ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 2/6

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA

(Anno 2001)

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

Presentata dal difensore civico della Regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza il 13 giugno 2002

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

Sommario

1 LA RISPOSTA ALLE DOMANDE DEI CITTADINI 9

1.1 La struttura dell'intervento 10
1.2 L'evoluzione dei bisogni sociali 13

2 IL "MODELLO TOSCANO" DI DIFESA CIVICA 14

2.1 La rete territoriale di tutela 15
2.2 La Conferenza dei Difensori civici toscani 16
2.3 Le Convenzioni con gli Enti locali 18
2.4 I raccordi istituzionali per il diritto alla salute 18
2.5 Le convenzioni in campo sanitario 20
2.6 La promozione della difesa civica 21
2.7 I rapporti con l'Assemblea e la Giunta regionale 22
2.8 La promozione dei diritti dei minori 23
2.9 La crescita dei rapporti con la società civile 24

3 L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI 25

3.1 La tipicità del servizio 26
3.2 Il quadro delle attività 27
3.3 I settori dell'intervento 28

3.4 La Sanità 38
3.4.1 Il raccordo con il Piano sanitario regionale 39
3.4.2 Lo sviluppo delle Carte dei servizi sanitari 41
3.4.3 La Commissione regionale di bioetica 45
3.4.4 La responsabilità professionale 48
3.4.5 Gli Osservatori medico-legali 55
3.4.6 La motivazione degli "atti medici" 57
3.4.7 I danni da emotrasfusioni ed emoderivati 59
3.4.8 Certificazioni per attività ludico motorie 71
3.4.9 L'informativa per cure di alta specializzazione 74
3.4.10 Nefropatie croniche, handicap e dialisi 75
3.4.11 La tutela della salute mentale 77
3.4.12 Liste d'attesa ospedaliere 78
3.4.13 Orari d'accesso agli ospedali 79
3.4.14 Rimborso spese legali per transazione 81

3.5 Assistenza sociale 82
3.5.1 Il ricovero in residenza assistita 84
3.5.2 Le barriere architettoniche 85
3.5.3 Ausili per l'handicap 86

3.6 La tutela degli immigrati 87
3.6.1 L'evoluzione normativa 89
3.6.2 Gli interventi 91

3.7 Territorio, ambiente, urbanistica. 93
3.7.1 La riforma del Titolo V della Costituzione 95
3.7.2 Osservazioni al Prg 98
3.7.3 In materia di inquinamento dell'aria. 100
3.7.4 Inquinamento da esercizi commerciali 102
3.7.5 Il problema dei parcheggi 104
3.7.6 Inquinamento elettromagnetico 105
3.7.7 La rete delle grandi infrastrutture 107
3.7.8 Rifiuti solidi urbani 108
3.7.9 Multe elevate per mezzo di autovelox 109
3.7.10 Servizi di soccorso autostradale 110
3.7.11 Consorzi di bonifica 110
3.7.12 Le strade vicinali 111

3.8 Attività commissariale 112
3.8.1 Controllo sostitutivo e assetti costituzionali 113
3.8.2 La legge regionale di riforma 116
3.8.3 Le statistiche 119
3.8.4 Uno sguardo alla casistica 123

3.9 Pubblico impiego 128
3.10 Imposte locali 135

3.11 L'accesso alla documentazione amministrativa 137
3.11.1 L'accesso come diritto soggettivo 137
3.11.2 L'interesse ad esercitare il diritto di accesso 139
3.11.3 Casi particolari di interesse "in re ipsa" 140
3.11.4 Accesso e riservatezza 140
3.11.5 La tutela del diritto di accesso 141
3.11.6 Il difensore civico "competente" 143

3.12 L'organizzazione dell'Ufficio 144
3.12.1 L'orientamento al cittadino 145
3.12.2 La revisione del sistema di gestione 146
3.12.3 Efficienza e qualità dei servizi 146
3.12.4 Il ruolo dell'informazione 147
3.12.5 La formazione professionale 148

3.13 La riforma della Lr. 4/94 sulla difesa civica 148

4 IL COORDINAMENTO NAZIONALE 153

4.1 Il recupero della funzione generale di tutela 155
4.2 L'azione per la riforma 157
4.3 I nuovi Statuti regionali 157
4.4 Per una legislazione regionale avanzata 158
4.5 Il Congresso delle Regioni 162

5 COOPERAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE 164

5.1 La cittadinanza europea 165
5.2 Il collegamento con la difesa civica europea 165
5.3 La 3° Conferenza Europea degli *Ombudsman* 166

5.4 Il Consiglio d'Europa e gli *Ombudsman* europei 167
5.5 La cooperazione con le istituzioni internazionali 168

***

APPENDICE 169

CONGRESSO DELLE REGIONI,
Roma, 5 giugno 2002

- *Relazione del Segretario del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome R. Fantappiè sulla difesa civica in Italia e in Europa*
- *Risoluzione su "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini"*

CONFERENZA EUROPEA DEGLI OMBUDSMAN REGIONALI E NAZIONALI,
Bruxelles, 19-21 settembre 2001

- *Apertura Sessione di lavoro del Segretario del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e Province autonome R. Fantappié*
- *Risoluzione finale della Conferenza*

COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

- *"Il Difensore civico negli Statuti delle nuove Regioni", contributo alla revisione degli statuti regionali*
- *"Le Regioni italiane per una difesa civica europea", documento consegnato alla III Commissione del Congresso delle Regioni*

CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI DELLA REGIONE TOSCANA

- *Atto costitutivo*
- *Accordo di cooperazione fra i Difensori civici della Toscana e della Catalogna*
- *Lettera al Ministro Tremonti sul Garante del contribuente*
- *Rete territoriale toscana di difesa civica*

PAGINA BIANCA

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

la Relazione 2001 che pongo alla Vostra attenzione rinnova l'esperienza avviata per la prima volta lo scorso anno, quella cioè di contenere in un unico documento sia la relazione al Parlamento ex lege 127/97, sulle materie di competenza degli organi periferici dello Stato, sia quella al Consiglio Regionale ex lege 4/94, allo scopo di offrire un quadro organico dell'attività svolta.

