anche di concerto con le Associazioni di volontariato e tutela degli utenti.

Il problema ha comunque una rilevanza regionale. Il Difensore civico ha investito il Dipartimento sull'opportunità che siano attivate valutazioni al fine di eventuali linee guida che garantiscano comportamenti uniformi, almeno sulle fasce minime di accesso in tutti i Presidi ospedalieri della Toscana e sui parametri in base ai quali le singole Aziende sanitarie ed ospedaliere debbano rapportarsi con gli Enti locali, anche riguardo a tutti quei problemi che fanno da corollario agli accessi (disponibilità di mezzi pubblici, parcheggi, ecc.).

3.4.14 Rimborso spese legali per transazione

il Difensore civico ha ricevuto recentemente la risposta del Dipartimento relativa ad un medico coinvolto in una azione di responsabilità professionale, a fronte della quale l'Azienda sanitaria di appartenenza e l'Istituto Assicuratore hanno ritenuto opportuno addivenire ad una transazione.

Riassumendo la questione, mentre il Ccnl dei medici dipendenti delle Aziende sanitarie è estremamente chiaro per quanto attiene la ripartizione degli oneri relativi alle spese legali a carico del medico che venga convenuto in un giudizio civile, non è disciplinato il caso in cui la vicenda venga risolta in sede transattiva. Poiché tuttavia in sede transattiva si prescinde dall'accertamento della colpa, il problema si era posto per una Azienda sanitaria che, ha differenza di altre, aveva rifiutato di rimborsare le spese legali al medico coinvolto.

Il Difensore civico ha interessato della vicenda il Dipartimento regionale diritto alla salute e Politiche di solidarietà, circa l'opportunità di adottare disposizioni o linee guida uniformi per tutte le Aziende, al fine di evitare disparità di trattamento. La risposta del Dipartimento è stata negativa, sulla base della considerazione dell'autonomia riconosciuta dall'ordinamento nazionale e regionale ad ogni singola Azienda sanitaria ed ospedaliera.

Prendendo atto di tale posizione, e comunque richiamando l'opportunità di adottare un comune trattamento di tutti i sanitari, indipendentemente dall'Azienda ove prestino servizio, va rilevato che, nella definizione delle spese di una transazione, o nella mancata definizione della loro ripartizione, interviene anche il legale del medico che ha tutto l'interesse a far sì che un'eventuale compartecipazione, totale o parziale, delle spese legali sostenute dal proprio assistito sia disciplinata nell'atto di transazione stesso.

3.5 Assistenza sociale

Uno dei settori tradizionali di intervento è quello dell'assistenza sociale, cioè l'insieme di tutte quelle attività e servizi volti a prevenire o ridurre situazioni di bisogno legate all'età, allo svantaggio psichico, fisico o sensoriale o ad altre condizioni di emarginazione.

Per quanto la Toscana si caratterizzi per un clima di benessere sociale diffuso ed una buona qualità della vita, come confermano i recenti studi dell'Irpet e del Censis, e da una elevata offerta di sevizi sociali imperniati su una legge regionale, la n. 72 del 1997, che ha anticipato nei suoi contenuti la L.328/2000 di riforma nazionale dell'assistenza, creando un sistema integrato di servizi in grado di farsi carico di esigenze individuali e collettive, molti cittadini hanno richiesto l'intervento del Difensore civico.

Le numerose istanze hanno riguardato in prevalenza dimissioni ospedaliere affrettate, mancanza di strutture di riabilitazione, liste di attesa troppo lunghe in Residenze sanitarie assistite, ritardi nell'erogazione di pensioni e indennità di accompagnamento, aumenti ingiustificati di rette sociali in residenze assistenziali, cure termali, ecc. una riprova questa che, a fronte di una normativa ampia e sostanzialmente adeguata, risulta spesso complessa e farraginosa la sua attuazione, ostacolata da prassi burocratiche incomprensibili, ma anche del ruolo di mediazione del Difensore civico, quale "avvocato dei più deboli", per ricondurre l'ordinamento a valori di umanità e di equità che ai nostri giorni sembrano venire meno.

Oltre al problema della protezione sociale degli anziani, molto sentito nella nostra regione, ove l'invecchiamento della popolazione, insieme al decremento della natalità, è uno dei fenomeni più evidenti e, per alcuni aspetti, più preoccupanti per le conseguenze sociali ed economiche che potrebbe comportare in futuro, le più frequenti richieste di intervento riguardano i problemi posti dai portatori di *handicap*, come quelle per ottenere ausili validi a migliorare la qualità della vita, o per l'abbattimento di barriere architettoniche, il superamento di lungaggini e incomprensioni da parte della pubblica amministrazione, attraverso procedure più snelle e rispondenti ai bisogni vecchi e nuovi avanzati dalle categorie più deboli.

Un caso significativo è stato quello di una signora affetta da invalidità permanente, essendo agenesica fin dalla nascita dell'arto superiore destro, che richiedeva l'intervento del Difensore civico al fine di ottenere un parcheggio vicino a casa, dopo numerosi inutili tentativi ripetuti negli anni nei confronti degli enti competenti.

