicazione e/o autostrade in prossimità di centri abitati o insediamenti abitativi.

Per quanto attiene l'inquinamento atmosferico il problema è più complesso, poiché in primo luogo sono più lunghe e complesse le procedure di misurazione (i cui risultati dipendono da una serie di fattori ambientali, condizioni climatiche, presenza di vento etc...) e anche perché spesso è difficile scindere (qualora la strada di grande comunicazione o il nodo ferroviario passi all'interno abitato) l'inquinamento atmosferico specifico dell'insediamento sotto accusa da quello generale che altri inquinanti possono apportare ad una determinata zona (si pensi ad uno scalo ferroviario o ad uno svincolo autostradale o viario all'interno di un centro abitato dove la circolazione sia intensa).

Ciò premesso all'attenzione dell'Ufficio è anche in questo momento l'inquinamento acustico e atmosferico prodotto da due nodi ferroviari:

Il primo è un centro di manutenzione di locomotori (anche diesel) e materiale rotabile posto all'interno di un grosso centro abitato, dove ai fumi e ai rumori dei locomotori diesel in manovra si aggiungeva il fumo episodicamente prodotto dalle operazioni di "riscaldamento" di un vecchio locomotore a carbone utilizzato dalle Ferrovie per iniziative culturali connesse alla rievocazione di percorsi ferroviari "storici"; in questo caso si sono acquisite le misurazioni dell'Arpat e della Asl relative alla rumorosità dello scarico e all'inquinamento atmosferico (che per il locomotore storico erano evidenti e visive), il Difensore civico si è attivato anche nei confronti dell'Ente locale per chiedere l'adozione di provvedimenti. Prossimi lavori di ristrutturazione dell'Area connessi anche con il tracciato dell'Alta velocità porteranno probabilmente il deposito di manutenzione delle locomotive in un luogo più consono, nel frattempo l'Azienda Fs Trenitalia si è impegnata a

seguito delle richieste del Difensore civico ad effettuare le operazioni di preriscaldamento in una diversa stazione, in zona più lontana dall'abitato;

L'altro caso riguarda uno scalo merci, posto internamente ad un centro abitato ove gli abitanti si lamentano della rumorosità dello scalo – attivo peraltro anche in ore notturne – e per l'inquinamento prodotto dai potenti locomotori diesel utilizzati per lo spostamento dei vagoni merci. In questo caso dalla richiesta chiarimenti fatta dal Difensore civico all'Azienda Fs Trenitalia è emerso che in realtà l'Azienda aveva dettato disposizioni molto rigide per evitare disagi agli abitanti sia per quanto attiene la rumorosità (es. divieto di manovra "a spinta dei vagoni", obbligo di utilizzare solo le radio di servizio e non i richiami voce alta per comunicazioni a distanza, divieto di utilizzare l'avviso acustico del treno salvo i casi di urgenza e pericolo) sia per ridurre al minimo l'inquinamento (obbligo di spengere i motori diesel per soste oltre i dieci minuti, obbligo di allontanamento del locomotore fermo in moto dalle abitazioni, obbligo di evitare operazioni di riscaldamento dei motori diesel vicino alle abitazioni), disposizioni che tuttavia, a detta degli abitanti sono largamente disattese nella prassi quotidiana.

Entrambe le questioni sono attualmente sottoposte comunque all'attenzione non solo degli Enti locali interessati, ma anche del Dipartimento politiche territoriali ed ambientali, anche alla luce delle nuove competenze regionali in materia di trasporto ferroviario di interesse regionale.

4.3.10 Inquinamento acustico da esercizi commerciali o attività artigianali

La problematica dell'inquinamento acustico da esercizi commerciali, è uno dei problemi più gravi non tanto per i suoi effetti macroscopici sulla generalità dei cittadini e dell'ambiente, quanto per i livelli di esasperazione cui questo porta nei cittadini che risiedono in prossimità dell'esercizio e che magari vi risiedevano da prima che l'esercizio si insediasse o trasferissero, magari mutando il genere di attività (es. un piccolo bar diurno che cambia gestione e si "trasforma" in pub aperto fino a tarda notte, con diffusione di musica etc.).

In questo caso comincia una vera e propria odissea per il cittadino, in primo luogo per individuare il soggetto competente a compiere le misurazioni, poi per ottenere la misurazione del rumore (delegata ai Dipartimenti provinciali Arpat) o il sopralluogo dei vigili sanitari della Asl negli altri casi. Una volta ottenuto il sopralluogo o la misurazione (e i tempi non sono brevissimi, a causa dell'altissimo numero di richieste che i due uffici della Asl e dell'Arpat ricevono), è necessario che l'Ente locale ove ha sede l'esercizio si attivi per imporre i provvedimenti necessari per la

limitazione del rumore o vere e proprie sanzioni che possono andare dalla limitazione dell'orario d'apertura alla chiusura del locale. Spesso è difficoltoso che l'Ente locale emani il provvedimento e che sorvegli che effettivamente l'attività commerciale si adegui eseguendo i lavori nei termini, che talvolta vengono prorogati da successive ordinanze.

In questo contesto è opportuno ricordare il caso della musica ad alto volume degli esercizi commerciali nel quartiere di San Lorenzo (dove ancora non è stato possibile ottenere le misurazioni dell'Arpat o della Polizia Municipale) e il caso di una birreria nel centro di Firenze che, pur priva delle autorizzazioni per riprodurre musica attraverso impianti stereo o dal vivo, continua a disturbare i condomini dell'immobile, non solo attraverso la diffusione di musica, ma anche con i rumori dei macchinari (compressori, condizionatori, impianti di refrigerazione etc). La Polizia municipale aveva effettuato ben due misurazioni. Rilevando un superamento dei rumori, ha ritenuto di dover applicare, oltre alle norme amministrative sulla rumorosità, anche la fattispecie più generale di cui all'art. 659 C.Pe. (fattispecie generica non applicabile ad avviso ad esempio dell'Arpat quando sussistano specifiche violazioni amministrative), e asserito per il fatto stesso di avere trasmesso i relativi rapporti fonometrici alla Procura della Repubblica, che questi fossero automaticamente sottoposti al segreto istruttorio. In questo modo era impossibile per gli uffici della Usl suggerire al Sindaco quali provvedimenti adottare, visto che gli atti dai quali risultavano i rilievi non venivano rilasciati dalla Polizia Municipale che li considerava coperti da segreto istruttorio. Il Difensore civico ha allora chiesto e ottenuto una nuova misurazione da parte dell'Arpat, che invece non ha ritenuto applicabile tale normativa trasmettendo i verbali alla Asl, al Comune e all'Ufficio. Nel frattempo, anche su sollecito del Difensore civico regionale, il Comune di Firenze si attivava emettendo un'ordinanza di riduzione dell'orario, chiarendo evidentemente il problema dell'accesso ai rilievi fonometrici della Polizia municipale. Ricevuto anche il verbale dell'Arpat, il Responsabile della Divisione ambiente imponeva la bonifica ambientale dei locali (privi di alcuna protezione per evitare la diffusione del rumore) con propria ordinanza. Paradossalmente, con criteri non troppo chiari il Comune revocava la precedente ordinanza di limitazione dell'orario con successiva lapidaria ordinanza, sulla base di una non meglio identificata cessazione delle attività disturbanti (che la nuova misurazione dell'Arpat invece confermava) consentiva alla birreria di tornare al nuovo orario. Della questione è stato investito il Difensore civico del Comune di Firenze.

Va sottolineato che mentre per il cittadino disturbato nel suo sonno ottenere il rispetto della legalità diventa un vero e proprio calvario (e va sottolineato come spesso, se l'esercizio commerciale in questione è un locale aperto al pubblico del tipo bar, pizzeria, birreria, discoteca al problema della

rumorosità degli impianti si aggiunge quello di ordine pubblico della rumorosità degli avventori all'esterno del locale), per converso talvolta è avvenuto che – a fronte di una situazione generale di rumorosità di molti esercizi commerciali – al Difensore civico si siano rivolti gestori di attività commerciali sanzionati immediatamente per violazioni molto più lievi. È il caso di un'agenzia posta nei viali di circonvallazione di Firenze, che è stata sanzionata perché il condizionatore superava il rumore di fondo massimo in orario diurno. Anche al titolare della sanzione, la Polizia municipale ritenendo applicabile anche l'art. 659 C.Pe. ha negato l'accesso ai verbali della misurazione, con il paradosso che il destinatario della sanzione non può difendersi dalla sanzione amministrativa, non conoscendo le modalità con le quali la misurazione è stata effettuata, dal momento che non può accedere ai verbali. Anche di questa questione è stato investito il Difensore civico del Comune di Firenze, che dovrà chiarire il problema generale.

4.3.11 Inquinamento idrico

Il problema dell'inquinamento idrico è particolarmente complesso, anche per il sovrapporsi delle normativa in materia.

La questione più rilevante, anche perché ancora non è chiarito ancora il regime normativo applicabile riguarda l'inquinamento di un vasto tratto di mare da parte di una multinazionale chimica che scarica da decenni a mare acque la cui composizione chimica cambia il colore del mare da blu a biancastro e anche la stessa conformazione della spiaggia, da grigiastra a bianca. A prescindere dalla nocività degli agenti chimici scaricati a mare, sul quale non è opportuno addentrarci in questa sede, l'effetto ottico è andato peggiorando negli ultimi anni, coinvolgendo un settore sempre più ampio di mare. Ciò ha provocato la protesta sempre più accesa di numerose associazioni ambientaliste e la presentazione di petizioni da parte degli abitanti del tratto di mare interessato allo scarico e di molti altri cittadini non residente. Una petizione che, al momento della presentazione dell'istanza (primavera – estate 2000) contava circa quattromila firme. Alcuni fra i comitati e i movimenti ambientalisti che hanno sollevato la questione hanno presentato anche denunce alla Procura della Repubblica, ritenendo violate le normative penali.

Senza addentrarci in valutazioni di tipo scientifico, non di competenza dell'Ufficio, dai dati prodotti dall'Arpat e dalle autorizzazioni per il momento rilasciate dalla Provincia interessata ad autorizzare lo scarico, emerge una deroga allo scarico a mare al limite massimo dei solidi sospesi ammessi dalla vigente normativa. Si tratta di materiali non di per sé nocivi, ma la cui quantità provoca il fenomeno del "mare bianco". I valori di alcuni minerali nocivi (mercurio, cromo, cadmio) misurati nei bivalvi sono

leggermente superiori rispetto ad altre misurazioni in altre zone di mare. Va detto, per doverosa correttezza che non sono direttamente imputabili allo scarico a mare dell'azienda i tali valori, potendo i minerali nocivi in questione pervenire anche da altri scarichi. La problematica di giungere ad una progressiva riduzione degli scarichi è all'attenzione della Regione e della Provincia territorialmente competente.

Il Difensore civico è intervenuto anche per chiedere chiarimenti in merito alla mancata esecuzione di analisi sul sedimento marino e sulle sabbie, analisi che l'Arpat sta adesso avviando. È comunque controversa l'applicazione della normativa sull'inquinamento delle acque, costituita dal Dlgs 152/99, soprattutto circa l'effettiva immediata applicabilità delle disposizioni che riguardano l'obbligo di estendere le analisi allo stato del corpo ricettore. Questo aspetto è attualmente oggetto d'approfondimento da parte dell'Ufficio del Difensore civico, approfondimento tutt'altro che agevole vista la complessità della normativa.

Da segnalare che anche in questo caso si è posto un problema di accesso ai documenti amministrativi relativi all'autorizzazione dello scarico a mare. La Provincia sosteneva, che la presenza di un'istruttoria penale vincolasse con il segreto istruttorio tutta la documentazione negativa. Il Difensore civico anche in questo caso ha sostenuto che non necessariamente la presenza di un'istruttoria penale in corso poneva sotto segreto istruttorio la documentazione amministrativa relativa alla questione, fatti salvi i documenti posti eventualmente sotto sequestro dal magistrato o gli accertamenti eventualmente disposti per ordine del magistrato. In questo caso la Provincia, che si ringrazia per la collaborazione, ha accolto la tesi del Difensore civico.

Da quest'ultimo problema e dalla casistica relativa all'atteggiamento della Polizia municipale di Firenze, emerge comunque la necessità che, sia per il Parlamento regionale ed il Governo che il Consiglio regionale e la Giunta, ed anche gli organismi associativi quali l'Anci e l'Anpi, affrontino la problematica del rapporto fra segreto istruttorio e accesso ai documenti amministrativi trasmessi alla magistratura, anche confrontandosi con gli uffici giudiziari.

Per quanto attiene la problematica generale dello scarico a mare in oggetto, il Difensore civico sta approfondendo le implicazioni della vigente normativa e sta richiedendo alla Provincia competente gli sviluppi della questione. Va segnalato, in generale ma in particolare nel caso in oggetto, l'estrema collaborazione fornita all'Ufficio sia dalla Direzione Regionale dell'Arpat, sia dal competente Dipartimento Provinciale.

4.3.12 Elettrosmog

Anche nel corso del 2000 sono giunte all'Ufficio del Difensore civico, direttamente o tramite i Difensori civici locali numerose lamentele soprattutto per quanto attiene alle antenne di telefonia cellulare. Tutti gli impianti oggetto di segnalazione risultavano avere ricevuto parere positivo dell'Arpat e dell'Azienda Sanitaria. Il problema che si è posto più frequentemente è il rispetto di quelle che la Lr. 54/00 definisce all'art. 3.1 "aree sensibili" (parchi naturali, aree densamente abitate, con scuole ed insediamenti commerciali). Purtroppo il regolamento di attuazione della normativa non è ancora stato adottato dalla Regione Toscana (il termine previsto dalla Lr. 54/00 era di sei mesi dalla pubblicazione della legge) ed in questo contesto è impossibile pretendere dagli Enti locali il rispetto di aree che "icto oculi" apparirebbero comunque ricomprese in tale normativa.

Va anche sottolineato come anche in questo settore la delega che la Regione ha operato normativamente agli Enti locali nell'individuazione delle aree sensibili non lascia all'Amministrazione Regionale alcun potere di controllo successivo all'atto di pianificazione generale sugli Enti locali per l'individuazione delle aree sensibili medesimi e c'è dunque da aspettarsi che la sua attuazione darà luogo agli stessi rischi di disparità di trattamento determinata dal diverso approccio al problema da parte dei comuni che abbiamo osservato a proposito dell'applicazione della Lr. 5/95, con le stesse problematiche per il Difensore civico regionale ad intervenire, soprattutto nel caso di Enti locali privi del Difensore civico comunale.

Anche in questo settore comunque il Difensore civico procede cercando di acquisire informazioni e sottoponendo alla valutazione dell'Arpat e dell'Amministrazione comunale le osservazioni ricevute dai cittadini.

Per quanto attiene altre segnalazioni di inquinamento elettromagnetico non si registrano nel 2000 segnalazioni relative a ripetitori radiotelevisivi o a linee elettriche, eccettuati due casi.

Il primo è un caso molto particolare di una abitazione isolata in una zona montana, con antenne di ripetitori intorno e una linea di alta tensione nelle vicinanze: l'istante lamenta la presenza di un forte ronzio di sottofondo una volta attivato l'impianto elettrico della propria abitazione. Pur consapevoli, da chiarimenti avuti dall'Arpat in via preliminare della circostanza che ripetitori e linee elettriche emettono frequenze elettromagnetiche e che non è pensabile un loro "effetto combinato" l'Ufficio ha chiesto all'Arpat una ulteriore misurazione dei valori di campo che ha dato esito negativo: dal momento che però la linea ad alta tensione risultava inattiva al momento della misurazione sia il Difensore civico sia l'Asl territorialmente competenti hanno chiesto di effettuare un'ulteriore misurazione con la linea in tensione, della quale si attendono i risultati.

Per quanto attiene gli elettrodotti si registra nel 2000 solo una segnalazione relativa all'interramento di un elettrodotto a bassa tensione. In questo caso sono stati chiesti chiarimenti all'Enel in merito ai tempi per l'interramento dell'elettrodotto medesimo dal momento che agli atti della documentazione presentata dagli interessati risultava un impegno in tal senso da parte dell'Enel già dal 1999.

4.3.13 Cave

Anche nel corso del 2000 sono pervenute all'Ufficio del Difensore civico segnalazioni relative alla tematica delle cave. In particolare è in avvio di istruttoria una segnalazione relativa alle attività estrattive nella valle del fiume Cecina, mentre è piuttosto voluminosa la pratica ed il carteggio relativo alla cava di Galliano in prossimità del Lago di Bilancino, rispetto alla quale si auspica che le ultime notizie in merito ai siti di cava individuati per approvvigionare la variante di valico abbiano definitivamente escluso la coltivabilità.

Si trattava infatti della creazione di una cava per raccogliere gli inerti, materiale quindi piuttosto diffuso e non tipico esclusivamente del luogo in questione, necessari per ricavare il cemento per l'opera pubblica sopra ricordata, che doveva interessare la zona a valle del paese (siamo nel Comune di Barberino, alle pendici della statale della Futa), tra due fiumi. Un comitato che aveva praticamente raccolto le firme di tutti gli abitanti del paese si opponeva alla creazione della cava, anche perché l'impatto ambientale del progetto per polveri, rumori, incremento del traffico pesante (che si sarebbe assommato a quello dei cantieri del Tav e della prossima variante di valico) etc., avrebbe vanificato l'opera di creazione della zona paesaggistico ambientale in corso di creazione sulle rive del lago di Bilancino e l'oasi ornitologica in costituzione in un vicino lago ed in considerazione anche della circostanza che il prelievo previsto era di 80.000 mc a fronte di un fabbisogno di 3 milioni di metri cubi necessari al progetto per la variante di valico.

Il Difensore civico ha sensibilizzato alla questione tutti gli uffici competenti in materia di ambiente e territorio e il responsabile della valutazione impatto ambientale, oltre all'Arpat e agli Enti locali coinvolti (Provincia, Comunità montana, Comune) registrando come rispetto al progetto fossero negativi sia il parere dell'Arpat sia il parere della Provincia, del Comune e della Comunità montana.

Per quanto attiene la problematica dell'accesso ai documenti amministrativi c'è da rilevare anche in questo caso una curiosa interpretazione della normativa in materia di accesso. Il Nucleo di valutazione cave trasmetteva infatti al Difensore civico regionale (cui ai sensi

della Lr. 4/94 non è opponibile il segreto d'ufficio da parte degli uffici regionali e delle amministrazioni nei cui confronti è competente) il parere relativo alla cava, specificando che però tale parere era soggetto a differimento d'accesso per gli interessati ai sensi della Lr. 9/95. Il Difensore civico obiettava che il differimento non è una fattispecie generica ma che ai sensi della Lr. 9/95 artt. 53.5. è necessario che questo sia disposto da specifico e motivato atto del responsabile del procedimento e sottolineava come l'atto fosse soggetto alla più ampia disciplina di cui all' art 3 del Dlgs 39/97 (a propria volta attuazione della Direttiva comunitaria 90/313/Cee) il quale dispone che chiunque ha accesso ai documenti relativi a questioni ambientali e che inoltre la disposizione del "differimento" di cui alla Lr.9/95 è applicabile ai terzi e non ai soggetti parte del procedimento, quali le associazioni a tutela dell'ambiente che hanno una titolarità di accesso più ampia essendo appunto di diritto parte del procedimento.

Peraltro, paradossalmente, le cronache locali di un quotidiano avevano nel frattempo pubblicato quasi integralmente il parere del nucleo valutazione cave (che era positivo sia pur con numerose prescrizioni) e ciononostante l'ufficio della Regione restava fermo sulla tesi del differimento, sostenendo che la normativa applicabile era quella relativa alla valutazione di impatto ambientale, che peraltro prevede forme di accesso ben più ampie rispetto alla normativa in materia di procedimento amministrativo; lo stesso ufficio individuava comunque come responsabile del procedimento non il Nucleo valutazione cave, ma l'ufficio preposto alla valutazione di impatto ambientale per il quale il parere era stato redatto. Quest'ultimo non ha risposto alle osservazioni del Difensore civico. La circostanza sarà da approfondire anche in occasione di un prossimo incontro con l'Assessore alla semplificazione amministrativa, con la quale purtroppo non è stato ancora possibile concordare un incontro per i molteplici impegni del Difensore civico e dell'Assessore. Nel caso concreto non si è ritenuto opportuno procedere nei confronti del funzionario responsabile della Valutazione di impatto ambientale con i poteri d'ufficio, considerata anche la presa di posizione del Consiglio regionale contro la realizzazione del sito di cava, espressa con l'approvazione di un ordine del giorno che si pronunciava contro la cava e della circostanza che l'intera procedura di valutazione di impatto ambientale era nel frattempo stata avocata in sede nazionale.

Dalle ultime notizie dei comunicati stampa ufficiali il progetto di realizzazione della cava sembra essere stato abbandonato.

4.4 L'esercizio dei poteri sostitutivi: i commissari *ad acta*

In questo capitolo saranno descritte le problematiche di maggior rilievo affrontate in merito all'esercizio del potere di nomina del commissario ad acta, nonché brevemente esaminate alcune delle questioni di maggior interesse tra quelle affrontate. Il potere del Difensore civico fa capo a due diverse disposizioni dell'ordinamento: una di carattere generale e l'altra relativa alla materia specifica delle concessioni ed autorizzazioni edilizie. Presupposto comune ad entrambe è l'accertamento di una omissione di un atto obbligatorio per legge, ossia la verifica dell'esistenza di un adempimento non discrezionale da porre in essere in un termine definito. La norma di carattere generale è contenuta nell'art. 136 del Dlgs 267/00, che ha recepito, modificandolo solo parzialmente, il disposto dell'art. 17/45 della L. 127/97 (la modifica consiste nella miglior individuazione degli Enti nei cui confronti si esercita il potere di sostituzione). La disposizione regionale è invece prevista nell'art. 7 della Lr. 52/99, relativa appunto alla materia delle concessioni e delle autorizzazioni edilizie.

Le situazioni più delicate sono quelle nelle quali pur mancando discrezionalità sull'adozione dell'atto, all'Ente è riconosciuta un'ampia sfera di valutazione in ordine al contenuto dell'atto medesimo. Naturalmente è più frequente che ciò accada quando si tratta di decisioni di competenza di un organo politico (nella specie Consiglio comunale), ma non mancano esempi validi anche in altri contesti di esame.

Si deve registrare un forte aumento del contenzioso nei confronti dei provvedimenti adottati dal Difensore civico, le cui decisioni finiscono comunque per essere contrarie agli interessi di una delle parti in conflitto, fatte salve le rare ipotesi nelle quali il ritardo non nasconde una precisa volontà di non adempiere a quanto dovuto. Ed in effetti sono stati presentati ricorsi non solo verso provvedimenti di nomina, ma anche contro decisioni di non procedibilità dell'istanza. L'aumento del contenzioso comporta un ulteriore carico di lavoro in quanto costringe a seguire la pratica anche dopo la definizione della stessa su un piano strettamente amministrativo.

Altro problema di ordine generale, che dovrebbe per altro trovare soluzione nella nuova legge sui commissari attualmente in fase di preparazione da parte della Giunta regionale, concerne una fase successiva alla compimento dell'attività commissariale, ovvero il pagamento del soggetto incaricato per l'adozione dell'atto. Come noto, gli oneri per l'attività del commissario sono a carico dell'Ente nei cui confronti lo stesso viene nominato, e la retribuzione per l'attività svolta deve essere calcolata in riferimento alla retribuzione del soggetto sostituito (nella maggior parte dei casi il dirigente del servizio competente). Al Difensore civico, ricevuta copia

della relazione finale da parte del commissario, residua il compito di dichiarare la chiusura dell'attività nonché quello di determinare il compenso che l'Ente sostituito dovrà corrispondere, insieme al rimborso delle spese, al commissario.

In questa fase sono sorti problemi non indifferenti in quanto è risultato spesso molto difficile riuscire ad ottenere dall'Ente locale comunicazioni in merito alla retribuzione sulla base della quale determinare il compenso. Solo dopo diversi mesi è stato possibile ottenere i primi pagamenti, ma l'attuale situazione appare ancora troppo burocratica e di conseguenza lenta.

Per ragioni di buon senso si è ritenuto di non intervenire con la nomina di un nuovo commissario per ottenere il pagamento di un altro, in quanto si rischiava di aprire una spirale senza fine. È però necessario trovare una soluzione, la cui individuazione è resa del resto complicata dalla difficoltà che si incontrano ove si voglia riconoscere allo stesso commissario nominato la possibilità di impegnare delle somme sul bilancio dell'Ente, in quanto questa soluzione rischia di ledere importanti prerogative di altri organi.

Prima di entrare nel merito delle singole questioni, si propone una breve sintesi statistica (maggiormente articolata nei paragrafi che seguono in relazione agli interventi effettuati sulla Lr. 52/99) per un raffronto con i dati dell'anno precedente e con uno sguardo sulle prospettive per l'anno in corso. Nel 2000 sono state presentate 27 istanze sul D Lgs 267/00 ed altrettante sulla Lr. 52/99. La tendenza nei primi cinque mesi del 2001 è di un sostanziale mantenimento di questi valori, pur evidenziandosi una certa flessione delle istanze presentate ai sensi dell'art. art. 136 Dlgs 267/00 (per il momento sono 8, contro le 14 sulla legge regionale). La flessione non è tanto nei valori numerici, il cui andamento nel corso dei mesi subisce variazioni anche notevoli, quanto nella provenienza delle richieste. Più della metà delle istanze sono state trasmesse dalla Procura regionale della Corte dei Conti, per adempimenti relativi all'esecuzione delle sentenze di condanna nei confronti degli Enti locali (su questo aspetto si rinvia ai paragrafi che seguono). Anche questo dato conferma le considerazioni già espresse nelle relazioni degli ultimi anni e ribadite in questa sede: il ricorso al Difensore civico per ottenere la nomina di un commissario ad acta non è adeguatamente conosciuto, e comunque limitato all'ambiente dei studi legali o tecnici. Pertanto, considerate a parte (ossia nella statistica relativa alla legge regionale) le richieste relative alle concessioni ed autorizzazioni edilizie, sono in diminuzione le istanze di intervento sostitutivo per generiche omissioni di atti obbligatori per legge.

4.4.1 Gli atti di competenza dei Consigli comunali

Al Difensore civico è stato chiesto di intervenire anche in sostituzione di adempimenti di competenza del Consiglio comunale, per fattispecie diverse ma tutte caratterizzate dall'essere relative ad atti o attività proprie dell'organo elettivo (ossia della componente politica) e non di un dirigente. Non si tratta più soltanto di intervenire sull'ordinaria autonomia di valutazione tecnica propria del dirigente, e diventa più delicato individuare il confine tra un adempimento obbligatorio ed mera decisione discrezionale. Di seguito si riporta qualche esempio di intervento sostitutivo nei confronti del Consiglio comunale.

a) il Sindaco di un Comune ha chiesto al Difensore civico l'adozione di un provvedimento di nomina di un commissario ad acta a seguito della mancata surroga di un consigliere di circoscrizione dimissionario. Sull'obbligatorietà ed automaticità della surroga non potevano essere sollevati dubbi (la legge prevede in effetti che le dimissioni sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci), così come sui tempi entri i quali l'adempimento doveva essere posto in essere.

   Nonostante ciò, tutti i tentativi di convocazione del Consiglio di circoscrizione – che doveva procedere alla surroga con deliberazione – erano stati vanificati dal comportamento delle minoranze che abbandonavano l'aula prima che fosse possibile adottare la delibera di surroga. La mancanza del numero legale, e non la volontà del Presidente di circoscrizione, impedivano dunque di dare attuazione alla previsione di legge.

   Neppure è servita la partecipazione del Difensore civico ad una seduta del Consiglio, organizzata al fine di trovare un accordo tra la maggioranza e le minoranze, alle quali è stato fatto presente come questo tipo di opposizione (abbandono dell'aula e conseguente mancanza del numero legale per deliberare) non avrebbe in ogni caso prodotto risultati utili in quanto persistendo l'omissione sarebbe stata inevitabile la nomina del commissario ad acta.

   Il commissario è stato nominato ed ha compiuto gli atti di competenza del Consiglio;

b) in altro caso analogo, a seguito della diffida del Difensore civico, il Comune ha provveduto alla surroga del consigliere dimissionario, anche se ciò è avvenuto dopo qualche resistenza. Erano state sollevate obiezioni intorno alla validità delle dimissioni in quanto comunicate a soggetto diverso da quello competente a riceverle, ma in realtà sembrava piuttosto evidente trattarsi di un puro errore di forma determinato dall'essere due ruoli diversi ricoperti dalla medesima

persona fisica (nei Comuni di piccole dimensioni il Sindaco è anche presidente del Consiglio comunale). Del pari non era possibile riconoscere fondamento ad una delibera con la quale il Consiglio comunale aveva respinto le dimissioni presentate in quanto atto adottato in carenza di potere;

c) è stata chiesta la nomina di un commissario ad acta anche per ottenere l'adeguamento del compenso del presidente e del consiglio di amministrazione dell'Afam. I criteri per la determinazione del compenso sono stabiliti in una delibera del Consiglio comunale ed era necessaria un'ulteriore delibera per l'adeguamento dell'indennità da calcolarsi nel limite del 65% di quella prevista per il Sindaco (in realtà la disposizione è più articolata ed individua diverse percentuali retributive per il presidente e per i consiglieri di amministrazione). Nel caso di specie, in effetti, l'indennità non era stata aggiornata a seguito dell'aumento dell'indennità riconosciuta al Sindaco. Il Presidente del Consiglio comunale, pur riconoscendo legittimità alla richiesta, non riusciva ad ottenere la formalizzazione dell'atto. La messa in mora da parte del Difensore civico è stata sufficiente ad ottenere il provvedimento omesso e la liquidazione degli arretrati, ma proprio da questo caso emerge uno dei maggiori problemi che si incontrano quando si tratta dell'adozione di atti di competenza di un Consiglio comunale. In effetti tutto quello che può fare il Difensore civico – o anche il commissario nominato – è favorire l'iscrizione della questione all'ordine del giorno della seduta, ma resta (com'è giusto che sia) intangibile l'autonomia di determinazione da parte dell'organo collegiale.

4.4.2 L'Aato

Già nella relazione del 1999 si era avuta occasione di dar conto di un problema connesso alla costituzione ed il funzionamento delle Autorità di ambito territoriale ottimale, per un problema di pagamento delle quote di partecipazione al funzionamento dell'Autorità. In quella occasione si rese necessario nominare un commissario ad acta, del resto immediatamente revocato a seguito della decisione del Comune di porre in essere gli adempimenti omessi non appena ricevuta la notifica del decreto di nomina.

Nel 2000 si è riproposto un nuovo caso, che ha visto protagonisti gli stessi soggetti, ossia il medesimo Comune in opposizione a richieste dell'Autorità di ambito, ma che questa volta ha generato un contenzioso giunto sino all'impugnazione degli atti dinanzi al Tar.

Come noto, la L. Galli ha inteso attribuire le funzioni amministrative relative alla gestione del servizio idrico non più ai singoli Comuni, ma ad un

consorzio costituito tra gli stessi. Nell'ambito dei poteri del Consorzio rientra la scelta della forma di gestione, l'affidamento del servizio, l'organizzazione dell'attività di ricognizione delle opere esistenti, l'approvazione del programma degli interventi e del piano economico finanziario, nonché la determinazione della tariffa.

Perché la gestione del servizio idrico possa avvenire in forma integrata è però necessario che i singoli Comuni trasferiscano l'uso degli acquedotti, delle fognature e degli impianti di depurazione alla società incaricata della gestione. Proprio dall'opposizione avanzata da un Comune nasce il contenzioso che di seguito si descrive. In sostanza, il Comune avrebbe dovuto, in conformità a quanto previsto dalla legge e stipulato in convenzione, concedere in uso al gestore gli impianti ed i locali necessari allo svolgimento del servizio, ma ha opposto un rifiuto motivato con la pretesa di voler continuare la gestione in economia diretta, richiamandosi alle previsioni della legge Galli che consentono di salvaguardare (anche se per un periodo di tempo limitato) le gestioni esistenti purché economicamente efficienti. In effetti il Comune riteneva di poter applicare alla propria popolazione una tariffa inferiore del 40% rispetto a quella approvata dall'Aato. A nulla è servito far presente che la gestione in economia diretta non rientrava nei casi per i quali era concesso applicare le misure di salvaguardia.

A fronte del rifiuto di consegna degli impianti l'Autorità di ambito ha chiesto al Difensore civico la nomina di un commissario ad acta per l'adozione di tutti i provvedimenti utili ed il compimento di tutte le attività materiali necessarie a trasferire l'uso ed a consegnare alla società di gestione le opere, gli impianti e le canalizzazioni di proprietà del Comune.

Le articolate motivazioni addotte dal Comune a sostegno della propria opposizione, pur attentamente valutate nel merito, non hanno consentito di evitare l'intervento sostitutivo in quanto non pertinenti e comunque relative ad altri momenti della procedura di attivazione del servizio idrico integrato, sui quali erano inoltre già pendenti altri ricorsi al Tar.

All'Amministrazione comunale è stato fatto presente che, a fronte di una richiesta motivata di nomina di un commissario ad acta ed accertato un comportamento omissivo, non era concesso al Difensore civico entrare nel merito di valutazioni sulla efficienza complessiva del sistema, ma che era necessario assicurare il rispetto della legge, salvo poi e solo in un secondo momento, sollevare anche il problema dell'opportunità di sottrarre ai singoli Comuni la gestione del sistema idrico per trasferirla alla società incaricata dall'Aato.

Il decreto di nomina del commissario è stato impugnato dinanzi al Tar, e si è reso pertanto necessario chiedere l'intervento dell'Avvocatura regionale per sostenere la difesa in giudizio del Difensore civico.