Una scelta doverosa, che ho ritenuto di completare inserendo anche la Risoluzione in materia di difesa civica approvata dal Congresso delle Regioni il 5 giugno scorso, unitamente all'intervento da me svolto in quella sede come Segretario del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

La forte valenza politico-istituzionale della Risoluzione che, per la prima volta, le Regioni hanno voluto unitariamente assumere, mi ha consigliato in tal senso, anche se ha comportato uno scorrimento nei tempi previsti per l'invio di questo consuntivo di attività.

Ma la Relazione 2001 contiene altri elementi di particolare interesse, che potranno essere utili per approfondire la materia della tutela dei diritti dei cittadini, sia a livello istituzionale sia a livello culturale e scientifico. Non si limita infatti a rendere conto degli interventi svolti negli ultimi dodici mesi, ma ha l'ambizione di rapportarsi alla evoluzione dell'Istituto di difesa civica in Italia e in Europa, anche se non è trascurata l'analisi dei casi e la segnalazione delle problematiche più rilevanti di cui l'Ufficio è stato investito.

D'altra parte, sarebbe impossibile, e forse anche inutile, fare un dettagliato elenco delle migliaia di pratiche, tra "aperte" e "chiuse" nel 2001, data anche la particolare complessità di molte di esse. Non posso tuttavia non segnalare in questa breve introduzione alcuni maggiori problemi istituzionali, come quelli dei "controlli sostitutivi", dell'accesso agli atti della pubblica amministrazione e della tutela in sanità, che hanno qualificato in modo determinante l'attività dell'Ufficio.

Per tutte le altre problematiche, che hanno ugualmente richiesto all'Ufficio un quotidiano impegno, rinvio naturalmente alla Relazione nella quale, fra l'altro, è stato dato risalto al ruolo crescente del Coordinamento regionale della difesa civica (oltre

cento Comuni, Province e Comunità montane sono attualmente dotate del Difensore civico) e all'iniziativa del Coordinamento nazionale dei Difensori civici, divenuto ormai riconosciuto interlocutore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome e del Congresso delle Regioni, e strumento essenziale per la diffusione e lo sviluppo dell'Istituto di difesa civica in Italia e in Europa.

Una Relazione quindi che mette in evidenza la "crisi", se così si può dire, dell'Istituto, a fronte di un aumento esponenziale delle domande dei cittadini, delle accresciute competenze derivate in questi anni dalla legislazione nazionale e regionale, della mancata riforma e di una revisione della disciplina regionale che ne completi i poteri con le più avanzate esperienze europee e internazionali, ma anche le potenzialità innovative del nuovo Titolo V della Costituzione repubblicana.

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

il nostro Ufficio dotato di buone professionalità e di esperienze da tutti riconosciute ha cercato di corrispondere alle richieste dei cittadini che sempre più numerosi si rivolgono al Difensore civico, anche per ovviare a quel fenomeno di "denegata giustizia" che è una delle maggiori criticità del nostro ordinamento giuridico e della nostra democrazia.

Il Consiglio regionale della Toscana può essere orgoglioso di aver messo a disposizione dei nostri concittadini uno strumento efficace, efficiente e moderno e, nei limiti ovviamente di tutte le attività pubbliche, all'altezza di una comunità come la nostra, dove le tradizioni di giustizia e di rispetto dei diritti hanno da sempre costituito i tratti salienti della sua cultura e della sua storia.

Firenze, maggio 2002

Dr. Romano Fantappiè

1 LA RISPOSTA ALLE DOMANDE DEI CITTADINI

Anche questa Relazione consolida per il secondo anno la scelta di offrire una visione più organica dell'attività del Difensore civico, sia sul versante regionale che su quello statale, unificando in un solo documento l'obbligo di presentare anche al Senato e alla Camera una relazione sulle funzioni svolte nei confronti dell'amministrazione statale in Toscana.

L'obiettivo è di fornire il quadro dei risultati, ma anche l'evoluzione dell'Istituto di difesa civica chiamato a fronteggiare una crescente domanda, in larga parte dovuta alle maggiori competenze, ma anche ad una nuova consapevolezza dei diritti individuali e all'impossibilità della "giustizia" di offrire risposte compatibili con i tempi di una società moderna.

Certo, in mancanza di una legge di riforma, la difesa civica avverte il carico di una pressione che non ha precedenti, di una conflittualità che non si riduce, che si mostra anzi in aumento in tutte le regioni, a fronte di arretratezze, inefficienze, ritardi nell'ammodernamento della vita amministrativa che toccano anche la difesa civica. In tutti questi anni infatti il Parlamento non ha saputo o voluto inserire la difesa civica nell'ordinamento nazionale, offrendo ai cittadini un rimedio semplice ed efficace nelle controversie con la pubblica amministrazione.

Se oggi la difesa civica è una realtà, lo dobbiamo a quelle Regioni che in anni lontani seppero raccogliere i risultati dell'esperienza europea, il bisogno di una società più aperta, di un nuovo rapporto fra cittadini e amministrazione. Davanti alle nuove sfide della democrazia, che sono anche di equità e trasparenza, non scorgiamo ancora la volontà di colmare questo scarto, il *deficit* sostanziale di "garanzie" a disposizione del cittadino, che penalizza non solo le categorie più deboli ma l'intera società.