La signora aveva dovuto superare tutta una serie di difficoltà per i suoi spostamenti e, nel corso degli anni, aggravandosi il suo

stato fisico per disturbi anche al braccio sinistro, certificati da numerose relazioni mediche, era diventato sempre più faticoso guidare la propria auto, indispensabile per recarsi al lavoro. Soprattutto era diventato problematico compiere le manovre per parcheggiare e trovare spazi vicini alla abitazione che evitassero defatiganti e dannosi movimenti. La macchina, da un aiuto, nel caso ad esempio del trasporto della spesa, e da strumento per facilitare la sua vita di relazione, era diventata un peso, in quanto i benefici venivano annullati dalle difficoltà oggettive di trovare aree di sosta in una città come Firenze, di cui è ben nota la cronica mancanza.

L'interessata si era naturalmente rivolta alla Asl e al Comune per avviare la procedura che consente di sostare negli spazi riservati ai portatori di *handicap* e per ottenere un parcheggio privilegiato vicino casa, specificando di non essere interessata all'autorizzazione nella zona a traffico limitato ma, dato che l'art. 381 del Dpr. 495/92 prescrive che solo le persone con gravi problemi di deambulazione possono ottenere la certificazione per la mobilità e, conseguentemente uno spazio riservato per la sosta, si era trovata di fronte a ripetuti dinieghi in presenza di una restrittiva interpretazione della norma.

Il Difensore civico, a fronte di un problema che riguardava anche la tutela di altri cittadini nelle stesse difficoltà, si è rivolto alla U.O. Medicina legale della Asl n.10 e all'Assessore alla mobilità del Comune, evidenziando come l'art. 5 dello stesso decreto consenta al Sindaco, nei casi di condizioni particolari di invalidità, di concedere uno spazio di sosta privilegiato, in zone ad alta densità di traffico.

La richiesta, rivolta anche alla Presidenza dell'Anmic toscana affinché si facesse portavoce a livello nazionale di una modifica del Dpr. 495/92, allo scopo di renderlo adattabile ai diversi casi di *handicap* e, quindi, non limitato solo al problema della deambulazione, è stata accolta e l' istante ha ricevuto il contrassegno per l'accesso alla zona a traffico limitato dove lavora e il parcheggio riservato.

A fronte di un'indubbia sensibilità dimostrata questa volta dalle amministrazioni pubbliche, resta il fatto che spesso, un'interpretazione troppo rigida delle norme rischia di essere inadeguata alla soluzione dei problemi e che, nel tentativo di porre un argine al malcostume dei falsi contrassegni invalidi, si rischia di non tutelare chi effettivamente ha bisogno di facilitazioni per una vita più serena.

3.5.1 Il ricovero in residenza assistita

Anche nel 2001 uno dei problemi più sentiti dai cittadini è stato quello del pagamento della quota sociale nelle residenze e case di cura. Molte volte l'Ufficio è dovuto intervenire a tutela dei diritti dei non autosufficienti. Emblematico il caso di un handicappato psicofisico grave, ricoverato da anni in una casa di cura, per il quale la Direzione aziendale della Usl richiedeva ai parenti il pagamento della quota di parte sociale.

È ormai prassi diffusa di molte Usl e Comuni la richiesta del pagamento della quota sociale ai parenti degli assistiti, che non abbiano redditi sufficienti alla copertura delle spese, anche se autorevoli pareri hanno evidenziato come nella normativa statale non esistono disposizioni cogenti all'obbligo degli alimenti e al concorso al costo dei servizi, o che diano fondamento giuridico al potere di rivalsa degli enti sulle famiglie degli assistiti.

Sebbene con il decreto legislativo 109/2000 sia stato stabilito il principio della partecipazione alle spese sociali dei cittadini sulla base del reddito proprio e di quello dei familiari, il decreto 130 dello stesso anno ha comunque 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.

Nel caso in questione, alle richieste pressanti della direzione aziendale l'ufficio ha risposto richiamando proprio il Decreto 130 e, con diretto riferimento alla lettera della norma, ha concordato che le spese della retta fossero poste a carico del ricoverato che percepiva una pensione di invalidità e un'indennità di accompagnamento.

Sempre in tema di pagamento delle rette, un'altra istanza particolarmente significativa ha riguardato invece il tema delle rette di parte sanitaria. Una anziana signora non autosufficiente, e in una situazione momentanea e di urgenza, era stata ricoverata dalla famiglia, non più in grado di prendersene cura, nella Rsa di una Azienda Usl diversa da quella di residenza. I parenti, che si erano fatti carico delle spese alberghiere, si sono visti negare il riconoscimento delle spese sanitarie, per il fatto che "non esistevano convenzioni fra la Azienda Usl e la residenza in questione", mentre esistevano sul territorio di appartenenza molte strutture in grado di garantirne il ricovero, tenuto conto anche del principio che occorre mantenere il più possibile le persone vicino all'ambiente di vita abituale.