Di seguito si riportano, in sintesi, alcuni dei motivi di gravame insieme alle controdeduzioni prodotte dall'Ufficio e sostenute dall'Avvocatura regionale:

1. il Comune ha contestato un difetto di competenza del Difensore civico nella fattispecie in discorso, richiamando il combinato disposto dell'art. 43 della Lr. 31/92 e dell'art. 19 della L. 36/94. In effetti, l'art. 43 della Lr. 31/92 esclude la competenza del Difensore civico per atti per i quali la legge regionale prevede l'intervento sostitutivo della Regione. La disposizione, tuttavia è stata mal interpretata dal Comune, in quanto nel caso di specie la norma di riferimento non è una legge regionale ma una legge statale (e con ciò già perde di validità il rilievo sollevato dal Comune), che per di più prevede solo che sia la Regione, nella convenzione tipo, a disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi. Disciplina che non è mai stata data facendo pertanto venir meno il presupposto per l'applicazione dell'art. 43: non solo non c'è una legge regionale che prevede un intervento sostitutivo della Regione, ma tale previsione manca sia nella legge statale di riferimento che nella convenzione tipo. È stato pertanto fatto presente come in mancanza di disposizioni particolari il soggetto cui deve essere attribuita la competenza per l'intervento sostitutivo non può che essere individuato alla luce delle norme generali (nel caso di specie alla luce dell'art. 17/45 della L. 127/97, ora art. 136 Dlgs 267/00);
2. con il secondo motivo di ricorso il Comune ha sostenuto un vizio di legittimità dell'atto del Difensore civico, nella forma di eccesso di potere per carenza di legittimazione dell'Autorità di ambito a chiedere l'intervento sostitutivo, che avrebbe dovuto essere chiesto esclusivamente dal diretto destinatario del provvedimento omesso. Anche questa censura è apparsa ingiustificata in quanto si tratta di circostanza che non ha rilievo ai fini dell'intervento del Difensore civico, previsto in via generale per tutti i casi di omissione di atti obbligatori per legge. Il Comune ha probabilmente confuso la legittimazione ad agire in giudizio con la possibilità di presentare una istanza al Difensore civico, dimenticando tra l'altro che a quest'ultimo è comunque concesso un potere di avviare d'ufficio un procedimento di accertamento di eventuali violazioni;
3. gli ulteriori motivi di gravame, almeno per quanto concerne la parte relativa all'attività del Difensore civico, facevano riferimento al mancato rispetto dei termini di diffida per la nomina del commissario. Non è stato difficile dimostrare che in realtà tali termini sono stati di fatto ampiamente rispettati, ed anzi si è atteso ben oltre la scadenza della diffida per notificare il decreto di nomina, unico atto da prendere a

riferimento per valutare il rispetto del termine, in quanto unico atto produttivo di effetti potenzialmente lesivi nei confronti del Comune.

La ricostruzione degli elementi alla base del contenzioso apertosi dinanzi al Tar (e ancora in fase di definizione) consente di evidenziare una serie di problematiche che possono sorgere con l'esercizio del potere di nomina dei commissari ad acta, con particolare riferimento alle responsabilità connesse ad eventuali richieste di risarcimento dei danni per provvedimenti ritenuti lesivi di prerogative delle amministrazioni comunali. Il caso citato, in effetti, non rappresenta l'unica ipotesi di impugnazione di atti del Difensore civico in materia di provvedimenti sostitutivi, ed in questo senso si deve rilevare la collaborazione ricevuta dell'Avvocatura regionale, sia in fase di impostazione dell'azione che di difesa dinanzi all'autorità giudiziaria.

4.4.3 La Corte dei Conti

Sono in costante aumento le istanze trasmesse al Difensore civico dal Procuratore regionale della Corte dei Conti per l'esecuzione delle decisioni di condanna per responsabilità contabile di pubblici funzionari. Molto spesso gli atti ricevuti si riferiscono a decisioni non ancora passate in giudicato e sulle quali le amministrazioni locali hanno ancora tempo per provvedere. In alcuni di questi casi non esistono i presupposti per l'intervento sostitutivo in quando certamente non è scaduto il termine previsto per l'adempimento. Il problema è però relativo a tutte le ipotesi nelle quali la sentenza è già passata in giudicato e la Corte dei Conti sollecita il Comune a recuperare le somme stabilite in sentenza. Come più volte ripetuto si deve ricordare che per poter parlare di comportamento omissivo da parte dell'amministrazione è necessario che sia stabilito un termine preciso ed inderogabile per il compimento dell'atto. In questi casi tale termine non è conosciuto. Per tale ragione sono stati chiesti chiarimenti alla stessa Procura regionale dalla quale si attendeva di ricevere precise indicazioni sul termine e sulle modalità di accertamento. Per il momento il problema non è ancora stato chiarito e per questo sono già stati presi contatti informali al fine di incontrare il Procuratore regionale ed affrontare insieme il discorso.

In effetti la sinergia tra i due istituti costituirebbe un importante garanzia per la celerità e la definizione del procedimento di recupero dei crediti da parte delle amministrazioni locali, ma d'altra parte non si può rischiare di intervenire senza aver certezza in merito alla scadenza del termine, sia perché si rischierebbe di complicare il procedimento anziché semplificarlo,

sia soprattutto perché si esporrebbe il Difensore civico al rischio di impugnazioni se non addirittura a richieste di risarcimento dei danni.

4.4.4 La nomina dei commissari ad acta ai sensi della Lr. 52/99

La Lr. 52/99 è entrata in vigore nel febbraio del 2000, e quello che segue è un primo bilancio sull'attività svolta dall'Ufficio del Difensore civico relativamente agli interventi volti ad assicurare il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni edilizie. In effetti, pur non essendo mancata occasione di lavorare su altre norme della legge citata, è soprattutto l'attività connessa al controllo sostitutivo – ossia gli articoli 7 e 8 - che ha prodotto le esperienze di maggior rilievo e che ha permesso di individuare, nelle pieghe del dettato normativo, alcuni spunti di riflessione.

In primo luogo non si deve mancare di osservare come il potere conferito dalla norma per certi versi costituisca una peculiarità della Regione toscana, non presente in altre realtà regionali. Ed è un'apertura importante, soprattutto un riconoscimento al lavoro ed alle potenzialità della Difesa civica locale, cui il potere sostitutivo è attribuito in via diretta ed immediata. Solo in caso di assenza del Difensore civico locale è in effetti previsto l'intervento del livello regionale. Una vera e propria innovazione nell'ordinamento e nel sistema, conforme al principio di sussidiarietà e rispettoso delle realtà locali.

In effetti si deve ritenere che la specificazione non costituisca semplice esplicazione di un potere esistente, ma costituisca a tutti gli effetti, il riconoscimento di un potere nuovo, proprio perché attribuito ai Difensori civici locali. È evidente che l'art. 136 del Dlgs 267/00 nella misura in cui riconosce un potere sostitutivo connesso al semplice accertamento dell'omissione di un atto obbligatorio per legge, riconosce anche che tale potere possa essere esercitato nei confronti di quei Comuni che non concludano nei tempi dovuti il procedimento relativo alle istanze di concessione ed autorizzazione edilizia. Per il Difensore civico regionale, dunque, tale norma non costituisce poi una novità, salvo una migliore definizione dell'ambito e dei presupposti dell'intervento. La novità, al contrario, è proprio nell'attribuzione del potere ai Difensori civici locali, che come si diceva è un'esclusiva della Regione Toscana.

La previsione di uno specifico potere sostitutivo in ordine ai procedimenti di rilascio delle concessioni edilizie sembra anche corrispondere ad una esigenza precisa, considerato che nelle relazioni degli anni 1998 e 1999 non si mancava di rilevare come una parte consistente delle

pratiche aperte in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi era proprio relativa a questo tipo di procedimenti.

Non poche sono state le difficoltà incontrate per rispondere in modo adeguato e tempestivo alle richieste di intervento soprattutto per il fatto che l'adozione di veri e propri provvedimenti amministrativi è divenuto parte dei poteri del Difensore civico solo di recente, ed in questo senso è senz'altro servita l'esperienza maturata con l'applicazione della L. 127/97.

E' utile segnalare sin da ora un dato di grande rilievo per le conseguenze che produce in ordine alle modalità di azione del Difensore civico: a differenza della normativa nazionale la legge regionale non si è limitata ad indicare un termine per gli adempimenti di competenza dell'amministrazione comunale in fase di rilascio del provvedimento concessorio (con ciò rendendo sicuramente meno problematica la fase dell'accertamento dell'omissione, altrimenti rimessa alla verifica puntuale e costante del termine previsto per ogni adempimento del quale si lamenta l'omissione), ma ha imposto un termine anche per l'intervento del Difensore Civico.

4.4.5 L'analisi statistica

Nel corso del 2000 sono state presentate 27 richieste di nomina di un commissario ad acta per mancato rispetto dei termini di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni edilizie.

Significativo il primo dato che emerge dall'analisi statistica degli interventi: quasi il 60% delle istanze riguardano due soli Comuni (si arriva vicino al 70% se si allarga il conteggio a 3 Comuni), ma in generale si deve rilevare come la richiesta non sia molto frammentata, coinvolgendo solo altre otto amministrazioni locali. In altri termini le istanze hanno riguardato nel totale solo 10 Comuni, ed è questo un dato che difficilmente può ritenersi rappresentativo della reale situazione toscana, intervenendo altri elementi a far ritenere che i ritardi nella definizione delle pratiche edilizie riguardino molte altre amministrazioni locali.

La sensazione è che il numero e la provenienza delle istanze non dipenda – o non dipenda soltanto – dalla maggiore o minore efficienza delle amministrazioni comunali, e sia del resto scarsamente condizionato dalla consistenza della popolazione residente nel Comune. Non si spiegherebbe, in caso contrario, come i numeri del Comune di Firenze sia sostanzialmente analoghi a quelli di un Comune di piccole dimensioni. E se per un verso è comprensibile che il maggior numero di istanze siano state presentate nei confronti del Comune capoluogo di Regione – non fosse altro per la presenza dell'Ufficio sul territorio – non passa inosservato l'alto numero di

richieste relative al Comune di Isola del Giglio, il cui dato percentuale è decisamente elevato se rapportato alla popolazione residente. Questo induce ad alcune riflessioni.

Sono molti i fattori condizionanti (strutture, quantità e qualità del personale, esistenza di particolari professionalità, conformazione del territorio ecc...), ma quello che finisce per risultare decisivo è, con ogni probabilità, il grado di conoscenza della possibilità di ricorre al Difensore civico per ottenere una concessione in tempi ragionevoli. La concentrazione di un'alta percentuale delle richieste in una piccola porzione del territorio regionale (10 Comuni) conferma che questo strumento non é adeguatamente conosciuto a livello locale, e soprattutto come sia sostanzialmente estraneo alla sensibilità del singolo cittadino.

Non si deve commettere l'errore di attribuire ad un maggior numero di richieste di intervento il significativo di un minore livello di efficienza dell'amministrazione locale in quanto ciò non aiuta a comprendere le reali dinamiche dei flussi di istanze che arrivano al Difensore civico.

I dati statistici non sono neppure condizionati dalla minore o maggiore dimensione territoriale del Comune né dalla quota di popolazione residente nello stesso, almeno fintanto che non sarà diffusamente conosciuta la possibilità di ricorrere al Difensore civico anche per questa particolare forma di tutela dei diritti. In effetti, è utile rilevare che le istanze di nomina di commissario ad acta, nella grande maggioranza dei casi, sono state presentate da tecnici del settore (geometri, architetti, ingegneri), ossia da professionisti che conoscono le norme ed hanno individuato nel Difensore civico un punto di riferimento per ottenere in tempi brevi il provvedimento finale.

È dunque opportuno fare in modo che l'informazione raggiunga una quota maggiore della popolazione e non sia solo quella che viene filtrata attraverso il lavoro degli studi tecnici. Per il momento la conoscenza di un "potere sostitutivo" in capo al Difensore civico è patrimonio di pochi e viene trasmessa, questa è la sensazione, solo in contatti informali tra i professionisti incaricati della presentazione dei progetti: il rischio è quello di prestare assistenza solo a chi si è già rivolto – pagandolo – ad un professionista del settore.

4.4.6 I risultati degli interventi

Su un totale di 27 pratiche aperte, è stato nominato il commissario ad acta solo in 4 casi, valore pari al 15 % del totale, mentre in tutte le altri ipotesi (esclusi 3 casi di rinuncia alla richiesta) la pratica è stata conclusa dal Comune nei termini indicati dal Difensore civico. In tutto, su 20 provvedimenti, 11 sono stati di accoglimento (41%) e 9 di diniego (33%). Una

situazione di sostanziale equilibrio, che si registra anche nell'esame dei 4 provvedimenti adottati dai commissari, di cui 2 di accoglimento e 2 di rigetto dell'istanza presentata.

È un quadro incoraggiante considerato che nella totalità dei casi l'intervento ha raggiunto lo scopo previsto, ossia quello di assicurare la conclusione del procedimento in tempi certi e definiti, ed dell'effettivo ricorso alla nomina del commissario è stato fatto un uso molto limitato.

Tutto ciò, naturalmente, sempre che si parta dal presupposto – che a chi scrive appare non discutibile – di considerare funzione primaria del Difensore civico quella di favorire la definizione dei procedimenti (risultato non indifferente e che, quanto meno, consente al cittadino di avere un atto contro il quale presentare l'eventuale ricorso) e non quello, a dire il vero previsto dalla legge, di ottenere l'adozione di un "provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia". Risultato evidentemente non conseguibile a meno di non voler trasformare una funzione di controllo in una – diversa e assai discutibile – attività di decisione nel merito.

In questo senso si segnala l'opportunità di un intervento a modifica dell'art. 7 della legge regionale che eviti in partenza pericolose confusioni o addirittura l'insorgere di controversie tra i cittadini e questo ufficio.

In effetti, considerato che il commissario nominato agisce e decide in piena autonomia, ma che il soggetto che procede alla nomina (nel caso di specie il Difensore civico) è comunque chiamato a rispondere delle eventuali responsabilità attinenti alla nomina ed alle modalità di azione individuate nel decreto, e che al commissario viene chiesto, per quanto illustrato sopra, di adottare un provvedimento conclusivo e non certo di rilasciare sempre e comunque la concessione o l'autorizzazione edilizia, non è da escludere che in qualche caso il decreto di nomina possa essere impugnato in quanto non conforme a quanto previsto dalla legge che attribuisce il potere.

Ancora a proposito dei risultati conseguiti, non deve essere sottovalutata l'evidenza di un dato che indica come nel 33% dei casi l'amministrazione comunale, spinta dall'esigenza di rispondere in modo sollecito alle richieste del Difensore civico al fine di evitare l'intervento sostitutivo, abbia deciso di negare il provvedimento richiesto.

La rigida automaticità prevista dalla legge – il Difensore civico deve nominare il Commissario entro 15 giorni dal ricevimento dell'istanza senza che ad esso sia riconosciuto alcun potere di mediazione e di conciliazione – non aiuta certo né a risolvere i problemi né, tanto meno, a risolverli in tempi brevi.

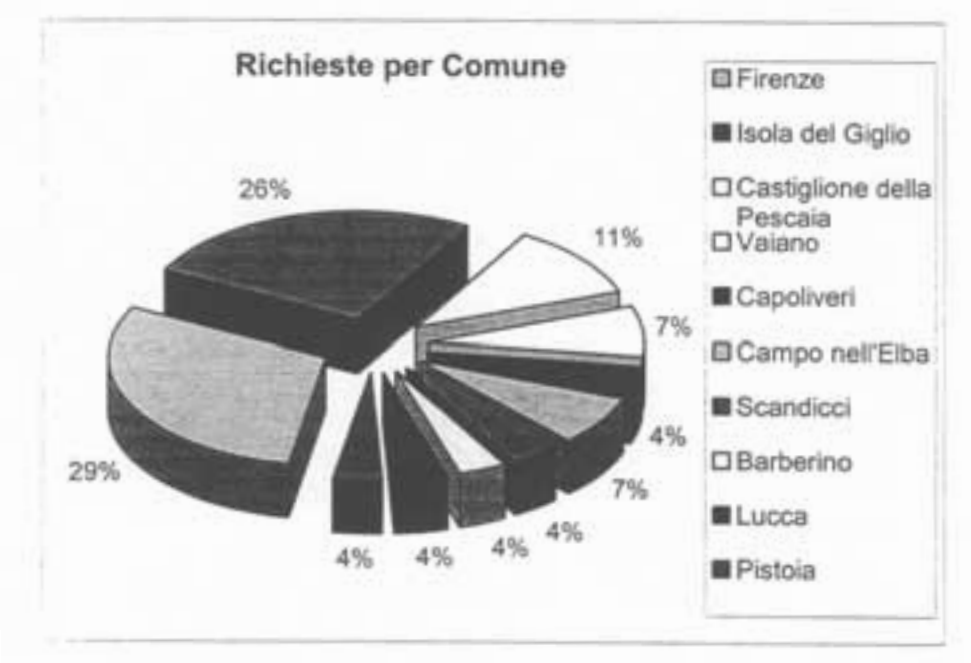
E' questa la ragione per la quale questo Ufficio ha deciso, forse con qualche forzatura in sede di interpretazione della legge, di svolgere la sua attività senza tradire la propria natura e senza rinunciare al potere più incisivo di cui dispone: la persuasione. La scelta ha dato risultati positivi, ed

i dati esposti ne costituiscono prova evidente. Si è deciso di utilizzare il breve termine previsto dalla legge (15 giorni dal ricevimento dell'istanza) per diffidare l'amministrazione comunale ad adempiere, "minacciando" la nomina del commissario e non per nominarlo immediatamente. Questo periodo di tempo consente, quasi sempre, di avviare un dialogo costruttivo con il Comune ed ottenere il provvedimento finale senza ricorrere alla nomina del commissario (e quindi senza i costi relativi) e, soprattutto, molto prima dei 60 giorni indicati dalla legge per la conclusione dell'attività sostitutiva. Anche in questo senso si ritiene che potrebbe essere utile una modifica del dettato normativo che, sulla scorta dell'esperienza maturata in questo primo anno di applicazione della legge, nonché alla luce dell'analogo potere attribuito dalla legge Bassanini bis per tutti i casi di omissione di atti obbligatori per legge (e dunque, in mancanza di una norma specifica, anche per le concessioni edilizie), lasci al Difensore civico un maggior spazio di mediazione senza spingere verso un provvedimento di nomina di commissario ad acta che, in molti casi, si può evitare. Suggerimento condiviso anche dal gruppo di lavoro che proprio in questi giorni sta lavorando alla nuova legge regionale di disciplina degli interventi sostitutivi.

La forza persuasiva dell'intervento non risulterebbe pregiudicata dalla mancata predeterminazione legislativa di un termine per la nomina qualora si lasciasse al Difensore civico la possibilità di decidere – tenuto conto delle circostanze concrete – quale termine indicare a diffida ed se, ed in che misura, concedere delle proroghe. Non tutti i casi sono uguali e perdere di vista le peculiarità delle situazioni rischia di pregiudicare il risultato dell'intervento: in molte circostanze è evidente, soprattutto dopo la "minaccia", la volontà del Comune di chiudere il procedimento, ma questo può richiedere tempi ed adempimenti non sempre compatibili con la diffida prevista in astratto dalla legge. La messa in mora, e la successiva attività di mediazione, sovente permette di ottenere un provvedimento positivo in luogo di uno negativo, cui il Comune è altrimenti costretto a ricorre in mancanza di alternative e di concrete possibilità di portare a termine il procedimento istruttorio.

Nelle tabelle e nei grafici che seguono sono schematizzati i risultati degli interventi, privilegiando l'indicazione dell'Amministrazione comunale interessata, la descrizione dei flussi di richieste suddivisi per mesi di presentazione, nonché la menzione dell'esito dell'intervento (rilascio o diniego provvedimento) e l'eventuale nomina del commissario.

COMUNE	Nr	%
Firenze	8	30%
Isola del Giglio	7	26%
Castiglione della Pescaia	3	11%
Vaiano	2	7%
Capoliveri	1	4%
Campo nell'Elba	2	7%
Scandicci	1	4%
Barberino	1	4%
Lucca	1	4%
Pistoia	1	4%
TOTALE	27	100%



Nr	Comune	Mese di apertura	oggetto	Esito intervento	Nomina commissario	Pratica chiusa
1	Firenze	febbraio	concessione	**rilascio**	SI	SI
2	Capoliveri	febbraio	concessione	diniego	NO	SI
3	Campo nell'Elba	febbraio	concessione	diniego	NO	SI
4	Isola del Giglio	febbraio	concessione	**diniego**	**SI**	SI
5	Firenze	febbraio	concessione	diniego	NO	SI
6	Firenze	febbraio	concessione	diniego	NO	SI
7	Isola del Giglio	marzo	variante	rilascio	NO	SI
8	Firenze	aprile	concessione	rilascio	NO	SI
9	Castiglione della Pescaia	aprile	concessione	abbandonata	NO	SI
10	Isola del Giglio	maggio	concessione	**rilascio**	**SI**	SI
11	Vaiano	maggio	autorizzazione	diniego	NO	SI
12	Firenze	maggio	concessione	rilascio	NO	SI
13	Isola del Giglio	maggio	concessione	abbandonata	NO	SI
14	Scandicci	maggio	concessione	rilascio	NO	SI
15	Isola del Giglio	maggio	autorizzazione	abbandonata	NO	SI
16	Castiglione della Pescaia	maggio	concessione	diniego	NO	SI
17	Isola del Giglio	maggio	concessione	rilascio	NO	SI
18	Barberino di Mugello	giugno	concessione	rilascio	NO	SI
19	Comune di Lucca	luglio	concessione	rilascio	NO	SI
20	Firenze	luglio	concessione	rilascio	NO	SI
21	Pistoia	luglio	autorizzazione	diniego	NO	SI
22	Vaiano	settembre	concessione	diniego	NO	SI
23	Castiglione della Pescaia	settembre	concessione	rilascio	NO	SI
24	Firenze	ottobre	concessione	rilascio	NO	SI
25	Firenze	ottobre	autorizzazione	rilascio	NO	SI
26	Isola del Giglio	ottobre	concessione	diniego	NO	SI
27	Campo nell'Elba	novembre	autorizzazione	**diniego**	**SI**	SI

Nella tabella sotto riportata (esiti) i dati sono stati associati in riferimento alle 4 possibili soluzioni finali, ossia abbandono, rilascio o diniego del provvedimento, nomina del commissario. I valori indicati nelle caselle relative al rilascio o diniego del provvedimento si riferiscono a provvedimenti assunti dall'amministrazione comunale in corso di diffida. Ne sono dunque esclusi quelli adottati direttamente dal commissario, la cui menzione non ha particolare significato nell'ottica della nostra statistica.

Esiti	Nr.	%
Nomina commissario	4	15%
Rilascio provvedimento	11	41%
Diniego provvedimenti	9	33%
Abbandono o sospensione	3	11%
TOTALE	27	100%



4.4.7 La certezza del termine del procedimento: il rischio della commistione tra valutazioni tecniche e politiche. L'esperienza delle convenzioni tra privati e pubbliche amministrazioni

La Lr. 52/99 stabilisce un termine perentorio per la conclusione dei procedimenti amministrativi di rilascio di concessioni ed autorizzazioni edilizie, ma tale previsione rischia di perdere significato nei casi in cui le amministrazioni locali, in sede di pianificazione, introducano nell'ambito del

procedimento amministrativo elementi di valutazione politico-discrezionale in grado di condizionare i tempi ed i contenuti del provvedimento finale.

È il caso, non infrequente, dei Piani regolatori generali (la previsione è spesso inserita nelle Norme Tecniche di Attuazione) che, per la realizzazione di strutture destinate all'uso pubblico e collettivo, condizionano il rilascio e/o l'inizio delle opere alla sottoscrizione di una convenzione tra il privato concessionario e l'amministrazione concedente al fine di regolare lo svolgimento delle attività che possono essere consentite in determinati ambiti territoriali per assicurare il rispetto del pubblico, oltre che del privato, interesse.

Poiché la bozza di convenzione deve essere approvata dal Consiglio Comunale, libero di decidere non solo il contenuto ma anche i tempi dell'approvazione, ogni indicazione sul termine del procedimento amministrativo di rilascio della concessione perde di significato. Ciò in evidente contrasto con la ratio della L. 52/99 che, al contrario, intendeva fornire certezze sui tempi del procedimento tanto da aver introdotto non solo previsioni sanzionatorie (messa in mora e nomina del commissario ad acta), ma addirittura da aver limitato nel tempo la possibilità di chiedere integrazioni documentali e disciplinato le modalità di acquisizione dei pareri necessari.

In concreto, si verificano casi nei quali accertata la conformità urbanistico-edilizia di un progetto ed acquisiti tutti i nulla osta ed i pareri necessari, il rilascio della concessione viene di fatto impedito dall'impossibilità di sottoscrivere una convenzione che ancora non esiste. Il procedimento vive in questi casi una fase di stallo e per uscirne può rivelarsi necessario forzare l'interpretazione delle norme nel senso di ricondurre – come è giusto che sia – le valutazioni politiche (in questo caso l'approvazione dello schema di convenzione) al di fuori del procedimento amministrativo.

Il problema è che, in casi come questi, è impensabile che il funzionario incaricato dell'istruttoria tecnica adotti un provvedimento in potenziale contrasto con le disposizioni del Piano regolatore, risultando certo più comodo richiamarsi ai vincoli procedurali imposti e subordinati ad adempimenti che fanno capo ad altri soggetti (nella fattispecie il Consiglio comunale).

La minaccia della nomina di un commissario, accompagnata dall'avvertimento delle responsabilità amministrative, civili e contabili cui rischia di andare incontro il funzionario che non conclude nei termini il procedimento, consente, il più delle volte, di ottenere il risultato atteso. Ma la questione rimane irrisolta su un piano generale, in quanto l'intervento del Difensore civico dovrebbe porsi come incidente patologico e non come svolgimento fisiologico del procedimento amministrativo.

In sede di revisione della legge regionale di disciplina del procedimento di rilascio delle concessioni ed autorizzazioni edilizie si potrebbe riflettere sull'opportunità di inserire delle previsioni che chiariscano, in via generale ed astratta, la natura amministrativa del procedimento il cui iter non può essere condizionato da valutazioni ed adempimenti di natura politica – in quanto tali per definizione liberi nelle forme, nei tempi e nel contenuto – e che ribadiscano l'importanza del rispetto dei principi stabiliti dalla L. 241/90 in materia di procedimento amministrativo in base ai quali è fatto obbligo ad ogni amministrazione concludere i procedimenti con un provvedimento espresso, motivato ed in un tempo definito ed individuato a priori. In sostanza potrebbe essere utile l'inserimento di una disposizione analoga a quella che riconosce al responsabile dell'istruttoria la possibilità di prescindere dai pareri che non vengano resi entro un termine definito e compatibile con il termine imposto per la conclusione del procedimento di rilascio della concessione edilizia.

4.4.8 Il potere di decidere ed il rispetto dei principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento

Quando si esaurisce il potere della pubblica amministrazione di decidere in merito ad una determinata situazione giuridica? E come si concilia il potere amministrativo con il rispetto dei principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento?

È necessario capire in quale misura la messa in mora dell'amministrazione possa condizionare l'esercizio dei poteri ad essa conferiti. Un esempio aiuta a comprendere il problema: se il termine per la conclusione del procedimento è decorso senza l'adozione di alcun provvedimento da parte del Comune, in molti casi permane la necessità di acquisire nuovi elementi istruttori (ad esempio il parere della Cei) indispensabili per la decisione finale. Accade quindi che l'amministrazione presenti all'interessato – si ripete, dopo che i termini sono ampiamente scaduti – richieste di integrazioni documentali o addirittura aggiornamenti di relazioni già presentate e non considerate più attuali.

In casi del genere l'intervento del Difensore civico può solo favorire una più celere conclusione del procedimento, ma certo non impedire che il soggetto interessato al rilascio del provvedimento si "pieghi" alle tardive richieste del Comune. Con adempimenti in molti casi onerosi: si consideri, ad esempio, il caso (e l'esperienza è reale) della richiesta di una nuova relazione geologica, già presentata al momento del deposito della domanda ma che, passati mesi o addirittura anni, non può più considerarsi attendibile. Per ottenere il provvedimento concessorio questo adempimento è obbligato e non può essere impedito né dalla mediazione del Difensore Civico (il cui

compito non è quello di esprimere valutazioni tecniche) né, tanto meno, dall'eventuale commissario nominato il quale, esaminati gli atti ed accertate le eventuali carenze documentali, non potrà far altro che rivolgersi all'interessato e chiederne la produzione. A ciò si aggiunga che, per proseguire nell'esempio, la presentazione della nuova – e costosissima – relazione geologica è considerata condizione necessaria, ma non sufficiente, ad assicurare il rilascio della concessione.

Anche in questo caso si ritiene possa essere opportuno verificare quali possibilità di reale tutela del cittadino siano individuabili con legge per evitare che l'unico strumento di tutela rimanga quello dell'azione di risarcimento del danno nei confronti dell'Amministrazione comunale e del funzionario che si è reso responsabile dei ritardi.

4.5 I rapporti con i Consiglieri comunali e provinciali

La L. 127/97 ha attribuito al Difensore civico locale il controllo di legittimità su alcune tipologie di delibere, dietro istanza di consiglieri comunali e provinciali. Se questa forma di controllo appare discutibile per la difesa civica, è un fatto che la nuova prerogativa ha alimentato il ricorso all'Ufficio da parte degli stessi consiglieri, favorito dalle modifiche normative e statutarie che, trasformando il Consiglio comunale in un organo di programmazione e indirizzo, hanno fatto venir meno la competenza e il controllo politico su una serie notevole di atti.

Le richieste dei Consiglieri comunali hanno riguardato anche i rapporti con la Giunta, spesso per introdurre modifiche al funzionamento del Consiglio comunale, lamentare il mancato accesso a documenti amministrativi o, più in generale, la violazione dei diritti delle minoranze. Nel legittimo rispetto della facoltà di scegliere le forme del confronto politico, va rilevata tuttavia la tendenza a cercare nel Difensore civico, più che la soluzione di determinati problemi, una sorta di "giudizio" sull'operato della maggioranza, ovverosia sull'Ente locale di appartenenza.

Un uso improprio quindi, con la richiesta di pronunce sulla legittimità di una serie di atti e comportamenti, mentre questa funzione, affidata peraltro al Difensore civico locale, è attivabile solo da un quarto dei consiglieri comunali e ristretta solo due classi di provvedimenti (personale e piante organiche, appalti per servizi e forniture di importo superiore alla soglia comunitaria).

Il Difensore civico regionale non si è mai sottratto ad un rapporto di correttezza, mettendo a disposizione le proprie competenze, anche in virtù della Lr. 4/94 che non esclude la competenza quando l'istanza provenga da un Consigliere comunale, provinciale o regionale. E' evidente che non può

essere loro negato il diritto di appellarsi anche al Difensore civico, come peraltro consentito a tutti i soggetti che hanno un problema con l'amministrazione.

I Comuni, a loro volta, pur essendo la richiesta di chiarimenti del Difensore civico regionale fuori dalla stretta competenza, hanno generalmente fornito risposta e talvolta hanno anche modificato i propri comportamenti, alla luce delle indicazioni o delle perplessità espresse dal Difensore civico regionale.

L'impegno richiesto a questo titolo all'Ufficio, anziché segni di inversione, mostra comunque una tendenziale crescita, che pone seri interrogativi sui meccanismi di garanzia in atto a livello locale rispetto alla evoluzione delle forme di governo e della rappresentanza politico-istituzionale.

4.6 Trasporti

Anche nel 2000 l'Ufficio del Difensore civico è stato investito, direttamente o per il tramite della rete dei Difensori civici locali di questioni attinenti ai trasporti.

Si torna ad evidenziare quanto detto in altre relazioni, circa la necessità di riflettere sull'esigenza di un maggior coordinamento nelle competenze relative a questo settore, fra Regione, Provincia, Comunità montane ed Enti locali anche considerato il trasferimento statale alle Regioni delle linee ferroviarie di interesse regionale. In questo senso, un esempio molto chiaro è quello del Mugello, dove la ferrovia faentina, ormai riattivata non ha eliminato né ridotto il trasporto su gomma, né il ricorso all'auto privata da parte di molti pendolari. Se l'allungamento delle corse dalla stazione di Campo di Marte (dove sono attive poche linee di autobus) alla stazione Centrale di S. Maria Novella, in parte risolverà alcuni problemi, è evidente che molti utenti preferiscono ancora il ricorso al collegamento diretto dalla propria abitazione alla destinazione finale del lavoro. Si pensi ai dipendenti dell'Azienda Ospedaliera di Careggi o a quelli degli insediamenti industriale nella zona di Campi Osmannoro e alle difficoltà che questi pendolari avrebbero in assenza di un collegamento diretto sia pur molto più lento del collegamento ferroviario, dovendo in quest'ultimo caso cambiare dal treno all'autobus. Questo esempio ci dà la misura della potenziale sovrapposizione di competenze in quanto abbiamo una competenza Regionale sul servizio ferroviario, una competenza del Comune sulle autolinee cittadine che collegano la stazione con l'Azienda Ospedaliera ed una competenza provinciale per quanto attiene il collegamento intercomunale con la zona industriale dell'Osmannoro e di Campi Bisenzio.

Il problematico coordinamento fra tutte queste competenze fa sì che i pendolari chiedano (ed ottengano), collegamenti diretti su gomma fra la propria abitazione ed il posto di lavoro, con conseguenze negative sull'impatto ambientale, sui costi e sui tempi di trasferimento.

Venendo ai casi concreti, sottoposti all'Ufficio del Difensore civico o concluse nel 2000 e nei primi mesi del 2001 si segnala:

1) La positiva conclusione dell'annosa pratica riguardante gli studenti pendolari del Valdarno, con la modifica dell'orario ferroviario in fasce più consone al termine delle lezioni, su iniziativa della Regione Toscana, accolta finalmente dalla Direzione trasporto regionale delle Ferrovie, anche se la vicenda si è conclusa con molto ritardo, proprio per le problematiche accennate nella parte generale. Infatti ad un primo rifiuto delle Ferrovie di variare l'orario (eravamo nel 1997), la Regione aveva precisato che la competenza ad istituire un trasporto sostitutivo su gomma era dell'Amministrazione Provinciale, la quale dopo molti solleciti, anche da parte del Difensore civico competente ha risposto che non esistevano i fondi per l'istituzione di tale servizio e solo allora la Regione si è riattivata positivamente nei confronti delle Ferrovie.
2) La soluzione di un problema circa la variazione dell'itinerario di una linea interprovinciale, di competenza della Regione. Il collegamento Firenze-Poggibonsi era stato soppresso, così il pullman diretto a Colle Val D'Elsa usciva a Poggibonsi e raggiungeva Colle di Val D'Elsa sulla statale Cassia, con evidente ritardo di tempi rispetto al precedente collegamento diretto. Su sollecito del Difensore civico la Regione è intervenuta per fare ripristinare il collegamento diretto, ma la questione è indice di una problematica nei collegamenti fra Firenze e la zona di Siena ancora molto difficoltosa.
3) La segnalazione di disagi nella stazione di Firenze-Rovezzano, dove i pendolari sono costretti ad attraversare i binari (senza servirsi del sottopassaggio per evitare di non perdere il treno) poiché i treni giungono all'ultimo minuto su un binario diverso rispetto a quello previsto dall'orario. Stando alla protesta ricevuta il cambio del binario non è annunciato dall'altoparlante. Va ricordato che in quel tratto la linea è utilizzata anche dai treni Intercity ed Eurostar (in servizio sulla direttissima Firenze-Roma) che possono attraversare la stazione a velocità piuttosto elevate.

4.6.1 La protesta contro l'eliminazione dell'abbonamento Eurostar

Molti utenti, per il tramite di un'associazione della Federconsumatori che ha trasmesso l'istanza anche al Difensore civico regionale si sono lamentati

per l'abolizione dell'abbonamento Eurostar a partire dal 1 gennaio 2001. Tale eliminazione fa sì che l'utente che viaggia sulle tratte Firenze-Roma e Firenze-Bologna, di fatto disponga di un numero estremamente limitato di treni e debba tutte le volte che vuole prendere un'Eurostar, munirsi, a pagamento di "diritto di ammissione" su quest'ultimo, con un aggravio di costi e una notevole perdita di tempo, se si tratta di un viaggiatore che non è in grado di poter programmare i propri viaggi (e peraltro, come ha segnalato la stampa i tempi di attesa alla biglietteria di Firenze S. M. Novella sono piuttosto alti). Peraltro per andare a Roma i tempi di percorrenza tra Eurostar ed Intercity sono estremamente più alti e sulla tratta Firenze – Bologna è quasi esclusivo il servizio in Eurostar.