Il progressivo adeguamento della difesa civica toscana ad uno spirito di "mediazione" fra cittadini e amministrazione pubblica, per una amministrazione più attenta agli obiettivi di crescita civile, ha inserito questo impegno nei processi di convergenza aperti a livello europeo anche per l'affermazione dei crescenti "diritti" personali che derivano dalla stessa legislazione comunitaria.

La sfida dell'Europa è anche sul terreno della tutela dei diritti e degli strumenti necessari a farli valere, di un ruolo della difesa civica al servizio del paese e di ogni comunità territoriale. Questo indirizzo ha caratterizzato l'azione dell'Ufficio, sospinto dalla fiducia dei cittadini e dal dialogo con le istituzioni toscane, nella

consapevolezza che la prima difesa dei diritti e degli interessi del cittadino è l'amministrazione democratica.

Un bilancio non privo ancora di difficoltà, e tuttavia denso di risultati per il futuro dell'Istituto regionale di difesa civica. Fra questi, l'adeguamento della capacità di risposta alla quantità e qualità delle domande, l'estensione della rete territoriale di difesa civica, la crescita del coordinamento a scala regionale e nazionale, lo sviluppo dei rapporti con l'amministrazione regionale, con gli uffici statali e il sistema delle autonomie, la collaborazione con la Conferenza dei Consigli regionali e il Congresso delle Regioni, la proiezione europea ed i collegamenti con gli organismi di tutela dell'Unione.

La difesa civica è oggi una realtà in sintonia con il nuovo ruolo dell'Assemblea legislativa regionale e la costruzione di un quadro di "garanzie" adeguato alla evoluzione della società toscana, a quel sistema di servizi alla persona, alle istituzioni e alle imprese che va acquistando un peso determinante nei processi di modernizzazione e nel miglioramento delle condizioni di vita.

In una società che cambia anche la difesa civica deve poter adeguare strumenti e interventi alla specificità dei bisogni, alla concretezza dei problemi e degli interessi che il cittadino ritiene di vantare nei riguardi dell'azione pubblica, ad ogni livello.

1.1 La struttura dell'intervento

Assieme alla crescente "personalizzazione" dei bisogni, la fluidità e l'incertezza degli equilibri istituzionali, l'intreccio delle competenze fra i diversi livelli (statale, regionale e locale) e l'integrazione delle norme europee incidono ormai nei rapporti dei cittadini con le amministrazioni pubbliche e, quindi, nell'azione della difesa civica.

Se le statistiche evidenziano un volume di attività che ha pochi riscontri (oltre 5.000 cittadini si sono rivolti all'Ufficio nel 2001), non consentono tuttavia di dare conto pienamente di questa nuova dimensione della domanda cui si lega la fiducia per i servizi che il Difensore civico può offrire. Neppure registrano le migliaia di cittadini che, per via telefonica o comunque informale, hanno fatto ricorso al Difensore civico per ottenere informazioni, suggerimenti, consigli.

Il numero dei procedimenti attivati nel 2001, e quello delle pratiche concluse, mostrano il consolidamento di una evoluzione che dal '97 ha visto il sostanziale raddoppio delle attività. Se depuriamo dal precedente esercizio 2000 il dato straordinario delle 927 pratiche portate a termine nei confronti del Ministero della sanità per l'applicazione della L. 210/97 sui danni da trasfusioni ed

emoderivati, vediamo che l'attività ordinaria del 2001 si è assestata su livelli superiori a quelli pur intensi degli ultimi esercizi.

Pratiche	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aperte	535	1.050	1.162	1.459	1.233	1.321
Concluse	589	704	1.087	937	1.487	1.110

Pur a fronte di un progressivo contenimento dell'azione di "supplenza" svolta dall'Ufficio regionale verso le realtà locali prive del Difensore civico - le amministrazioni coperte dalla difesa civica sono infatti passate in pochi anni da 63 a 124 Comuni, Province e Comunità montane – il numero dei procedimenti aperti non mostra una riduzione della fondamentale attività dell'Ufficio, a conferma di una conflittualità che le indagini ufficiali rilevano con preoccupata attenzione, ma anche del vasto campo d'azione sviluppato dall'Ufficio.

L'attività di tutela si è rapportata infatti al pieno esercizio delle maggiori competenze, compresa l'attuazione della L. 340/2000, in materia di accesso dei cittadini alla documentazione amministrativa, che ha attribuito al Difensore civico anche un ruolo alternativo al Tribunale amministrativo regionale.

La quantità e la qualità delle problematiche che in vario modo investono le relazioni dei cittadini con le amministrazioni pubbliche, e con le stesse istituzioni comunitarie, hanno messo naturalmente alla prova l'intero quadro operativo, a partire dalle responsabilità cui è affidata l'attivazione dei procedimenti, riconducibili ormai a pratiche di particolare spessore, che richiedono crescenti livelli di professionalità, informazione, ricerca.