Condividendo con i familiari il principio della libertà del cittadino di essere ricoverato nella struttura che, per ragioni di opportunità o di vicinanza, reputa più idonea, ferma restando a suo carico la quota sociale, dal momento che, all'occorrenza, è possibile ricoverarsi in qualunque ospedale del territorio nazionale, l'Ufficio

ha espresso le proprie perplessità su una posizione scarsamente comprensibile, non equa e viziata da considerazioni solo di carattere burocratico, legate quasi esclusivamente a problemi di budgets aziendali.

A seguito di questa iniziativa è stato raggiunto l'accordo che, su domanda motivata di singoli cittadini, dietro autorizzazione della Azienda Usl di competenza, tutte le richieste di ammissione sarebbero state autorizzate, rimborsando la quota sanitaria prevista.

Resta comunque il problema di una chiara direttiva regionale che renda omogeneo il comportamento delle singole aziende e degli Enti locali, prevalendo, ad avviso dell'Ufficio, il principio della libera scelta della struttura di accoglienza, pur nei limiti dei budget assegnati ad ogni singola azienda o zona sanitaria, tanto più dopo il trasferimento alle Regioni delle competenze statali in tema di assistenza, a seguito delle recenti modifiche costituzionali.

3.5.2 Le barriere architettoniche

Sono in aumento le istanze per l'abbattimento delle barriere architettoniche. Un caso emblematico di lentezza e ritardo da parte della pubblica Amministrazione si è finalmente risolto, grazie anche all'interessamento del nostro Ufficio. Con una istanza risalente a quattro anni fa, una cittadina, invalida, affittuaria dell'Ater di Firenze, richiedeva l'installazione di un ascensore, in occasione di alcuni lavori di manutenzione che l'ente era disposto ad effettuare negli immobili di sua proprietà, visto che era ormai impossibilitata ad uscire di casa. Anzi, non riuscendo a fare le scale, era addirittura "prigioniera" in casa, costretta ad uscire sulla portantina della ambulanza per sottoporsi ad analisi o visite mediche.

La vicenda ha richiesto all'Ufficio numerosi interventi, nonostante fossero stanziate le somme necessarie per l'abbattimento delle barriere architettoniche, il consenso unanime dei condomini e la stessa volontà dell'Ater di procedere, a causa di ritardi, vuoi nella progettazione degli impianti, vuoi per il rilascio delle autorizzazioni, vuoi infine per le gare di appalto e persino per i lavori di installazione, con disagi incredibili per l'istante che, solo a metà del 2001, ha potuto comunicarci che era potuta uscire di casa autonomamente perché finalmente i lavori si erano conclusi.

Al di là di una normativa scarsamente finanziata, e delle molte difficoltà che incontra in sede di applicazione, il caso evidenzia come provvedimenti di indubbio interesse rischiano sovente di non produrre gli effetti desiderati quando dipendono da condizioni e prassi amministrative che si traducono in veri e propri vincoli.

3.5.3 Ausili per l'handicap

Anche nel campo degli ausili per l'*handicap* si registra un aumento significativo delle domande, segno di ritardi che persistono sul piano amministrativo ma anche degli effetti di politiche di contenimento che troppo spesso mostrano l'incapacità di selezionare bisogni prioritari e rispondere ad evidenti esigenze di equità.

Il caso segnalato all'Ufficio dal "Tribunale dei diritti per il malato", non ha ancora trovato una soluzione in quanto, al momento, nessuna delle amministrazioni interessate riesce purtroppo a reperire i fondi per l'acquisto di una poltroncina che permetta ad una minore handicappata iscritta alla scuola elementare il suo proficuo inserimento sociale e scolastico.

La bambina, che passava i tre giorni di frequenza a scuola, prima in braccio all'insegnante oppure sopra un materassino steso per terra o su un tavolo, in seguito in un passeggino piccolo e inadatto che le provocava dolori e rigidità, utile per il trasporto in autobus ma dannoso in classe, ha manifestato chiare difficoltà anche di apprendimento, oltre ad un aggravamento della patologia.

Per cercare una soluzione ispirata a criteri di umanità e di rispetto della dignità e dei diritti della minore, peraltro sanciti da una normativa molto cogente, l'Ufficio si è rivolto alla Asl ed ai dirigenti scolastici della zona.

La Asl, avendo già fornito una poltroncina da utilizzare a casa, non poteva intervenire ulteriormente, mentre la scuola, non potendo contare su risorse di bilancio interne, data la scarsezza dei finanziamenti assegnati dal Ministero e il costo delle attrezzature richieste, poteva solo "concorrere" alle spese per una seconda poltroncina ad uso scolastico.

Una possibile soluzione è stata alla fine individuata nel Comune in quanto, a norma della L. 104/92 e del Dl. 112/98 spetta agli Enti locali fornire assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con *handicap* fisico e sensoriale, ma fino ad oggi l'Ufficio non ha ricevuto alcun riscontro ufficiale alla richiesta.

Questa crescita del ruolo delle autonomie in tutti i campi dell'assistenza costituisce un passaggio essenziale per una nuova considerazione dei processi che alimentano marginalità e fenomeni che penalizzano le categorie più deboli. Il recente Piano regionale dei servizi sociali si è fatto carico di questa realtà, proponendo un ulteriore avanzamento dei livelli assistenziali in direzione di una logica sempre più orientata a nuovi *standard* di protezione sociale e di prevenzione del disagio.