Il Difensore civico, in assenza di un Difensore civico nazionale che potesse intervenire direttamente nei confronti delle Ferrovie, ha scritto una nota alle Ferrovie e ha anche interessato l'Assessore regionale ai Trasporti, perché valuti in che forma intervenire in sede nazionale, sottolineando come peraltro il territorio toscano stia pagando un pesante tributo in termini ambientali e di disagi per i lavori per l'alta velocità e come è paradossale che proprio il diritto dei pendolari toscani che utilizzano l'Eurostar sia penalizzato.

Per il momento non sono pervenute risposte e l'Ufficio dovrà provvedere ad un sollecito, dando conto, in questa sede della problematica.

4.7 Assistenza sociale

Sebbene la Lr 72/97 sul riordino dei socio assistenziali e socio sanitari integrati, abbia creato in Toscana un sistema sufficientemente in grado di farsi carico di esigenze individuali e sociali, basato sul decentramento, che ha peraltro anticipato alcune innovazioni contenute nella legge quadro del 2000, una buona parte dell'attività dell'Ufficio continua ad essere incentrata su domande che riguardano questo fondamentale settore.

I problemi sollevati dai cittadini riguardano l'assistenza domiciliare, il ricovero in Rsa e il pagamento della retta di parte sociale, la richiesta di ausili protesici, la riabilitazione ed evidenziano uno stato di bisogno e di disagio diffusi, riconducibili a processi di esclusione che non trovano risposte nei tradizionali sistemi di protezione imputabili a fattori diversi. Basti pensare alle trasformazioni intervenute nella società, alla disoccupazione, ai cambiamenti culturali, e non ultimo proprio alla mancanza, fino ad ieri, di una legislazione omogenea, causa di squilibri e disuguaglianze, con punte elevate di tutela in alcune regioni e di assistenzialismo fine a se stesso in altre.

Fin dal Dpr 616, e cioè dal decentramento delle funzioni ai Comuni, non si dette luogo alla elaborazione di principi, obiettivi e strumenti per la costruzione di una politica assistenziale comune su tutto il territorio; frammentazione e disuguaglianze hanno caratterizzato, negli anni, il sistema assistenziale italiano che, da un lato, risulta composto da una serie di istituti che rispondono a bisogni settoriali, di categoria (invalidi civili, ciechi, ecc), senza peraltro che, fino al 1998, fosse mai stato creato un istituto che garantisse un reddito minimo vitale, come misura contro la povertà, dall'altro da servizi inadeguati e rigidi, scarsamente rispondenti ai problemi della diseguaglianza sociale.

Le linee guida del nostro sistema assistenziale risalgono, fra l'altro, alla Legge Crispi del 1890 e dal dopoguerra, per quasi cinquant'anni, la politica assistenziale nazionale è stata considerata residuale rispetto ad altri problemi, oscillando, di volta in volta, fra una concezione restrittiva con interventi riservati esclusivamente agli indigenti, ad una concezione allargata in base alla quale tutti i cittadini hanno diritto di accedere ai servizi offerti, (cosa che non si è mai realizza in mancanza di risorse economiche),ad una organizzazione decentrata che offre servizi "a cascata", senza tenere di conto dei bisogni individuali, poca attenta alle soggettività sociali, dalla famiglia alle organizzazioni del volontariato.

Negli ultimi dieci anni, si è assistito, in verità, a numerosi tentativi di riforma del settore, cercando di rendere accessibili a tutti le prestazioni e riconoscendo l'esigenza di fornire i servizi per superare le varie difficoltà, non solo economiche, che impediscono lo svolgersi di una vita normale. In questa prospettiva è stata valorizzata la necessità di integrazione fra il sistema sanitario ed il sistema sociale, attraverso la riforma "Bindi", è stato istituito il fondo nazionale per le politiche sociali in cui sono confluite le risorse di altre leggi precedentemente approvate, minori, volontariato ecc, e che ha costituito un primo passo per la razionalizzazione delle risorse e delle spese e ha individuato nel ministro, il responsabile delle politiche del settore e negli Enti locali, i soggetti della programmazione e dell'attuazione degli interventi; sono stati varati programmi di spesa per le famiglie in condizioni economiche difficili e una nuova normativa per la valutazione della condizione economica al fine dell'accesso e la compartecipazione ai servizi sociali.

Con l'approvazione della L. 53/00 sono state emanate regole forti sul sostegno alla famiglia, con l'affermazione del diritto alla cura dei figli da parte dei genitori e alla formazione, ed è stato istituito un assegno di maternità per le mamme prive di copertura assistenziale; è stato elevato al diciottesimo anno l'obbligo scolastico.

Il quadro si è completato alla fine del 2000 con l'approvazione della 328, che richiama le leggi del settore appena citate e si inserisce nelle tendenze

evolutive dell'ultimo decennio, in quanto cerca di riordinare le responsabilità e le modalità programmatorie e gestionali con la creazione di un sistema di opportunità e di prestazioni di tipo universalistico, individuando però una priorità di accesso per le situazioni di accentuato bisogno (famiglie povere o emarginate, non autosufficienti) ed indica in modo preciso i servizi che lo stato considera essenziali su tutto il territorio e gli standard che debbono essere perseguiti.

La legge riconosce, inoltre, l'importanza delle esperienze del privato sociale, del volontariato, considerandoli come partecipi del processo di programmazione e di attuazione delle politiche sociali e "nodi della rete territoriale integrata di promozione e protezione sociale". Vengono precisate le funzioni e i rapporti istituzionali, introdotti strumenti innovativi come l'operatività del Fondo sociale nazionale che si fonda su leggi finanziarie e il riordino degli emolumenti economici per gli invalidi e le altre categorie protette, esteso il Reddito minimo di inserimento, esplicitato il diritto all'informazione e soprattutto sottolineata la trasformazione dell'utente in cittadino che sceglie liberamente l'acquisto di servizi sociali fra i vari Enti erogatori, i quali dovranno dotarsi di una Carta dei servizi offerti, pubblicizzandola.

E' vero che l'insieme della legge coordina ed esplicita una serie di provvedimenti che, a livello regionale e comunale, avevano anticipato la legge stessa; infatti, in Toscana, come già detto, la Lr. 72/97 aveva individuato già nei comuni i titolari delle competenze in materia e aveva rafforzato il processo programmatorio degli interventi e quello di integrazione delle prestazioni sociali con altre tipologie di prestazione e con l'insieme delle politiche che incidono sulla qualità della vita dei cittadini, abitazione, formazione, lavoro, ma la 328 ha il grosso pregio di rendere globale il sistema delle politiche sociali, così come il sistema sanitario o il sistema scolastico.

La riforma per essere efficace, comunque, deve trasformarsi da mero atto politico in uno strumento capace di rispondere alle esigenze concrete delle persone. Per questo necessita di notevoli capacità gestionali per funzionare sul territorio, ove si intrecciano problematiche cui spesso oggi le istituzioni non riescono a dar risposte adeguate, a causa della rigidità dei meccanismi burocratici, la scarsezza di finanziamenti, la mancanza di dialogo fra pubblica amministrazione e cittadini, l'assenza di sinergie fra pubblico e privato.

Deve effettivamente riuscire a tutelare tutti e, in particolare, i più deboli e migliorare la qualità dell'offerta favorendo la trasparenza degli atti, combattere violazioni e ritardi, avviando, con procedure più snelle, a un nuovo *Welfare* a livello europeo, rispondente ai bisogni di sempre e alle nuove richieste di benessere di tutela della salute, della qualità della vita.

Dall'osservatorio della difesa civica tali obiettivi non sembrano ad oggi stati raggiunti, e le numerose pratiche aperte formalmente ed informalmente sulle questioni dell'assistenza rilevano che siamo ancora lontani dallo standard ottimale previsto dalla 328, nonostante gli sforzi fatti in questi ultimi anni dagli Enti pubblici della nostra regione.

Spesso, di fronte alle richieste dei cittadini che si rivolgono angosciati all'Ufficio per dimissioni ospedaliere affrettate e carenza di posti letto nelle strutture riabilitative, per liste di attesa troppo lunghe nelle residenze assistenziali, o revoche di pensioni o di assegni di vita indipendente, sentite come immotivate, siamo costretti ad intervenire velocemente, magari telefonando ai vari Enti, esercitando quasi un compito di supplenza dei servizi assistenziali preposti.

4.7.1 *Gli anziani, i non autosufficienti e il ricovero in Rsa*

Una delle problematiche più sentite e dibattute dal nostro Ufficio è quella relativa agli anziani non autosufficienti a i quali spesso non si riescono a dare risposte efficaci e chiare da parte delle istituzioni. I cittadini infatti si rivolgono spesso al Difensore civico per lamentare la entità della quota sociale delle rette delle Residenze sanitarie assistenziali e la richiesta di contribuzione alle spese di ricovero considerate troppo onerose ed ingiuste.

Il problema della protezione sociale degli anziani è, in verità, particolarmente sentito nella nostra regione, ove il decremento demografico dovuto alla bassa natalità si somma all'invecchiamento della popolazione e all'aumento dei cosiddetti grandi anziani e in cui la famiglia, come tradizionale rete di supporto ai bisogni dei suoi membri, non riesce a fronteggiare più le pesanti funzioni assistenziali affidate soprattutto alla componente femminile, vuoi per l'aumento del tasso di occupazione delle donne, vuoi per le più frequenti crisi nei rapporti coniugali e, sebbene in Toscana si tenda ancora ad occuparsi in prima persona dei propri anziani e a mantenere con loro legami stretti di scambio economico e di cura, spesso non si riesce più a svolgere in modo adeguato i propri compiti, con oneri sopportabili.

Così, di fronte ad eventi destabilizzanti e a malattie invalidanti, a risorse economiche carenti, in assenza di una rete di servizi domiciliari efficiente sul territorio, è inevitabile la decisione del ricovero degli anziani in Rsa.

Il ricovero ha, purtroppo, gratuita sola quota sanitaria, che copre la metà della retta giornaliera. La definizione della quota sociale, a carico del ricoverato, viene stabilita non in base a criteri oggettivi legati alla personalizzazione dei bisogni dell'anziano, ma in base a regolamenti comunali che, su interpretazioni parziali di normative statali, impongono il pagamento della quota "alberghiera" ai ricoverati e ai loro familiari.

Esaminando la nostra normativa, possiamo dire che non esistono nel nostro paese né leggi nazionali, né leggi regionali che limitino il diritto della tutela della salute degli anziani, soprattutto i non autosufficienti.

Fino dalla emanazione della Carta Costituzionale l'art. 32 disponeva la tutela del diritto alla salute dei cittadini senza distinzioni di condizioni e secondo modalità tali da assicurare l'eguaglianza nei confronti del servizio. Con esso si riconosceva ad ogni cittadino la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di fronte alle prestazioni di natura sanitaria e assistenziale, alla cui erogazione furono chiamati le Regioni e gli Enti locali.

Anche più tardi, con la riforma sanitaria del '78, la L. 883, venne ribadito, tra le finalità del Servizio sanitario nazionale, la tutela della salute degli anziani, anche al fine di rimuovere le cause che potessero concorrere alla loro emarginazione. La normativa, nata nell'ottica di un coordinamento del servizio socio-sanitario, prevedeva le residenze protette per l'ospitalità dei soggetti non autosufficienti, cui sembrava scontato dovessero essere garantite tutte le prestazioni sanitarie ed assistenziali. Invece, qualche anno dopo, l'anziano non autosufficiente e il portatore di handicap non vennero più considerati come soggetti "malati", e venne trasferita la competenza nei loro confronti dal settore sanitario al settore sociale, con la conseguenza che le prestazioni dovute, residenziali o domiciliari, vennero demandate al servizio assistenziale.

Ne è scaturita la prassi ormai diffusa, da parte di soggetti pubblici e privati, della richiesta di partecipazione economica al servizio, ai ricoverati che, se non hanno redditi sufficienti devono contribuire con le rendite dei loro patrimoni (alloggi, terreni, risparmi). In caso di loro impossibilità di far fronte alle rette, la contribuzione viene richiesta ai loro congiunti, nonostante che autorevoli pareri abbiano nel tempo stabilito che nella normativa statale non esistono disposizioni che prevedano l'obbligo agli alimenti ed il concorso al costo dei servizi da parte dei parenti dei ricoverati, o che diano fondamento giuridico al potere di rivalsa degli Enti.

A norma dell'art. 438 del Codice civile, gli alimenti possono essere richiesti solo da chi versa in stato di bisogno o dal suo tutore , mentre la misura degli stessi, a norma dell'art. 441 può essere individuata solo dall'autorità giudiziaria, il che fa escludere che altri soggetti, siano essi privati o pubblici possano agire in sostituzione del titolare del diritto.

Secondo alcuni studiosi l'assistenza, come la salute, è un obbligo dello Stato e non può essere "scaricata" sulle famiglie, per cui potrebbero risultare viziati di illegittimità tutti quei regolamenti comunali contro i quali si rivolgono al nostro Ufficio tanti cittadini, parenti di assistiti non autosufficienti, cui i Comuni chiedono un contributo in base al reddito e al patrimonio, servendosi di uno strumento di calcolo giudicato per lo più oscuro e incomprensibile, il cosiddetto "redditometro" che, nei Comuni

della cintura fiorentina, ma anche altrove, è stato applicato non solo agli anziani, ma anche agli adulti disabili, così come a tutta un'altra serie di prestazioni assistenziali. Questa misura ha creato notevoli disagi e proteste, per le gravissime ripercussioni economiche e psicologiche che ingenera, in quanto spesso gli Enti minacciano di procedere a sospendere la quota a carico loro, o di rivalersi per la riscossione delle quote, sulla cartella esattoriale dei parenti tenuti all'assistenza.

E' pur vero che anche a livello nazionale dopo la L. 449/97 che, all'art. 59, dettava una serie di disposizioni in materia di assistenza, solidarietà sociale e sanità, veniva delegata al governo l'emanazione di due o più decreti legislativi per definire criteri di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate alle amministrazioni pubbliche, e che i criteri direttivi da considerare per determinare la situazione, vengono riconosciuti nel reddito e nel patrimonio del richiedente e dei familiari con lui conviventi ed è altrettanto vero che con il Dlgs 109/98 tali principi venivano ribaditi, con l'intento di uniformare sul territorio nazionale i criteri di partecipazione dei cittadini alla spesa per usufruire dei servizi sociali.

Con la riforma della sanità è stato però riaffermato il principio costituzionale del diritto alle cure sanitarie e il diritto degli anziani cronici ed inguaribili a gravare interamente sulla sanità, mentre il successivo Decreto 130/00 attuativo del 109, ha fissato per le categorie degli anziani non autosufficienti e per gli handicappati gravi il principio della considerazione del reddito del solo utente, per la definizione della quota di partecipazione alle prestazioni sociali.

Il decreto ha negato poi agli Enti locali la possibilità di avvalersi dell'art. 438 del Codice civile per imporre una quota di partecipazione ai familiari.

Nonostante questo, nelle istanze pervenuteci, riscontriamo che i Comuni, nei loro regolamenti, fanno riferimento ancora ad un nucleo familiare composto da tutti i soggetti tenuti agli alimenti a norma dell'art. 433 del Codice civile, negando ogni contribuzione, qualora la vasta rete di parenti ed affini interessata sia in grado di contribuire direttamente al pagamento, assumendo a volte, a nostro parere, atteggiamenti burocratici, sordi ad ogni protesta, che provocano risentimenti nei cittadini, i quali, per esempio a Firenze, si sono riuniti in associazione per i diritti dei non autosufficienti e, dopo innumerevoli tentativi di trovare con l'amministrazione una dignitosa soluzione al problema, si sono costituti in giudizio contro le delibere comunali che imponevano a tutti il "redditometro".

Il ricorso giurisdizionale è comunque una strada lunga e costosa, cui forse si potrebbe ovviare proprio riallacciandosi al primo articolo della 328/00 che, nel riproporre, come dicevamo, l'integrazione sociosanitaria come aspetto preliminare rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni, può

richiamare il sistema sanitario ai suoi compiti che sono quelli della cura della riabilitazione dei cronici dei disabili e degli handicappati.

A questo scopo a livello di amministrazione regionale si potrebbe, peraltro, con la prossima approvazione del Piano integrato sociale per il 2001, coordinare una politica solidale di interventi rivolti ai non autosufficienti, sollecitando gli Enti locali, gestori del settore socio-assistenziale, affinché vengano almeno applicati i criteri del Decreto 130/00 e, pur nel rispetto dell'introduzione dell'Isee, ci si potrebbe impegnare a trasferire quote di finanziamento molto consistenti ai programmi-obiettivo di tutela, nella prospettiva dell'alta integrazione socio-sanitaria, intesa come strumento fondamentale per assicurare risposte efficaci a questo e a tutti gli altri innumerevoli problemi delle persone anziane e dei disabili, in un quadro generale in cui l'intreccio di assistenza domiciliare, ricoveri in Rsa, creazione di centri diurni per anziani e disabili, programmi di inserimento lavorativo, formazione professionale, possa costituire la base di una rete di protezione sociale innovativa ed efficace.

Come Ufficio abbiamo fatto presente ripetutamente questa situazione di disagio e sottolineato che, da parte dei Comuni e delle Asl, soprattutto per gli anziani non autosufficienti, i malati mentali e gli handicappati gravi, sarebbe opportuno conteggiare la quota sociale sui redditi del solo ricoverato, all'interno di un quadro di parametri e riferimenti normativi omogenei a livello nazionale.

Spesso tuttavia ad una sensibilità dimostrata verbalmente, non fa riscontro una volontà precisa di cambiamento, una strategia capace di affrontare seriamente la questione, salvo nei casi di povertà estrema. Alla nostra richiesta si oppongono la scarsezza delle risorse finanziarie, i regolamenti comunali che si limitano per lo più a definire solo l'intervento economico dell'Ente e, in alcuni casi, si propone come alternativa al ricovero, il ricorso al servizio domiciliare, soprattutto per gli anziani, anche per ovviare alla istituzionalizzazione. Convinti come siamo che in Toscana le famiglie ricorrono al ricovero nelle residenze protette solo in casi gravi, di difficile gestione, riteniamo che, per il momento, i servizi domiciliari, così come sono strutturati, diano scarse risposte ai bisogni dei non autosufficienti.

Un nuovo impulso alle prestazioni di assistenza domiciliare e domiciliare integrata, anche in termini finanziari, ci sembra emerga dal nuovo Piano integrato sociale regionale, che prevede interventi per la permanenza a domicilio dei soggetti con disagio psicofisico in famiglia o in strutture comunitarie di tipo familiare, con particolare attenzione al sostegno alla persona in stato di bisogno e alla famiglia stessa, con la definizione di un modello più corrispondente alle necessità dei non autosufficienti, al cui

funzionamento sono chiamati a partecipare amministrazioni pubbliche, volontariato, operatori sanitari, cooperative ed imprese sociali.

4.7.2 Le barriere architettoniche

Nell'ambito della problematiche di cui sopra il Difensore civico è stato investito da istanze relative all'abbattimento delle barriere architettoniche. I tre casi più significativi riguardano:

1) L'ambulatorio specialistico di un'Azienda ospedaliera che effettua cure ortodontiche proprio a soggetti portatori di handicap e che paradossalmente è posto ad un piano ammezzato di un vecchio edificio al quale non arriva l'ascensore con la conseguenza che gli invalidi sono trasportati "a braccia" al piano. L'Azienda ha già informalmente assicurato che i lavori di ristrutturazione per l'adozione di un monta scale sono di prossima esecuzione. Pur comprendendo la limitatezza dei fondi a disposizione degli Enti pubblici per opere di ristrutturazione, colpisce comunque che non si sia provveduto ad organizzare il servizio altrove in attesa di effettuare i lavori (almeno da quanto riferito dall'istante all'Ufficio l'Azienda effettua in altri orari il servizio in ambulatori che non presentano problemi dal punto di vista delle barriere architettoniche);
2) La presenza di barriere architettoniche negli stabilimenti balneari di una nota località della costa. Ciò non tanto per quanto attiene all'accessibilità ai servizi, ma per quanto attiene la possibilità per un soggetto portatore di handicap di giungere al mare. Posto che la normativa nazionale vieta l'esecuzione di opere murarie negli ultimi cinque metri a distanza della battigia (riservati al passaggio delle persone e di eventuali mezzi delle forze dell'ordine o di soccorso), il Difensore civico ha interpellato la Capitaneria di Porto competente[5], che ha risposto molto celermente di avere presente la problematica e di essersi da sempre attivata per l'espletamento dei dovuti controlli, facendo tuttavia presente come purtroppo l'onere di adeguamento delle strutture ai sensi della L. 104/92

---

5 Va segnalato come la delega "a cascata" operata dal legislatore nazionale e regionale abbia fatto sì che la Capitaneria resti l'ufficio competente. Infatti il Dpr 616/'77 nel 1996 si è provveduto ad identificare con Dm le zone di mare costiere soggette al controllo esclusivo dello Stato (per motivi di interesse strategico per la difesa nazionale o per importanza economico commerciale) e quelle sulle quali la competenza era regionale. Non appena le zone costiere sono state sottoposte al controllo del demanio regionale la Regione ha tuttavia delegato le funzioni di controllo e di gestione del demanio regionale ai comuni costieri. Questi ultimi, non disponendo delle risorse tecniche necessarie a svolgere le funzioni di sorveglianza costiera hanno tuttavia stipulato una convenzione con le Capitanerie. Così, paradossalmente, da un punto di vista sostanziale niente è cambiato.

abbia subito numerosi rinvii normativi. La Capitaneria ha assicurato di dare la piena attenzione all'eventuale repressione di situazioni non a norma, anche se – allo stato attuale – eventuali pronunce di decadenza della concessione sono di competenza del Comune.

3) Barriere architettoniche nelle stazioni. In particolare l'Ufficio ha evidenziato il caso della stazione di Rignano sull'Arno, dove dal lato del paese abbiamo la presenza di un ascensore che non ha mai funzionato, mentre dal lato binari abbiamo due scale, delle quali la scala di accesso ad uno dei binari è almeno a norma di sicurezza (scalini arrotondati), l'altra è addirittura in cemento con scalini con taglio "a vivo". Ancora nessuna risposta è pervenuta in merito dall'Ente Fs e certo purtroppo la situazione segnalata non è l'unica nelle stazioni dei piccoli centri urbani.

4.7.3 Assistenza a favore degli immigrati extracomunitari

L'anno 2000 è stato il primo nel quale può dirsi che la nuova normativa organica sull'immigrazione – la L. 40/98, trasfusa nel Testo Unico di cui al Dlgs 286/98, ed il relativo regolamento d'esecuzione di cui al Dpr 394/99 – abbia iniziato ad essere applicata "a regime". Si tratta, come sottolineato anche nelle precedenti relazioni annuali sull'attività di questo ufficio, di una disciplina che tocca tendenzialmente tutti gli aspetti della condizione dello straniero in Italia, e che pone gli strumenti – o almeno ne prevede la creazione – di un'analisi preventiva e periodica del fenomeno migratorio verso il nostro paese. Si pensi alla emanazione, prevista dall'art. 3 della L. 40/98, del Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, di efficacia triennale che, compiendo un'analisi della situazione immigratoria concreta e presente all'interno del paese, costituisce il presupposto sul quale il Governo – ai sensi del comma 4 art. 3 della legge citata – si basa per emanare, anno per anno, il c. d. "decreto flussi", ossia la definizione annuale delle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro, e per consentire il lavoro ai titolari ad altro titolo di permesso d soggiorno, sempre nell'ambito delle quote medesime.

Ad oggi, il decreto flussi per l'anno 2001, registrato dalla Corte dei Conti, è in fase di pubblicazione, e ne è prevista l'entrata in vigore il giorno successivo ad essa. L'ingresso per lavoro sarà consentito a complessivamente 83.000 cittadini extracomunitari (operando una distinzione tra lavoro stagionale vero e proprio e lavoro a tempo indeterminato e determinato a carattere non stagionale), con riserva a favore di coloro che provengono da Paesi coi quali il nostro ha stipulato - o potrà sottoscrivere nell'anno di riferimento - accordi di cooperazione e di regolamentazione dei flussi e delle procedure di riammissione.

Può dirsi che la programmazione annuale dei flussi d'ingresso sia il punto fondamentale della politica migratoria dei paesi verso i quali il fenomeno si verifica. Che l'attuazione della programmazione non sia semplice, è dimostrato dal sostanziale fallimento nell'applicare in concreto i tentativi fatti in passato dal legislatore (basti pensare alle "liste speciali" di collocamento per i lavoratori extracomunitari – mai attuate – ed alla verifica della "indisponibilità" di lavoratori italiani e comunitari ad accettare le offerte di lavoro quale presupposto per l'instaurazione del relativo rapporto, previsti dalla L. 943/86, prima esperienza normativa sull'immigrazione), soprattutto per l'evidente contraddizione tra il prevedere nuovi ingressi e la circostanza della presenza sul territorio di migliaia di lavoratori in nero, che, in passato, hanno "assorbito" totalmente la domanda di ingresso, trasformando la programmazione in una sostanziale sanatoria. Tuttavia la programmazione è il necessario punto di partenza non solo per l'ingresso, ma per garantire agli immigrati quella rete di servizi che consentono una migliore qualità della vita. Essa costituisce il nodo fondamentale della politica migratoria, proprio per la sua necessarietà e, allo stresso tempo, la sostanziale inattuabilità.

Ci è sembrato doveroso effettuare un cenno al sistema della programmazione dei flussi migratori perché la sua applicazione pratica non riguarda solo, come accennato, i nuovi ingressi, ma anche coloro i quali sono già sul territorio ad altro titolo, nei casi che la normativa consenta loro di prestare attività lavorativa. Aver presente il sistema delineato dalla nostra normativa è ancora più determinante se si pensa che il nostro paese è l'unico dello spazio Shengen a non aver ancora "chiuso le frontiere", ossia l'unico che preveda la possibilità concreta ed attuale di ingressi con visto "di lunga durata".

Un punto importante della nuova disciplina è stato l'aver introdotto – per la prima volta – l'istituto dell'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro. Tale ingresso presuppone la figura del c. d. "sponsor", ossia un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante che si faccia garante (in termini di alloggio, sostentamento e assistenza sanitaria) dello straniero del quale fa richiesta nominativa: se sussistono gli altri requisiti per l'ingresso, la questura della provincia di residenza del garante, nell'ambito delle quote di cui al decreto flussi (la domanda va presentata infatti entro sessanta giorni dalla pubblicazione del relativo decreto) concede l'autorizzazione all'ingresso, che costituisce titolo per il rilascio del visto.

Un punto di impegno delle amministrazioni coinvolte nella applicazione della nuova normativa, è stato il favorire, nello spirito della legge stessa, il diritto all'unità familiare, mediante l'applicazione dell'istituto del ricongiungimento. Il meccanismo procedurale, che in passato doveva essere gestito soltanto a livello centrale essendo il Ministro dell'Interno competente

a rilasciare il nulla osta sulle domande presentate presso tutte le questure del territorio, con la nuova disciplina organica si è definitivamente semplificato, ove si è istituita – come le circolari precedenti al testo unico avevano anticipato – la competenza esclusiva delle questure del luogo di residenza del richiedente il ricongiungimento al rilascio del nulla osta. In sintesi, con tale provvedimento il Questore attesta l'avvenuto accertamento della sussistenza, in capo al richiedente, dei requisiti previsti per la richiesta di ricongiungimento. Il provvedimento viene spedito a cura dell'interessato presso la rappresentanza diplomatica competente al rilascio del visto d'ingresso, ove la cancelleria consolare accerta la sussistenza del vincolo di parentela tra il richiedente ed il ricongiungendo. Tale accertamento non è sempre agevole, basti pensare al caso dei cittadini somali. La verifica della sussistenza della parentela non è quasi mai possibile coi mezzi ordinari, data l'accertata inesistenza od inidoneità della documentazione anagrafica, e questa motivazione è spessissimo alla base del diniego del visto. Di tale diniego questo Ufficio ha chiesto il riesame, spesso ottenendo che gli interessati effettuassero ulteriori colloqui presso l'autorità consolare al fine di accertare il vincolo. Ciò soprattutto in presenza di richieste di ricongiungimento a favore di minori. Nei casi di richiesta di ricongiungimento a favore del o della coniuge, è stata la stessa rappresentanza diplomatica di Nairobi (preposta al rilascio del visto per i cittadini somali) ad indicare come unica soluzione alla inidoneità della documentazione prodotta a comprovare il vicolo matrimoniale, il contrarre un nuovo matrimonio. Infine, è dell'11 aprile 2001 la circolare del Ministero dell'Interno che dà notizia dell'avvio, da parte del Ministero degli Affari Esteri in collaborazione con l'Oim (Organizzazione internazionale migrazioni) di un progetto finalizzato – tramite ad es. l'esecuzione dell'esame del Dna per accertare il rapporto di filiazione – a render possibile il rilascio dei visti d'ingresso per ricongiungimento familiare in favore dei congiunti di cittadini somali regolarmente soggiornanti in Italia, ove il Ministero degli Esteri ha deciso di estendere la nuova procedura anche alle istanze di rilascio di visto già rigettate, per carenza di documentazione, nell'ultimo triennio.

Per concludere, si dà conto dell'esito positivo delle ultime regolarizzazioni ex Dpcm del 16.10.98, le domande delle quali erano ancora in attesa di revoca delle espulsioni amministrative pregresse, dopo che il Governo aveva diramato circolari che avevano consentito di presentare istanza di revoca anche non contestuale – ossia successiva – alla domanda di sanatoria. Questo Ufficio si è fatto tramite della presentazione delle istanze di revoca anche a prefetture fuori regione che, in assenza di motivi ostativi e in caso di parere favorevole delle questure toscane, le hanno accolte.

4.8 La specificità delle situazioni soggettive

Le problematiche relative ai settori che più caratterizzano l'attività dell'Ufficio, trovano fondamento nelle istanze e nei quesiti che i cittadini pongono al Difensore civico. Anche le considerazioni e le riflessioni più generali hanno questo diretto aggancio con le situazioni concrete degli utenti, che restano il dato peculiare dell'azione di tutela.

Sarebbe impensabile elencare tutti i casi che giungono all'Ufficio. E' difficile anche "tipicizzare" gli interventi, forse impossibile, davanti alla crescente "personalizzazione" e specificità dei bisogni. Ogni caso rappresenta infatti una storia a sé, che non può essere racchiusa in modelli o criteri univoci. Da qui anche il limite delle rappresentazioni statistiche, che comunque richiedono nuovi impegni e possibilità di approfondimento e di ricerca, soprattutto in termini di informazioni da acquisire nella fase preliminare delle singole istruttorie.

Su questo terreno si colloca la stessa collaborazione con i Difensori civici locali, lo sforzo di spingere avanti l'elaborazione congiunta di parametri e sistemi di valutazione, ma anche di categorie, tipologie, aree di provenienza, ecc. Gli strumenti informatici offrono certamente un supporto destinato a cogliere in misura maggiore il quadro delle posizioni soggettive, per offrire una adeguata percezione dei livelli e degli *standard* di tutela.

Nuovi strumenti e capacità di indagine si impongono dunque, di pari passo con una maggiore autonomia funzionale e organizzativa ed i crescenti livelli di specializzazione richiesti all'Ufficio. Al di là dei diritti soggettivi e degli interessi in gioco nei molteplici settori di intervento, prevalgono comunque sia l'intreccio che si va determinando fra le competenze dei diversi centri amministrativi - statali, regionali e locali - attorno ad una medesima controversia, sia le difficoltà di relazione fra i diversi soggetti istituzionali nel corso di procedure chiamate a misurarsi sempre più con la specificità delle situazioni soggettive.

I casi che seguono, ancorché indicativi dei molteplici settori che impegnano l'Ufficio, sono in qualche modo emblematici di questa realtà. Accanto a storiche arretratezze, alle disfunzioni di sempre, si affacciano nuove sensibilità e aspettative che si intrecciano con lo sforzo di un processo di ammodernamento difficile e tormentato.

Questa evoluzione, che chiama anche la difesa civica ad innovare strumenti e criteri di indagine e di interpretazione, pone in rilievo la specificità e insieme l'ampiezza delle problematiche, il ruolo decisivo che l'informazione va assumendo nel determinare la "qualità" del rapporto dei cittadini con l'amministrazione pubblica.

4.8.1 Pubblico impiego: dispensa e riammissione.

La materia del pubblico impiego presenta molteplici situazioni soggettive caratterizzate anche da rilevanti complessità. La materia è sottratta in varie realtà regionali e locali alla competenza del Difensore civico, in Toscana invece la Lr. 4/94 ha incluso anche questo settore fra le funzioni del Difensore civico.

In molti casi prevalgono gli aspetti sindacali, in genere di difficile approccio, se non in via di interventi conciliativi, diretti ad una tutela parziale o totale del provvedimento. Un settore, quello del pubblico impiego, che comunque registra di solito una "chiusura" da parte delle amministrazioni interessate.

La questione della riassunzione del dipendente pubblico, dispensato dal servizio per inidoneità fisica, deve essere infatti esaminata con attenzione. Per ciò che riguarda la prospettiva del diritto, va detto che non risulta possibile la sua riammissione, quand'anche quella medesima infermità, che ne ha cagionato la dispensa, abbia pienamente a risolversi nel ricupero dell'efficienza fisica e lavorativa. E' l'opinione concorde di una giurisprudenza relativamente recente – *Tar Lazio, sez. 1ª, 23 novembre 1983 n. 1108 e 19 marzo 1985 n. 370; Cons. St. IV, 3 dicembre 1986 n. 814* – la quale trova una più lontana conferma in *Cons. St. VI, 19 febbraio 1965 n. 91 e 2 luglio 1965 n. 510.*

Pure innanzi a tale univoco orientamento, la prassi di alcune amministrazioni prescinde affatto dal vincolo che il giudizio di permanente inidoneità costituisce ai fini della riammissione in servizio. Difatti, si è riscontrato, per istanza ricevuta, che non è infrequente l'avvio di un procedimento con cui, accertata la cessazione della causa ostativa – dal punto di vista delle stesse amministrazioni – si prepara la riammissione in servizio, nel senso, cioè, di subordinarla, solo in via di forma, alle conclusioni dell'organo centrale.

Di là da un'impropria retorica, e rimanendo sul piano fattuale, c'è da chiedersi se – e come – si possa tutelare chi, non avendo probabilmente una fonte alternativa di reddito, ripresa l'idoneità fisica, reinseritosi a fatica nella logica, nell'ottica e nei tempi della quotidianità, per un errore nella fase istruttoria, si vede respingere, come è accaduto ad un assistito dall'Ufficio, l'istanza di riammissione.