In questo quadro, il particolare rilievo che hanno assunto:

- le funzioni relative ai "controlli sostitutivi" e alla nomina di *Commissari ad acta* nei riguardi degli Enti locali, in rapporto alla omissione di "atti obbligatori per legge" (T.U. 267/2000) e in materia di concessioni edilizie (Lr. 52/99), con l'applicazione di procedure di particolare complessità e delicatezza, sia per le dirette responsabilità dell'Ufficio che per oggettivi risvolti di natura politico-istituzionale. L'aumento delle istanze ha comportato nel 2001 l'avvio di oltre 40 procedimenti, con un intenso sviluppo dell'attività di consulenza nei confronti dei Difensori civici locali e delle stesse autonomie, a conferma del ruolo centrale svolto dall'Ufficio in questo campo, riconosciuto del resto dalla recente legge regionale in materia di *Commissari ad acta*;
- la gestione delle istanze in campo sanitario, che occupano più di un terzo dell'intera domanda, in funzione del contenimento di una conflittualità che si estende a problematiche particolarmente

complesse, come quelle sulla "responsabilità professionale", le cure nei centri di specializzazione all'estero, le malattie mentali, i danni da trasfusioni ed emoderivati dove la lunga esperienza ha chiamato l'Ufficio a svolgere anche un ruolo di riferimento per tutte le Regioni italiane. Ma numerose sono le situazioni che continuano ad avere un notevole impatto sui cittadini, come le liste di attesa, il consenso informato, i servizi farmaceutici, la medicina di base, l'assistenza sanitaria ai cittadini extracomunitari;

- l'incremento delle pratiche in materia di assetto del territorio che evidenziano i molteplici conflitti legati alla qualità dell'ambiente (inquinamenti, opere pubbliche, viabilità, edilizia abitativa, urbanizzazioni, canoni di depurazione e fognatura, bonifiche, occupazioni, ecc.), le rilevanti controversie in materia di concessioni e autorizzazioni edilizie, i difficili rapporti fra territorio e attività produttive (localizzazioni, strutture recettive, commercio in aree pubbliche, trasporti, tariffe, ecc.), aggravati dalla pluralità delle fonti normative e sovente da criteri di difficile interpretazione;

- gli interventi nel vasto campo del *welfare* e dei servizi alla persona, anche in presenza di bisogni diffusi che troppo spesso non trovano risposta nei sistemi di protezione, e neppure nelle tendenze offerte dalla recente riforma dell'assistenza, per la lentezza dei meccanismi amministrativi, la rigidità delle regolamentazioni, la frammentarietà dei sistemi di erogazione, la scarsità dei finanziamenti, la carenza di adeguate sinergie fra pubblico e privato, con impatti comprensibili sull'attività dell'Ufficio (servizi sociali, famiglie, anziani, strutture riabilitative, minori, *handicap*, assistenza domiciliare, ricoveri in Rsa, invalidità, disabili, nuove povertà, lavoro, previdenza, ecc.);

- il peso crescente delle questioni tributarie, e più in generale dei rapporti del cittadino con l'amministrazione finanziaria, così come nel campo dei tributi locali, a causa anche della continua evoluzione delle materie e di prassi spesso oscure che richiedono al cittadino perfino conoscenze specialistiche;

- l'assistenza a favore degli immigrati extracomunitari, al di là del numero dei procedimenti aperti, data la dimensione del fenomeno e l'entrata a regime di discipline che investono tutti gli aspetti della condizione dello straniero in Italia (flussi migratori, visti di ingresso, alloggi, collocamento, servizi, ricongiungimenti familiari, ecc.), con riflessi considerevoli nell'azione dell'Ufficio verso le amministrazioni interessate, anche a livello centrale, e nei rapporti quotidiani con le Questure di residenza, le Prefetture, le rappresentanze diplomatiche e consolari, gli Uffici di collocamento, le strutture sanitarie;

- la crescente domanda di informazioni e di consulenza, estesa ormai alle normative comunitarie, sia da parte dei cittadini che delle istituzioni e della rete di difesa civica locale, con un impegno particolarmente oneroso a carico degli istruttori e dei servizi generali che fanno capo all'Ufficio.

1.2 L'evoluzione dei bisogni sociali

Questi risultati sono il frutto di un impegno che può contare su un patrimonio non indifferente di conoscenze e di esperienza. E tuttavia mai come oggi la difesa civica vive come in una tenaglia, stretta fra le necessità e le possibilità di intervento, mentre nuovi bisogni si affacciano, influenzano l'offerta di servizi individuali e sociali, spingono a processi di riorganizzazione (scuola, sanità, trasporti, assistenza, immigrazione, informazione, ecc.), a migliorare gestioni e responsabilità, ad ampliare e diversificare le tradizionali risposte.

Alla evoluzione legislativa nazionale e regionale si sono poi affiancati i molteplici strumenti a livello locale, come le carte dei servizi, gli sportelli unici, gli uffici per le relazioni con il pubblico, in presenza di una domanda sempre più orientata all'efficacia delle prestazioni.

Anche se le molte indagini evidenziano il persistente divario con l'Europa, una maggiore attenzione delle istituzioni locali, che restano gli attori decisivi dell'offerta di servizi, sembra comunque rivolgersi verso le categorie più deboli (disabili, famiglie, minori, anziani, ecc.), quale conseguenza di esigenze diffuse, ma anche di una nuova "qualità della cittadinanza" che pure si fa strada nel rapporto dei cittadini con le amministrazioni pubbliche.

Certo, non sempre il cittadino ha ragione, ma la coscienza individuale o collettiva accetta sempre meno che i diritti vengano messi in pericolo, neutralizzati o svuotati spesso di sostanza, sia che si tratti di diritti civili e politici, oppure di diritti sociali ed economici, o di "nuovi diritti" (informazione, trasparenza, *privacy*, qualità dei servizi, ecc.) anch'essi percepiti come indissolubili dallo sviluppo economico e dal progresso civile.

Non è un caso se recenti sondaggi sulle funzioni pubbliche confermino la crescente considerazione dei cittadini (56%) verso la difesa dei diritti e delle posizioni soggettive. Ciò che i cittadini intendono per "buona amministrazione" è infatti la creazione di nuove opportunità, di risposte efficaci a problemi concreti, di un rapporto chiaro, ragionevole, democratico. Un rapporto che produca una istruzione migliore, migliori cure sanitarie, una migliore qualità della vita.