3.6 La tutela degli immigrati

Nel nostro paese, come in tutta Europa, cresce la pressione del flusso di immigrati e crescono, parallelamente, i compiti e le responsabilità delle istituzioni - a livello nazionale, regionale e locale – di porre in essere strumenti adeguati di accoglienza, di integrazione (occupazione, alloggi, scolarizzazione, assistenza sanitaria e sociale), di tutela dei diritti umani e sociali.

In questo campo la difesa civica può svolgere un ruolo importante e contribuire anch'essa a quei fattori di "sicurezza" che non possono prescindere dalla qualità della convivenza e dalla garanzia dei diritti fondamentali della persona. Da qui la ricerca della più ampia collaborazione con le amministrazioni pubbliche che a vario titolo intervengono in questo vasto settore, dalle strutture amministrative periferiche e centrali degli Interni e degli Esteri alla Regione, agli Enti locali, alle associazioni attive nell'assistenza agli immigrati.

Si tratta naturalmente di funzioni e competenze diverse, e tuttavia sempre più interconnesse nell'impegno per la qualificazione dei processi di integrazione e nel contrasto all'immigrazione clandestina e allo sfruttamento dei flussi migratori.

Su questo terreno, l'azione dell'Ufficio, che fra l'altro ha pochi riscontri nel paese, si è caratterizzata attorno alla soluzione di numerosi casi concreti di cittadini immigrati (informazioni, permessi di ingresso e soggiorno, stato civile, assistenza amministrativa, ricongiungimenti familiari, certificazioni, ecc.).

Questa quotidiana iniziativa consente naturalmente un monitoraggio sulle problematiche emergenti e, in pari tempo, livelli di verifica delle misure e degli adeguamenti normativi, in un contesto segnato certo da fenomeni e preoccupazioni riscontrabili in altre realtà, ma anche da un tessuto sociale e da una storia di civiltà, quale è quella della Toscana, da sempre aperta ai cittadini e alle comunità di tutto il mondo che, nei secoli, hanno contribuito al suo stesso sviluppo.

Pur essendo un Istituto di difesa civica regionale, e quindi per sua natura vincolato alle proprie competenze istituzionali – con i limiti derivanti dalla esclusione di determinati ambiti, anche a livello periferico, ossia giustizia, difesa ed ordine pubblico, quest'ultima materia comprendente l'immigrazione (v. art. 16 L. 127/97) – l'Ufficio ha creato una rete di tutela per gli immigrati dimoranti nel capoluogo della regione sfruttando al massimo le competenze affidategli dall'art. 19 della Lr. 22/90, di molto anteriore, peraltro, alla estensione delle funzioni nei confronti degli organi periferici dello Stato.

Risale infatti alla metà degli anni '90 l'avvio "sistematico" delle funzioni in materia di immigrazione, e la contestuale opportunità di trattare non solo i singoli casi, ma di cercare linee comuni di collaborazione e confronto da una parte con gli organismi associativi operanti nel settore, come le associazioni di volontariato, dall'altra con le Questure, Prefetture, Uffici del lavoro ed Enti locali.

La prima "storica" iniziativa in questo quadro può considerarsi l'esperienza, durata un anno, di assistenza legale gratuita svolta in collaborazione con le associazioni convenzionate e il Dipartimento sicurezza sociale della Regione. Si trattava di verificare i requisiti e predisporre le istanze per l'ammissione al gratuito patrocinio, sia nel processo penale e civile, sia, soprattutto, amministrativo, in quanto la disciplina allora vigente – anteriore al Testo Unico – prevedeva l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi di espulsione davanti al Tar (il Testo Unico, per i provvedimenti prefettizi di espulsione, ha stabilito il ricorso davanti al Pretore, ad oggi Giudice unico di primo grado per la riforma del sistema processuale).

I contatti avviati sul territorio in modo ormai continuativo, tendenti alla collaborazione, non solo con le associazioni – per individuare i punti nevralgici e più immediati di intervento, evitando peraltro la duplicazione e soprattutto la contraddittorietà – ma anche con gli organi statali protagonisti dell'applicazione della normativa in tema di immigrazione, come Questure e Prefetture, Uffici del lavoro, Provveditorati agli studi, Comuni e Dipartimento regionale del diritto alla salute e politiche di solidarietà, sfociarono nella creazione, da parte della Provincia di Firenze, per iniziativa dell'allora Assessore alle politiche sociali, della "Conferenza provinciale permanente sull'immigrazione".

Tale organismo, tuttora operante, fu suddiviso in Gruppi di lavoro per materia: occupazione, accoglienza e abitazione, rappresentanza e partecipazione, diritto allo studio, sanità, problemi legali, informazione e consulenza (coordinato dal Difensore civico, insieme al Cospe), sportelli informativi. Ciascun Gruppo, che lavora in modo autonomo, è organizzato da un coordinatore, membro dell'esecutivo della Conferenza, quale organo di confronto e di elaborazione delle linee di intervento.