In questo caso, il dipendente pubblico ha presentato all'amministrazione una richiesta intesa ad ottenere la riammissione in servizio, anche se la competente U.O. di Medicina Legale s'era espressa, in seguito a visita, dichiarandolo "inabile in modo permanente assoluto a qualsiasi proficuo lavoro".

Si è rilevato che tale formula pone obiettivamente il fianco alla critica sul piano della deontologia professionale, ma anche ed in specie su quello dell'attendibilità stessa, perlomeno a livello di interpretazione costituzionale (*cfr.* G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova 1994, pag. 56; e, per una visione più ampia, il concetto di *Selbstverständnis*, nella dottrina tedesca).

Fra l'altro, il medesimo giudizio è stato adottato dall'apposita Commissione, la quale si era già espressa per la temporanea non idoneità, con l'unica eccezione, stavolta, della presenza di uno psicologo; fatto, questo, che induce a dubitare circa il rispetto delle norme procedimentali previste per la fattispecie.

Non di meno, in ordine al caso concreto, sopra l'inabilità assoluta e permanente pesa – ed è ragionevole – il sospetto di un accertamento non troppo ortodosso; il che è deducibile dal troppo breve intervallo fra i due distinti giudizi dei quali s'è dato atto.

Di là dalla sua specificità, la vicenda pone un interrogativo innanzi alla cui soluzione, sul piano istituzionale, non ci si può sottrarre. Si può accreditare, reiteratamente, il procedimento relativo all'istanza di riammissione in servizio del dipendente pubblico dispensato per inidoneità fisica? E, ancora, rientrando l'idoneità, si può respingere la medesima riammissione, sulla scorta di un orientamento giurisprudenziale ormai datato, che non considera la profonda e rapida evoluzione subita anche dai processi e dalle esigenze del lavoro in ambito pubblico?

L'argomentazione a sostegno dell'illegittimità della riammissione sta, secondo la giurisprudenza sopra indicata, nella *tassatività* dei casi elencati nell'art. 132 del Dpr. 10 gennaio 1957 n. 3; sicché, per esclusione, l'impiegato dispensato per infermità non può " rientrare in servizio ".

Mantenendo questa linea ermeneutica, innanzi ad una richiesta di riammissione, in seguito a risoluzione dell'infermità, bisogna rispondere rigettando l'istanza, rilevando il vincolo normativo.

Se, invece, come è accaduto al dipendente assistito dall'Ufficio, l'Amministrazione produce una serie di atti preparatori, per così dire, sino a richiedere una visita medico-collegiale "al fine di accertare l'idoneità dello stesso al servizio, [...] in considerazione del fatto che l'eventuale riammissione non può prescindere dall'accertamento dell'idoneità fisica all'impiego, previa rimozione del giudizio di permanente e assoluta inabilità", evidentemente si orienta all'opposto rispetto alla giurisprudenza ricordata.

Tanto più, nel caso di specie, in cui si è perfino affacciato un contrasto procedurale con la competente U.O. di Medicina Legale che, esaminati gli atti, acquisita la documentazione sanitaria, visitato il dipendente in questione, ha formulato il giudizio di "idoneità" per i compiti suoi propri,

prescrivendo "una riammissione a titolo precauzionale di un anno, trascorso il quale potrà essere espresso un giudizio definitivo". L'istanza *de qua*, infine, è stata respinta.

Esponendo compiutamente il caso, l'Ufficio ha scritto al Ministro di competenza, osservando che se, come precisato nella deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti, relativa ad un caso analogo e riportata nella circolare ministeriale – Ministero della Pubblica Istruzione – n. 307 del 15 ottobre, l'art. 132 del Dpr. 10 gennaio 1957 n. 3, contemplando tassativamente i casi per la riammissione dell'impiegato civile dello Stato, non può essere applicato all'impiegato dispensato per infermità, alcuna *ratio* giustifica l'eventualità " di riammissione " postulata dall'Amministrazione innanzi alla quale si è intervenuti in prima cura.

In ipso, lo stesso Ministro è stato invitato a riconsiderare il caso, provvedendo sul piano istituzionale; specie a stima delle recenti trasformazioni dell'ordinamento pubblico e dei nuovi spazi che vanno occupando i progetti di ammodernamento complessivo del sistema

4.8.2 Il lavoro e i diritti di un immigrato

In materia di immigrazione appare sempre più evidente la necessità di passare da una tormentata fase di emergenze ad una situazione di stabilità, attraverso una effettiva programmazione dei flussi e dei fabbisogni in rapporto al mondo produttivo e dei servizi.

A fronte del rigore pienamente legittimo sull'osservanza delle disposizioni e degli indirizzi perseguiti in materia, appare sempre più incomprensibile che siano messi in discussione principi e criteri ormai affermati nei confronti dell'immigrazione regolarizzata. Il che certamente non favorisce quella stabilità e quei processi di integrazione che rappresentano una sfida anche per tutte le amministrazioni pubbliche, sia a livello centrale che locale.

La vicenda di un cittadino extracomunitario, munito di regolare permesso di soggiorno e interessato ad una procedura di assunzione presso un Comune, ha assunto perciò un carattere emblematico a livello dello stesso Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome che vivono quotidianamente questo lavoro "di frontiera", nella consapevolezza di un impegno che a pieno titolo si inserisce fra gli interessi più generali del Paese.

Quale Segretario del Coordinamento nazionale, il Difensore civico della Toscana ha interessato immediatamente il Ministero della Funzione Pubblica su questo caso, la cui evidenza non richiede particolari illustrazioni. Risultato primo in una apposita graduatoria di selezione ad un posto di giardiniere (liv.B1 ex 4° liv.) alla quale, su richiesta dello stesso Comune, era

stato avviato dal competente Ufficio di collocamento, questo cittadino si era visto sospendere i termini del procedimento di assunzione da parte del Comune interessato che, con un brusco *dietro front* rispetto a scelte legittimamente assunte e per di più operative, sollevava davanti all'amministrazione centrale il problema della "derogabilità" rispetto al requisito della cittadinanza italiana.

Al di là della natura delle prestazioni lavorative richieste, che potrebbero essere comunque definite "esterne" alla macchina comunale, il Coordinamento dei Difensori civici regionali ha segnalato non solo l'insostenibilità di una posizione in stridente contrasto con la certezza e il riconoscimento di un diritto indiscutibile, ma il permanere di resistenze che rischiano di alimentare ambiguità e contraddizioni in un settore di crescente rilievo, in contrapposizione con la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Di fronte ad un tema di così vaste implicazioni per il futuro del paese non è infatti tollerabile che da parte di amministrazioni pubbliche siano avanzate posizioni discriminatorie e comunque resistenze ad una evoluzione che l'ordinamento italiano ha registrato in materia di tutela delle posizione soggettive di cui risultino titolari gli extracomunitari regolarmente autorizzati al lavoro subordinato.

Merita dare atto in questa sede della adesione immediatamente espressa dal Ministero competente su una vicenda per la quale la difesa civica regionale non poteva assolutamente accettare una palese violazione di diritti e principi inoppugnabili.

Questo indirizzo della Difesa civica regionale ha trovato comunque pieno accoglimento nella chiara sentenza del Tribunale amministrativo della Liguria (sentenza n.399 del 13 aprile) con la quale si riconosce al cittadino straniero parità di trattamento e piena uguaglianza diritti rispetto ai lavoratori italiani, al punto che la preclusione fondata sul possesso della cittadinanza risulta ingiustificata.

4.8.3 Diritto allo studio universitario

Anche l'anno 2000 ha visto un considerevole numero di studenti rivolgersi al Difensore civico regionale per questioni inerenti il diritto allo studio universitario, sia a causa di esclusione dalle graduatorie per le borse di studio e posto alloggio, sia per problematiche di genere diverso. Indipendentemente dall'esito delle pratiche, non sempre favorevole per gli studenti, va dato conto alle Aziende diritto allo studio universitario di avere sempre preso in considerazione quanto rappresentato dal Difensore civico, anche se non sempre è stato possibile accogliere le richieste dell'Ufficio, in presenza di normative, anche nazionali, molto rigide.

Un esempio fra tutti è il caso di uno studente che, fuori dei termini stabiliti, ha inviato all'Azienda regionale per il diritto allo studio competente per il proprio Ateneo la documentazione richiesta per l'assegnazione di borsa di studio e alloggio universitario.

In particolare, l'interessato, in prossimità della scadenza, si è trovato, per malattia debitamente certificata, nella condizione di non riuscire a provvedere alla compilazione dei dati sul reddito prodotto dal nucleo familiare di appartenenza, anche per l'assenza, nella circostanza, dei suoi genitori, unici membri occupati e in rapporto col fisco.

Reperiti gli elementi richiesti dalla specifica normativa, necessari a determinare il diritto ai benefici e ai vantaggi previsti, lo studente si è recato all'ufficio postale più prossimo alla residenza, facendo fede il timbro, per spedire, con raccomandata a.r., la domanda di partecipazione al concorso. Chiusi gli sportelli, per turno di pulizia, ciò gli è stato impossibile. Inoltrata, comunque, il giorno successivo, la domanda non è stata accolta, perché pervenuta oltre data.

Per risolvere il suo caso, l'Ufficio si è rivolto al presidente dell'Azienda per il diritto allo studio, proponendogli una disamina che non si fondasse sul rigore normativo e che, date le premesse, potesse chiudersi con una soluzione in certo modo equitativa.

Si è osservato che, pur nella obiettiva esigenza di attenersi alla disciplina, specie per ciò che attiene direttamente all'organizzazione del concorso, ovvero agli aspetti fondanti della sua procedura, su un piano strettamente giuridico, contrapponendosi interessi distinti e ragioni parimenti fondate, una riapertura dei termini per la domanda, data anche la sovranità del C.d.A., sarebbe stata una misura di giustizia, e, ad ogni modo, non avrebbe riguardato il singolo; giusto nella importante materia del diritto allo studio, avrebbe prodotto, anzi, il risultato di un novero più ampio di candidati. Peraltro, lo studente in questione, a motivo della infelice ventura, avrebbe perso l'opportunità di avvalersi dell'assistenza e del favore che la Repubblica riserva ai meritevoli.

Il presidente dell'Azienda per il diritto allo studio universitario ha comunicato la prospettata riapertura dei termini. Il caso è stato dunque risolto, grazie ad un intervento di mediazione, che è valso ad ottenere un obiettivo stabilito in Costituzione, a conferma che la difesa civica opera in concreto nella dell'incontro fra persona e Stato.

4.8.4 Problematiche di edilizia popolare e di alloggi

Al Difensore civico pervengono, non solo dal capoluogo ma da tutta la regione, molte istanze relative sia alle modalità di gestione da parte dell'Ater e dei Comuni del patrimonio immobiliare (manutenzione, riscatto degli

alloggi, canoni di locazione), sia a soggetti che non riescono ad ottenere un alloggio popolare. Tali problematiche necessitano del raccordo con la rete di difesa civica territoriale (quando è presente un difensore civico nel Comune interessato), con gli Ater e con il competente servizio presso il Dipartimento regionale al quale si dà conto dell'estrema attenzione alle segnalazioni dell'ufficio.

Talora è necessario coinvolgere anche i servizi di Assistenza sociale, per segnalare situazioni di particolare difficoltà e per raccordarsi nelle possibili forme di assistenza. In questi casi, infatti, la difficoltà maggiore è garantire al cittadino un intervento efficace, ma soprattutto offrire strumenti concreti e specifici di assistenza.

Rimandando alle precedenti relazioni per l'illustrazione dettagliata delle problematiche più rilevanti, che si presentano invariate nelle diverse situazioni, si ricorda come sono diffuse soprattutto le segnalazioni di degrado del patrimonio immobiliare pubblico, con la difficoltà di individuare il proprietario dell'immobile (spesso l'immobile è di proprietà statale, ma gestito dall'Ater o dal Comune) e poi di avere certezze in merito ai tempi e alle modalità di esecuzione dell'intervento, sia a causa delle procedure necessarie per l'adozione dei provvedimenti, sia per la vetustà degli immobili che per la scarsezza dei fondi a disposizione.

In questo contesto va ricordato che ancora non è stata data attuazione alla normativa regionale che discriminava le competenze fra Ater e Comuni trasferendo a questi ultimi la gestione di tutto il patrimonio immobiliare sul proprio territorio e sciogliendo gli Ater.

Significativo il caso di una famiglia della Provincia di Firenze, che da 15 anni vive in un alloggio popolare, che presenta condizioni di non abitabilità; infatti, la camera matrimoniale, ma anche altre stanze, sono gravemente danneggiate dall'umidità.

Inutili sono state le richieste dell'istante al Comune di provvedere con lavori *ad hoc*, oppure con un nuovo alloggio. Su sollecito del Difensore civico gli uffici comunali si sono attivati per una rapida soluzione del problema.

4.8.5 Volontariato: problematiche in ordine alle assicurazioni dei cittadini italiani operanti all'estero.

Troppo spesso il cittadino avverte la distanza dello Stato, quando non si sente tutelato, ed anzi s'avvede che non gli è assicurata una giustizia efficace, pronta, compensativa, tangibile.

Un caso che ha visto l'impegno dell'Ufficio, ancora sul versante – *lato sensu* – della conciliazione, e che, per la sua particolarità, anche in assenza del Difensore civico nazionale, è certamente fra i più importanti, riguarda la

richiesta d'indennizzo, ad un Ministero, per un infortunio subito da un volontario durante una missione umanitaria all'estero.

In particolare, almeno per la ricostruzione che gli atti hanno consentito, prima della partenza del contingente italiano, il Ministero ha provveduto soltanto ad una parziale copertura assicurativa dei volontari aderenti; cioè nel caso di invalidità permanente di grado superiore al 5% della totale.

Peraltro, dall'esame della polizza, è stato possibile rilevare come, anche su un piano strettamente civilistico, vi siano state alcune anomalie ove si è prescritta una deroga, non meglio definita, senza il richiamo alle disposizioni che si è inteso escludere dal contratto, nonostante l'inderogabilità di precise norme di tutela, stabilita per legge e ripresa per il tramite di provvedimenti sottordinati.

Prescindendo dal problema formale che, ad ogni buon conto, non solleva il Ministero da responsabilità, nel caso di specie l'Ufficio si è trovato di fronte alle lungaggini, agli accertamenti medico-legali e all'esigenza, dell'istante, di ricevere il giusto indennizzo per un danno certificato già nella prima fase di soccorso dopo l'incidente.

L'Ufficio si è attivato immediatamente, seguendo da vicino l'*iter* avviato con la compagnia assicuratrice. Dopo una valutazione di carattere pragmatico, l'intervento si è tradotto in una serie di contatti per verificare lo stato della pratica, presso l'agenzia locale della assicurazione a cui la sede centrale ha trasmesso il fascicolo.

C'è stata, dunque, un'assistenza forse oltre la competenza propria del Difensore civico, per due ordini di motivi. Da una parte, infatti, è coinvolta un'amministrazione centrale, la quale, per ragioni funzionali, sarà investita della definizione della pratica che sembra imminente; dall'altra, invece, il mero rapporto dell'infortunato con la compagnia privata, parrebbe configurare, in certa misura, un'ipotesi di estraneità della tutela civica.

Invero, però, è parso utile e pertinente fornire all'istante la più aperta consulenza e stabilire un canale di contatto con la parte in causa, di modo che, nelle perizie e nelle deduzioni di parte, non si creassero, di fatto, delle condizioni tali da ledere i diritti della vittima. Al riguardo, l'Ufficio è riuscito ad ottenere delle garanzie circa la regolarità del procedimento, anche ad evitare all'istante eventuali azioni giudiziarie.

Nondimeno, trattandosi di un problema più generale, per via dei numerosi infortuni di cui si è avuta notizia certa, sarà inoltrata apposita richiesta al Ministero, perché lo stesso Ministro disponga i necessari accertamenti e risponda alle richieste di indennizzo, con la sollecitudine dovuta a chi volontariamente ha messo la sua persona e la sua professionalità al servizio di una missione dello Stato.

4.8.6 L'assistenza ai detenuti

Continuano a rivolgersi al Difensore civico i detenuti del carcere di Sollicciano di Firenze. I problemi lamentati non si discostano molto da quelli degli anni precedenti, in particolare la mancanza di uno spazio minimo vitale all'interno della struttura carceraria.

La domanda più comune è come possa attuarsi il diritto alla *privacy* in carcere. Naturalmente il Difensore civico non può che rispondere che oggi garantire tale diritto è impossibile considerati i numeri della detenzione. Il problema del sovraffollamento è comune a tutti gli Stati del mondo e in Italia quasi un carcere su due si trova in una situazione critica e, in alcuni casi inaccettabile, come evidenziato dal Comitato Europeo per la prevenzione della tortura in seguito alle sue inchieste.

Per tale motivo il Difensore civico insiste nei suoi contatti con gli istituti di pena sull'applicazione del nuovo regolamento di esecuzione che contiene anche norme di tutela della *privacy*, come ad esempio l'introduzione della doccia quotidiana in cella. Il regolamento contiene importanti innovazioni che una volta realizzate contribuiranno a migliorare la qualità della vita nelle carceri.

In questo senso si è mosso infatti l'Ufficio di fronte all'istanza di un gruppo di detenuti i quali denunciavano alcune gravi carenze di carattere igienico-sanitario. Uno dei punti segnalati riguardava appunto l'uso delle docce, l'esistenza di quattro docce, due soltanto funzionanti, per settanta persone.

Altro aspetto in discussione l'igiene e la pulizia dei locali, muffe sui muri, cumuli di rifiuti, presenza di insetti e animali nelle celle. Sono stati chiesti chiarimenti al Direttore del carcere sulla effettiva situazione dell'istituto e sui programmi dell'amministrazione penitenziaria in proposito, anche alla luce delle nuove competenze attribuite alle Regioni in materia di medicina penitenziaria, tra cui quella preventiva.

La Direzione del carcere è stata invitata ad attivare i lavori di adeguamento, proprio per evitare che le norme contenute nel nuovo regolamento rimangano lettera morta. E' stata informata anche la Asl di competenza. Un primo rapido riscontro è pervenuto dalla Direzione del carcere che ha inviato una nota di risposta in cui spiega quali interventi stanno per essere attivati all'interno dell'Istituto penitenziario, al fine di rendere effettive le innovazioni introdotte dal regolamento. La Direzione fa presente come non sia facile superare la difficile situazione in cui versa l'istituto, ma l'Ufficio non può non rimarcare che le difficoltà non possono costituire un freno per le necessarie riforme.

4.8.7 Danni alle colture da fauna selvatica.

La Lr. 3/94, all'art. 47 prevede il parziale risarcimento e la prevenzione dei danni all'agricoltura dalla fauna selvatica.

L'Ufficio è intervenuto a seguito dell'istanza, che ci è stata presentata da un cittadino per danni da selvaggina alle colture agricole di sua proprietà.

I danni causati da fauna selvatica alle produzioni agricole costituiscono una causa di conflitto fra mondo agricolo e venatorio e la stima della perdita di raccolto, in seguito a danni causati nelle zone dove soprattutto sono diffusi gli ungulati selvatici, è un'operazione complessa.

La stima deve essere un'approssimazione più vicina possibile alla realtà; in caso di danni molto ingenti i metodi di valutazione di essi sono molto laboriosi.

Nel caso specifico, l'istante lamentava che la stima dei danni, effettuata dai tecnici della Provincia e dell'A.T.C., fosse di gran lunga inferiore a quanto da lui richiesto.

L'intervento del Difensore civico è servito a mediare tra i soggetti al fine di risolvere la questione in via stragiudiziale ed ha avuto successo.

4.8.8 Contributi comunitari alle piccole imprese

Un caso ha riguardato la revoca di un contributo regionale ad un piccola impresa per un progetto rientrante in un programma di iniziativa comunitaria. L'istante ritenendo di aver subito ingiustamente il provvedimento di revoca si è infatti rivolto al Difensore civico per presentare il caso.

Mentre infatti il contributo gli veniva revocato con la motivazione fondamentale che egli non aveva rispettato quanto previsto nella convenzione firmata con regione Toscana, e cioè l'obbligo di presentare il prodotto finito entro i termini stabiliti, l'istante invocava l'illegittimità di un tale provvedimento, asserendo che non gli era mai stata data la possibilità concreta di presentare il suo prodotto, che asseriva essere già pronto. Egli sosteneva che, ingiustamente, e senza previa contestazione degli addebiti, così come previsto in convenzione, gli era stata notificata la revoca, e non gli erano state corrisposte le spese sostenute.

Ad una attenta analisi dell'intera questione emergeva la constatazione di una serie di equivoci che avevano portato ad errori ed imprecisioni da entrambe le parti; per tale motivo il Difensore civico ha ritenuto opportuno procedere ad un confronto tra le parti e tentare una conciliazione.

La mediazione è parsa infatti l'unica via per condurre l'amministrazione a ripensare un provvedimento così drastico, assunto a fronte di un

comportamento non del tutto legittimo, ma senza dubbio affrettatamente, una via più rapida e meno dispendiosa del formale ricorso al Tar.

Il sistema si è rivelato efficace e piuttosto soddisfacente; l'incontro ha infatti portato ad una sospensione del provvedimento di revoca, nonché, in seguito, alla possibilità per l'imprenditore di mostrare il prodotto, alla cui verifica è stato quindi condizionata la concessione del contributo, contributo in seguito concesso, con piena soddisfazione dell'istante.

4.8.9 Commercio: una norma ambigua.

Fra le numerose pratiche relative al commercio, soprattutto in materia di fiere e mercati, ci limitiamo a segnalare il seguente caso per la sua particolare complessità.

Nonostante l'unitarietà dell'apparato normativo, spesso il giurista si trova di fronte a lacune *intrasistematiche* o *extrasistematiche*. Il Difensore civico, all'occorrenza, per le proprie competenze, propone delle soluzioni che, a vario titolo, si pongono nella direzione del *superamento*. Ciò significa che la complessità della realtà e, per quanto ci riguarda, l'architettura del rapporto pubblico-privato, impongono, in certo senso, un confronto costante con la cd. *giusta norma*, di guisa che il suo destinatario, ove possibile, non abbia a subire dei danni dall'esigenza di organizzazione e tenuta del sistema.

Un caso alquanto interessante, in questa prospettiva, ha riguardato la sanzione amministrativa per imputata violazione dell'art. 26 comma 5 Dlgs 114/98. Si è trattato del trasferimento della proprietà, per atto fra vivi, di un esercizio di vendita al dettaglio di " generi alimentari ".

All'acquirente è stata contestata la violazione di omessa comunicazione al Comune rispetto all'inizio dell'attività. All'alienante, invece, nel verbale di accertamento, è stata obiettata la ritardata comunicazione di cessazione attività.

Ora, l'art. 7 del Dlgs 114/98 stabilisce che "'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie [...] di un esercizio di vicinato sono soggetti a previa comunicazione al Comune competente per territorio e possono essere effettuati decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione". Di seguito è contemplato articolatamente quanto l'interessato deve dichiarare nella stessa comunicazione.

Il comma 2 dell'art. 25 vuole "soggette a previa comunicazione al Comune competente per territorio il trasferimento della proprietà o della gestione dell'attività", comprendendo *in idem* il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie degli esercizi entro i limiti di cui all'art. 4, comma 1, lettera d). Il comma 5 dell'art. 26, in ultimo, richiede la mera comunicazione nel caso di " trasferimento della gestione o della proprietà

per atto tra vivi o per causa di morte " e per la cessazione dell'attività di determinati esercizi, fra i quali quelli di vicinato, sì denominati dalla stessa fonte.

In tali ipotesi "si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 7". Il problema, in ordine all'obbligo di comunicazione al Comune competente per territorio, è di natura ermeneutica, dovendosi sceverare la volontà del legislatore in relazione alle diverse fattispecie.

Nel caso esaminato, poi risolto positivamente, ci si è trovati innanzi ad un trasferimento di proprietà, cui ha fatto seguito soltanto la modificazione soggettiva del titolare, senza alcuna modificazione in ordine all'azienda commerciale. Pertanto, non vi è stata una nuova apertura. Il Ministero dell'Industria, con propria circolare, n. 3467/C del 28 maggio 1999, ha chiarito che, in questa fattispecie, è dovuta la mera comunicazione al Comune, senza l'attesa del termine di trenta giorni, prima dell'inizio dell'attività, dal ricevimento della medesima.

Nella stessa circolare, l'obbligo di mera comunicazione, nel caso dei trasferimento della proprietà, è stato motivato deducendo che l'attesa del termine di trenta giorni confliggerebbe con evidenti ragioni di continuità economica.

Invero, si è rilevato, che la lettera delle disposizioni menzionate genera una involontaria commistione, prescrivendosi la previa comunicazione e il decorso di trenta giorni per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie (art. 7), la sola comunicazione nel caso di trasferimento della gestione o della proprietà per atto fra vivi nonché nel caso di cessazione dell'attività (art. 26, comma 5), e rinviandosi alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 7 con la formula "nel caso di cui al presente comma", che darebbe ad intendere applicabili tanto nella sola ipotesi di cessazione quanto nelle distinte ipotesi di trasferimento e di cessazione.

Si è osservato, al Sindaco del Comune in cui è stata accertata la violazione, che l'interpretazione del Ministero dell'Industria è obiettivamente ragionevole e preferibile. Dunque, si è ritenuto non sanzionabile l'alienante, non avendo egli cessato l'attività ed avendo comunicato, invece, il trasferimento, in ordine al quale, accettando l'interpretazione ministeriale, non si prevedono termini.

Del pari, per la *ratio* esposta, all'acquirente non doveva essere applicata la sanzione per violazione del comma 5 dell'art. 26. Invitato a riconsiderare il caso, il Sindaco ha risposto disponendo l'annullamento di entrambe le sanzioni, poiché quanto contestato non costituisce violazione della disposizione del comma testé menzionato.

4.8.10 Consorzi di bonifica

Numerosi cittadini si sono rivolti al Difensore civico per lamentare i presupposti ed i termini del contributo obbligatorio per i Consorzi di bonifica a carico dei consorziati.

Nella maggior parte dei casi le istanze hanno avuto ad oggetto la denuncia della scarsa *utilitas,* e cioè il vantaggio di tipo fondiario che dovrebbe essere strettamente incidente sull'immobile stesso, senza che sia influente il tipo di destinazione agricola ed extra agricola del bene.

Altre questioni sono state quelle relative all'importo da versare ed in particolare al metodo con cui si ripartisce tale onere.

Alcuni cittadini lamentano di aver ricevuto avvisi di pagamento per appartamenti non più di loro proprietà da alcuni anni.

Ciò accade in quanto l'iscrizione a ruolo dei consorziati è regolata dal. R.D. 8/5/1904 n. 368, che impone di esaminare i libri catastali, non sempre aggiornati.

Anche per tali problemi la forma di contribuzione non dovrebbe essere più legata alla rendita fondiaria, ma collegando la contribuzione alla fiscalità generale.

Sempre in materia di competenza impositiva, alcuni istanti hanno sottolineato come, ingiustamente, possono anche scaturire casi di doppia imposizione. Ad esempio, nel caso di fabbricati ricadenti in centri urbani serviti sia da pubbliche fognature sia inclusi nel comprensorio consortile, a distanza di tempo dall'esecuzione dell'opera pubblica di bonifica. In questi casi, infatti, si è verificata una duplicazione degli oneri, cioè tassa di scolo e tassa fognatura, imposti per il medesimo titolo.

Il tutto, poi, è aggravato dalla difficoltà di confrontarsi con i Consorzi stessi, difficoltà che abbiamo avuto modo di accertare direttamente, in particolar modo con il Consorzio della Val di Cornia. Una situazione non di poco conto, ove si pensi che, in caso di contestazione da parte del pagamento del tributo, non sarà il proprietario a dover dimostrare l'assenza dello specifico beneficio dipendente dalla bonifica, ma dovrà al contrario essere provato dal Consorzio, come esplicitato dalla Corte di Cassazione (Cass. Sez. Un., 14 ottobre 1996, n. 8960).

L'Ufficio ha riscontrato invece un buon livello di cooperazione della Commissione agricoltura del Consiglio regionale, alla quale sono state anche riferite le istanze di maggior rilievo, sottolineando l'importanza di un nuovo progetto di legge, che vada a ridisegnare e coordinare tra loro le competenze dei vari soggetti che operano in materia.

4.8.11 Bollo auto

Numerose istanze, sono state presentate al Difensore civico in materia di bollo auto. I casi più frequenti sono stati certamente quelli in cui veniva richiesto un intervento dell'Ufficio perché, alla legittima domanda di rimborso, l'istante aveva riscontrato tempi di attesa troppo lunghi.

Sempre in questa materia, abbiamo avuto modo di approfondire un altro aspetto interessante, a proposito di un cittadino che, in virtù della L. 449/97, avrebbe dovuto beneficiare dell'esenzione dal pagamento del bollo auto in quanto soggetto con impedite capacità motorie, ma che presentando in ritardo la domanda, ne ha avuto diritto solo per l'anno successivo.

La nostra riflessione è che, in vista anche dell'entrata in vigore della recente L. 342/00, che estende i benefici per l'esenzione dalle tasse automobilistiche a sordomuti e non vedenti, troppo spesso i mezzi di pubblicità utilizzati non sono in grado di mettere tempestivamente a conoscenza i cittadini di nuove disposizioni in materia legislativa. Un elemento che rischia proprio di penalizzare le componenti più deboli. L'Ufficio ha rappresentato questo elemento alle autorità competenti, sensibilizzando le medesime ad una maggiore comunicazione in una materia che presenta numerose occasioni di contenzioso ed è uno dei momenti più tipici di conflitto con la pubblica amministrazione.

4.8.12 Imposta Comunale sugli Immobili (Ici)

La problematica sollevata dai residenti nei Comuni della Toscana, e fatta propria da questo Ufficio in quanto di carattere generale, concernente l'applicazione dell'Ici, è stata essenzialmente quella, conseguente all'attribuzione agli immobili della nuova – o meglio, definitiva – rendita catastale, accertata dall'ufficio del territorio e sostituita alla rendita dichiarata o presunta, della comunicazione al contribuente dell'avvenuto accertamento, con la conseguente applicazione della maggiore imposta dovuta (nella grande maggioranza dei casi infatti la rendita definitiva era maggiore della presunta) e della sanzione e interessi.

Per ciò che riguarda l'accertamento della maggiore imposta dovuta in forza dell'attribuzione di rendita catastale definitiva, non era in discussione che essa retroagisse a far tempo dalla dichiarazione, e comunque dall'anno 1993, nel quale l'Ici è stata introdotta. La *ratio* risiede nella circostanza che l'immobile di riferimento, al quale la rendita presunta si riferiva, aveva, al momento della dichiarazione, le medesime caratteristiche che hanno portato all'attribuzione della rendita definitiva.

Se per l'applicazione della maggiore imposta dovuta, risultante dagli avvisi di liquidazione notificati ai contribuenti, non c'è stata discussione, lo

stesso non può dirsi della sanzione per denuncia difforme e degli interessi per ritardato pagamento, parti integranti degli stessi avvisi di accertamento, notificati sia negli ultimi mesi del '99 che nei primi mesi del 2000.

La data della notifica si è rivelata importante per avere la legge finanziaria 2000 (L. 488/00) introdotto finalmente(al comma 11 dell'art.30) la regola della comunicazione a mezzo di raccomandata con ricevuta di ritorno della nuova rendita catastale, e l'applicabilità della sanzione e degli interessi unicamente a far tempo da tale comunicazione dell'attribuzione della nuova rendita. Ciò, per le rendite comunicate successivamente al 1° gennaio 2000, con disposizione non retroattiva.

Una circolare del Ministero delle Finanze, successiva alla finanziaria, stabilì che la sanzione, in applicazione del principio del *favor rei,* non avrebbe dovuto essere applicata neanche per le nuove rendite comunicate anteriormente a tale data, essendo che, spesso, si erano verificati ritardi nell'attribuzione da parte degli stessi uffici del territorio.

Riguardo all'addebito degli interessi, la disciplina ex art.11 comma 1 del Dlgs 504/92 già stabiliva il principio della comunicazione della nuova rendita quale momento di decorrenza degli interessi. Tuttavia, nella grande maggioranza dei casi, la comunicazione non si era verificata neppure mediante affissione nell'albo pretorio comunale (come era stato previsto che avrebbe dovuto avvenire da varie indicazioni ministeriali). Nonostante ciò, è stato ritenuto applicabile l'importo degli interessi sulla maggiore imposta per gli avvisi di liquidazione notifcati anteriormente al 1° gennaio 2000.

Per concludere, si segnala la novità enunciata con la finanziaria 2001 e la circolare del Ministero delle Finanze n. 4/F del 13 marzo 2001, esplicativa delle disposizioni in tema di Ici. La normativa dispone che, a partire dal 1° gennaio 2000, fino alla notifica al contribuente (mediante raccomandata a.r.) della nuova rendita catastale in attribuzione o modifica della rendita precedente, il Comune non possa richiedere nemmeno l'imposta consistente nella differenza tra quanto versato e quanto dovuto in base alla rendita attribuita (c. d. maggiore imposta): il legislatore, in adesione ai principi generali dell'ordinamento, primo fra tutti quello della certezza del diritto e della buona fede, ha cioè posto quale requisito per la rilevanza giuridica – o meglio, esistenza - degli atti attributivi o modificativi delle rendite catastali, la loro notifica rituale al contribuente.

Di conseguenza, poiché fino alla notifica non sussiste alcun recupero d'imposta su cui calcolarli, non sono dovuti gli interessi. Non è dovuta la sanzione, poiché nessuna violazione può essere imputata al contribuente che abbia versato il tributo in base a quanto dichiarato.

4.8.13 Altre problematiche specifiche nei confronti degli uffici periferici dello stato

Ancora una volta nei rapporti con le amministrazioni periferiche dello Stato occorre registrare un'estrema eterogeneità di questioni proposte: dalle lamentele riguardanti i ritardi nei rimborsi Irpef e le disfunzioni degli uffici delle imposte dirette, degli uffici tecnici erariali e degli uffici del Demanio, ai problemi con l'Inps, con L'Inpdap, fino alle lamentele nei confronti dei Provveditorati agli studi.

Alcune questioni concernono problemi con il Dipartimento del Tesoro, con l'Ispettorato Compartimentale dei Monopoli di Stato, con l'Anas e l'Ente nazionale per la strade, con il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, l'Università, la Biblioteca Nazionale di Firenze, gli uffici distrettuali delle miniere dipendenti dal Ministero dell'Industria, gli uffici postali, gli uffici della Motorizzazione e, anche se fuori competenza, il Ministero della Difesa.

In generale è possibile rilevare, a conferma delle indicazioni evidenziate negli anni precedenti, che laddove si è riusciti ad instaurare rapporti di collaborazione, questi si sono ulteriormente consolidati, consentendo di poter operare in termini meno formali e di ottenere soluzioni in tempi veramente apprezzabili.