Non c'è campo dell'amministrazione, sia essa statale, regionale o locale, che non sia interessato da questo diffuso bisogno di tutela: dalla scuola alla sanità, all'ambiente, ai trasporti, all'urbanistica, ai lavori pubblici, alla produzione, al commercio, alla formazione, al fisco, fino ai tributi locali e alla gestione dei servizi, nelle grandi città come nei centri minori. Domande di efficienza, imparzialità, trasparenza, davanti a ritardi, omissioni, irregolarità, abusi perfino, ma anche domande di equità, di giustizia, che mettono allo scoperto il *deficit* di difese del cittadino e, insieme, il bisogno di una amministrazione moderna, in grado di confrontarsi con la realtà europea.

Il varo della *Carta Europea dei diritti fondamentali* ha impresso una comprensibile accelerazione all'obiettivo di un efficace sistema di tutela a carattere decentrato, anche per i crescenti aspetti del diritto comunitario ormai affidati alla legislazione regionale e alla iniziativa degli Enti locali.

In Toscana, dove 247 Comuni su 287 prevedono il Difensore civico nel proprio Statuto, si è aperta così la prospettiva di una moderna "infrastruttura" a tutela dei diritti umani e civili, imperniata su principi di sussidiarietà e perciò capace di contribuire al maggiore coinvolgimento delle comunità locali e delle organizzazioni sociali. I risultati raggiunti sono il frutto di questo orientamento, della consapevolezza che i diritti non basta riconoscerli perché si realizzino e che la difesa civica funziona là dove funziona in primo luogo la pubblica amministrazione.

2 IL "MODELLO TOSCANO" DI DIFESA CIVICA

L'alto grado dei risultati ha trovato infatti riscontro nella crescente compenetrazione fra l'esercizio delle competenze, il coordinamento con la difesa civica locale e i raccordi con le amministrazioni dello Stato, della Regione e delle autonomie. L'azione dell'Ufficio si è inserita così nei processi di decentramento, in un contesto caratterizzato dall'ampio uso della delega regionale e da una rete di servizi indubbiamente impegnati in uno sforzo di qualificazione.

Da questo radicamento nel sistema delle autonomie ha tratto impulso la rete territoriale cui fanno capo oggi 46 Difensori civici locali. L'elezione nel 2001 del primo Difensore civico di Firenze ha rappresentato anche il riconoscimento di una collaborazione chiamata oggi a sostenere la crescita del nuovo servizio alla comunità fiorentina e il suo confronto con altre grandi realtà europee.

Più del 50% della popolazione toscana risulta così coperta da una difesa civica ancorata fermamente ad un ruolo di "conciliazione" fra cittadini e pubblica amministrazione, un ruolo di chiara impronta europea, quale strumento per la regolazione delle innumerevoli controversie che nascono in una società moderna.

2.1 La rete territoriale di tutela

In questa evoluzione si va configurando il "modello toscano" a tutela dei diritti umani e di cittadinanza, ma anche il futuro di un Istituto regionale chiamato sempre più a servizi di "rete", in termini di promozione, assistenza, scambio di esperienze e professionalità.

Ad oggi 124 Enti locali (Province, Comuni e Comunità montane) dispongono della difesa civica, ma 94 sono quelli dove il suo esercizio avviene in forma associata, mediante convenzioni a carattere volontario. Oltre un terzo dei Comuni toscani hanno così il Difensore civico, grazie a questa soluzione affermatasi con la Legge regionale del '94 che ha ampliato l'intervento dell'Ufficio alle funzioni proprie degli Enti locali, e dopo le *leggi Bassanini* del '97, che ne hanno esteso la competenza alle amministrazioni periferiche dello Stato.

In questo quadro più vasto l'Ufficio ha proseguito alcune sperimentazioni avviate negli ultimi anni su basi innovative, mediante convenzioni con Enti locali volte ad una tutela "integrata", riguardante cioè anche le competenze dello Stato e della Regione. Questa iniziativa ha interessato pressoché tutti i campi dell'azione pubblica: viabilità, lavori pubblici, concessioni edilizie, appalti, reti idriche, trasporti, tributi e imposte comunali, fino ai problemi ambientali e alle questioni sociali, come la sanità, gli asili nido, la scuola, i disabili, gli immigrati, ecc.

Non è più possibile immaginare la difesa civica nei confini delle singole amministrazioni. Nelle domande dei cittadini si riflettono non solo diritti inevasi e le incertezze di un passaggio per molti aspetti tormentato verso una amministrazione moderna, ma anche la complessità dei rapporti fra istituzioni e società civile.

Solo una dimensione a carattere comprensoriale consente di cogliere le relazioni fra territorio e processi di integrazione chiamati a fronteggiare i nuovi bisogni: il lavoro, le famiglie, i giovani, gli anziani. Pensiamo poi alle comunicazioni, ai grandi servizi, alla formazione, alla ricerca, in una regione caratterizzata da una economia diffusa e da un policentrismo proiettato al superamento degli squilibri e alla valorizzazione di tutte le risorse umane, storiche, ambientali, culturali.

Le dinamiche sociali ed economiche incidono immediatamente sulla vita delle amministrazioni. Rispondere alle specificità delle

situazioni soggettive, offrire una efficace soluzione dei problemi che investono i diritti di ogni cittadino, significa puntare allo sviluppo delle identità proprie di ogni territorio, possibile oggi in un quadro più vasto di riferimenti, in un contesto di difesa civica che stimoli a qualificare tutta l'offerta pubblica.

E' a questo livello che si può valutare il collegamento fra l'azione di tutela e i processi di riorganizzazione dei servizi locali, in direzione di una maggiore efficienza, di nuove tecnologie, di *standard* di livello europeo. La tutela dei diritti si coniuga sempre più con una legislazione e programmazione regionale orientata a nuovi processi di aggregazione e di sviluppo.