E' il caso di ricordare che in seno alla Conferenza sono state discusse le problematiche urgenti di raccordo tra i vari uffici poste dalle varie sanatorie di questi ultimi anni, come il Dpcm. del 16 ottobre 1998. Dopo la sua emanazione, fu la Conferenza a decidere l'istituzione di una sorta di "sportello unico" al Parterre di Firenze presso il quale venivano vagliate le domande di regolarizzazione.

Più in generale, è divenuto continuativo e costante il contatto con gli organi periferici dello Stato operanti in tema di

immigrazione, soprattutto in ambito provinciale. E' da notare che anche gli organi centrali presso i competenti Ministeri degli esteri e dell'interno e le sedi diplomatiche all'estero (a parte rare eccezioni) non hanno mai mancato di rispondere e di assumere un atteggiamento collaborativo verso le richieste di informazioni e di pareri da parte dell'Ufficio, come ampiamente descritto nelle precedenti relazioni al Consiglio e al Parlamento.

3.6.1 L'evoluzione normativa

Fare un quadro dell'evoluzione normativa e di tendenza non è facile. Quella della immigrazione è forse una delle maggiori sfide che il paese è chiamato ad affrontare e regolamentare, nell'ottica di una autentica integrazione ispirata a principi di solidarietà e di giustizia, sul piano economico, sociale e culturale.

Il Testo Unico (Dlgs. 286/98), al quale ha fatto seguito il regolamento di esecuzione di cui al Dpr. 394/99, ha introdotto per la prima volta nel paese una disciplina organica sull'immigrazione (assorbendo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che trova nella evoluzione fattuale delle problematiche la sua fonte), principi di garanzia e tutela dei diritti dei cittadini extracomunitari e delle loro famiglie.

Nello stesso tempo, è divenuta normativa "a regime" la programmazione annuale dei flussi di ingresso, tramite lo strumento del decreto che preveda la quantità e tipologia dei lavoratori da ammettere sul territorio, sulla base di un documento di programmazione, il c.d. "Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato" di efficacia triennale, che compie un'analisi della situazione immigratoria presente all'interno del paese.

Il sistema dei flussi di ingresso (peraltro non nuovo all'ordinamento italiano, ma negli anni passati, di fatto, per la presenza di migliaia di lavoratori extracomunitari "in nero", trasformato sistematicamente in una serie di sanatorie dalla presa d'atto che i lavoratori irregolari avrebbero assorbito totalmente la domanda di ingresso), per poter avere speranza di funzionare dev'essere, come ha previsto il Testo Unico, inserito in un sistema di programmazione, intesa come analisi del fenomeno immigratorio e, in correlazione ad esso, della capacità di tenuta del tessuto produttivo e sociale interno.

Soltanto attraverso questa correlazione può essere garantita a chi entra non solo la possibilità di lavorare e risiedere regolarmente, ma di usufruire della rete di servizi che consentono di condurre un'esistenza "libera e dignitosa".

Mentre si va completando questa Relazione, sulla scia di un disegno di legge governativo in discussione al Parlamento, la

materia dell'immigrazione è tornata al centro di un intenso dibattito che coinvolge le stesse componenti economiche e culturali del paese, ma che sembra talvolta smarrire l'obiettivo fondamentale per un efficace sistema di garanzie e di sicurezza, quello cioè di assicurare agli immigrati l'accoglienza fornita in tante parti dell'Europa e del mondo.

Tra gli istituti che sono oggetto di modifica ad opera del disegno di legge governativo, spicca la figura dell'ingresso per ricerca di lavoro, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dall'art. 21 della L. 40/98, poi trasfuso nell'art. 21 del Testo Unico, attraverso la previsione della figura di uno "sponsor", ossia un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante, il quale si fa garante (in termini di alloggio, copertura dei costi per il sostentamento e assistenza sanitaria) di uno straniero per consentirgli l'ingresso nel mercato del lavoro, mediante chiamata nominativa.

Nella nuova traccia normativa scompare la figura dello "sponsor" e, con essa, la possibilità, per il garante, di ottenere l'autorizzazione – dalla Questura competente – all'ingresso del lavoratore e, per quest'ultimo, di ottenere il visto d'ingresso "per ricerca di lavoro".

Tra le modifiche salienti previste nel disegno di legge e, purtroppo, tendenzialmente restrittive rispetto alla disciplina vigente, possiamo citare l'introduzione, per la prima volta, della tipologia del "contratto di soggiorno", ossia una sorta di permesso completamente legato alla vicenda del contratto di lavoro subordinato.

Incide sul diritto all'unità familiare il restringimento dei casi di ricongiungibilità: è cioè eliminata l'ipotesi di cui al punto d) dell'art. 29, che la prevede con parenti entro il terzo grado (inabili al lavoro secondo la legislazione italiana), e l'ipotesi di cui al punto c), che prevede la ricongiungibilità coi genitori a carico restringendola al caso in cui essi non abbiano altri figli nel paese d'origine.