Occorre inoltre registrare alcune tendenze nel comportamento degli utenti: coloro che già in precedenza hanno chiesto l'aiuto del Difensore civico, maturata la convinzione di non dover sopportare l'inefficienza e le disfunzioni della pubblica amministrazione, chiedono nuovi interventi (o talvolta anche semplici pareri in questioni magari non di competenza), ritenendo che l'Ufficio sia l'unica via per ottenere soluzioni in tempi rapidi, ma soprattutto un coinvolgimento dell'amministrazione interessata affinché questa operi nel rispetto e al servizio dei cittadini.

Infine è da registrare come sempre maggiori siano le richieste nei confronti delle strutture centrali, come ad esempio il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dei beni culturali e ambientali o l'Agea: questi ancora raramente si adoperano per la risoluzione delle questioni proposte; tuttavia, laddove si è riusciti ad evidenziare la necessità di collaborare, si ottengono riscontri soddisfacenti. A titolo esemplificativo si riportano di seguito alcune situazioni più diffuse.

a) Inps

Le istanze dei cittadini circa i problemi insorti con l'Istituto nazionale della previdenza sociale sono piuttosto vari: spesso si tratta di proteste contro l'applicazione di sanzioni per il mancato pagamento dei contributi che in realtà sono stati versati, altre volte le lamentele riguardano alcune

disfunzioni che hanno portato gli interessati ad attese di molti anni per riscuotere quanto spettava loro di diritto. È il caso di alcuni eredi che, in seguito al decesso del padre, hanno chiesto la riscossione delle rate maturate e non riscosse dal padre defunto, ma il procedimento inerente la loro pratica è rimasto inconcluso per alcuni anni a causa di un problema di natura tecnica, il sistema informatico centrale non era in grado di gestire pratiche con più di cinque eredi.

L'intervento del Difensore civico che ha sollecitato gli uffici periferici perché fosse fatta pressione presso la sede centrale, ha fatto si che venisse velocizzata la procedura per modificare il programma, permettendo così agli istanti di poter riscuotere gli arretrati.

Un altro caso simile ha visto protagonista un cittadino che per otto anni ha atteso la riscossione di alcune mensilità maturate dalla moglie defunta, senza riuscire mai ad ottenere informazioni precise sulla sua pratica. Per risolvere questo caso è bastata una lettera del Difensore civico il quale, facendo presente la questione e chiedendo chiarimenti sulle cause di un così eccessivo ritardo, ha ottenuto con effetto immediato la conclusione di un procedimento che non era mai stato portato a termine a causa di un errore.

b) Inpdap

Numerose sono le questioni prospettate nei confronti dell'Inpdap: molte di queste hanno per oggetto il ritardo nella liquidazione della pensione definitiva, da imputare in diverse occasioni al fatto che i fascicoli non sono stati trasmessi a livello locale e si trovano ancora presso la sede di Roma. Ciò ha portato l'Ufficio del Difensore civico a dover intervenire spesso nei confronti della sede centrale per sollecitare la trasmissione del fascicolo, il suo completamento o in taluni casi anche la ricostruzione.

In altri casi sono stati lamentati errori nell'attribuzione del trattamento di fine rapporto, è il caso di un insegnante che ha visto sottrarsi un anno di servizio, ma i contatti con l'Inpdap hanno avuto ad oggetto anche la gestione del patrimonio abitativo, le lamentele sulla cattiva manutenzione, la mancata messa a norma degli impianti elettrici.

In molti casi, l'Ufficio è comunque riuscito ad allacciare rapporti di fattiva collaborazione, velocizzando la conclusione delle pratiche in tempi apprezzabili, tanto che da parte di alcuni uffici provinciali è stato suggerito all'utente di rivolgersi al Difensore civico nel suo interesse. Complessivamente si può affermare che i rapporti con tale Istituto sono soddisfacenti.

c) L'amministrazione finanziaria

Gran parte dei casi aventi ad oggetto l'imposta sul reddito delle persone fisiche riguardano le lamentele dei cittadini circa i ritardi dei rimborsi e

l'Ufficio si adopera a individuare la causa del ritardo e sollecitare, ove l'istanza sia fondata, la definizione della pratica.

Questi interventi hanno avuto per la maggior parte esito positivo. Spesso però si tratta solo di informare l'istante sui tempi tecnici necessari all'amministrazione finanziaria per effettuare il rimborso.

Un caso piuttosto emblematico riguardante i rapporti con il Ministero delle Finanze è quello di alcuni cittadini che si sono rivolti all'Ufficio del Difensore civico nella speranza di porre fine ad una vicenda che si trascina ormai da trent'anni. Gli istanti infatti, a causa di un errore di valutazione, furono costretti a pagare l'imposta di registro non dovuta. Da allora, nonostante ben cinque giudizi si siano conclusi con esito favorevole per gli istanti, e contro l'ultima sentenza favorevole l'Ufficio del Registro non abbia presentato appello, gli interessati, chiesto il rimborso dell'imposta pagata e non dovuta, non sono riusciti ad ottenerlo.

La singolarità della vicenda sta infatti nelle difficoltà che si sono presentate sul piano pratico, in quanto il programma informatico, tramite il quale vengono effettuati i rimborsi, rimane bloccato perché programmato per rimborsi a partire dalle pratiche del 1973. L'amministrazione si è quindi trovata in difficoltà nel dover effettuare un rimborso risalente ad un periodo precedente. Gli uffici periferici competenti ritengono che un possibile rimedio possa essere quello di procedere manualmente, ma in questo caso si presenta il problema dell'autorizzazione e di un apposito accreditamento di fondi da parte dell'Amministrazione centrale. Di tale vicenda, oltre al normale *iter* seguito dal Difensore civico nei confronti degli uffici periferici è stato investito anche il Ministro, dato il carattere generale della questione.

Si riporta infine il caso di un cittadino che, avendo pagato due volte la tassa automobilistica, non era riuscito ad ottenerne il rimborso in quanto non era stato identificato con certezza il soggetto deputato ad effettuarlo. L'istanza veniva infatti rinviata ormai da anni tra l'Ufficio finanze e tributi della Regione e la Direzione regionale delle Entrate per la Toscana, i quali sostenevano entrambi di non essere competenti all rimborso. Dopo l'intervento del Difensore civico, la Direzione regionale delle Entrate ha confermato la propria competenza, trattandosi di tasse riservate all'Erario, provvedendo per il rimborso.

4.8.14 L'informazione all'utenza nei procedimenti complessi.

Spesso le valutazioni di carattere tecnico, per la loro complessità, richiedono, da un lato, indagini specifiche e ripetute, dall'altro, necessitano di particolari procedimenti che investono competenze differenti, talvolta sovrapposte e complementari, attraverso una serie di organi ed apparati – agenzie regionali, aziende sanitarie, uffici comunali, ma anche uffici

periferici dello Stato – la cui attività, specie consultiva, consente la tutela di interessi pubblici, anche in presenza di diritti e interessi di diritto privato.

Quando l'Ufficio si è trovato dinanzi a procedimenti del genere si è trattato di verificare la conformità alle norme e le condizioni di equilibrio fra efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, determinato per legge e regolamenti esecutivi. In questi casi l'Ufficio assolve più ad una funzione di informazione e consulenza, a salvaguardia di rilevanti interessi pubblici e diritti costituzionalmente riconosciuti.

A riguardo,meritano di essere richiamati alcuni casi significativi.

Una Prefettura, chiamata ad esprimersi per il rilascio della licenza ai fini dell'apertura di un'attività di investigazioni private, non ha risposto nel termine previsto di centottanta giorni dall'inoltro della relativa istanza.

L'Ufficio è stato interpellato in ordine alla possibilità di iniziare l'attività con la mera dichiarazione del titolare, poiché, a suo avviso, il silenzio dell'Amministrazione doveva intendersi quale assenso non partecipato. L'istante in effetti cercava ulteriori conferme circa la giustezza della propria interpretazione.

L'esame della fattispecie e della normativa di riferimento ha condotto, a conclusioni del tutto opposte e cioè che, senza l'espressa autorizzazione prefettizia, non avrebbe potuto cominciare l'attività. Anche quando i regolamenti esecutivi di leggi ordinarie prevedono dei termini, rispetto a procedimenti tipizzati, non si può affatto dedurre il cd. *silenzio assenso*.

In questo modo le informazioni fornite dall'Ufficio hanno consentito all'interessato di evitare le conseguenze che l'illegittimo inizio dell'attività avrebbe prodotto a suo carico.

Un caso diverso ha portato l'Ufficio a chiedere ad un'Amministrazione comunale delle perizie più idonee in ordine ad un esposto che lamentava lo scorrimento di acque maleodoranti in prossimità di una civile abitazione. In effetti le risposte degli organi tecnici non apparivano esaustive, come quelle dell'Ufficio Igiene e della competente Usl che avanzavano l'impossibilità di intervenire in mancanza di adeguati strumenti.

L'intervento dell'Ufficio sugli organi delle amministrazioni interessate ha consentito di acquisire tutti i pareri necessari, ponendo quindi rimedio all'*iter* di un procedimento e di una informazione quali presupposti per la tutela degli interessi lamentati..

Più articolato si è presentato il caso dell'apertura di un ristorante al piano superiore di un immobile abitato, in quanto richiamava varie e diverse competenze, sotto due profili: uno attinente alla specifica attività commerciale, a motivo della natura dell'edificio e dell'ubicazione del predetto esercizio, e in primo luogo dell'obbligo di garantire la sicurezza statica della struttura a fronte di inevitabili sollecitazioni; l'altro, invece,

concernente l'*iter* amministrativo relativo ai lavori di straordinaria manutenzione per la costruzione di un nuovo solaio.

Più dettagliatamente, l'autorizzazione dell'Ufficio Urbanistica all'esecuzione delle opere menzionate veniva revocata, con ordinanza dello stesso ufficio, a seguito di ulteriore diverso parere dell'Usl. Con successivo identico atto, l'Ufficio Urbanistica consentiva la ripresa dei lavori.

L'Ufficio è intervenuto facendo presente che, a ben vedere, il complesso dei lavori era finalizzato al mutamento della destinazione d'uso, precisando che lo stesso è ammissibile in ambito di ristrutturazione ove le varianti ammesse siano compatibili con l'edificio conservato. Nel caso particolare, essendosi avuta una modifica di destinazione d'uso dell'intero appartamento, ovvero di parte considerevole, l'intervento *de quo* non era assentibile con denuncia di inizio attività. Tale strumento, infatti, è precluso se l'immobile è situato in zona omogenea A e si modifichi la sua destinazione d'uso (*cfr.* art. 11 L. 135/97).

Il Sindaco, l'Assessore alle attività produttive, il Responsabile dell'Ufficio Urbanistica, il Genio Civile, l'Usl, l'Arpat e il titolare dell'impresa sono stati perciò invitati ad una valutazione più ampia, anche sulla scorta dei problemi derivanti dalla disciplina del diritto civile.

A tutela dell'istante, proprietario dell'immobile posto al piano inferiore, sul punto, in un secondo intervento, si è fatto richiamo alle immissioni moleste, considerando che il danneggiato può chiedere, con azione di manutenzione del possesso (1170 c.), il riconoscimento del diritto al godimento pieno ed esclusivo del bene leso. In tal caso, è sufficiente l'esistenza di immissioni superiori alla normale tollerabilità, da accertare anche con il ricorso alla competente autorità comunale; se il diritto azionato è quello della salute, la tutela urgente è assicurata dallo strumento cautelare previsto dall'art. 700 c.p.c. Nel caso di procedimento giudiziario, l'accertata immissione comporta il risarcimento del danno e la determinazione di provvedimenti a carattere inibitorio, finalizzati ad evitare il protrarsi dell'evento lesivo.

Anche in questa vicenda l'intervento del Difensore civico in un procedimento complesso ha consentito una serie di analisi, di valutazioni e di informazioni a tutte le parti interessate volte ad un giusto equilibrio fra interesse pubblico e iniziativa privata. In definitiva i casi sopra riportati testimoniano come anche l'impegno indiretto dell'Ufficio, qualificabile come attività di ricerca e di consulenza, consenta strumenti di tutela capaci di richiamare le responsabilità dei poteri pubblici.

Sotto questo profilo siamo di fronte ad un impegno crescente dell'Ufficio che interessa centinaia di casi e che dimostra la notevole complessità e qualità delle nuove domande, anche per il rilevante intreccio delle

competenze che si va determinando a livello locale, la frammentarietà dei sistemi regolativi e la particolarità dei processi di negoziazione.

5 UN "SISTEMA REGIONALE" DI TUTELA

I nuovi strumenti di tutela offerti dalla L. 127/97 e dalla Lr. 52/99 hanno consolidato la rete di scambi e di collaborazioni con i Difensori civici locali. Una concezione attiva della "sussidiarietà", che valorizza quella logica "a rete" nella quale il cittadino può rivolgersi al Difensore civico più vicino.

Questa evoluzione può contare in Toscana su una esperienza importante, che guarda al Comune quale centro di tutte le politiche sociali. Anche le nuove "convenzioni" che l'Ufficio va definendo con alcune amministrazioni locali fiorentine non possono sostituirsi alla difesa civica locale, ma si collocano in un quadro di promozione della funzione civica.

Le convenzioni portate a termine con la Comunità montana e i Comuni del Mugello-Val di Sieve hanno rappresentato anche una significativa esperienza di difesa civica "integrata", riguardante cioè sia le competenze dello Stato che della Regione, della Provincia, dei Comuni e degli Enti che operano sul territorio.

Un vasto impegno, che ha comportato una diretta presenza dell'Ufficio nelle varie sedi e che ha coinvolto pressoché tutti settori della vita organizzata. L'interesse manifestato dai cittadini e le collaborazioni attivate con uffici e amministratori hanno offerto una ulteriore conferma che la difesa civica può e deve considerarsi ormai parte integrante dei servizi che l'amministrazione locale offre ai cittadini.

Non è un caso quindi se queste convenzioni hanno condotto varie amministrazioni locali alla nomina di un proprio Difensore civico. In Toscana, 247 Comuni su 287 prevedono infatti nel loro Statuto il Difensore civico. Ad oggi, 115 amministrazioni locali, compresi cinque capoluoghi di Provincia, dispongono della difesa civica, ma più di 80 sono i Comuni dove il suo esercizio avviene in forma associata, a carattere volontario.

Solo in questa ottica più vasta è possibile oggi cogliere le relazioni fra territorio, strutture della società e processi di aggregazione, in grado di fronteggiare le nuove domande: il lavoro, i giovani, la famiglia, gli anziani. Se è vero che lo sviluppo deve puntare sulle identità proprie di ciascun territorio, è vero anche che i problemi appaiono sempre meno risolvibili a questo livello.

In una regione impegnata a rafforzare la propria competitività, ciò significa anche contribuire al superamento degli squilibri in termini di

servizi e di partecipazione dei cittadini, ad una collaborazione più avanzata fra organizzazioni pubbliche e private. La recente nomina dei Difensore civico dei Comune di Firenze è indicativa di questa evoluzione, e segna un passaggio decisivo per la realizzazione in Toscana di un compiuto "sistema regionale" a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Questa visione "a rete" consente alla difesa civica di porsi anche come "osservatorio" al servizio delle comunità locali. Sono infatti gli stessi cittadini a segnalare l'opportunità di nuovi servizi e di modifiche organizzative che, se evidenziano la crescente complessità dei rapporti fra istituzioni e società civile, mostrano anche i nodi critici della difesa civica, sul piano delle funzioni, della autonomia organizzativa, dei livelli di informazione e specializzazione richiesti.

Di fronte ad una società che cambia, la battaglia per una legge quadro nazionale continua perciò a rappresentare un momento fondamentale dell'iniziativa. Ma l'accelerazione impressa dalla costruzione comunitaria e dal nuovo ruolo delle Regioni e degli Enti locali impongono il superamento di squilibri e disparità ancora diffusi sul terreno della tutela dei diritti individuali e collettivi, per una amministrazione pubblica più attenta agli obiettivi di ammodernamento e di crescita civile.

5.1 La Conferenza permanente dei Difensori civici toscani

La "Conferenza permanente dei Difensori civici toscani" istituita nel '98 va in questa direzione. Uno strumento orientato a valorizzare ogni autonomo contributo per offrire eguali possibilità nell'affermazione di fondamentali diritti, ampliando gli spazi di informazione e di partecipazione dei cittadini a questo importante passaggio della vita istituzionale e amministrativa del paese.

La cooperazione fra i Difensori civici va assumendo infatti un ruolo centrale. Si tratta anche di associare esperienze, patrimoni conoscitivi, strumenti di indagine. La Conferenza toscana dei Difensori civici consente perciò di affrontare con una migliore capacità di risposta la ricerca di modelli più adeguati ad un maggiore coinvolgimento delle comunità locali, delle famiglie, dei volontariato, delle formazioni sociali; alla crescita dei collegamenti a livello interregionale ed europeo.

La possibilità di una più alta capacità di rappresentanza nei confronti dei sistema istituzionale consente naturalmente di puntare all'adeguamento della rete civica ai principi di "sussidiarietà", allo sviluppo della autonomia della funzione civica, a più intensi raccordi con le Commissioni miste conciliative operanti presso le strutture sanitarie della Toscana.

Con la Conferenza dei difensori civici si è dunque realizzata una unitaria capacità di coordinamento, quale presupposto per un rafforzamento dell'iniziativa anche nei confronti degli organi rappresentativi a livello di Regione, Province e Comuni e in direzione del Parlamento e dell'Amministrazione centrale.

5.2 I rapporti con l'Assemblea regionale toscana

In una Europa dove ormai i processi di coesione si riflettono immediatamente sui diritti di cittadinanza, la dimensione regionale rappresenta la scala più adatta, in termini di legislazione e di programmazione, per valorizzare risorse e potenzialità necessarie al futuro dei "sistemi economici locali" e al nuovo ruolo della società civile.

La "fase costituente" che si è aperta con la revisione degli Statuti regionali offre la straordinaria occasione per un rilancio delle azioni a tutela della persona e della dignità umana, in direzione di modelli più adeguati alla nuova realtà europea. La costruzione di un rapporto avanzato fra istituzioni e cittadini rafforza infatti il contributo, cui anche l'Istituto di difesa civica è chiamato, per un nuovo ruolo dell'Assemblea regionale, quale sede istituzionale di garanzia e di controllo.

In questo quadro si sono collocati gli incontri della Conferenza dei Difensori civici con il Consiglio regionale, dando corpo a quel rapporto privilegiato che lega la difesa civica alle Assemblee elettive toscane e alla prospettiva di un nuovo radicamento statutario delle funzioni di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, intese anche come procedure e strumenti adeguati a promuoverli e garantirli. Le consultazioni aperte dalla Commissione per lo Statuto consentiranno di definire le proposte per una nuova configurazione della difesa civica regionale, su basi di sussidiarietà con il sistema delle autonomie.

5.2.1 Per l'abolizione della pena di morte nel mondo

Innovazione sociale e nuove solidarietà costituiscono il maggior potenziale su cui le istituzioni debbono poter contare. Difesa della cittadinanza è prima di tutto difesa di un diritto umano. Le interdipendenze e l'impatto delle tecnologie in ogni dimensione sociale, economica, ambientale e culturale, indicano le grandi sfide per la libertà e la dignità dei popoli e di ogni uomo.

All'azione degli Stati e delle grandi organizzazioni internazionali è necessario perciò che si affianchi a tutti i livelli la capacità di fare avanzare

dal basso una nuova consapevolezza della difesa dei diritti umani. Dopo le iniziative che hanno contraddistinto il 50° Anniversario dei Diritti dell'Uomo, la partecipazione della Conferenza dei Difensori civici toscani alle grandi Manifestazioni del novembre scorso per l'abolizione della pena di morte nel mondo si è inserita in una tradizione di civiltà che ha saputo alimentare nei secoli la salvaguardia di irrinunciabili diritti e che oggi intende misurarsi con le prospettive della nuova *Carta Europea dei diritti fondamentali.*

Anche la Toscana, che certamente occupa un posto elevato nell'identità della società europea, è chiamata a contribuire a questo ordinamento comune, con la sua storia, ma anche con la volontà di far proprie e promuovere nel mondo quelle "garanzie" che in Europa possono contare su conquiste e risultati di grande civiltà.

5.2.2 Il nuovo Statuto regionale

La nuova Europa sarà quella dei cittadini, una Unione sostenuta dalla comune cittadinanza europea, che fa rispettare e promuove lo stato di diritto e la giustizia, capace di offrire a tutti i popoli del continente prosperità e parità di diritti. Le istituzioni sono quindi alle prese con sfide di dimensioni inedite, che mettono alla prova la capacità dei sistemi produttivi, sociali, culturali, ma anche la qualità della pubblica amministrazione, l'efficienza dei servizi, l'imparzialità, la trasparenza, l'equità delle prestazioni.

Coniugare crescita economica e crescita della cittadinanza comporta la costruzione di un quadro avanzato e paritario di diritti e doveri: del cittadino e dell'amministrazione pubblica. In Europa il Difensore civico si è affermato come sede per risolvere "in via conciliativa" i conflitti che altrimenti non trovano soluzione.

Anche in Italia va scomparendo la vecchia connotazione del Difensore civico quale organo prevalentemente di controllo. Questo ruolo si configura sempre più finalizzato ad una duplice funzione: quella di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini singoli o associati, e quella nei confronti dell'amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, equità. E tuttavia la comparazione europea evidenzia la scarsità, se non l'assenza, di strumenti non giurisdizionali per la risoluzione delle controversie fra il cittadino e l'organizzazione pubblica.

La difesa civica toscana rappresenta una realtà cui fanno capo competenze e funzioni che discendono dallo Statuto regionale. Il punto è la credibilità e l'autorevolezza del sistema di garanzie per una difesa civica orientata a cogliere i nuovi rapporti fra amministrazioni pubbliche e società civile in una prospettiva federale, ponendo i cittadini e i loro diritti al centro

degli assetti costituzionali, quale fondamentale risorsa di sviluppo e di riequilibrio.

Gli incontri della Conferenza dei Difensori civici con l'Assemblea regionale toscana hanno consentito perciò di approfondire il significato di questo comune impegno, teso a raccogliere la sfida della cittadinanza europea e di un collegamento più avanzato fra responsabilità della amministrazione pubblica e tutela dei diritti individuali e collettivi.

5.2.3 La tutela dei diritti e degli interessi dei minori

Un risultato significativo di questa collaborazione fra l'Assemblea regionale e la rete toscana di difesa civica è anche l'impegno congiunto scaturito in funzione di un rafforzamento dei diritti e degli interessi dei minori. La tutela dell'infanzia e dell'adolescenza registra infatti una crescente attenzione nell'opinione pubblica e nelle sedi istituzionali. Le nuove forme di marginalità, legate anche alle intense trasformazioni che vanno operando nell'ambiente, nella produzione, nell'organizzazione delle città, nella vita delle famiglie, si accompagnano perfino ad episodi di violenza fisica o psicologica, di sfruttamento in attività criminose.

Il rafforzamento degli strumenti di tutela coinvolge perciò anche la difesa civica e le nuove possibilità di intervento che derivano dalla legislazione più recente, affinché i diritti e gli interessi dei minori siano privilegiati in ogni azione dell'amministrazione statale, regionale e locale, attraverso l'adeguamento degli atti e dei provvedimenti ai principi e alle disposizioni della *Convenzione dell'Onu sui diritti dei minori* ratificata dall'Italia nel '91.

L'obiettivo è quello di mettere in comune risorse, esperienze, potenzialità dell'intera rete territoriale di difesa civica, in uno spirito di collaborazione con le istituzioni. La pubblica amministrazione riveste infatti un ruolo chiave nei processi di qualificazione e integrazione territoriale dei servizi, dalla scuola alla sanità, alla cultura, ai consumi, ai sistemi informativi.

Il ruolo dei Difensore civico fa capo a questo versante, quello del rispetto di diritti e interessi riconosciuti dall'ordinamento come preferenziali. Ciò comporta la ricerca di nuove forme e possibilità di intervento, non solo all'interno della famiglia e dei servizi, ma a fronte di interessi che coinvolgono i rapporti dei minore con le amministrazioni pubbliche, a cominciare da quelle chiamate più direttamente ad operare per la crescita della sua personalità.

La prima tutela dei minore sta infatti nella qualità dei sistemi di protezione. Il progetto per una tutela "rafforzata", che sarà materia di una apposita risoluzione dei Consiglio regionale, è dunque orientato, in primo luogo, a porre in essere una maggiore capacità di iniziativa da parte della difesa civica toscana. In secondo luogo, a rafforzare quella funzione di

"osservatorio" per l'elaborazione di politiche sociali e di programmi all'altezza delle necessità, a fronte di cambiamenti istituzionali che registrano:

- *il crescente ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella organizzazione dei servizi sociali e nella mobilitazione a questo fine delle necessarie risorse pubbliche e private;*
- *il collegamento tra l'effettivo esercizio dei diritti dei minori e l'avanzamento delle politiche locali per la famiglia, la casa, la scuola, l'ambiente, i trasporti, la sanità, l'occupazione, la cultura, in un quadro di collaborazione con le componenti sociali ed economiche;*
- *il nuovo rilievo del momento "promozionale", teso a contrastare l'emarginazione, superando il settorialismo in una visione integrata delle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza;*

In questa cornice istituzionale, il progetto punta ad assicurare al minore una più penetrante capacità di iniziativa nei molteplici rapporti con le amministrazioni pubbliche, contribuendo a rimuovere ostacoli, inerzie o inadempienze che si frappongono all'esercizio di diritti riconosciuti come preferenziali ed estesi al vasto fronte degli interessi diffusi, a quei bisogni sociali che si riflettono nella sfera individuale del minore e che mettono in discussione perfino termini fondamentali dei suo sviluppo e della sua vita.

La difesa civica ha la veste giuridica e l'autonomia per sollecitare soluzioni equitative da parte delle istituzioni, in uno spirito di "mediazione" che, d'altra parte, non potrebbe fare riferimento né ai servizi sociali dipendenti dalle stesse amministrazioni interessate, né alla giurisdizione minorile.

Se le controversie tra privati fanno capo al Tribunale per i minorenni, la tutela del minore nei confronti della pubblica amministrazione statale, regionale e locale, rientra a tutti gli effetti nei compiti dei Difensore civico. E' difficile immaginare che possa costituire un settore separato dalla difesa più generale dei diritti di cittadinanza, certo è che non può prescindere da un rapporto diretto con il territorio e le diverse realtà, evitando soluzioni uniformi difficilmente praticabili.

L'intera rete toscana di difesa civica è perciò interessata a questo sviluppo. Pur in assenza di un sistema nazionale di difesa civica, e in attesa della revisione della Lr. 4/94, il progetto è dunque finalizzato a utilizzare i possibili spazi per rafforzare le garanzie del minore, avviare nuove sperimentazioni e possibilità di inchiesta, indagine e vigilanza.

La sua realizzazione dovrà contare naturalmente su adeguati livelli di specializzazione, anche in funzione dei necessari raccordi con il sistema giudiziario, l'Osservatorio nazionale, la Commissione parlamentare

sull'infanzia e l'adolescenza, il Centro nazionale di documentazione, l'Istituto degli Innocenti di Firenze e l'Osservatorio sociale della Regione, valorizzando i rapporti con il sistema delle autonomie e con le organizzazioni sociali e di volontariato.

5.2.4 La revisione della Lr. 4/94

Una stagione di rifondazione statutaria ha dunque aperto la legislatura, dalla quale anche la difesa civica attende nuovi riconoscimenti. La revisione della Lr. 4/94, volta a cogliere sia l'evoluzione delle discipline e delle prassi, sia le ipotesi e le prospettive formulate in progetti di riforma, ha assunto un carattere prioritario per rendere coerente e aggiornata l'azione dell'Istituto regionale.

Si tratta di adeguare prerogative e competenze ben più ampie rispetto al passato, muovendo dal nuovo ruolo istituzionale del Difensore civico, quale strumento di "conciliazione" nel quadro dell'organizzazione pubblica e dei processi che vanno ridefinendo il rapporto fra cittadini e amministrazione.

L'obiettivo di armonizzare la difesa civica con i nuovi principi dell'azione pubblica è destinato a consolidare la crescita di un istituto la cui funzione è quella di riequilibrare questo rapporto per consentirne uno svolgimento paritario.

La revisione della Lr. 4/94 appare dunque la risposta migliore alle attese dei cittadini. L'interesse manifestato dalla 1° Commissione affari istituzionali del Consiglio regionale al tema di un rafforzamento del ruolo e dell'autonomia funzionale dei Difensore civico, si accompagna alla ricerca di nuove misure per l'accesso dei cittadini agli istituti di garanzia. Vanno infatti assumendo una particolare valenza altri aspetti normativi che meritano di essere affrontati per una disciplina possibilmente organica delle nuove funzioni.

Riguardo al controllo sostitutivo e al controllo di legittimità sugli atti delle amministrazioni locali l'esperienza ha evidenziato oggettive carenze di adeguati strumenti attuativi. Ne discendono delicati compiti di intervento e di interpretazione che lasciano senza copertura normativa aspetti importanti dell'azione di tutela, con conseguenze dirette che si estendono perfino a responsabilità personali del Difensore civico.

Rispetto ai molteplici momenti di controllo interno posti in essere dalla pubblica amministrazione, il tema dell'autonomia della funzione civica acquista oggi un rilievo del tutto particolare per l'esercizio della funzione di tutela. Alla luce dell'esperienza maturata in campo sanitario, data la compresenza dei rapporti che intercorrono fra Difensore civico, Uffici relazioni con il pubblico e Commissioni miste conciliative operanti presso i diversi poli ospedalieri, la possibilità di introdurre adeguate innovazioni nei

punti critici del sistema si presenta come contributo importante al rapporto cittadino-servizio sanitario, nel contesto di una corretta gestione della sanità, pubblica e privata.

L'opportunità di una disciplina unitaria delle funzioni di difesa civica spinge a ricondurre a questo ambito le misure necessarie al rafforzamento degli strumenti operativi. Anche il riordino delle funzioni e la disponibilità di risorse umane e strumentali adeguate corrispondono all'obiettivo più generale di adeguare i servizi alle nuove domande dei cittadini.

5.2.5 L'adeguamento organico e strutturale dell'Ufficio

L'adeguamento dell'Ufficio alla dimensione dei compiti è rivolto infatti non solo al recupero di essenziali margini di efficienza, quanto alla qualificazione degli strumenti di intervento, di informazione e di ricerca. Si pensi alle funzioni di coordinamento a livello regionale e nazionale, a quelle analoghe nei confronti degli organismi di tutela operanti presso le aziende sanitarie e ospedaliere toscane, alle convenzioni con gli Enti locali per l'esercizio di una funzione suppletiva dimostratasi superiore ad ogni previsione.

A questo profilo istituzionale ha fatto riscontro la notevole espansione della domanda, con evidenti riflessi sulla identità di un servizio che, solo pochi anni addietro, si caratterizzava attorno ad un terzo di quella attuale. Anche la cittadinanza europea, per l'estensione dei diritti immediatamente tutelabili negli Stati membri, così come i trasferimenti di funzioni statali alla competenza della Regione e degli Enti locali, vanno modificando parametri e sfere di operatività.

Si pensi poi allo sviluppo dell'informazione e alle "reti" di collegamento, ai nuovi rapporti con le varie *Autority* (concorrenza, *privacy*, comunicazioni, ecc.), alla stessa crescita delle collaborazioni interregionali a livello interno ed europeo, alle nuove ineludibili esigenze che si concentrano sul piano della ricerca e delle funzioni più generali di proposta.

Il volume delle attività rischia di consolidare uno squilibrio tra domanda e offerta di prestazioni e servizi non più compatibile sia con i livelli di approfondimento richiesti sia con la tempestività delle risposte. Tale squilibrio non può trovare soluzione in uno stato di precarietà che rischia di penalizzare gli stessi cittadini e utenti, ma solo in un rafforzamento dell'autonomia organizzativa, in una visione realistica delle risorse, ma anche delle condizioni necessarie per assicurare essenziali spazi di flessibilità operativa ed una maggiore qualità dell'offerta.

Solo il ripristino di normali condizioni di efficienza e l'integrazione del quadro organico con unità aggiuntive di personale possono consentire di far fronte agli aspetti più critici di una fase indubbiamente di transizione. La

razionalizzazione dei processi di servizio e delle funzioni di supporto, l'aggregazione delle competenze attorno a settori organici, la definizione di un quadro di rapporti professionali adeguati alle responsabilità anche rilevanti dell'Istituto, hanno trovato una prima risposta nel "Piano di riordino e adeguamento strutturale" trasmesso al Consiglio regionale nel dicembre scorso, in attesa di una ristrutturazione complessiva che potrà derivare solo dalla revisione della Lr. 4/94.

La recente attribuzione di nuove competenze in materia di accesso dei cittadini alla documentazione amministrativa e l'iniziativa del Consiglio regionale per un coinvolgimento della intera "rete" territoriale in settori strategici per la tutela dei diritti di cittadinanza, danno la misura degli sviluppi che già caratterizzano l'evoluzione dell'istituto.

I risultati di questo impegno, con un bilancio di oltre il 50% di esiti favorevoli per i cittadini, pongono l'Ufficio in primissimo piano a livello nazionale, con un quadro di sperimentazioni e innovazioni che ne fanno un interlocutore riconosciuto nei processi di adeguamento del sistema istituzionale di tutela.

L'autonomia organizzativa è quindi obiettivo e condizione per un moderno ordinamento regionale in materia di Difensore civico. Una difesa civica regionale all'altezza di quel "modello Toscano" chiamato a confrontarsi con le realtà europee più avanzate. Da qui le ragioni per un adeguamento della struttura organizzativa che non può restare affidata al sacrificio e all'impegno personale di chi vi opera anche con rilevanti professionalità.

Oggetto di riflessione dovrà essere anche il rapporto tra funzioni del personale che dipendono soltanto dal Difensore civico e gestione dei rapporti di lavoro che fa capo al Consiglio regionale, compresa la valutazione della produttività. Si tratta di una tematica che andrà approfondita, nella considerazione di competenze ormai estese all'intera amministrazione pubblica (statale, regionale e locale).

In questa ottica, l'informazione si presenta indubbiamente come un aspetto cruciale. Attraverso la "Conferenza Permanente dei Difensori civici toscani" è stato possibile porre le basi per la costruzione di una rete telematica di difesa civica a scala regionale, nell'obiettivo di colmare i ritardi rispetto alla rete di collegamento che si va realizzando fra Mediatore Europeo e *Ombudsman* nazionali e regionali europei.

Si tratta di guardare ad uno sviluppo delle relazioni, rafforzando i canali di informazione sulle competenze, i poteri e le funzioni dei Difensori civici ai vari livelli, e quindi sulle possibilità di accesso dei cittadini ai mezzi di tutela, anche in direzione delle istituzioni comunitarie. Una attenzione particolare riguarda l'implementazione del sito *Intemet* del Difensore civico, destinato ad estendere le informazioni sull'attività dell'intera rete civica

toscana, compreso l'allestimento di campagne mirate su temi e problematiche di maggior interesse per i cittadini.