Questo indirizzo trova conferma sia nei nuovi strumenti di concertazione (accordi di programmazione, patti territoriali, conferenze di servizio), sia nella visione che si è affermata a livello delle politiche comunitarie che, diversamente dal passato, intervengono non più settorialmente ma per aree "omogenee", in funzione di riequilibrio e di uno sviluppo diffuso. Si estende anche il tessuto delle organizzazioni sociali, di volontariato, di *non profit*, che in vario modo ampliano il quadro delle domande che si indirizzano sulle amministrazioni locali sempre più impegnate in una complessa concertazione istituzionale orientata alla crescita di intere aree.

Anche gli organismi di tutela devono tener conto del contesto che va caratterizzando i processi di ammodernamento. In fondo, i diritti dei cittadini si sostanziano nel diritto a relazioni più avanzate con l'amministrazione pubblica, in grado di contribuire a nuovi progetti di sviluppo, a maggiori responsabilità e partecipazione nelle decisioni delle comunità locali.

Per questo la difesa civica ha maggiori possibilità di successo dove il dialogo con i cittadini si fa più aperto, di pari passo con l'efficienza e la produttività dei servizi. Attraverso la qualificazione dei "sistemi" locali passa in sostanza la valorizzazione del nuovo ruolo delle autonomie e della società civile. Anche il trasferimento di importanti competenze dal centro alla periferia non può tradursi in un semplice decentramento, bensì nella maggiore considerazione degli aspetti sociali che concorrono alla qualità dell'ambiente e della vita, ad una struttura più alta dei diritti e dei doveri, del cittadino come della pubblica amministrazione.

2.2 La Conferenza dei Difensori civici toscani

Questa crescita delle relazioni orientate a focalizzare fattori e strumenti comuni di sviluppo a livello di aree vaste ha contribuito in questi anni alla stessa evoluzione della difesa civica. Anche l'attuazione delle *leggi Bassanini* che hanno esteso la competenza dei difensori civici regionali all'amministrazione statale periferica

(ad eccezione della giustizia, difesa e ordine pubblico), ha tratto impulso da questa logica di rete che guarda al Comune quale centro delle politiche sociali e che fa perno sui Difensori civici locali secondo criteri di sussidiarietà.

Non è un caso se questa collaborazione fra difesa civica regionale e locale si è trasformata in un vero e proprio organismo consultivo, la "Conferenza dei Difensori civici toscani", il cui modello si va diffondendo in altre realtà regionali, non solo del nostro paese. La Conferenza è la sede per migliorare le collaborazioni, adeguare *standard* di tutela, rafforzare i raccordi con le organizzazioni sociali, con le stesse associazioni di categoria, le imprese, le istituzioni specializzate, i centri di ricerca.

Da qui anche lo sviluppo dei collegamenti a livello interregionale ed europeo. Di recente l'Ufficio ha dato vita ad un "Accordo di cooperazione" fra la difesa civica della Toscana e quella della Catalogna, che si aggiunge ai rapporti ormai correnti con il Mediatore dell'Unione Europea e agli scambi con gli *Ombudsman* degli Stati membri e con gli Istituti europei e internazionali di tutela che, a loro volta, richiedono comuni impegni fra difesa civica regionale e locale.

Le tendenze spingono alla costruzione di un "sistema" di garanzie in grado di contribuire ad una nuova centralità del cittadino, attraverso soluzioni differenziate e modelli organizzativi più flessibili, adeguati al coinvolgimento delle famiglie, del volontariato, delle formazioni sociali, in un contesto di lotta contro ogni forma di discriminazione e per l'uguaglianza delle opportunità.

Con la Conferenza dei Difensori civici della Toscana sono state poste le basi anche per un qualificato "osservatorio" sui rapporti fra cittadini e amministrazione pubblica, destinato a valorizzare le potenzialità proprie di un organismo associativo sul piano delle conoscenze, come hanno evidenziato i periodici aggiornamenti sulle problematiche di volta in volta emergenti nell'esercizio delle competenze, nell'applicazione dei "controlli sostitutivi" in materia di atti "obbligatori per legge" e di concessioni edilizie, nei comuni orientamenti sui temi dell'accesso ai documenti amministrativi, dei rapporti fra difesa civica e servizi sociali e sanitari, della diffusione della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione Europea.

Questa maggiore capacità di rappresentanza è orientata a rafforzare sia il dialogo con le istituzioni, sia l'autonomia della difesa civica. A fronte di una "rete" sottoposta alla pressione di una crescente domanda, l'indagine portata a compimento nel 2001 ha offerto ulteriori elementi di valutazione, in rapporto alle normative in vigore presso gli Enti locali e alle funzioni e prerogative proprie dei singoli Difensori civici.

I dati hanno consentito di riscontrare una estrema differenziazione di condizioni operative. Da qui l'esigenza di promuovere in sede regionale e di Consiglio delle autonomie un naturale processo di armonizzazione, almeno su alcuni requisiti

essenziali della funzione civica, superando squilibri e disparità di trattamento che non trovano alcuna plausibile motivazione.

In questa ottica di valorizzazione degli strumenti di tutela e della difesa civica locale si colloca anche l'esigenza di dar vita a supporti e possibilità di collaborazione in forme meno strutturate, idonee a favorire con la necessaria speditezza le accresciute esigenze di scambi informativi.

2.3 Le Convenzioni con gli Enti locali

Due nuove convenzioni sono state attivate nel 2001 per l'esercizio da parte dell'Ufficio delle funzioni di difesa civica nei riguardi della Comunità "Montagna Fiorentina" e della Comunità montana del Mugello, compresi i rispettivi Comuni. In effetti, per il Mugello, si è trattato di rinnovare una esperienza realizzata in via sperimentale negli anni '97 e '98 anche in altre realtà (Altopascio, Montespertoli, Camaiore).