In tema di disciplina del lavoro (art. 22), è ridotto da un anno a sei mesi, dalla eventuale perdita del lavoro, il periodo di permanenza regolare sul territorio e iscrizione al collocamento. E' innalzato di un anno (da cinque a sei) il periodo di residenza regolare, unito al possesso di permesso di soggiorno il titolo del quale consenta un numero indeterminato di rinnovi, presupposto per la richiesta della carta di soggiorno.

In deroga alla norma di cui alla L. 241/90, riguardo all'obbligo di motivazione dei provvedimenti, è abolito, per cause connesse alla sicurezza o all'ordine pubblico, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti di diniego di visto d'ingresso. Non ultimo ostacolo è la nota problematica intorno alla parziale sanatoria – perché prevista solo per alcune categorie di lavoratori (di assistenza e

collaborazione familiare) – ed il conflitto sul numero di lavoratori dei quali regolarizzare la posizione.

3.6.2 Gli interventi

Durante il 2001 si è registrata una tendenza alla applicazione della normativa vigente molto meno "elastica". Mentre in altri periodi la tendenza interpretativa delle norme vigenti, soprattutto in tema di rinnovo del permesso di soggiorno, si è orientata in senso decisamente estensivo, recenti direttive e circolari governative hanno richiamato al rispetto puntuale della normativa.

Si sono ad esempio verificati casi di mancato rinnovo dei permessi per studio per avere gli interessati già terminato il corso per il quale erano stati autorizzati all'ingresso e soggiorno, in forza del richiamo alla lettera dell'art. 6 del Dlgs. 286/98, che, come si legge in uno dei provvedimenti di diniego, stabilisce una "evidente connessione tra la durata del permesso di soggiorno per studio e il visto d'ingresso ottenuto a tale scopo". In passato, invece, il rinnovo del permesso per studio era stato ottenuto anche con l'iscrizione ad un nuovo e diverso corso di studi rispetto a quello che aveva dato luogo al rilascio del visto. Alcuni casi possono comunque esemplificare una vasta tipologia di interventi che ha caratterizzato l'azione dell'Ufficio.

Un cittadino italiano originario di Capo Verde ha potuto contrarre matrimonio solo dopo che questo Ufficio è riuscito a far trascrivere il suo certificato di nascita – del quale si erano perse le tracce durante la trasmissione dal Consolato di Capo Verde alla Ambasciata di Dakar – presso l'ufficio di Stato civile del Comune di Firenze.

Un cittadino rumeno renitente alla leva, che non aveva potuto, per tale motivo, ottenere il rinnovo del passaporto ed al quale, in mancanza di questo o di una dichiarazione di apolidia - la Questura non riteneva di poter rinnovare il permesso di soggiorno per motivi familiari, ha avuto il rinnovo dopo l'accertamento della convivenza con la madre, cittadina italiana, in forza della applicazione dell'art. 19 comma 2 lett. c) del Dlgs. 286/98 e del regolamento di esecuzione che dispone, nei casi di inespellibilità di cui alla norma citata, l'erogazione di tale permesso di soggiorno.

Nell'interesse di due studentesse albanesi iscritte con riserva di presentazione delle dichiarazioni di valore all'Università degli Studi di Siena, l'Ufficio ha presentato una memoria alla Procura della Repubblica di Roma. Il procedimento penale, attivato per la falsificazione della legalizzazione dei titoli di studio (in sé autentici), si è concluso, in conseguenza del nostro intervento, col decreto di archiviazione del Gip presso il Tribunale di Roma che

accertava la totale estraneità delle interessate alla falsificazione, operata evidentemente da terzi.

Su un altro versante, il caso della Motorizzazione civile che applicava una circolare (interpretativa di un decreto ministeriale del 1995) per la quale i cittadini extracomunitari che chiedevano di essere ammessi a sostenere l'esame per la patente in forma orale dovevano presentare al Direttore provinciale specifica domanda in bollo, allegando una dichiarazione sostitutiva di atto notorio – in cui affermavano di non conoscere la lingua italiana scritta – da rendersi dinanzi ai competenti funzionari dei Consolati dei Paesi d'origine dei candidati.

Questo Ufficio, in applicazione del comma 2 art. 5 del Dpr. 403/98, ove è disposto che "i cittadini extracomunitari residenti... possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui al comma 1 (quelle ex artt. 2 e 4 L. 15/68) limitatamente ai casi in cui si tratti di comprovare stati, fatti e qualità personali certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici o privati italiani", ha segnalato al Dipartimento della funzione pubblica che il decreto ministeriale citato (l'applicazione del quale creava evidenti notevoli disagi) avrebbe dovuto essere disapplicato in forza dello *ius superveniens*, di cui alla norma ora descritta, nella parte in cui la non conoscenza dell'italiano scritto è un fatto sicuramente attestabile da parte di soggetti pubblici italiani, nella specie il Direttore provinciale della Motorizzazione. Il Dipartimento della Funzione pubblica ha raccolto la segnalazione ed ha inserito la modifica della normativa ministeriale, nel senso indicato da questo ufficio, nel processo di semplificazione verso il quale l'ordinamento si è orientato in modo ormai irreversibile.