In questo contesto si colloca il potenziamento della dotazione informatica dell'Ufficio la cui insufficienza va ponendo seri vincoli alla gestione in rete e alla progettazione di nuovi programmi relazionali. Si pensi anche alle nuove esigenze per il trattamento dei dati. La L. 675/96 impone infatti un adeguamento delle strutture informatiche *(hardware e software)* interessate al trattamento dei dati di natura "sensibile", in modo da assicurare efficienti modalità di sicurezza.

L'esigenza di nuove condizioni logistiche riveste ugualmente un carattere pregiudiziale per uscire da una situazione notoriamente critica. La sede attuale non solo non consente alcuna capacità aggiuntiva, ma presenta situazioni ambientali perfino in contrasto con le normative vigenti e con imprescindibili servizi per il pubblico.

Una situazione aggravata da barriere architettoniche e dalla assenza di locali per l'attesa dei cittadini e degli utenti. A questo si aggiunga la mancanza di locali da destinare a incontri e riunioni, da cui l'estrema difficoltà di ricevere la cittadinanza, ma anche sindaci, amministratori, consiglieri e dirigenti di Enti locali, di amministrazioni pubbliche, di imprese, accompagnati di frequente da professionisti e consulenti legali.

L'inadeguatezza logistica e la conseguente impossibilità di attrezzature e sistemi di sicurezza adeguati vanno incidendo perfino sugli adempimenti previsti dalla L. 675/96 riguardo alla raccolta, la conservazione e l'archiviazione dei dati personali che fanno capo all'Ufficio. Si tratta di funzioni che assumono ormai livelli quantitativi e qualitativi di forte impatto, dopo il provvedimento con il quale il Garante ha riconosciuto alle attività dei Difensore civico quelle "finalità di interesse pubblico" richieste per il trattamento dei dati di natura sensibile.

La possibilità di nuovi locali consentirà quindi anche il completamento e la piena applicazione delle disposizioni in materia. A fronte di responsabilità che coinvolgono tutti gli operatori e si estendono allo stesso Consiglio regionale, l'ottemperanza ai criteri che concorrono alla salvaguardia dei diritti dei cittadini e utenti ha comportato naturalmente misure di emergenza che appaiono comunque difficilmente sostenibili nel lungo periodo.

5.3 Il rilancio della funzione generale di tutela

Oltre a generare un accumulo sul versante degli interventi tipici, i vincoli strutturali rischiano di determinare un indebolimento nel carattere di organo di tutela generale che è proprio dei Difensore civico, mentre la

moltiplicazione di organismi settoriali di tutela, così come gli innumerevoli comitati, associazioni, movimenti di cittadini e utenti, accrescono le responsabilità che individuano nell'istituto regionale uno snodo istituzionale del sistema di protezione.

Si allenta cioè la possibilità di contribuire ad un nuovo modello di relazioni fra il cittadino e l'azione pubblica che, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, prefigurano sempre più efficaci sedi di garanzia. Il recupero di questa funzione generale appare decisivo rispetto all'obiettivo di ridurre un contenzioso i cui effetti penalizzano non solo il cittadino ma l'intero sistema economico.

Offrire la possibilità di risolvere le controversie in modo rapido e sostanziale è divenuto un tema centrale. Se l'amministrazione pubblica deve trovare in se stessa la capacità di reagire a inefficienza e disfunzioni, è un fatto che molte innovazioni amministrative hanno trovato anticipazione proprio in questa esperienza "a tutto campo" della difesa civica: il diritto di accesso agli atti e alla documentazione, l'introduzione del responsabile dei procedimento, l'obbligo per le amministrazioni di motivare gli elementi di fatto e di diritto, ecc.

Negli ultimi anni nuovi principi sono entrati nell'ordinamento: la distinzione fra politica e amministrazione, la semplificazione, la "privatizzazione" del pubblico impiego, l'aziendalizzazione di settori fondamentali. Molti restano tuttavia i ritardi nella costruzione di un quadro di responsabilità come si ritrova nei modelli federali.

L'obiettivo di mantenere l'azione dell'istituto toscano al passo con l'evoluzione europea si lega quindi al rilancio di una funzione generale che è propria della difesa civica, alla possibilità di cogliere i mutamenti del quadro istituzionale e di far progredire la sostanziale unitarietà fra diritti umani e diritti civili, politici, economici, sociali, culturali.

5.3.1 La valorizzazione delle professionalità

Il rilancio della funzione generale richiede, da un lato, nuove certezze legislative, dall'altro coinvolge il complesso delle risorse umane e tecnologiche impegnate dall'Ufficio, i processi primari che contraddistinguono la missione dell'istituto e che fanno capo al nucleo di collaboratori cui sono affidate le funzioni istruttorie e l'attivazione dei procedimenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Il cittadino infatti è immediatamente al centro dell'azione di difesa civica. Rispetto ad una logica di semplice prestazione prevale quella di "scambio", in termini di conoscenze idonee alla caratterizzazione dei diritti e degli interessi individuali in gioco e alla flessibilità dei fattori che occorrono per

un efficiente esercizio delle funzioni., anche in rapporto all'azione dei Difensori civici locali.

Un quadro operativo di forte spessore istituzionale, che richiede un costante approfondimento delle problematiche e delle esperienze, a partire dalla comunicazione istituzionale e dal crescente intreccio delle funzioni di accertamento, di intervento e di "conciliazione". Una parte significativa di questo impegno è rappresentata dai cittadini singoli o associati che si rivolgono al Difensore civico per ottenere chiarimenti e consigli, oppure pareri di legittimità su atti e procedure considerati rilevanti.

Questo dialogo con i cittadini fa leva sul bagaglio di professionalità e comporta risorse organizzative adeguate alla molteplicità dei rapporti con l'utenza e con l'amministrazione pubblica ai vari livelli. I ricorrenti scambi informativi con gli organi e i servizi della Regione si estendono ormai a contatti pressoché quotidiani con sindaci, assessori, consiglieri comunali e provinciali, responsabili di settore, uffici legali e funzionari competenti di Comuni, Province, Comunità montane.

Spesso si tratta di rapporti non strutturati, che attengono comunque a pareri e valutazioni di opportunità o di indirizzo istituzionale. A seguito delle *leggi Bassanini* occorre annoverare a questo titolo anche le crescenti relazioni con uffici statali di maggior impatto per la cittadinanza, come quelli dipendenti dall'amministrazione degli interni, le finanze, i lavori pubblici, i trasporti, l'istruzione.

In questo quadro, le funzioni relative agli accertamenti e alla nomina di commissari *ad acta* nei riguardi degli Enti locali hanno acquistato un rilievo particolare, sia per la natura e la portata degli interessi coinvolti, sia per la pluralità degli organismi tecnici o consultivi chiamati spesso ad intervenire nel corso dei procedimenti. A questo fanno riscontro le iniziative per il più ampio accesso dei cittadini ai mezzi tutela interni e internazionali, che richiedono a loro volta adeguati livelli di informazione e di comunicazione, estesi oggi alla gestione e implementazione del sito *Internet*.

La valorizzazione delle professionalità non riguarda solo l'esercizio delle competenze. Anche l'attività interna per la gestione delle risorse necessarie ai processi funzionali si dimostra altrettanto decisiva al perseguimento della missione dell'Ufficio. La segreteria costituisce infatti il primo impatto dei cittadini e degli utenti con l'Ufficio di difesa civica. Orientare l'utenza, far conoscere il ruolo del Difensore civico, chiarirne le competenze e offrire le prime indicazioni, rappresentano passaggi significativi per un rapporto di fiducia capace di realizzare in concreto l'accesso e la fruibilità degli interventi di tutela.

Anche questa Relazione è il frutto di un lavoro collettivo, che richiede sensibilità e massima apertura ai problemi dei cittadini, e che vede impegnati i seguenti collaboratori:

- Gigli Fabrizio, dirigente del Servizio;
- Caponi Francesco, funzionario per i processi amministrativi
- Di Bernardo Andrea, funzionario per i processi amministrativi
- Catolfi Alessandra, funzionario giuridico-amministrativo
- Gaggioli Maria Simonetta, funzionario giuridico-amministrativo,
- Gasparrini Vittorio, funzionario giuridico-amministrativo
- Pastacaldi Vanna, funzionario giuridico-amministrativo
- Braschi Olivia, assistente per l'organizzazione
- Ferrara Rita, collaboratore gestionale per l'organizzazione
- Farinatti Marzia, collaboratore attività di supporto
- Simoni Cristina, collaboratore attività di supporto

A questo personale chiamato oggi a misurarsi con una evoluzione della difesa civica a livello nazionale ed europeo, che presenta un crescente impatto anche sul dello studio e della ricerca, si è affiancato di volta in volta il contributo prezioso di alcuni collaboratori esterni (Marta Picchi, Angela Doria, Simona Bandino, Barbara Bertini).

Nell'ambito delle responsabilità organizzative il ricorso a consulenze specialistiche in settori emergenti consente anche il recupero di flessibilità operative, con effetti comprensibili per l'acquisizione di professionalità che non possono né potrebbero trovare completa risposta nei profili della dotazione organica.

Anche la recente convenzione con l'istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze, se consente la disponibilità di essenziali pareri tecnici, conferma l'esigenza di favorire l'avanzamento di indagini e ricerche che concorrono ormai a configurare la tutela "non giurisdizionale" nelle nuove dinamiche interne ed europee. In questo quadro si colloca la sperimentazione che l'Ufficio è chiamato ad avviare nel settore minorile e che non potrà non avvalersi di esperti e convenzioni con enti e organismi toscani per la trattazione di materie e problematiche anche altamente specialistiche e per la promozione dei diritti nei vasti campi degli interessi diffusi.

Si tocca qui una parte rilevante e innovativa di relazioni che non attengono soltanto all'immagine dell'istituto regionale di difesa civica, ma investono la funzione di mediazione e di garante del Difensore civico. L'assenza in Italia di un Difensore civico nazionale ha finito infatti per concentrare sul livello regionale la forma più elevata di rappresentatività della difesa civica istituzionale, che proietta immediatamente i rapporti dell'Istituto toscano in funzione di interlocutore necessario del Mediatore Europeo e delle istituzioni comunitarie.

Ma anche i collegamenti con la rete europea degli *Ombudsman* regionali e con la stessa realtà dell'Europa centro orientale contribuiscono ad un forte ispessimento dei quadro di relazioni. Sul piano organizzativo ciò comporta

un costante monitoraggio sulle tendenze nazionali ed europee, adeguati livelli di interdisciplinarietà e la finalizzazione delle conoscenze ai risultati richiesti. Ad una gestione per processi e per progetti, aperta ad una fase di mutamenti istituzionali che investono il quadro dei diritti di cittadinanza e le prospettive più generali di crescita civile ed economica.

Questo orientamento al cittadino, considerato come titolare di diritti e come utente di un servizio chiamato ad offrire possibilità e mezzi effettivi di tutela, richiede dunque indirizzi di forte qualificazione. La valorizzazione delle professionalità si presenta perciò come aspetto decisivo per gestire una transizione caratterizzata dalla sostanziale incertezza dei contesti di riferimento, ma anche dal bisogno di rilanciare in campo nazionale l'autonomia e l'indipendenza della difesa civica.

Un ruolo sempre più orientato alla specificità delle domande dei cittadini e che rende essenziale la partecipazione dell'Ufficio al circuito regionale delle politiche e degli interventi. I corsi di aggiornamento professionale realizzati nel 2000 hanno consentito infatti sia il trasferimento di conoscenze metodologiche e organizzative sia l'approfondimento di processi e potenzialità della struttura.

L'estensione delle competenze spinge oggi ad una formazione mirata in settori innovativi, a cominciare dalla difesa dei diritti dei minori e dalle garanzie introdotte con la recente L. 340/00 in materia di accesso alla documentazione amministrativa. Si tratta naturalmente di corsi orientati a processi di miglioramento organizzativo e imperniati sulla valorizzazione di professionalità e motivazioni culturali in settori che assumono un forte rilievo strategico.

Anche l'impegno progettuale, se pure sottoposto ai pesanti vincoli strutturali, si caratterizza necessariamente in funzione di risultati concreti, facendo leva su risorse e capacità organizzative proprie dell'Ufficio, sulla collaborazione con la rete civica toscana e con i servizi del Consiglio regionale.

Fra i nuovi progetti per l'anno in corso merita segnalare l'indagine sulla rete toscana di difesa civica, secondo modalità e criteri orientati allo sviluppo della rete di difesa civica e dell'azione di coordinamento, di pari passo con il potenziamento tecnologico della struttura informativa, la costruzione di un sistema di comunicazioni a scala regionale e la riorganizzazione dei processi interni.

Il dialogo con i Difensori civici locali costituisce ormai un fronte permanente di relazioni, al pari di quelle con il mondo professionale e l'ambiente giuridico, gli organismi dell'associazionismo, ma anche con aziende e concessionari di servizi pubblici o privati, con comitati e movimenti di cittadini spesso influenti e comunque portatori di precisi interessi della società civile.

Anche i nuovi progetti si collocano nella dunque nella prospettiva di un "sistema regionale" di tutela orientato a quei principi di autonomia e di federalismo che va assumendo la pubblica amministrazione, in un quadro di cooperazione e di impulso con l'iniziativa nazionale ed europea del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

6 IL COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI REGIONALI

Se nuovi principi e compiti della difesa civica non possono trovare regolazione fuori da una normativa nazionale, trattandosi di materie riservate alla legislazione statale, è un fatto che l'iniziativa del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome per la creazione di un sistema nazionale di difesa civica si è scontrata con il sostanziale blocco imposto all'*iter* parlamentare di riforma.

Gli interventi in direzione del Parlamento e del Governo non avevano mancato di sottolineare il rilievo che il testo unificato delle proposte veniva ad assumere per la risoluzione "in via conciliativa" delle controversie fra cittadini e pubblica amministrazione, orientata a ridurre il peso dei ricorsi alla "giustizia amministrativa" e offrire una sponda alle categorie più deboli, penalizzate anche sul piano dell'azione giurisdizionale.

Dopo lunghi anni di dibattito, la mancata riforma ha mostrato le resistenze a modificare lo squilibrio esistente nei rapporti fra amministrazione e cittadini, l'ostruzionismo perfino all'inserimento a pieno titolo anche nel nostro paese di un sistema paragonabile a quelli esistenti negli altri Stati dell'Unione, assicurando ai cittadini sufficienti *standard* di tutela su tutto il territorio nazionale.

6.1 L'impegno per la riforma nazionale

Nonostante l'evoluzione dei valori che devono presiedere all'azione pubblica, la mancata riforma consolida quindi una insostenibile frattura tra diritti di cittadinanza e funzionalità del sistema pubblico, le profonde disparità fra il nord e il sud anche in tema di "garanzie" del cittadino.

Ha prevalso l'eredità di una organizzazione ancora segnata da una visione centralistica dello Stato, di per sé separata e contrapposta ai diritti dei cittadini. In questo modo anche gli strumenti di "garanzia" finiscono per

apparire esterni, fuori dal sistema dei poteri istituzionali, e comunque in posizione subalterna. Una anomalia ormai esclusivamente italiana, risultato di una tradizione ottocentesca che lega ancora il riconoscimento dei diritti della persona alla funzione esclusiva della magistratura, di un potere certo fondamentale ma che, quando interviene, il danno e l'ingiustizia si presentano spesso non più riparabili.

Solo attraverso una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini è possibile ricomporre la contestualità fra diritti di cittadinanza e buona amministrazione. I diritti, in quanto tali, non possono restare affidati solo alla amministrazione, in attesa che un ufficio "competente" vi provveda. Non possono consistere in questa sorta di inerzia del cittadino, nella speranza che altri si preoccupino di soddisfarli.

Nel lavoro dei Difensori civici affiora infatti la strutturale incapacità del cittadino di far valere tempestivamente diritti riconosciuti dall'ordinamento come tali, con le conseguenze che il cittadino sperimenta quotidianamente. Pensiamo soprattutto ai soggetti più deboli, agli anziani, ai minori, ai disabili, a quanti si trovano in condizioni di marginalità o che non possono neppure intraprendere un'azione giurisdizionale data la sua onerosità.

Questo non significa ignorare i risultati e le innovazioni anche importanti di questi anni. Ma quando il rapporto amministrazione-cittadino non contempla questo concomitante dinamismo della persona, il valore cioè della cittadinanza intesa come capacità e possibilità effettiva di esercitare i propri diritti, anzi spesso vi si contrappone, le inefficienze - siano esse ritardi, disfunzioni, omissioni, procedure defatiganti, rifiuto di accesso agli atti, abusi di potere perfino - si traducono immediatamente nella percezione del pregiudizio subito, in una situazione di ingiustizia non compatibile con le aspirazioni di una società avanzata.

Nelle domande dei cittadini l'efficienza e la giustizia sono come due facce di una stessa medaglia, le condizioni per una amministrazione moderna, capace di abbandonare metodi e criteri che appartengono al passato, di rispondere alle crescenti esigenze della società, di confrontarsi con l'esperienza europea. Solo la certezza e l'uguaglianza dei diritti possono concorrere ad una nuova convivenza civile, ad una espansione delle libertà, della democrazia, della partecipazione.

La mancata istituzione di un sistema nazionale di difesa civica non rileva solo i mali e le arretratezze storiche dell'organizzazione amministrativa, e neppure soltanto la funzionalità, la trasparenza e la correttezza delle sue strutture, quanto la persistente inadeguatezza del rapporto cittadino-istituzioni. Se lo sviluppo è legato alla trasformazione dello Stato e dell'intervento pubblico, quale contributo possiamo portare all'integrazione europea senza un diffuso sistema di "garanzie" che ponga il cittadino al

centro di una vita amministrativa intesa come servizi reali alla collettività e alla persona?

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome non può abbandonare questo impegno. Le incertezze che si addensano sul futuro della difesa civica, il rischio perfino di disperdere un patrimonio non indifferente di conoscenze e sperimentazioni, non può impedire la ricerca dei rimedi ad una situazione che vede oggi il cittadino stretto come in una tenaglia, fra la burocrazia, da una parte, e l'esclusiva giurisdizionalità delle controversie con la pubblica amministrazione, dall'altra.

6.2 L'accesso alla documentazione amministrativa

L'accresciuta conflittualità va ampliando l'area della "denegata giustizia", i costi sociali ed economici di uno squilibrio che non ha riscontro in nessuna democrazia, le sofferenze, in primo luogo, di quanti sono costretti ad attendere anni per avere giustizia.

In occasione dell'*iter* parlamentare della legge di semplificazione, la possibilità di anticipare alcuni contenuti della riforma ha spinto il Coordinamento nazionale a presentare una proposta integrativa di più ampio respiro, allo scopo di introdurre almeno l'elemento più innovativo, quello concernente l'attribuzione al Difensore civico di un potere di "sospensiva" degli atti amministrativi.

L'iniziativa condotta sia a livello parlamentare che governativo non ha avuto purtroppo gli sviluppi che era legittimo attendersi. Anche gli emendamenti proposti per l'accesso dei cittadini alla documentazione amministrativa e finalizzati ad estendere su tutto il territorio nazionale la tutela di un imprescindibile diritto, hanno avuto esiti incerti e contraddittori.

La L. 340/00, che introduce in questa materia una specifica competenza del Difensore civico, mantiene infatti inalterato il testo originario della proposta governativa, testo che presenta vari elementi problematici, a partire dall'individuazione del Difensore civico cui i cittadini possono rivolgersi.

La nuova disciplina stabilisce infatti che, ove il cittadino non riesca ad ottenere un risultato utile alla domanda di accesso avanzata alla amministrazione che ha prodotto o detenga il documento, può presentare ricorso al Tribunale amministrativo regionale oppure richiedere, nello stesso termine, l'intervento alternativo dei Difensore civico "competente".

E' pacifico che la "competenza" ad intervenire faccia capo in via pregiudiziale al Difensore civico istituito presso l'amministrazione che si oppone all'accesso. Quindi, a livello decentrato, al Difensore civico di

Comuni, Province e Comunità montane e, rispettivamente, al Difensore civico regionale riguardo a funzioni proprie della Regione o Enti da essa dipendenti, nonché nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

La L. 340/00 mette quindi a disposizione dei cittadini un nuovo strumento di tutela. E' evidente però la disparità di trattamento che si viene a determinare là dove manchi il Difensore civico locale. Uno squilibrio che tocca immediatamente l'imprescindibile uguaglianza dei cittadini. Davanti a questa lacuna, peraltro annunciata durante l'*iter* parlamentare, il Coordinamento nazionale, nell'obiettivo di assicurare ad ogni cittadino pari opportunità, si è fatto carico dell'orientamento che, in mancanza del Difensore civico locale, la competenza sia individuata nel Difensore civico regionale, anche sulla scorta di soluzioni analoghe già sperimentate in alcune legislazioni regionali.

A questo orientamento l'iniziativa dei Consigli regionali potrebbe far seguire appositi provvedimenti legislativi volti a garantire la piena titolarità di questa funzione "suppletiva". Ma la vicenda conferma come, in assenza di una normativa nazionale in materia di difesa civica, la quale sola potrebbe delineare la distribuzione organica e razionale delle competenze tra i Difensori civici operanti ai diversi livelli istituzionali (Stato, Regione, Enti locali), il quadro delle funzioni dei Difensori civici regionali e locali sia ormai rimesso ad uno stillicidio di fonti normative che rischiano a loro volta di produrre nuove disparità, e perfino veri e propri "vuoti" di tutela.

Basti richiamare, in assenza ancora del Difensore civico nazionale, la mancata difesa del cittadino in caso di controversie con l'amministrazione centrale. Il che equivale a dire che episodi di "cattiva amministrazione" sono riscontrabili solo a livello dell'amministrazione decentrata.

Naturalmente i Difensori civici regionali non mancano di segnalare anche a livello centrale disfunzioni e situazioni che richiedono opportuni interventi, ma è evidente che la risposta è rimessa esclusivamente alla buona volontà e al buon senso delle Direzioni e degli Uffici interessati.

Anche la nuova competenza per l'accesso alla documentazione amministrativa si inserisce perciò in un quadro di funzioni che si connota ormai per l'estrema frammentarietà. La tutela di fondamentali diritti si presenta paradossalmente "a pelle di leopardo", non solo per le vaste aree assolutamente prive di ogni presidio ma, anche là dove esiste una difesa civica locale, la salvaguardia delle posizioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione evidenzia livelli insostenibili di incertezza e approssimazione, in rapporto alle materie, alla legislazione nazionale e regionale di settore, alle regolamentazioni locali.

Una specie di lotteria sempre meno comprensibile per i cittadini, che vedono ridursi l'esercizio dei diritti soggettivi ad una sorta di *optional*, a

seconda della residenza, delle amministrazioni di riferimento, della natura degli interessi che vantano. A questo si aggiunga il crescente intreccio delle competenze fra amministrazioni diverse, al punto che, non di rado, le stesse istituzioni si rivolgono al Difensore civico per arrivare a capo di inerzie od omissioni da parte di altri enti e organismi pubblici.

L'iniziativa di riforma portata avanti dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome ha corrisposto perciò alla evoluzione della società civile. Quando un numero crescente di cittadini si rivolge al Difensore civico, al punto da mettere in crisi le stesse strutture operative, vuol dire che occorrono nuove possibilità di intervento, strumenti in grado di colmare ritardi e favorire la ricerca di modelli più adeguati al coinvolgimento delle comunità locali, delle famiglie, del volontariato, delle formazioni sociali.

La fine dell'assistenzialismo ha messo allo scoperto anche il bisogno di una nuova cultura dei diritti e dei mezzi necessari per promuoverli e garantirli. Occorre la possibilità di "mediare" fra le parti una soluzione spesso ispirata al buon senso, trattandosi nella maggior parte di controversie evitabili. Questa è la svolta che bisogna assecondare anche nel nostro paese, uscendo dalle emergenze e dal settorialismo per avviare una visione moderna e paritaria fra cittadino e amministrazione pubblica.

6.3 I nuovi Statuti regionali

Rispondere alle situazioni soggettive richiede in primo luogo una costante qualificazione dell'offerta pubblica, cui i primi Statuti regionali cercarono di dare risposta fin dagli anni '70, quando introdussero nel paese anche la figura del Difensore civico. Non basta stare dalla parte dei cittadini, occorre superare le cause che sono alla base delle disfunzioni o della "cattiva amministrazione".

Se lo sviluppo appare sempre meno governabile dal centro, è un fatto che la qualità dei servizi incide immediatamente sulla vita dei cittadini. Il tema degli strumenti di tutela entra quindi in contatto con l'evoluzione degli assetti istituzionali e la complessità delle funzioni di governo regionale e locale.

Da qui l'iniziativa del Coordinamento nazionale dei Difensori civici per cogliere la portata della "fase costituente" aperta con la settima legislatura regionale, a sostegno di una transizione, per molti aspetti così tormentata, volta ad un collegamento più avanzato fra le situazioni soggettive dei cittadini e le responsabilità della amministrazione pubblica.

Il punto è la costruzione di modelli organizzativi e di controllo più aperti e flessibili. Qui si innesta il ruolo della difesa civica istituzionale e il

contributo per un nuovo radicamento statutario dei Difensori civici regionali e locali, in grado di corrispondere alla nuova prospettiva federale. Pur in posizioni marginali rispetto all'ordinamento costituzionale, la difesa civica ha saputo diffondersi in 16 regioni, conquistare sul campo la fiducia dei cittadini, confrontarsi con le tradizioni europee.

Oggi viviamo in un contesto assai diverso, alle prese con sfide di dimensioni inedite, che non riguardano più solo il Governo o il Parlamento, ma investono anche le istituzioni locali, mettono alla prova la capacità dei sistemi produttivi, sociali, culturali, ma anche la qualità della pubblica amministrazione, i criteri di regolazione, l'efficienza dei servizi, la trasparenza e l'equità delle prestazioni pubbliche.

Da qui il bisogno di puntare su tutte le risorse, a partire da quelle umane. Il tema dei diritti è divenuto perciò un tema centrale, il tema stesso della legittimità democratica e della partecipazione dei cittadini a questo fondamentale passaggio della vita nazionale.

Non è un caso se il Difensore civico è nato con le Regioni, fuori da uno Stato centralistico affermatosi come "Stato amministrativo". E' un fatto però che questa figura appartiene a tradizioni di civiltà, ad una esperienza europea che ha ottenuto indiscutibili successi e che ha portato la stessa Unione a istituire il Difensore civico Europeo a tutela dei cittadini nei confronti delle istituzioni comunitarie.

In questi anni importanti riforme sono state avviate, in parte attuate. Molto ancora resta da fare per colmare il ritardo, anche culturale, nella costruzione di un quadro di responsabilità come si ritrova nei modelli federali. La modernizzazione delle regole e della macchina amministrativa è dunque una sfida comune, per semplificare, delegificare, sburocratizzare, riformare procedure e comportamenti che appaiono lontani dai bisogni della società civile e dalla vita della gente, delle imprese.

Si tratta di mobilitare nuove energie, nuove competenze. Sta qui il ruolo della tutela dei diritti vecchi e nuovi dei cittadini. Un ruolo che si configura sempr sul terreno delle garanzie individuali e di una pubblica amministrazione chiamata a confrontarsi con l'Europa della libera circolazione delle persone, del lavoro, delle idee. La "Carta Europea dei diritti fondamentali" è destinata ad imprimere una accelerazione a tutto il campo della cittadinanza.

I primi Statuti delle Regioni si caratterizzarono per una prevalente impostazione di carattere organizzativo. Avvicinare le decisioni ai cittadini nella nuova dimensione delle interdipendenze vuol dire avvicinare anche gli strumenti di garanzia, dare la certezza che i loro interessi sono considerati allo stesso modo degli altri soggetti economici e sociali.

L'incontro nel novembre scorso fra il Coordinamento nazionale e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome

ha rappresentato una svolta nella tradizionale collaborazione. Si è avviato un impegno comune ancorato, per un verso, al nuovo ruolo delle Assemblee legislative regionali, in quanto sede istituzionale di garanzia e di controllo, dall'altro, ai nuovi compiti della difesa civica, quale perno nella costruzione di sistemi regionali di tutela.

Questa è la sfida che lega oggi la difesa civica alle Assemblee legislative, "evitando forme di settorializzazione (difensori "di settore"), per favorire invece la diffusione degli strumenti di difesa civica e il loro radicamento in tutto il territorio nazionale". Un orientamento che ha trovato conferma nel recente incontro dei Difensori civici regionali con il Coordinamento nazionale delle Commissioni per i nuovi Statuti regionali, ponendo le basi per un rilancio della funzione generale e per una nuova configurazione statutaria della difesa civica regionale e locale.

6.4 Lo sviluppo dei collegamenti

E' un fatto che la difesa civica regionale costituisce l'asse portante del sistema nazionale di tutela "non giurisdizionale". Davanti alla evoluzione dei diritti umani e di cittadinanza, ma anche alle incertezze ed ai condizionamenti, si rafforza quindi l'impulso in direzione di più vasti processi di coordinamento, che richiedono sempre più un quadro unitario di valutazione e di iniziativa.

Anche il bisogno di superare le difficoltà che finora hanno impedito in alcune regioni la creazione del Difensore civico ha visto un accresciuto impegno del Coordinamento nazionale. Gli incontri che si sono succeduti in Sicilia con la difesa civica esistente a livello locale hanno mostrato i fermenti e le volontà di raccordo con l'azione portata avanti nelle varie realtà regionali.

La difesa civica italiana deve poter guardare con pari dignità alle realtà europee più avanzate, lungo l'orizzonte della riforma e di un ruolo costituzionale di autonomia e indipendenza. Uno sforzo che ha trovato piena corrispondenza nell'incontro del Coordinamento dei Difensori civici regionali con il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, con l'invito a guardare all'Europa, a raccoglierne i frutti più importanti per una difesa civica all'altezza dei mutamenti e dei grandi processi di trasformazione dello Stato.

In questa ottica si collocano anche le molteplici iniziative di studio e di confronto, come il Convegno di Ancona promosso dal Difensore civico delle Marche e patrocinato dal Consiglio d'Europa sulla sussidiarietà e l'adozione di una Carta europea per le autonomie regionali, anche a sostegno di una diffusa difesa civica in ambito europeo. Il Convegno organizzato ad Aosta

sulla tutela delle persone sottoposte a condizioni particolari di violenza e quello, nell'ottobre 2000 promosso dal Difensore civico della Lombardia sulla difesa civica locale in Europa, seguito ad una approfondita ricerca riguardo alla rete civica lombarda che ha evidenziato l'impianto normativo e le relazioni tra ordinamento e l'esercizio concreto delle funzioni dei difensori civici locali.

Questo sviluppo dei rapporti e dei collegamenti si è esteso con la partecipazione del Difensore civico della Valle d'Aosta ai lavori a Bucarest del Consiglio Mondiale degli Ombudsman e Mediatori della Francofonia (Aoms) per la diffusione degli istituti di tutela nell'Europa centro-orientale, con l'incontro avvenuto a Firenze nel luglio scorso con la delegazione dell'Istituto Centrale per i Diritti umani della Federazione Russa per l'avvio di un accordo di cooperazione e ricerca, con i contributi ai nuovi programmi d'iniziativa dell'*European Ombudsman Institut* di Insbruck.

Da qui l'importanza di un Coordinamento nazionale in grado di porsi come interlocutore nei confronti sia del Parlamento, del Governo e delle Regioni, sia delle istituzioni europee, a partire dal Mediatore dell'Unione, valorizzando ogni autonomo contributo e la diffusione dei risultati che la difesa civica va realizzando nel più ampio contesto internazionale.

La partecipazione del Coordinamento nazionale ai Seminari indetti a Strasburgo dal Mediatore Europeo, nel quadro delle consultazioni che hanno portato al varo della "Carta Europea dei diritti", ha visto la difesa civica italiana inserita a pieno titolo nella crescenti responsabilità per il rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione.

La coesione economica e sociale va mostrando l'insufficienza dei meccanismi di controllo e di garanzia basati esclusivamente sui sistemi giurisdizionali. La cooperazione con il Mediatore Europeo e gli *Ombudsman* nazionali e regionali per l'affermazione della cittadinanza europea nell'azione concreta delle pubbliche amministrazioni si va traducendo nella costruzione di una rete di collegamento finalizzata ad un efficiente scambio di informazioni su temi di reciproco interesse, al più ampio accesso dei cittadini agli strumenti di tutela, al ruolo della difesa civica regionale nei processi di allargamento dell'Unione.

Si è aperta cioè una fase di adeguamento nell'attuazione del diritto comunitario che deve trovare a livello dei Difensori civici regionali una risorsa strategica, quale contributo alle nuove sfide della convivenza e in funzione della coerenza interna e internazionale dell'azione europea.

6.5 La 3° Conferenza Europea dei Difensori civici

Dopo la Conferenza di Barcellona del 1997 e quella di Firenze del '99, la 3° "Conferenza Europea dei Difensori civici", che aprirà i suoi lavori in Belgio nel settembre di quest'anno, ripropone come asse centrale i temi della "concertazione" sul terreno della tutela dei diritti umani e di cittadinanza.

Le nuove responsabilità che a questo livello si vanno coagulando, conferiscono alla Conferenza Europea una forte valenza istituzionale, di impulso all'affermazione dei fondamenti costituzionali della difesa civica, alla diffusione di sistemi di tutela ancorati alla evoluzione istituzionale dell'Unione, al ruolo della difesa civica in funzione dello "spazio sociale" europeo, contro ogni forma di discriminazione.

In una Europa che non è più solo mercato, ma "area di libertà, di sicurezza e di giustizia", avvicinare l'Unione ai cittadini vuol dire considerare lo sviluppo in termini più generali, fino ad inglobare l'organizzazione dei servizi, l'ambiente, la cultura, la valorizzazione delle identità, le solidarietà. Da qui il bisogno di politiche "comuni" anche nel campo della salvaguardia delle libertà e dei diritti.

Ogni cittadino percepisce l'Europa attraverso l'ottica dei benefici e delle opportunità che gli sono offerte. Crescita economica e diritti di cittadinanza si dimostrano sempre più la condizione per la stabilità e il futuro dell'Europa, in una prospettiva di progresso, di tolleranza, di incontro con altre civiltà.

E' quindi a livello regionale e locale che l'obiettivo dell'integrazione assume un ruolo primario, per uno sviluppo diffuso e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. La nuova *"Carta Europea dei Diritti Fondamentali"* deve quindi entrare a pieno titolo nei Trattati dell'Unione, offrire ai cittadini strumenti adeguati affinché quei diritti siano fatti valere in ogni Stato membro.

Un richiamo alla stessa Commissione Europea circa l'obbligo di vigilare sui mezzi necessari all'individuazione di abusi e infrazioni, in primo luogo ove il diritto comunitario presenta crescenti intrecci con il diritto nazionale, fino al ricorso alla Corte di giustizia, le cui sentenze devono trovare immediati effetti nei confronti degli Stati membri.