In attesa di un proprio Difensore civico locale, le convenzioni hanno confermato la validità di una difesa civica comprensoriale e "integrata" volta cioè ad assicurare nelle diverse realtà la tutela dei cittadini nei rapporti con tutte le amministrazioni pubbliche (statali, regionali e locali).

La frammentazione e il settorialismo delle competenze cui fanno carico fondamentali servizi costringe tuttora i cittadini a rivolgersi al Difensore civico – regionale, provinciale, comunale, di comunità montana – a seconda dell'ente di riferimento, anziché rispetto a congrui ambiti e livelli territoriali.

In questo quadro di promozione della difesa civica, che presenta comunque comprensibili impatti sull'organizzazione dell'Ufficio e, in primo luogo, sul personale che periodicamente si trasferisce nelle varie sedi per l'incontro con i cittadini e trattamento delle varie istanze, la collaborazione dell'Ufficio è stata richiesta anche dalla Provincia di Firenze con la quale sono stati definiti sia il regolamento del Difensore civico provinciale sia le condizioni per il suo esercizio fin dall'anno in corso.

2.4 I raccordi istituzionali per il diritto alla salute

Anche l'iniziativa nel vasto campo del diritto alla salute ha registrato una nuova attenzione del Consiglio regionale, dell'Assessorato, del Dipartimento alla salute e delle Aziende sanitarie e ospedaliere. Un interesse che si è esteso alle problematiche organizzative segnalate dall'Ufficio e positivamente

accolte in sede di approvazione del nuovo Piano sanitario regionale.

L'azione del Difensore civico ha trovato infatti un costante riferimento sia nei raccordi con le molteplici organizzazioni pubbliche e private, sia nella partecipazione ai maggiori organismi operanti in questo settore. L'Ufficio è oggi rappresentato in seno alla "Commissione per l'assistenza ai nefropatici", alla "Commissione regionale per i trapianti", alla "Commissione regionale di bioetica". Una crescita del ruolo istituzionale che si è tradotta anche nella intensificazione dei rapporti con le Aziende sanitarie e ospedaliere toscane finalizzati alla soluzione dei maggiori problemi segnalati dai cittadini.

Da questo impegno, rivolto anche in direzione delle Case di cura private e dei Centri accreditati, è scaturito un avanzamento delle relazioni con lo stesso Dipartimento regionale, per l'ampia casistica delle problematiche affrontate, e con la competente Commissione del Consiglio regionale, là dove il superamento di evidenti criticità risultava collegato a modifiche o riforme normative.

In questo ambito l'interesse che hanno ricevuto le proposte avanzate per una razionalizzazione degli strumenti di tutela, imperniate su un nuovo assetto dei compiti fra difesa civica, Commissioni miste conciliative, associazioni di tutela e Uffici relazioni con il pubblico. Proposte in grado di restituire efficacia al ruolo delle Commissioni miste conciliative verso le quali il Difensore civico porta anche responsabilità di coordinamento. Il rilievo di questa innovazione istituzionale ha trovato riscontro anche nel *Forum di consultazione* in materia sanitaria promosso periodicamente dall'Assessorato regionale.

I raccordi per una migliore gestione delle istanze dei cittadini si sono estesi ai Comitati etici locali presso le Aziende sanitarie e ospedaliere, alla "Commissione regionale per le politiche sociali", alla "Commissione priorità assistenziali" del Consiglio sanitario, confermando che i problemi sollevati dagli utenti richiedono sempre più forme flessibili di concertazione con gli organismi pubblici e il mondo delle associazioni impegnate nella prevenzione e nella tutela di fondamentali diritti.

Anche i temi della salute mentale hanno trovato maggiore spazio nell'azione dell'Ufficio, corrispondendo in questo modo ad una rinnovata attenzione del Dipartimento regionale. Da qui i contributi recati alla "Conferenza utenti salute mentale" svoltasi a Carrara nel novembre scorso e alla "Conferenza regionale sulla salute mentale" di Arezzo che ha avuto luogo nello stesso mese.

Il rafforzamento dell'iniziativa ha richiesto infatti una presenza del Difensore civico e dell'Ufficio a numerose manifestazioni svoltesi in Toscana sui temi della salute, con interventi e comunicazioni riguardo al ruolo svolto dalla difesa civica. Merita qui segnalare la Conferenza del Centro nazionale del volontariato di Lucca, quella organizzata a Prato sulle problematiche

dell'accreditamento, la Conferenza dei servizi dell'Azienda sanitaria 10 svoltasi a fine anno a Firenze.

Numerose sono state anche le partecipazioni a momenti di studio e di lavoro: con l'Agenzia sanitaria regionale sulla "responsabilità professionale", con i consulenti medico-legali in ordine a questioni sanitarie emergenti, con l'Azienda di Carrara su problemi connessi alle onoranze funebri, con le Associazioni dei cittadini danneggiati da emotrasfusioni, con l'Ospedale di Livorno sul progetto di ristrutturazione del Presidio ospedaliero e le problematiche della dialisi, con l'Azienda sanitaria 10 e l'Ufficio relazioni con il pubblico per la definizione dei criteri di rimborso relativi alle cure in centri di specializzazione, con l'Azienda Usl 10 di Firenze e l'Arpat sulle questioni di igiene pubblica (rumori, antenne, esercizi pubblici), con l'Azienda di Grosseto, la Giunta regionale e l'Aned sulle problematiche della dialisi.

In alcuni casi questa partecipazione ha acquistato un carattere strutturale, attraverso la presenza in Gruppi di lavoro costituiti dalla Giunta regionale, come quello per la gestione dei reclami da parte degli Urp, quello per l'assistenza ai nefropatici, quello attivato presso il Dipartimento con le Aziende sanitarie e ospedaliere, l'Urp e le associazioni di volontariato in ordine alle Carte dei servizi sanitari.