Da questa breve rassegna, è evidente che, con le modifiche alla vigente disciplina sull'immigrazione, è prevedibile un sensibile incremento della attività dell'Ufficio, sia in termini di consulenza e di assistenza (dalle informazioni alla redazione di richieste di riesame di provvedimenti negativi di varia natura, alla richiesta di pareri agli organi centrali, a fronte anche di difficoltà interpretative), sia sul piano di una intensificazione dei rapporti con la rete delle collaborazioni già esistenti con le strutture pubbliche e di volontariato operanti nel settore.

Ma anche la dimensione europea va richiedendo al responsabile dell'Ufficio un crescente impegno, in collegamento con il Mediatore dell'Unione, la difesa civica europea e gli Istituti internazionali di tutela. L'evoluzione dei flussi migratori va interessando infatti tutta l'Europa. Sempre più gli Stati membri sono chiamati ad una politica di cooperazione, sia all'interno dell'Unione che nei confronti dei paesi della sponda Sud del Mediterraneo. Anche gli *Ombudsman* degli Stati membri guardano ad un sistema europeo fedele alle garanzie costituzionali, alla Convenzione di Ginevra del '51 e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in relazione al

diritto di asilo e agli obblighi che derivano per tutti gli Stati firmatari.

Il processo ormai avanzato di norme comunitarie in materia di immigrazione è orientato infatti a nuovi livelli di coordinamento, all'adozione di piani nazionali, a modelli uniformi di permessi e di carte di soggiorno, a norme comuni per il diritto di asilo, ecc. che saranno comunque vincolanti per tutti i paesi europei.

3.7 Territorio, ambiente, urbanistica.

Le problematiche concernenti l'assetto del territorio comprendono innanzitutto l'esame delle istanze relative all'approvazione e variazione degli strumenti urbanistici generali, la valutazione delle attività amministrative di gestione del territorio, il controllo sul rispetto dei termini nei provvedimenti di rilascio delle concessioni ed autorizzazioni edilizie, la verifica della legittimità dei procedimenti di esproprio ed occupazioni di urgenza, i lavori pubblici, la viabilità di interesse regionale, provinciale e locale, la presenza di barriere architettoniche in edifici pubblici e privati, l'assegnazione, la gestione e la cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In tema di ambiente sono sempre più frequenti le istanze che provengono dal libero associazionismo in materia di tutela del paesaggio, della salubrità degli ambienti di vita e di lavoro nonché di salvaguardia della salute pubblica. Un tema di grande attualità riguarda la localizzazione ed il controllo degli impianti radio base per telefonia cellulare, o più in generale per la verifica dei fenomeni di inquinamento elettromagnetico.

La maggiore sensibilità ed attenzione ai problemi dell'ambiente ha portato ad esaminare questioni relative all'applicazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale non solo per la realizzazione delle grandi infrastrutture (reti stradali e ferroviarie) ma anche in materia di localizzazione delle sorgenti elettromagnetiche, per le quali si pone un problema di carattere generale al fine di comprendere la plausibilità dell'attuale assetto normativo.

Non sono mancate neppure richieste in materia di cave, impianti di smaltimento dei rifiuti, di controllo delle emissioni inquinanti da parte di fabbriche site in prossimità dei comparti residenziali. La materia viene trattata congiuntamente perché è frequente la contemporanea applicazione delle normative in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, soprattutto in considerazione della determinazione delle politiche di pianificazione urbanistica.

Le competenze in materia di urbanistica ed ambiente sono ripartite tra una molteplicità di amministrazioni, alcune locali ed altre centrali, in quanto gli interessi sottesi alla gestione del territorio comprendono momenti di pianificazione che non possono sfuggire ad una individuazione di principi generali e validi per ogni contesto territoriale.

Le complesse interrelazioni esistenti costituiscono una variabile importante nella determinazione delle linee di azione dell'Ufficio che è chiamato a rapportarsi ad enti diversi: dalle amministrazioni locali alla Regione, alle Soprintendenze, ai Ministeri, senza dimenticare le competenze in materia delle Aziende sanitarie, dell'Arpat, degli uffici regionali per la tutela del territorio (gli ex uffici del Genio civile). Le numerose funzioni delegate o attribuite, secondo quanto previsto dal principio di sussidiarietà, completano un quadro che si presenta, anche all'osservatore esperto, piuttosto articolato. La compiuta eliminazione dei controlli accresce, soprattutto per l'esercizio delle funzioni delegate, la preoccupazione per una gestione che non sempre si presenta uniforme e ispirata ai medesimi principi.

La pluralità e la successione delle fonti di normazione della materia costituiscono un ulteriore elemento di difficoltà, soprattutto per l'utente medio. Al difensore civico il compito di orientare, nel talvolta misterioso intreccio normativo, le scelte e le valutazioni del cittadino, aiutandolo non solo a conoscere i suoi diritti ma anche ad accettare le ragioni delle decisioni dell'amministrazione.

Nelle pagine che seguono si cercherà di dar conto – all'interno di questo quadro complesso e problematico – di alcune tra le questione di maggior interesse, cercando di focalizzare l'attenzione sui temi di maggiore attualità e diffusione (elettrosmog, grandi infrastrutture, ecc.), temi che più direttamente impegnano l'Ufficio alla ricerca di soluzioni di largo respiro.