Anche la difesa civica europea è chiamata a rafforzare la legittimità dell'Unione, in direzione di un'amministrazione pubblica capace di offrire sufficienti *standard* di efficacia, equità, trasparenza e di alimentare il rispetto di irrinunciabili diritti. Gli sforzi condotti dal Mediatore Europeo per una moderna definizione del significato di "cattiva amministrazione" riflettono il bisogno di un quadro avanzato di principi che debbono sostanziare un "codice europeo" di buona amministrazione e dei servizi che i cittadini hanno il diritto di vedere riconosciuti.

Da qui l'esigenza di rafforzare le relazioni fra i Difensori civici regionali e nazionali, e fra questi e i Parlamenti regionali, nella considerazione che molti aspetti del diritto comunitario sono ormai affidati alle Regioni e agli Enti locali. L'inserimento della tutela dei diritti nelle politiche europee dimostra la necessità di una politica dei diritti umani "integrata" a livello di Unione, anche in direzione di una politica estera e di cooperazione bilanciata da adeguate "garanzie".

In una Europa, che troppo spesso pare ripiegarsi su se stessa, solo un approccio globale ai diritti umani può consentire la progressiva integrazione con valori e tradizioni di paesi portatori di altre identità storiche e giuridiche; favorire nuovi codici e *standards* di condotta rivolti a tutte le parti; aprire la strada a criteri innovativi di buona amministrazione in ogni campo dell'intervento pubblico, all'altezza di un mercato aperto e competitivo e della piena circolazione delle persone, dei beni e delle idee.

Questi sviluppi rafforzano il ruolo della cooperazione per un sistema europeo di qualità, nei servizi e nelle attività amministrative. I rapporti instaurati dal Coordinamento nazionale con il Mediatore dell'Unione Europea hanno attivato intese e collaborazioni importanti, fino alle consultazioni in preparazione della *"Carta Europea dei Diritti Fondamentali"*. Anche da qui la solidarietà manifestata a più riprese dal Mediatore Europeo per l'istituzione in Italia di un sistema nazionale di difesa civica presente in tutti i paesi europei.

La 3° Conferenza Europea offrirà l'occasione per un confronto sulla attuazione del diritto comunitario, in funzione del contributo della difesa civica ad un nuovo bilanciamento fra visione economica e diritti sociali. Si tratta di assicurare ai cittadini europei eguali possibilità e capacità di iniziativa, di rafforzare i principi di "sussidiarietà" nella gestione pubblica, di attivare nuove strategie di informazione, sia in rapporto alle istituzioni nazionali ed europee che alla nuova realtà delle democrazie centrorientali.

La sfida della legittimità nell'azione dei pubblici poteri ai vari livelli testimonia le nuove responsabilità della difesa civica europea e l'importanza di una collaborazione destinata a coinvolgere sempre più gli organismi dell'Unione e le istituzioni degli Stati membri.

La prevista partecipazione della Commissione Europea ai lavori della 3° Conferenza è significativa dello sforzo per un rapporto più ravvicinato fra istituzioni comunitarie e società, dello stesso lavoro condotto dal Mediatore Europeo e dal Comitato Organizzatore insediato a Namur, in Belgio, ai primi di febbraio, che vede l'Italia rappresentata dal Difensore civico regionale della Toscana. Di particolare rilievo rispetto alle precedenti edizioni la circostanza che la 3° Conferenza potrà contare sulla partecipazione congiunta dei Difensori civici regionali e degli *Ombudsman* nazionali degli Stati membri.

L'Europa vive ormai uno spazio sociale che si riflette immediatamente sulle condizioni di vita dei cittadini. Progetto economico e progetto sociale devono perciò potersi incontrare attraverso al radicamento democratico della costruzione europea e l'accesso di tutti i cittadini ai vantaggi di una crescita comune, in sintonia con le solidarietà che occorrono, all'interno dell'Unione e nei confronti del resto del mondo.

Dopo l'unione monetaria si fa strada una maggiore consapevolezza dei compiti perfino inediti in direzione di un'amministrazione pubblica capace di offrire servizi avanzati e di alimentare il rispetto di irrinunciabili diritti della persona. Un richiamo questo al Parlamento Europeo e alla stessa Commissione circa l'obbligo di vigilare sull'attuazione del diritto europeo, ma anche un riconoscimento al ruolo strategico che va assumendo la difesa civica per l'affermazione dei diritti umani e di cittadinanza e il rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni comunitarie.

Se la costruzione comunitaria mostra, da un lato, l'insufficienza dei meccanismi di garanzia basati esclusivamente sui sistemi "giurisdizionali", come quello italiano, dall'altro emerge lo scarto che ancora esiste fra Europa legale ed Europa reale.

Qui si colloca la ricerca di nuovi collegamenti e livelli di cooperazione fra Ombudsman europei, Mediatore Europeo e Commissioni per le petizioni dei parlamenti regionali: per una democrazia europea fondata sul diritto, la trasparenza, la giustizia, contro ogni forma di discriminazione; per un decisivo avanzamento delle legislazioni, la ricerca di principi e prerogative "comuni" di autonomia e indipendenza, l'applicazione ovunque delle risoluzioni e raccomandazioni internazionali a difesa di diritti che non sono esclusivamente rimessi ai singoli Stati o ad ambiti sovranazionali.

Il valore che la tutela dei diritti umani va assumendo nei Trattati dimostra dunque la necessità di una "rete" di territoriale di difesa civica capace di far progredire dal basso la consapevolezza di una comune cittadinanza, affinché l'iniziativa delle istituzioni possa corrispondere alle attese per una società senza frontiere. Alla sfida della pace innanzitutto, indissolubilmente legata a quella per la libertà e la dignità di ogni uomo.

Anche da qui l'impulso alla estensione delle basi di conoscenza, di monitoraggio e di intervento, a fronte delle accresciute interdipendenze e della sostanziale unitarietà fra diritti umani e diritti civili, politici, economici, sociali, culturali.

I lavori della 3° Conferenza Europea dei Difensori civici si articoleranno infatti su molteplici tematiche di riferimento e di ricerca, a cominciare dall'attuazione del diritto europeo e dai problemi aperti nei vasti campi dell'informazione, dell'ambiente, della solidarietà sociale, fino agli sviluppi impressi dal Trattato di Amsterdam e dal recente varo della *Carta Europea dei diritti fondamentali*. La difesa civica è ormai una realtà dell'Unione, in un

quadro di tradizioni ed esperienze anche assai differenziate, ma tutte oggi egualmente decisive per l'espansione delle libertà e degli interessi che sono a fondamento della civiltà europea.

Firenze, maggio 2001

Romano Fantappiè



APPENDICE

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Composizione

Provincia Autonoma di Bolzano

Difensore civico	***Werner Palla***
via	Via Portici, 22
città	39100 - Bolzano
telefono	0471/972744
fax	0471/981229
e-mail	ombudsman@consiglio-bz.org

Provincia Autonoma di Trento

Difensore civico	***Fabio Bortolotti***
via	Via Manci - Galleria Garbari, 8
città	38100 - Trento
telefono	0461/213190, 0461/213203, 800851026
fax	0461/238989
e-mail	difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it

Regione Abruzzo

Difensore civico	***Giovanni Masciocchi***
via	Jacobucci, 4
città	67100 L'Aquila
telefono	0862/644802; 0861/245343 (Teramo); 0871/561049 (Chieti); 085/7671 (Pescara); 0348/3806652
fax	0862/23194; 0871/551593 (Chieti); 085/74060 (Pescara)
e-mail	difensore.civico@regione.abruzzo.it

Regione Basilicata

Difensore civico	***Giulio Stolfi***
via	Via Anzio - Casella Postale 111
città	85100 - Potenza
telefono	0971/448076/78 - 0971/274564 D.C.
fax	0971/330960

Regione Campania

Difensore civico	***Giuseppe Fortunato***
via	Via Giovanni Porzio, 4
città	80143 Napoli
telefono	081/7783111 centralino 081/6059277 - 76
fax	081/6059526

Regione Emilia Romagna

Difensore civico	***Paola Gallerani***
via	Via Largo Caduti del lavoro, 4
città	40100 - Bologna
telefono	051/6492400
fax	051/6492280
e-mail	difciv1@regioneemilia-romagna.it

Regione Friuli - Venezia Giulia

Difensore civico	***Domenico Giavedoni***
via	Piazza Oberdan, 4
città	34100 - Trieste
telefono	040/3772220; 0432/506187 (Udine); 0434/529013 (Pordenone); 0481/32688 (Gorizia).
fax	040/3772289; 0481/33364 (GO); 0434/529370 (PN);

Regione Lazio

Difensore civico	***Rosario Di Mauro***
via	Via IV Novembre, 149
città	00187 - Roma
telefono	06/6796098, 06/65932009, 06/6781381, 06/6791447, 06/65932020
fax	06/65932015

Regione Liguria

Difensore civico	***Roberto Sciacchitano***
via	Viale Brigate Partigiane, 2
città	16129 - Genova
telefono	010/565384
fax	010/540877
e-mail	difensore.civico@regione.liguria.it

Regione Lombardia

Difensore civico	***Alessandro Barbetta***
via	Piazza Fidia, 1
città	20159 - Milano
telefono	02/67482 - 02/6748267, 02/6748465
fax	02/67482465
e-mail	luisella.tasca@consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

Difensore civico	***Giuseppe Colli***
via	Via Oberdan, 1
città	60122 - Ancona
telefono	071/2298476
fax	071/2298264
e-mail	difensorecivico@regione.marche.it

Regione Piemonte

Difensore civico	***Bruno Brunetti***
via	Via Alfieri, 15
città	10100 - Torino
telefono	011/57571-386-387
fax	011/5757386
e-mail	difensore.civico@csr.regione.piemonte.it

Regione Sardegna

Difensore civico	***Franco Serra***
via	Roma, 25
città	09125 Cagliari
telefono	070/6014817; 070/6014816070/660434-35
fax	070/673003

Regione Toscana

Difensore civico	Romano Fantappié
via	dei Pucci, 4
città	50122 Firenze
telefono	055/2387800; 800018488
e-mail	difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it

Regione Valle d'Aosta

Difensore civico	***M. Grazia Vacchina***
via	Festaz, 52
città	11100 Aosta
telefono	0165/262214 - 238868 - 0335/7070016
fax	0165/32690
e-mail	difensore.civico@consvda.invalee.it

Regione Veneto

Difensore civico	***Vittorio Bottoli***
Via	Via Brenta Vecchia, 8
Città	30175 - Mestre - Venezia
Telefono	041/23834200 - 201, 800294000
fax	041/5042372
e-mail	difciv@consiglio.regione.veneto.it

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Proposte ed emendamenti in materia di semplificazione amministrativa (disegno di legge/L. 340 del 24/11/2000)

Capo III – Norme in materia di Difesa Civica della Regioni

Art. 13

Il comma 4 dell'art. 25 della L. 241/90 è così sostituito:

Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'art. 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al Tar ai sensi del comma 5, ovvero può, nello stesso termine presentare un'istanza al Difensore civico competente

Per i Comuni e le Province che non abbiano istituito il Difensore civico, l'istanza è presentata al Difensore civico delle Regioni o Province autonome. Per gli uffici diversi da quelli previsti dall'articolo 16 della L. 127/97 l'istanza, fino all'istituzione del Difensore civico nazionale, è presentata alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della L. 241/90. L'istanza è validamente presentata a qualsiasi Difensore civico che provvede a trasmetterla all'organo competente

Se il Difensore civico o la Commissione ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana un provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, l'accesso deve essere consentito

Qualora il richiedente l'accesso abbia presentato istanza al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza

I difensori civici danno comunicazione alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dei casi di cui al presente articolo

Art. 13 bis

I Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, le medesime funzioni loro attribuite dai rispettivi ordinamenti anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche sia dello Stato che delle Aziende Statali e dei concessionari di pubblici servizi, secondo gli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che esercitano attività giurisdizionali, di difesa e di sicurezza pubblica, nonché nei confronti degli Enti locali che non abbiano nominato il proprio Difensore civico.

Le Regioni e le Provincie Autonome che non hanno istituito il Difensore civico vi provvedono entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente L., nel rispetto anche dei principi desumibili dal presente articolo

Al Difensore civico delle Regioni, delle Province Autonome, delle Province e delle Città Metropolitane, può essere rivolta istanza affinché su atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale eserciti un'azione di mediazione o, su consenso delle parti, un giudizio secondo equità, anche al fine di ridurre il contenzioso presso gli organi giurisdizionali

Nel caso di cui al 3° comma l'istanza deve essere presentata dal soggetto interessato, ad uno dei Difensori civici di cui al comma precedente, prima che sia decorso il termine previsto per l'impugnazione in sede giurisdizionale dell'atto

L'Ufficio del Difensore civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti individuabili sulla base dell'atto impugnato e nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli, e convoca il rappresentante dell'amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'eventuale accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della L. 241/90, è verbalizzato dal Difensore civico ed è immediatamente esecutivo

Nelle ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al Difensore civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al Difensore civico e, comunque, per un termine massimo di 3 mesi

In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al Difensore civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della L. 1034/71. Gli interessati hanno comunque facoltà di rivolgersi al Difensore civico, ai sensi del comma 1 del presente articolo

I Difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Il Difensore civico negli Statuti delle nuove Regioni

Con queste proposte, offerte alla riflessione di tutti coloro che avranno parte nella definizione dei nuovi statuti regionali, il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano intende dare il proprio specifico contributo all'impulso riformatore che caratterizza sul piano regionale l'attuale fase di modernizzazione della Repubblica delle autonomie.

1. Premessa: un contributo specifico dai Difensori civici

II coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano svolge sin dalla sua costituzione (1995) una costante funzione di stimolo nei confronti delle diverse sedi istituzionali a favore dell'affermazione, dello sviluppo e del consolidamento della difesa civica nell'ordinamento della Repubblica.

Tale azione si è espressa con particolare impegno in occasione dei lavori della commissione parlamentare per le riforme costituzionali (radicamento costituzionale dell'istituto del Difensore civico) e nel corso dell'iter parlamentare della proposta di legge in materia di difesa civica (AC n. 619).

Sui due suddetti temi il coordinamento ha altresì svolto un'azione di sensibilizzazione rivolta sia alle singole Regioni, sia alle loro espressioni interregionali.

Il frutto più significativo di questa opera è stata l'approvazione dell'art. 16 della 1. n. 127/97 che ha esteso alle amministrazioni periferiche dello stato, in attesa dell'istituzione del Difensore civico nazionale, la competenza d'intervento dei difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'avvio della settima legislatura nelle Regioni a statuto ordinario assume particolare rilevanza per il futuro dell'istituto del Difensore civico.

La revisione degli statuti voluta dall'art. 123 Cost. come modificato dalla L. 1/99 Cost., dà infatti l'opportunità di approfondire e aggiornare le ragioni di un rinnovato radicamento statutario di questo moderno istituto di tutela dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino.

Il coordinamento e ciascun Difensore civico regionale sono impegnati perciò a svolgere in questa fase non solo una funzione di indicazione e orientamento come in passato, ma sono disponibili ad essere coinvolti, come protagonisti della difesa civica regionale, nella messa a punto delle disposizioni statutarie in materia.

Ai Consigli regionali si offre così l'opportunità di avvalersi dell'esperienza di esercizio della funzione per ottimizzarne la definizione ordinamentale e la collocazione istituzionale nel nuovo impianto statutario.

Le proposte del coordinamento hanno come formali destinatarie le Regioni a statuto ordinario alle quali si rivolge l'art. 123 Cost. E' tuttavia auspicabile un effetto riflesso sulle Regioni a statuto speciale e sulle Province autonome di Trento e Bolzano con beneficio generalizzato su tutto il territorio nazionale.

2. Un'occasione straordinaria: nuovi statuti per nuove Regioni

Al di là delle innovazioni recate dal nuovo art. 123 Cost. nell'iter di approvazione degli statuti, l'occasione è straordinaria in quanto le precedenti disposizioni dell'art. 123 Cost. prevedevano che "lo statuto ... stabilisce le norme relative

all'organizzazione interna della Regione", mentre le nuove prevedono che "lo statuto ... determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Con l'espressione "forma di governo" (espressione che entra per la prima volta nella costituzione) si circoscrive un oggetto delimitato, che può forse offrire spunti per un'autonoma analisi rispetto all'altro oggetto, "i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento". Questa autonomia dei due oggetti è tuttavia relativa.

Si deve considerare infatti che l'espressione "forma di governo" obbliga non solo a definire i rapporti tra gli "organi di governo" in senso stretto - intesi cioè come "esecutivo" (Giunta) e come Presidente della Giunta - e l'altro organo regionale di rilievo costituzionale (il Consiglio), ma obbliga anche a disciplinare i rapporti di tutti questi con il "sistema esterno", sia istituzionale (quello cioè costituito dagli altri soggetti istituzionali) sia comunitario (quello cioè costituito dai cittadini e dalle loro espressioni associative e collettive, quale che sia la loro valenza considerata: economica, sociale, culturale, ecc...).

Proprio in questo ultimo ambito di interrelazioni, quello delle interrelazioni tra "sistema interno" e sistema esterno (istituzionale e comunitario), si individua uno spazio nel quale fondare le ragioni di una presenza dell'istituto del Difensore civico nello statuto.

Il Difensore civico si configura così nella sua natura propria di istituto che da effettività e certezza all'esercizio del diritto di tutela, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, riconosciuto agli interlocutori esterni del "sistema Regione" e che, solo in conseguenza di ciò, può essere anche qualificato come meccanismo che favorisce la fluidità procedimentale nell'azione amministrativa.

L'ampliamento degli spazi di autodeterminazione regionale nel qualificare l'istituto del Difensore civico che risulta da questo approccio è evidente. Ed ha rilevanza sia nel qualificare l'esercizio dei diritti della persona e la loro effettività, sia nel qualificare in senso compiutamente democratico il profilo e le performances delle istituzioni rappresentative e delle relative strutture.

3. Le norme statutarie sul Difensore civico sono necessarie

Alcune Regioni sin dal loro sorgere colsero l'opportunità di dare un radicamento statutario all'istituto del Difensore civico. I tre decenni ormai trascorsi da quella stagione suggeriscono tuttavia l'utilità di una riflessione aggiornata, che tenga cioè conto dell'evoluzione nel frattempo verificatasi in sede di analisi scientifica, di dibattito istituzionale, di definizione legislativa (statale e regionale), nel nostro e negli altri Paesi.

La qualificazione delle norme statutarie sul Difensore civico come norme necessario deriva sia dalla natura dell'istituto sia dal fine che le norme statutarie si propongono.

Superata nel nostro Paese la fase fondativa dell'istituto, l'esperienza maturata consente di connotarlo in termini di funzione necessaria in quanto la funzione che il Difensore civico assolve non è assolta e non può essere assolta da altro organo (esclusività della funzione). Dalla specificità della missione deriva infatti la necessità dell'istituto.

Il Difensore civico è un istituto necessario perché ci sono problemi e questioni che angustiano gli interlocutori delle istituzioni alla cui soluzione non si perviene, di fatto, percorrendo le vie del dialogo tra società e politica, tra società e burocrazia, tra società e sistema giudiziario.

Non nel dialogo società-politica, perché nel rapporto società-politica il cittadino è inevitabilmente indotto a qualificarsi come "parte" (politica) anche per soddisfare

esigenze che ha diritto di soddisfare non facendo leva su una dichiarazione di schieramento, ma puntando esclusivamente sulle sue qualità di cittadino e di persona.

Non nel dialogo società-burocrazia, perché nel rapporto società-burocrazia il cittadino è generalmente più debole del suo interlocutore sotto il profilo tecnico (conoscenza e maneggio delle norme, delle procedure, dei meccanismi) e perché qualsivoglia apparato è tendenzialmente più forte rispetto al singolo individuo.

Non nel dialogo società-sistema giudiziario, perché le risposte della sede giurisdizionale sono strutturalmente collocate a valle delle decisioni assunte dagli apparati amministrativi, quando cioè le decisioni si sono ormai configurate in atti e provvedimenti, mentre gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni devono poter esercitare il diritto di partecipazione lungo lo snodarsi di tutto il procedimento, sin dal suo inizio.

Il Difensore civico così inteso è un meccanismo necessario anche perché la sua azione favorisce la crescita della qualità democratica del rapporto tra cittadini ed istituzioni. Infatti, ponendosi con competenza a fianco della parte più debole, il Difensore civico contribuisce a restituire centralità sostanziale alla persona e al cittadino quando sono interlocutori del sistema istituzionale.

Anche il fine che si propongono le norme statutarie induce a qualificarle come nonne necessario. Il loro fine infatti è quello di favorire il consolidamento di un'accezione dell'istituto tendenzialmente univoca, almeno a livello regionale, in concomitanza con la nuova consistenza istituzionale che le Regioni assumono nell'assetto costituzionale della Repubblica attraverso l'attuazione della L. 1/99 Cost.

4. I contenuti delle norme statutarie in materia di Difensore civico

Le disposizioni statutarie sul Difensore civico devono essere essenziali, tipizzanti e orientative della legislazione ordinaria che le completa.

L'essenzialità obbliga a delimitare la materia trattata in sede statutaria circoscrivendola esclusivamente agli elementi necessari.

L'istituto deve essere comunque tratteggiato nello statuto per gli aspetti connotativi delle sue proprietà tipiche; che lo caratterizzano cioè, distinguendolo.

Le norme statutarie, proprio per la loro essenzialità e per il loro scopo di tipizzazione, non possono esaurire tutte le esigenze di regolazione dell'istituto, e tuttavia devono orientare ciò che non è determinato direttamente dalle norme statutarie stesse.

Alla luce di tali criteri possono essere enucleati i seguenti contenuti che, riconosciuta la difesa civica regionale come funzione necessaria, sostanziano le disposizioni statutarie sul Difensore civico:

a) *va affermata l'istituzione del Difensore civico mettendola in relazione alle sue finalità di tutela secondo criteri e procedure non giurisdizionali della dignità, dei diritti e degli interessi della persona e del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni, anche mediante la promozione di comportamenti ispirati al buon andamento e all'imparzialità nell'azione amministrativa;*
b) *il Difensore civico è Ufficio (istituto) indipendente;*
c) *il Difensore civico è designato dal Consiglio regionale e allo stesso riferisce;*
d) *il Difensore civico agisce in autonomia ed interviene su richiesta o di propria iniziativa;*
e) *destinatari degli interventi del Difensore civico sono gli organi e le strutture competenti a porre rimedio alle illegittimità, iniquità e disfunzioni accertate dal Difensore civico e a rimuoverne le cause.*

Se questa è la materia da disciplinare in sede statutaria, altri aspetti devono essere solo "lanciati" da disposizioni statutarie e lasciati alla disciplina della legge "ordinaria" che completa l'ordinamento dell'istituto.

La norma statutaria si limiterà in tal caso a individuare l'oggetto dei contenuti e a stabilire la finalizzazione che l'enunciato normativo ordinario dovrà statuire per detti contenuti.

Essi sono:

f) i requisiti e le modalità per la nomina, lo status, le risorse finanziarie e organizzative e i criteri che regolano l'esercizio della funzione del Difensore civico per assicurarne l'indipendenza e l'efficacia.

5. La collocazione delle norme in materia di Difensore civico nei nuovi statuti

Per individuare la corretta collocazione delle norme sul Difensore civico nel testo dai nuovi statuti occorre rifarsi alle considerazioni di merito già svolte.

Gli statuti regionali originari sono ricchi di affermazioni generali e di principio sui diritti della persona e del cittadino.

Nei trent'anni trascorsi dalla loro formulazione si sono tuttavia evoluti fenomeni di grande rilevanza che hanno arricchito la dinamica sociale e istituzionale di aspetti nuovi (migrazioni, nuove povertà, diverso rapporto pubblico-privato, integrazione europea, riforme amministrative, ecc.). Tutto ciò stimola le istituzioni a dare più espresso rilievo alla tutela da un lato dei diritti umani, dall'altro lato alla tutela dei diritti delle persone quando si rapportano agli apparati pubblici.

In coerenza con l'ineludibile criterio di accompagnare sempre le affermazioni di principio con l'istituzione e la messa in esercizio degli strumenti che le trasformano in realtà effettuale, gli statuti regionali devono collocare le norme in materia di Difensore civico nel contesto delle disposizioni in materia di tutela dei diritti umani e di cittadinanza.

Questo è il posizionamento più coerente con l'ispirazione dell'istituto che si è consolidata nell'esperienza internazionale e che ha alimentato anche l'esperienza delle Regioni italiane e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Mentre apparirebbe ormai impropria una collocazione nell'ambito dei titoli che trattano di "amministrazione", "controlli", "partecipazione". L'inserimento del Difensore civico in uno di questi contesti indurrebbe infatti a favorire una lettura dell'istituto fuorviante ancor prima che parziale, sfuocandone l'identità sostanziale.

Il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano ritiene che l'accoglimento di queste proposte, in coerenza con gli orientamenti in materia di difesa civica consolidatisi nelle sedi internazionali e negli organismi europei, ponga -la difesa civica nelle nuove Regioni come parte essenziale di un ordinamento improntato alla effettività della buona amministrazione, che realizza il principio di sussidiarietà e promuove le autonomie locali.

Milano, 29 settembre 2000

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

I Difensori civici regionali si raccordano
con i Presidenti dei Consigli per un lavoro comune

Oggi, martedì 21 novembre, il Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti regionali e delle Province autonome, Roberto Louvin, ha incontrato una delegazione dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, guidata dal Segretario del Coordinamento nazionale, Romano Fantappiè, Difensore civico della Toscana. La delegazione dei Difensori civici era composta altresì da Maria Grazia Vacchina (Valle d'Aosta), Alessandro Barbetta (Lombardia), Roberto Sciacchitano (Liguria), Lucio Strumento (Veneto).

Nel corso dell'incontro – in cui sono stati approfonditi i diversi temi correnti nel dibattito politico, tra cui le riforme istituzionali, il ruolo delle Regioni e dei propri Istituti, la funzione della collaborazione orizzontale – è stata evidenziata la necessità di avviare un'azione comune per la costruzione di un nuovo sistema di garanzie del cittadino nel quadro dei nuovi rapporti tra istituzioni e società civile che vede protagoniste le Assemblee regionali, sede istituzionale delle funzioni di controllo e garanzia.

Secondo il Presidente Louvin, "*si è aperta quindi una nuova fase di collaborazione che deve vedere la Conferenza dei Presidenti e la Difesa civica strettamente raccordate, evitando forme di settorializzazione degli strumenti di tutela (difensori "di settore"), per favorire invece la diffusione degli strumenti di difesa civica e il loro radicamento in tutto il territorio nazionale, anche per adeguare gli strumenti di tutela alle realtà europee più avanzate.*"

Roma, 21 novembre 2000

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Incontro con il Coordinamento delle Commissioni per gli Statuti regionali

I Difensori civici delle Regioni e Province autonome hanno incontrato questa sera, giovedì 5 aprile, una delegazione del Coordinamento nazionale delle Commissioni consiliari per la Riforma degli Statuti, presso la sede della Conferenza, a Roma.

Erano presenti, per i Difensori civici, il Segretario del coordinamento nazionale, dott. Romano Fantappié (Toscana), Maria Grazia Vacchina (Valle d'Aosta), Werner Palla (Provincia Autonoma di Bolzano), Alessandro Barbetta (Lombardia), Vittorio Bottoli (Veneto), Roberto Sciacchitano (Liguria), Giulio Stolfi (Basilicata), Giuseppe Colli (Marche).

Per il Coordinamento delle Commissioni Statuto era presente Fiammetta Modena (Presidente Commissione Statuto del Consiglio regionale dell'Umbria), accompagnata dal Consigliere Lamberto Bottini (Vicepresidente della medesima Commissione).

La riunione fa seguito all'incontro che la Difesa civica ha avuto il 21 novembre scorso con il Coordinatore della Conferenza, Presidente Roberto Louvin e il successivo lavoro di raccordo nel quadro dell'avvio della riforma degli Statuti, in collaborazione con la Presidente Silvana Amati (Coordinatrice nazionale e Presidente Commissione Statuto delle Marche).

Al centro dell'incontro la riforma degli Statuti e l'esigenza di introdurvi con chiarezza il tema della Difesa civica e della tutela dei diritti fondamentali del cittadino, anche in sintonia con il contesto comunitario ed europeo. Da entrambe le parti si è convenuto sull'importanza da attribuire alle funzioni di garanzia, e quindi della difesa civica a livello regionale come a livello comunale, quale perno di un moderno sistema di rapporti fra istituzioni e società civile.

L'incontro si è concluso con l'impegno ad approfondire le diverse tematiche in vista dei lavori delle singole Commissioni Statuto.

Roma, 5 aprile 2001

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Orientamenti interpretativi e applicativi per l'attuazione dell'art. 15 della L. 340/00 in materia di accesso ai documenti amministrativi

Con L. 340/00 (*Disposizioni per la delegificazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*), pubblicata sulla G.U. del 24 novembre scorso, viene introdotta, attraverso l'art.15, una nuova specifica competenza del Difensore civico in materia di accesso ai documenti amministrativi, che modifica in misura significativa il comma 4 dell'art. 25 della L. 241/90.

La nuova disciplina stabilisce infatti che, ove il cittadino non riesca ad ottenere un risultato utile alla domanda di accesso avanzata alla amministrazione che ha prodotto o detenga il documento, può presentare ricorso al Tribunale amministrativo regionale, oppure richiedere, nello stesso termine, l'intervento alternativo del Difensore civico competente.

La richiesta d'intervento al Difensore civico competente interrompe il termine per la presentazione del ricorso al TAR. Il Difensore civico, qualora ritenga illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica alla amministrazione interessata. Decorsi trenta giorni senza che quest'ultima abbia emanato il provvedimento confermativo motivato, l'accesso è consentito *ope legis*.

La legge di semplificazione 340/00 introduce quindi un nuovo "sistema" in materia di accesso ai documenti amministrativi, con l'obiettivo di mettere a disposizione dei cittadini un ulteriore strumento di tutela, individuato nel Difensore civico "competente", e offrendo, in via facoltativa, un rimedio che presenta anche evidenti potenzialità deflattive nei riguardi del contenzioso giurisdizionale.

Sul piano della concreta attuazione della nuova normativa, è pacifico che la "competenza" ad intervenire faccia capo in via pregiudiziale al Difensore civico istituito presso l'amministrazione che si oppone all'accesso. Quindi, a livello decentrato, al Difensore civico di Comuni, Province e Comunità montane e, rispettivamente, al Difensore civico regionale riguardo a funzioni proprie della Regione o di enti e aziende da essa dipendenti.

L'estensione dei poteri e delle funzioni del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, operata con L. 127/97 (*Bassanini bis*), offre al cittadino la copertura per l'esercizio, anche a questo livello, del nuovo strumento di tutela.

Ciò premesso, poiché l'art. 11 del Dlgs. 18 agosto 2000 n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*), confermando l'art.8 della L. 142/90, ha sostanzialmente lasciato alla "facoltà" delle autonomie locali l'istituzione del Difensore civico, è evidente la disparità di trattamento che si viene a determinare là dove manchi il Difensore civico locale.

Uno squilibrio che rileva immediatamente alla pubblicità e alla trasparenza della pubblica amministrazione e che vanifica la pregiudiziale uguaglianza dei cittadini anche negli strumenti a garanzia di diritti e interessi pienamente riconosciuti dall'ordinamento.

L'iniziativa dei Consigli regionali, quali sede istituzionale delle funzioni di controllo e di garanzia, potrebbe colmare questo vuoto, individuando nel Difensore civico regionale

lo strumento "competente" ad assicurare al cittadino, anche là dove ancora non sia stato istituito il Difensore civico locale, l'esercizio del diritto di accesso nei confronti della amministrazione di riferimento, nei termini e secondo i principi stabiliti dalla L. 340/00.

In effetti, nella Regione Liguria, dove questa funzione "supplettiva" del Difensore civico regionale aveva ottenuto un avvallimento di carattere generale attraverso recenti disposizioni legislative, questo problema non si pone, avendo trovato adeguata copertura.

Al riguardo, su un altro versante, si è collocato il precedente della Lr. toscana n. 52/99 in materia di concessioni edilizie, che affida al Difensore civico regionale una funzione supplettiva là dove non risulti istituito il Difensore civico locale.

E' un fatto che, in assenza di una normativa nazionale in materia di difesa civica, la quale sola potrebbe delineare la distribuzione organica e razionale delle competenze tra i Difensori civici operanti ai diversi livelli istituzionali (Stato, Regione, Enti locali), il quadro delle funzioni del Difensore civico, in quanto rimesso ad una molteplicità di fonti normative, rischia di risultare disomogeneo, anche riguardo al nuovo sistema per l'accesso alla documentazione amministrativa. Basti qui richiamare, in assenza del Difensore civico nazionale, la mancata efficacia delle nuove disposizioni nei confronti della amministrazione centrale.

Questi orientamenti intendono perciò assicurare ad ogni cittadino pari opportunità nella tutela di un fondamentale diritto, quale è quello sull'accesso alla documentazione amministrativa, valorizzando sia la funzione dell'istituto regionale di difesa civica sia l'autonomia statutaria e regolamentare delle amministrazioni locali.

Sulla scorta di questi orientamenti interpretativi e applicativi una iniziativa dei Consigli regionali potrebbe essere ancorata ai seguenti punti:

- ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 15 della L. 24/11/2000 n. 340, il Difensore civico regionale è competente in tutti i casi in cui la richiesta di accesso investe funzioni proprie della Regione, di aziende od enti regionali, nonché, ai sensi della L. 127/97, di uffici periferici delle amministrazioni statali;
- ove la richiesta di accesso riguardi funzioni di un Ente locale, la competenza si intende riferita al Difensore civico locale ove istituito. In assenza del Difensore civico locale, la competenza è del Difensore civico regionale;
- qualora, a norma dell'art. 15, e a seguito dell'intervento del Difensore civico, l'accesso alla documentazione risulti consentito, l'omissione o il ritardo da parte dell'amministrazione interessata è sanzionabile nelle forme e nei limiti di cui all'art. 136 del Dlgs.lgs. 267/00 in materia di atti obbligatori per legge.

Roma, 6 aprile 2001

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

Attività consultiva dei Tribunali amministrativi regionali

a) premesso come è noto che gli organi centrali dello Stato, nonché quelli periferici appartenenti all'amministrazione diretta, e per estensione anche le amministrazioni regionali/provinciali, possono rivolgere quesiti al Consiglio di Stato in sede consultiva;

b) considerato che, in particolare, l'utilizzo di tale facoltà da parte delle Giunte regionali/provinciali, pur non frequente, è ben documentato e si è risolto, almeno nei casi conosciuti, in un utile contributo al chiarimento di problemi giuridici a volte molto intricati, diminuendo conseguentemente i ricorsi;

c) visto che, di tale rimedio, tuttavia, possono avvalersi soltanto a livello regionale/provinciale gli organi di governo, cioè la Giunta regionale/provinciale, mentre il Difensore civico delle Regioni e delle Province autonome non dispone di un analogo potere e, pertanto, deve passare attraverso la Giunta regionale/provinciale, con comprensibili grossi problemi nel caso in cui il contrasto sia proprio fra l'interpretazione delle norme data dal Difensore civico e quella sostenuta dall'Amministrazione regionale/provinciale;

d) considerato inoltre che i tempi per la decisione da parte del Consiglio di Stato, necessariamente molto lunghi, non sono spesso compatibili con la necessità di soluzioni immediate a determinati problemi;

e) considerata quindi l'opportunità di attribuire – de jure condendo – anche ai T.A.R., strutture di giustizia amministrativa a livello regionale/provinciale, una competenza consultiva almeno nelle materie di competenza regionale/provinciale, ma auspicabilmente anche in quelle riguardanti gli uffici periferici statali (su cui ugualmente si estende la competenza dei Difensori civici regionali/provinciali), almeno in prima istanza, e salva eventualmente la possibilità dell'Amministrazione statale interessata di rivolgersi ulteriormente al Consiglio di Stato, nonché la facoltà del Difensore civico delle Regioni e delle Province autonome di rivolgersi al T.A.R. per acquisire pareri legali su problematiche di rilievo.

Ciò premesso, il Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome,

esprime il proprio vivo interessamento

a che la presente problematica sia portata a conoscenza del Ministero di Grazia e Giustizia, delle Regioni, dei T.A.R. regionali e del Consiglio di Stato, al fine di ogni possibile iniziativa tendente al raggiungimento dello scopo sopra indicato.

Roma, 6 aprile 2001

Conferenza permanente dei Difensori civici della Regione Toscana

Atto costitutivo

Il Difensore civico regionale e i Difensori civici degli Enti locali della Toscana, riuniti a Carrara il 17 dicembre 1998, in piena aderenza ai principi contenuti nello Statuto della Regione e negli Statuti dei rispettivi Comuni, Province e Comunità montane,

PRESO ATTO

della necessità di rafforzare il Coordinamento regionale previsto dall'art. 3 della Lr. 4/94, quale strumento di concertazione tra i Difensori civici toscani, allo scopo di renderlo funzionale e rispondente ai crescenti livelli d'iniziativa richiesti per:

a) promuovere sull'intero territorio la tutela più efficace dei diritti fondamentali della persona e dei diritti e interessi diffusi e collettivi, secondo i principi costituzionali e della "cittadinanza europea" sancita dall'Unione, in rapporto all'evoluzione della tutela "non giurisdizionale" a livello regionale, nazionale ed internazionale;

b) assicurare il costante contributo della difesa civica toscana affinché il funzionamento e le attività delle amministrazioni pubbliche (locali, regionali e statali) siano sempre più informati a criteri di efficacia, imparzialità, efficienza, economicità ed equità, attraverso il miglioramento e la semplificazione delle procedure e il costante adeguamento degli atti, dei provvedimenti e della legislazione toscana;

c) garantire la migliore attuazione dell'imminente riforma legislativa per l'istituzione del sistema di difesa civica nazionale e il pieno esercizio dei nuovi strumenti di tutela in ambito regionale e locale, in sintonia con le accresciute competenze derivanti dalle *Leggi Bassanini* e con i processi di trasferimento di poteri e competenze statali a livello regionale e locale;

d) promuovere l'adeguamento delle funzioni di difesa civica al "principio di sussidiarietà", esteso alle formazioni sociali, in particolare di volontariato, non-profit e di solidarietà, operanti nei vari campi (ambiente, servizi pubblici, sanità, previdenza, assistenza, immigrazione, etc.) e alle nuove forme di tutela in determinati settori, con particolare riferimento ai diritti degli utenti e dei consumatori;

e) favorire lo sviluppo degli scambi, dei collegamenti e delle collaborazioni con i molteplici interlocutori istituzionali e non istituzionali a livello toscano e nazionale, promuovendo in ambito Europeo la cooperazione con le analoghe autorità operanti vari Stati membri e con Médiateur dell'Unione;

f) corrispondere ai nuovi compiti di impulso e di controllo del Difensore civico quale Istituzione di tutela non giurisdizionale dei diritti umani, in applicazione delle Convenzioni internazionali e dei documenti e risoluzioni dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e altre Organizzazioni competenti;

SI COSTITUISCONO

in Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana, quale organismo associativo presieduto dal Difensore civico regionale, volta alla valorizzazione di ogni singola esperienza e all'autonomia del ruolo istituzionale, operante con le modalità organizzative appresso indicate.

A) OPERATIVITÀ:

1. La Conferenza Toscana dei Difensori civici:
   - elabora proposte e documenti nei campi e settori di competenza, anche in funzione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici regionali e per le conseguenti iniziative nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi istituzionali, con particolare riferimento alle Conferenze dei Presidenti dei Consigli e delle Regioni e Province Autonome, sia in rapporto alla legislazione vigente, sia rispetto ai processi di innovazione e di riforma concernenti la difesa civica e la pubblica amministrazione;
   - promuove i necessari rapporti con le istituzioni e organismi di tutela anche a carattere associativo, operanti con analoghi compiti nei vari Stati europei, per la piena attuazione dei diritti di cittadinanza derivanti dalla legislazione comunitaria, curando l'applicazione di accordi e convenzioni interregionali, finalizzati al concreto esercizio dei diritti individuali e sociali, da parte di ogni cittadino;
   - predispone pareri, intese, risoluzioni e raccomandazioni riguardo a problematiche di rilevante interesse, in rapporto alle competenze esercitate e alle relazioni con l'amministrazione pubblica ai vari livelli, al rafforzamento degli strumenti operativi e alla inderogabile autonomia funzionale e organizzativa dell'Ufficiodel Difensore civico;
   - assicura l'unitaria capacità di rappresentanza in ordine ai programmi, alle condizioni e prospettive della rete civica toscana, stabilendo la partecipazione di proprie delegazioni ad incontri e audizioni in ambito nazionale, europeo e internazionale;
   - promuove per il tramite della Presidenza adeguate informazioni e comunicazioni sullo svolgimento di convegni, seminari e incontri allo scopo di favorire al riguardo la partecipazione dei Difensori civici locali;
   - attiva studi e ricerche di comune interesse, in funzione del confronto e del dibattito più generale in rapporto alla evoluzione dei diritti di cittadinanza e degli strumenti istituzionali e organizzativi; dell'impegno per nuovi livelli di efficienza e qualità nell'amministrazione pubblica e dei servizi; delle sperimentazioni necessarie in rapporto alle dinamiche della società civile e agli strumenti di partecipazione e controllo dei cittadini e degli utenti;
   - promuove ogni altra iniziativa utile al raggiungimento delle proprie finalità, anche attraverso apposite convenzioni con Istituti e Centri universitari e di ricerca operanti nelle discipline dei diritti umani, della pubblica amministrazione e della giustizia amministrativa.
2. La Conferenza dei Difensori civici della Toscana potrà avvalersi della collaborazione delle Amministrazioni cui i Difensori civici fanno capo, nonché di

organismi pubblici e privati, di associazioni di volontariato e solidarietà, di movimenti e gruppi impegnati nella tutela dei diritti umani;

3. La Conferenza individua le materie e i compiti, anche per settori e realtà territoriali omogenee, da assegnare di volta in volta a singoli Difensori civici per l'attivazione di opportuni approfondimenti e ricerche in vista di successive adeguate determinazioni, individuando altresì i relativi eventuali destinatari;

4. alla Conferenza compete l'iniziativa di indirizzo e controllo per la progressiva costruzione di una "rete telematica" finalizzata allo scambio di conoscenze e informazioni fra i Difensori civici e fra questi e altri organismi istituzionali e associativi di tutela, nonché all'accesso dei cittadini e degli utenti ai servizi di difesa civica in essere su tutto il territorio regionale, nonché agli strumenti di garanzia operanti in ambito nazionale ed europeo.

B) FUNZIONAMENTO:

1. Fanno parte di diritto della Conferenza il Difensore civico regionale e Difensori civici nominati dai Comuni, singoli o associati, dalle Province e dalle Comunità Montane della Toscana.

2. La Conferenza si riunisce in via ordinaria mediante sessioni trimestrali, oppure su richiesta del Difensore civico regionale o di un terzo dei suoi componenti. Al termine della seduta vengono fissati in linea di massima la data e il luogo della successiva riunione.

3. Alle sedute della Conferenza possono assistere i funzionari degli uffici anche in rappresentanza e per delega del rispettivo Difensore civico; tale delega può essere conferita anche ad altro Difensore civico. Ogni intervenuto non può essere comunque titolare di più di una delega.

4. Possono partecipare alla Conferenza, qualora richiesto dall'argomento e previo invito del Presidente, i Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative della Toscana, i rappresentanti delle associazioni di volontariato operanti nei settori di interesse del Difensore civico, esperti e funzionari regionali o di altre amministrazioni pubbliche;

5. La seduta della Conferenza è validamente costituita quando sono presenti la meta più uno dei Difensori civici in carica.

6. Le decisioni della Conferenza sono assunte con la maggioranza assoluta dei presenti, mediante votazione espressa per alzata di mano.

7. L'elaborazione e la redazione di atti, relazioni e documenti in applicazione delle decisioni della Conferenza, o a carattere istruttorio, sono curate, in via ordinaria, dal responsabile agli affari istituzionali presso il Difensore civico regionale. Di ogni seduta viene redatto un apposito verbale a cura della segreteria dello stesso Ufficio cui fanno capo gli adempimenti organizzativi per i lavori della Conferenza. Tale verbale a firma del Difensore civico regionale, è trasmesso a tutti i componenti.

8. Le modifiche al presente atto costitutivo potranno essere deliberate con la maggioranza dei due terzi della Conferenza.

Carrara, 17 dicembre 1998

Conferenza permanente dei Difensori civici della Regione Toscana

Per l'abolizione della pena di morte nel mondo

I Difensori civici della Toscana, riuniti in Conferenza, aderiscono alle grandi Manifestazioni indette dalla Regione per celebrare la data del 30 novembre 1786 che segnò nel Granducato di Toscana l'abolizione della pena di morte, primo storico esempio di rispetto della dignità umana e testimonianza del lungo cammino che si aprì alla riflessione dei popoli e delle nazioni per l'affermazione dei diritti umani fondamentali.

Ricordano che il Sesto Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, approvato dal Consiglio D'Europa nel 1983, vieta l'applicazione della pena di morte.

Prendono atto con soddisfazione dell'impegno dello Stato Italiano nel promuovere l'adozione del Secondo Protocollo Opzionale del Patto Sui Diritti Civili e Politici per l'abolizione della pena di morte, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 44/128 del 15 dicembre 1989.

L'abolizione della pena di morte è il primo passo per il riconoscimento della dignità della persona umana ed elemento fondante della cooperazione internazionale e della promozione di una cultura di pace, come sancito solennemente dal preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite.

Esprimono la loro piena condivisione ai valori fondamentali proclamati dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, dei Trattati ad essa collegati ed i principi fondamentali del diritto internazionale dei diritti umani.

Ricordano l'impegno profuso anche dal Consiglio d'Europa attraverso la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed i Protocolli ad essa collegati, la Carta Sociale Europea e le altre convenzioni.

Sottolineano come anche a livello di Unione Europea il Progetto di Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea sancisca all'art. 2 il divieto della pena di morte e si associano agli sforzi compiuti dall'Unione Europea per l'affermazione dei diritti fondamentali, anche attraverso specifiche clausole che impegnino la controparte al rispetto dei diritti umani in tutti gli accordi internazionali con paesi terzi.

Il 28 aprile 1999 la Commissione per i diritti umani dell'ONU ha approvato la moratoria universale delle esecuzioni capitali, confermata nell'aprile di quest'anno. Dopo questi pronunciamenti molti paesi hanno deciso di abolire la pena capitale o di sospendere le esecuzioni. Il 4 novembre 1999 l'Alto Commissario dell'ONU per i diritti umani ha affermato che la questione della pena di morte attiene pienamente alla sfera dei diritti umani e che esiste ormai un processo irreversibile verso la sua abolizione in tutto il mondo. Sempre più numerose sono le istituzioni che levano la propria voce per ribadire il valore supremo della vita umana e la contrarietà, sempre e comunque, alla pena di morte.

Questa evoluzione e il favore espresso da Paesi di tutti i continenti hanno reso maturo un pronunciamento dell'Assemblea Generale dell'ONU per l'abolizione della pena di morte e per l'assunzione dei diritti umani come valori condivisi e cogenti della comunità internazionale.

I Difensori civici della Toscana fanno appello alla Regione, all'Italia e all'Unione Europea affinché l'iniziativa per il definitivo bando della pena di morte in tutto il mondo venga ripresa dall'ONU, nella consapevolezza che un pronunciamento della comunità internazionale costituirebbe un passo di straordinaria importanza per la protezione del supremo diritto alla vita, che appartiene a tutti gli uomini, in quanto uomini. Per un decisivo progresso dei diritti fondamentali, sanciti dalle Nazioni Unite

più di 50 anni fa. Per una umanità più giusta, per un mondo migliore, più sicuro nei suoi straordinari traguardi di civiltà.

Ricordano lo sforzo intrapreso dalla difesa civica italiana ed europea per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, ribaditi nel documento conclusivo della Conferenza degli Ombudsman e delle Commissioni regionali per le petizioni dell'Unione Europea, approvato per acclamazione a Firenze il 12 novembre 1999.

Si uniscono agli appelli per l'abolizione della pena di morte e per l'affermazione dei diritti fondamentali, lanciati dallo Stato Italiano, dalle Regioni, dalle Assemblee elettive degli Enti Locali, dagli organismi internazionali e dalla società civile.

Sottolineano come il ruolo del Difensore civico sia quello di operare quale istituto di tutela e promozione dei diritti fondamentali della persona umana riconosciutogli da numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale, in particolare con la risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

Sono consapevoli dell'importanza che questo ruolo assume anche a livello di comunità locale e regionale, come affermato dal Congresso dei Poteri locali e Regionali del Consiglio D'Europa in numerose raccomandazioni, da ultimo con la Raccomandazione 61/99 e la Risoluzione 80/99.

Rinnovano il loro solenne impegno a contribuire, attraverso la loro opera di monitoraggio e promozione, per la piena tutela ed attuazione dei diritti fondamentali della persona umana, nell'ambito delle comunità locali ove rispettivamente esercitano il proprio mandato e sono consapevoli, in tale contesto, di contribuire ad una più vasta azione che dal livello locale si riflette nella dimensione, italiana, europea ed internazionale.

Firenze, Palazzo Panciatichi, 6 novembre 2000

Rete territoriale toscana di difesa civica

Ente	**Comune di Arezzo**		
Difensore civico	Anna Maria Nuti		
sede	Comune	indirizzo	Via S. Niccolò, 3 52100 - Arezzo
Telefono	0575/3770 0575/295692	fax	0575/295692
e-mail	difcivico@comune.arezzo.it		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Arezzo	91.077

Giorni e orari ricevimento	in sede	Lunedì, martedì, giovedì 15/18; mercoledì, venerdì 9/12
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Comune di Barga**

Difensore civico	Manuele Bellonzi *(mantiene la carica in attesa della nomina del nuovo difensore)*

sede	Comune	indirizzo	Piazza Garibaldi 55051 - Barga
telefono	0583/72471 0583/724774	fax	0583/723745
e-mail	difensore@lycosmail.com		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Barga	10.009

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 14/16
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Comune di Calci**		
Difensore civico	Sandra Munno		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Garibaldi, 1 56011 - Calci
telefono	050/939523	fax	050/938202
e-mail			

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Calci	5.612

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 16/18
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		15 maggio

Ente	**Comune di Camaiore**

Difensore civico	Sandra Triglia

sede	Comune	indirizzo	55041 - Camaiore

telefono	0584/986227 0584/986318	fax	0584/980558

e-mail	cedcamaiore.@caen.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Camaiore	30.648

Giorni e orari ricevimento	in sede	mercoledì 8,30/12,30
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	30 giugno

Ente	**Comune di Campi Bisenzio**

Difensore civico	Maria Cristina Mangieri

sede	Comune	indirizzo	Piazza Ballerini, 9 50013 - Campi Bisenzio

telefono	055/89591 055/8959575-576 055/8959579	fax	055/8959599

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Campi Bisenzio	35.581

Giorni e orari ricevimento	in sede	sabato 8,30/13,30
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 gennaio

Ente	**Comune di Cascina**

Difensore civico	Adriano Giachetti

sede	Comune	indirizzo	56021 - Cascina

telefono	050/719111	fax	050/703800

e-mail	infourp@comune.cascina.pi.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Cascina	36.899

Giorni e orari ricevimento	in sede	mercoledì 8,30/13,30
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 gennaio

Ente	**Comune di Castagneto Carducci**		
Difensore civico	Claudio Traini		
sede	Comune	indirizzo	57024 - Donoratico
telefono	0565/778410	fax	0565/777577
e-mail			

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Castagneto Carducci	8.290

Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì 9/13
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 gennaio

Ente	**Comune di Castelnuovo Berardenga**

Difensore civico	Fabio Finetti

sede	Comune	indirizzo	53033 - Castelnuovo Berardenga

telefono	0577/3511	fax	0577/355273

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Castelnuovo Berardenga	7.373

Giorni e orari ricevimento	in sede	1°/3° mercoledì 9/11
	in sedi distaccate	2° mercoledì Montaperti 9/11 4° mercoledì Quercia Grossa 9/11
Relazione annuale attività da presentare entro.....		1 marzo

Ente	**Comune di Fiesole**		
Difensore civico	Luciano Aloigi		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Mino, 26 50014 - Fiesole
telefono	055/5961257	fax	055/599478
e-mail			

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Fiesole	15.120

Giorni e orari ricevimento	in sede	1° e 3° sabato 9/12,30
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comune di Figline Valdarno**		
Difensore civico	Giuseppe Tamburrino		
sede	Comune	indirizzo	Piazza IV Novembre, 3 50063 - Figline Valdarno
telefono	055/91251	Fax	055/953654
e-mail			

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Figline Valdarno	16.600

Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì, martedì e venerdì 10/12,30
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Comune di Firenze**		
Difensore civico	Francesco Lococciolo		
sede	Comune	indirizzo	Piazza della Signoria 50122- Firenze
telefono	055/2675539 055/2768613 (funz. Dr.ssa Daniela Raveggi)	Fax	055/217274
e-mail			

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Firenze	402.316

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì h. 9,00/12,00 - giovedì h. 15,00/17,00
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 gennaio

Ente	**Comune di Follonica**

Difensore civico	Massimiliano Quercetani

sede	Comune	indirizzo	L.go Felice Cavallotti, 1 58022 - Follonica
telefono	0566/59203 0566/59228 (funzionario Niccolini)	fax	0566/59268
e-mail	difcivico@comune.follonica.gr.it		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Follonica	21.086

Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì pomeriggio
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Comune di Livorno**

Difensore civico	Maria Pia Lessi

sede	Comune	indirizzo	Piazza Municipio, 1 57100 - Livorno

telefono	0586/820111 0586/820116	fax	0586/820444

e-mail	difensorecivico@comune.livorno.it ^ http://www.comune.livorno.it/~difcivic/

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Livorno	165.682

Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì e venerdì 9/13
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 gennaio

Ente	**Comune di Manciano**
Difensore civico	Enrico Santinelli

sede	Comune	indirizzo	58014 - Grosseto
telefono	0564/62531	fax	0564/620496
e-mail	manciano@comune.manciano.gr.it		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Manciano	7.096

Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì 10,30/12,30
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		non è specificato

Ente	**Comune di Montignoso**

Difensore civico	Salvatore Sajeva

sede	Comune	indirizzo	54038 - Montignoso

telefono	0585/82711	fax	0585/821197

e-mail	comunedimontignoso@tin.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Montignoso	9.519

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì, giovedì, sabato 10/12
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		30 giugno e 31 dicembre

Ente	**Comune di Pieve Fosciana**

Difensore civico	Eleonora Giuliani

sede	Comune	indirizzo	55036 - Pieve Fosciana

telefono	0583/666166 0583/666133	fax	0583/666658

e-mail	eledec20@hotmail.com

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Pieve Fosciana	2.432

Giorni e orari ricevimento	in sede	1° lunedi 8,30/10
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comune di Piombino**

Difensore civico	Luigi Menicagli

sede	Comune	indirizzo	Via Ferruccio, 4 57025 - Piombino

telefono	0565/63111 (centralino) 0565/63126	fax	0565/63211

e-mail	difensorecivico@comune.piombino.li.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Piombino	34.661

Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì, venerdì 9,30/13,30 mercoledì 9,30/13,30 - 15,15/17,30 martedì, giovedì su appuntamento
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	non è prevista una data, tuttavia si prenda come riferimento Aprile

Ente	**Comune di Pisa**		
Difensore civico	Alvaro Lucaferro		
sede	Comune	indirizzo	Palazzo Gambacorti, P.zza 20 settembre 56125 - Pisa
telefono	050/910583	fax	050/910523
e-mail	a.lucaferro@comune.pisa.it		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Pisa	92.304

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì, giovedì 15,00/17,30 mercoledì 10,00/13,30
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Comune di Pontedera**

Difensore civico	Marielena Cristiani

sede	Comune	indirizzo	C.so Matteotti 56025 - Pontedera

telefono	0587/299257	fax	0587/53292 0587/53686

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Pontedera	26.031

Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì 15/18 sabato 9,30/12,30
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comune di Pontremoli**

Difensore civico	Nicola Michelotti

sede	Comune	indirizzo	54027 - Pontremoli

telefono	0187/460111 (central.) 0187/4601234 (diretto)	fax	0187/833289

e-mail	segre.pon@lunigiana.ms.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Pontremoli	8.136

Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì e sabato 9/12
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comune di Prato**

Difensore civico	Beniamino Fedelino

sede	Comune	Indirizzo	Viale V. Veneto, 7 59100 - Prato

telefono	0574/616873 0574/616840 0574/616862	Fax	0574/616864

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Prato	172.473

Giorni e orari ricevimento	in sede	dal lunedì al venerdì 10/12
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comune di San Miniato**

Difensore civico	Filiberto Scorzoso

sede	Comune	indirizzo	Via Vittime del Duomo 8 56027 - San Miniato

telefono	0571/406276 0571/406204	fax	0571/406234

e-mail	urp@comune.san-miniato.pi.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
San Miniato	25.690

Giorni e orari ricevimento	in sede	mercoledì 15/18 sabato 9,30/12,30
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comune di San Vincenzo**		
Difensore civico	Claudio Fontana		
sede	Palazzo Cultura	indirizzo	Vicolo Serristori 57027 - San Vincenzo
telefono	0565/701090 0565/707205 (dr. Ghelardini)	Fax	0565/707299
e-mail	comune.svincenzo@infol.it		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
San Vincenzo	7.110

Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì, mercoledì e venerdì 10/13
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Comune di Santa Maria a Monte**		
Difensore civico	Paola Cellai		
sede	Comune	indirizzo	P.zza della Vittoria, 47 56020 – Santa Maria a Monte (PI)
telefono	0587/261624	Fax	0587/705117
e-mail	manuela50@interfree.it		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Santa Maria a Monte	10.384

Giorni e orari ricevimento	in sede	sabato 9,30/12,30
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Comune di Sesto Fiorentino**		
Difensore civico	Brunella Tarli		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Vittorio Veneto 50010 - Sesto Fiorentino
telefono	055/4496223	Fax	055/4496369
e-mail	difensore.civico@comune.sesto.fiorentino.fi.it		

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Sesto Fiorentino	67.138

Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì 15,30/17,30 sabato 9/11,30
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Comune di Siena**

Difensore civico	Paola Rosignoli

sede	Comune	indirizzo	Piazza del Campo 53100 - Siena

telefono	0577/292354 (dr. Radi) 0577/292409	fax	0577/292481

e-mail	oe_palio@comune.siena.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Siena	55.718

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 15/17 venerdì 10/13
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comune di Sorano**

Difensore civico	Felice Nucci

sede	Comune	indirizzo	58010 - Sorano

telefono	0564/633023	fax	0564/633033

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Sorano	4.121

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì e venerdì 10,30/12,30
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	non è prevista una scadenza

Ente	**Comune di Vecchiano**

Difensore civico	Aldo Fanelli

sede	Uffici comunali	indirizzo	Via XX Settembre, 9 56019 - Vecchiano

telefono	050/859635 050/859611	fax	050/868778

e-mail	comune.vecchiano@sirius.pisa.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Vecchiano	11.200

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 15/17
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	non sono previste scadenze

Ente	**Comune di Viareggio**

Difensore civico	Paola Papoff

sede	Comune	indirizzo	55049 - Viareggio

telefono	0584/9661	Fax	0584/966822

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

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Viareggio	57.782

Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì e mercoledì 9/12
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 gennaio

Ente	**Comune di Vicopisano**

Difensore civico	Stefano Puccinelli

sede	Comune	indirizzo	Via Pretorio 56010 - Vicopisano

telefono	050/796511	fax	050/796531

e-mail	comune.vicopisano@hint.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Vicopisano	7.662

Giorni e orari ricevimento	in sede	lunedì 15/18 sabato 9/13
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comuni associati di Carrara e Fivizzano**

Difensore civico	Fernando Bertoli

sede	Comune	indirizzo	Piazza 2 Giugno 54036 Marina di Carrara

telefono	0585/641344	fax	0585/245036 0585/777524

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni associati	76.095
Carrara	65.945
Fivizzano	10.150

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì e sabato 9/14
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comuni associati zona Chianti Fiorentino**
Difensore civico	Marcello Possenti

sede	Comune	indirizzo	50012 - Bagno a Ripoli
telefono	055/63901-316 055/8075359 (Barberino V.E.) 055/85451 (Greve in Chianti) 055/82561 (S. Casciano) 055/805081 (Tavarnelle V.P.)	fax	055/6390267
e-mail			

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni associati Chianti fiorentino	80.275
Bagno a Ripoli	26.506
Barberino Val d'Elsa	3.591
Greve in Chianti	11.946
Impruneta	15.012
San Casciano	16.149
Tavarnelle Val di Pesa	7.071

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 10/12 giovedì 15,30/17,30
	in sedi distaccate	2°, 4° giovedì 10/12 Barberino V.E. 1°, 3° sabato 10/12 Greve in Chianti 1°, 3° lunedì 10/12 San Casciano 1°, 3° giovedì 10/12 Tavarnelle V.P.

Relazione annuale attività da presentare entro.....	30 aprile

Ente	**Comuni associati di Empoli e Fucecchio**

Difensore civico	Antonino Bondi

sede	Comune	indirizzo	Via G. del Papa, 43 50053 - Empoli

telefono	0571/757939 0571/757908 0571/2681 (Fucecchio) 0571/2682 (Fucecchio)	fax	0571/757910

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni associati	63.968
Empoli	43.885
Fucecchio	20.083

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì e giovedì 9,30/12,30 (collaboratori sigg. Pantaleo e Niccolai)
	in sedi distaccate	1° e 3° lunedì Fucecchio 10/13

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comuni associati zona di Massa Carrara**		
Difensore civico	Giulivo Ricci		
sede	Comune	indirizzo	54011 - Aulla
telefono	0187/400220	fax	0187/400255
e-mail			

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni associati	21.734
Aulla	10.256
Comano	842
Licciana Nardi	4.799
Podenzana	1.669
Tresana	2.156
Zeri	1.512

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì e venerdì 9/12
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 gennaio

Ente	**Comuni associati di Capannori e Porcari**

Difensore civico	Cesare Biancalana

sede	Comune	Indirizzo	Piazza A. Moro, 1 55012 - Capannori

telefono	0583/428215	Fax	0583/936800

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni associati	50.696
Capannori	43.903
Porcari	6.967

Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì, sabato 10,30/11,30
	in sedi distaccate	2° e 4° mercoledì 10/11,30

Relazione annuale attività da presentare entro.....	non c'è una data vincolante (aprile-maggio)

Ente	**Comuni associati Val di Cornia**

Difensore civico	Luciano Duè

sede	Comune	indirizzo	57021 - Campiglia M.ma

telefono	0565/83911	fax	0565/839323

e-mail	campiglia.sede@etruscan.li.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni associati	16.936
Campiglia M.ma	12.591
Monteverdi M.mo	755
Sassetta	606
Suvereto	2.984

Giorni e orari ricevimento	in sede	1° lunedì del mese 10/12
	in sedi distaccate	2°, 3°, 4° lunedì 10/12 Venturina; 1° mercoledì 9/10,30 Sassetta; 2°, 4° martedì 10/12 Suvereto; 1°, 3° merc. 11/12,30 Monteverdi

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 dicembre

Ente	**Comuni associati Val di Nievole**

Difensore civico	Beatrice Chelli

sede	Comune	Indirizzo	Casella Postale 211 51016 Montecatini Terme
telefono	0572/33553 Buggiano 0572/418040 Chiesina Uzz. 0573/803602 Lamporecchio 0573/858195 Larciano 0572/928357 Massa e Cozzile 0572/9590 Monsummano T. 0572/932126 Ponte Bugg.se 0572/450210 Uzzano	Fax	1782216098 0572/411034 Chiesina Uzz. 0573/838430 Larciano 0572/928399 Massa e Cozzile 0572/52283 Monsummano T. 0572/636467 Ponte Bugg.se

e-mail	Difensore.civico@comune.monsummano-terme.pt.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni associati	61.584
Buggiano	7.794
Chiesina Uzzanese	4.025
Lamporecchio	6.467
Larciano	6.113
Mazza e Cozzile	6.870
Monsummano Terme	18.739
Ponte Buggianese	7.466
Uzzano	4.110

Giorni e orari ricevimento	Buggiano 1° lunedì 9/13; Chiesina Uzzanese 1° mercoledì 10/13,30; Lamporecchio 1° giovedì 10/13,30; Larciano 1° martedì 10/13,30; Massa e Cozzile 1° sabato 10/13,30 Monsummano Terme ultimo giorno mese 10/13,30 Ponte Buggianese 1° venerdì 9,30/13 Uzzano penultimo giorno del mese 10/13,30
Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comunità Montana Amiata Grossetana**

Difensore civico	Michele Nannetti

sede	Comunità Montana	indirizzo	Loc. Colonia 58031 - Arcidosso

Telefono	0564/969611 0564/9696613(Sig.raGatti)	fax	0564/967093

e-mail	cmmaiuno@amiata.net

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comunità Montana	19.637
Arcidosso	4.160
Castel del Piano	3.765
Castell'Azzara	1.991
Cinigiano	2.955
Roccalbegna	1.375
Santa Fiora	2.933
Seggiano	1.083
Semproniano	1.375

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì 9/13 sabato 15/18
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comunità Montana Appennino Pistoiese**

Difensore civico	Katiuscia Torselli

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

Telefono	0573/6213247 0573/6213216	fax	0573/630116

e-mail	segreteria.cm.smarcello@cosea.org

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comunità Montana	20.241
Comuni convenzionati	12.014
Abetone	721
Cutigliano	1.747
Marliana	2.851
Montale	11.860
Pescia	20.297
Piteglio	1.941
Sambuca P.se	1.648
San Marcello P.se	7.335

Giorni e orari ricevimento	in sede	1° e 3° sabato 9,30/13 4° venerdì 9,30/13
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 gennaio

Ente	**Comunità montana Garfagnana e Comuni associati**

Difensore civico	Luigi Aloisi

sede	Comunità Montana	indirizzo	Via V. Emanuele, 7 55032 - Castelnuovo Garfagnana

telefono	0583/644911	fax	0583/644901

e-mail	comunit.mont.garf@lunet.forum.lu.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comunità montana	30.200
Comuni convenzionati	25.074
Camporgiano	2.414
Careggine	670
Castelnuovo Garfagnana	6.130
Castiglione Garfagnana	1.934
Fosciandora	681
Gallicano	3.794
Giuncugnano	556
Minucciano	2.523
Molazzana	1.210
Piazza al Serchio	2.587
Sillano	787
Vergemoli	399
Villa Collemandina	1.389

Giorni e orari ricevimento	in sede	giovedì 15,30/17,30
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Comunità Montana Val Tiberina Toscana e Comuni associati**

Difensore civico	Luciano Cimbolini

sede	Comunità Montana	indirizzo	Via S. Giuseppe, 32 52037 - Sansepolcro

telefono	0575/730221(Dott. Cii) 0575/7301 0575/730236(Difens. Civ.)	fax	0575/730201

e-mail	comontvt@vinf.ats.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comunità Montana e associati	41.128
Badia Tedalda	1.318
Caprese Michelangelo	1.663
Monterchi	1.888
Pieve Santo Stefano	3.331
Sansepolcro	15.713
Sestino	1.502

Giorni e orari ricevimento	in sede	sabato 10,30/13
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	Provincia di Arezzo

Difensore civico	Laura Guidelli

sede	Provincia	indirizzo	Piazza Libertà, 3 52100 - Arezzo
telefono	0575/392298 0575/392321	fax	0575/392327
e-mail			

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Provincia di Arezzo	316.433
Comuni convenzionati	79.421
Anghiari	5.866
Bibbiena	11.212
Capolona	4.562
Castel Focognano	3.369
Castelfranco di Sopra	2.703
Chitignano	851
Civitella in Val di Chiana	7.966
Marciano della Chiana	2.456
Montemignaio	557
Monterchi	1.880
S. Giovanni Valdarno	17.508
Sansepolcro	15.696
Subbiano	4.795

Giorni e orari ricevimento		
	in sede	lunedì, giovedì 9,00/12,30 martedì 15,30/18,30
	in sedi distaccate	2° mercoledì Anghiari 11,30/13,30, 2° mercoledì Monterchi 9/11 1° giovedì Bibbiena 9/12 3° venerdì Civitella V.C. 9/12 1° e 3° martedì S. Giovanni V.A. 9/12 1° e 3° mercoledì Sansepolcro 9/12 su appuntamento: Capolona, Castelfocognano, Castelfranco di Sopra, Chitignano, Marciano della Chiana, Montemignaio, Subbiano.

Relazione annuale attività da presentare entro.....	31 marzo

Ente	**Provincia di Massa Carrara**

Difensore civico	Roberto Valettini

sede	Provincia	indirizzo	Palazzo Ducale Piazza degli Aranci 54100 - Massa

telefono	0585/816111	fax	0585/816505

e-mail	info@provincia.ms.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Provincia di Massa Carrara	200.466

Giorni e orari ricevimento	in sede	martedì, giovedì 11/13
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Provincia di Pistoia**

Difensore civico	Vincenzo Nardi

sede	Provincia	indirizzo	Piazza San Leone, 1 51100 - Pistoia

telefono	0573/374258 0573/374293	fax	0573/374307

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Provincia di Pistoia	86.577

Giorni e orari ricevimento	in sede	tutti i giorni feriali
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		31 marzo

Ente	**Provincia di Prato**

Difensore civico	Armando Bongiorno*

sede	Provincia	indirizzo	Via G. Pisano, 12 59100 - Prato

telefono	0574/5341	fax	0574/534281

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Provincia di Prato	219.714
Comuni associati	42.796
Cantagallo	2.536
Carmignano	9.597
Comunità montana Val di Bisenzio	***
Montemurlo	17.167
Poggio a Caiano	8.060
Vernio	5.436

Giorni e orari ricevimento	in sede	
	in sedi distaccate	

Relazione annuale attività da presentare entro.....	