A conclusione, si deve ancora una volta rilevare il tendenziale aumento delle richieste di informazione e assistenza, pur in presenza di una maggiore diffusione della rete locale dei difensori civici e dunque di una migliore capacità di risposta all'utenza.

Allo scopo di orientare il cittadino sulle rilevanti novità recentemente introdotte nella Costituzione, e meglio comprendere l'attività dell'Ufficio in tale ambito, si ritiene opportuno esporre il quadro delle competenze regionali definite dal nuovo testo del Titolo V della Costituzione per confrontarle con l'assetto di competenze precedente alla riforma.

3.7.1 *La riforma del Titolo V della Costituzione*

Per quel che attiene al riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le autonomie regionali, si osserva che il nuovo art. 117 ha previsto che la materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" spetti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s); le materie del governo del territorio, della tutela della salute, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali sono state individuate quali materie di legislazione regionale concorrente (art. 117, comma 3); è stato poi previsto che nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, lett s) "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" alle Regioni a statuto ordinario, con legge dello Stato, possano essere attribuite "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116, comma 3); infine, secondo un criterio residuale, l'art. 117, comma 4, ha attribuito la potestà legislativa esclusiva alle Regioni nelle materie che non sono espressamente riservate alla legislazione dello Stato, cioè che non solo elencate nell'art. 117, commi 2 e 3: a tal fine, possono essere individuate l'agricoltura e le foreste, l'industria, il commercio, l'artigianato, la produzione, il trasporto, la distribuzione regionale e locale dell'energia, le reti di trasporto e navigazione regionali e locali, la caccia e la pesca.

Premesso poi che il nuovo Titolo V distingue in modo netto le funzioni regolamentari da quelle amministrative, con riferimento alle prime l'art. 117 prevede che allo Stato spetti la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva (e quindi anche nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"), salva la possibilità di delegarla alle Regioni e che a queste ultime spetti la potestà regolamentare in tutte le altre materie.

Per quanto attiene invece alle funzioni amministrative, nell'art. 118, comma 1, si precisa che tali funzioni sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, secondo l'impostazione propria del cosiddetto "federalismo amministrativo" introdotto dalla L. n. 59/1997. Il comma secondo della stessa norma prevede poi che i Comuni, le Province e le Città metropolitane siano titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Inoltre, invece che la materia "urbanistica", il nuovo testo di tale disposizione, al comma 3, ha previsto la materia "governo del territorio" come materia di legislazione concorrente, nella quale alle Regioni spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Ciò premesso, preme osservare che l'impressione a prima lettura delle disposizioni ora richiamate è che l'attribuzione in via esclusiva allo Stato delle competenze con riferimento alla "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), comporti un ridimensionamento del ruolo delle Regioni rispetto all'assetto delle competenze che si era delineato anteriormente alla riforma.

Il Titolo V della Costituzione, nel testo anteriormente vigente, prevedeva espressamente la competenza legislativa regionale (nonché quella amministrativa, stante il principio del parallelismo delle funzioni) in materia urbanistica nell'elenco di materie di cui all'art. 117 Cost. quale ambito di competenza concorrente della Regione con lo Stato. Nessuna indicazione era invece prevista con riferimento all'ambiente.

Ciò premesso, nel caso dell'urbanistica, il problema principale che si è posto è stato quello di delimitare tale ambito materiale al fine di definire la competenza regionale. Inizialmente, è prevalsa un'interpretazione restrittiva della materia, intesa come "assetto ed incremento edilizio dei centri abitati"; in seguito, sia per effetto dell'art. 80 del Dpr. n. 616/1977 che, successivamente, della giurisprudenza della Corte Costituzionale, si è affermata una nozione ampia di urbanistica, intesa come "ordinato assetto del territorio".

Con riferimento all'ambiente, invece, stante l'assenza di indicazioni nel testo costituzionale, si è posto non soltanto un problema di carattere definitorio, ma anche la necessità di stabilire *ex novo* quale fosse il rapporto fra lo Stato e le autonomie regionali.

A tal fine, un ruolo fondamentale è stato svolto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha qualificato l'ambiente come valore costituzionale ed ha altresì identificato una competenza costituzionalmente garantita della Regione in materia ambientale, concorrente rispetto a quella dello Stato. In particolare, l'ambiente è stato configurato come una materia di competenza regionale dai connotati atipici, in quanto si è precisato che non si tratta di un campo materiale dotato di confini certi e delimitabili, quanto, piuttosto, di un interesse trasversale che le Regioni potevano perseguire nell'esercizio delle competenze materiali di cui all'art. 117 Cost. che con l'ambiente avevano punti di contatto (come l'urbanistica, i lavori pubblici, l'agricoltura, la caccia e la pesca, l'assistenza sanitaria, il turismo, la navigazione, i porti lacuali).

Preme rilevare che la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia ambientale ha portato al superamento del modello di regionalismo "garantista" improntato ad una rigida separazione di ruoli e competenze fra lo Stato e le autonomie regionali, a favore del regionalismo "cooperativo" che tende a favorire l'integrazione