Una azione di ampio respiro, alla quale non sono mancati riconoscimenti e adesioni autorevoli, e che ha portato l'Ufficio a rappresentare la stessa "Commissione regionale trapianti" alla Giornata nazionale delle donazioni svoltasi a Roma nel 2001 con la presenza dell'allora Ministro Veronesi.

2.5 Le convenzioni in campo sanitario

Dopo la positiva fase sperimentale, la convenzione stipulata con l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Firenze sulle problematiche inerenti la "responsabilità professionale" del personale sanitario, e su questioni più generali di organizzazione, ha consentito di acquisire i pareri tecnici necessari allo smaltimento delle numerose pratiche che si erano andate cumulando, con indiscutibili benefici per i cittadini interessati.

Una soluzione altamente qualificata, che ha rafforzato le possibilità e l'immagine dell'Ufficio, a fronte purtroppo di un aumento delle segnalazioni in materia di "responsabilità professionale". Per questa ragione, attraverso incontri con l'Agenzia regionale sanitaria e con vari medici-legali sono state poste le basi progettuali per un apposito "Osservatorio sulla responsabilità professionale". In attesa della definizione del progetto, che verrebbe a rappresentare la prima esperienza in

Italia, l'Ufficio ha avviato dal 2001 l'analisi delle casistiche necessarie a supportare questa nuova sperimentazione.

Una seconda convenzione in corso con alcune Associazioni di volontariato ha riguardato l'assistenza nelle migliaia di procedimenti connessi agli indennizzi per danni da trasfusioni ed emoderivati. A seguito del trasferimento di questa materia alle Regioni, la convenzione ha instaurato una collaborazione a titolo gratuito che ha accresciuto anche la visibilità dell'Ufficio in un settore dove ormai si trova a svolgere una funzione pubblicizzata in tutto il territorio nazionale.

2.6 La promozione della difesa civica

Il dialogo con i cittadini, con i Difensori civici locali e con le istituzioni, le relazioni con l'associazionismo, con movimenti e comitati portatori di interessi diffusi, con il mondo professionale e le Università sono stati al centro di una quotidiana esperienza. Spesso si è trattato di incontri promossi dalle diverse realtà per contribuire alla soluzione di problemi locali, che hanno offerto comunque la possibilità di estendere la conoscenza sul ruolo e l'iniziativa della difesa civica.

Merita richiamare gli incontri all'Isola del Giglio con gli amministratori comunali su temi specifici di questa realtà, con i Comuni di Sovicille e di Signa sulle problematiche statutarie e regolamentari per l'istituzione del difensore civico, con l'Associazione degli Industriali di Firenze sui temi della semplificazione e dell'ammodernamento amministrativo.

L'Ufficio è anche membro dell'esecutivo della "Conferenza provinciale permanente della immigrazione". Su questo piano l'importanza delle riunioni periodiche svoltesi presso la Prefettura di Firenze in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri, oltre che sugli aspetti giuridici e sociali delle problematiche di integrazione. Questa partecipazione si è estesa ad altre iniziative promosse dalla Prefettura di Firenze, come quelle sulla diffusione del protocollo informatico e, in settembre, sulle questioni aperte nel vasto campo della *privacy*.

Altri momenti significativi per la promozione di una cultura di difesa civica hanno visto la missione del Difensore civico in Sicilia, per una serie di incontri richiesti a sostegno della tutela non giurisdizionale nella realtà siciliana; la partecipazione al Gruppo di studio promosso dalla Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze sulla democrazia delle istituzioni; quella al Convegno sulla difesa civica svoltosi a Montecatini con le istituzioni e le categorie economiche; l'incontro con il Giudice di Pace all'Auditorium di S. Miniato sui rapporti fra le due diverse funzioni.

2.7 I rapporti con l'Assemblea e la Giunta regionale

I rapporti con l'Assemblea regionale hanno conosciuto un particolare sviluppo che si è esteso alla intera rete dei Difensori civici locali ed ha riguardato anche la portata della nuova "fase costituente", il processo di revisione statutaria, le prospettive per una nuova configurazione del ruolo della difesa civica toscana.

La rete di difesa civica, che oggi copre più del 50% della popolazione regionale, si presenta infatti come diretta espressione delle Assemblee elettive toscane, alle quali compete la nomina del Difensore civico -regionale, provinciale e comunale- e la definizione di un ruolo che è e deve rimanere incompatibile con ogni funzione politica.

Da questo sistema regionale il Difensore civico 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. Con la Risoluzione del 27 luglio 2000 il Consiglio regionale manifestò infatti l'esigenza di una revisione della base giuridica come di una nuova definizione statutaria della difesa civica toscana, riconoscendone il ruolo negli stessi processi di modernizzazione, "*in termini di semplificazione, efficienza e trasparenza dell'amministrazione pubblica ai vari livelli*".

Innovazione istituzionale e innovazione sociale costituiscono oggi il maggior potenziale su cui la pubblica amministrazione deve poter contare. Attraverso un comune impegno fra Difensori civici ed Assemblee elettive è possibile raccogliere la sfida per una nuova cittadinanza, intesa come orientamento al cittadino, non solo in quanto titolare di diritti, ma come utente di un servizio per il quale i diritti e le libertà si sostanziano in possibilità, forme e strumenti effettivi di tutela.

La Toscana, che negli anni '70 introdusse per prima la figura del Difensore civico, ha certamente una responsabilità di impulso verso modelli più adeguati di garanzia. I rapporti della difesa civica con l'Assemblea regionale hanno consentito di alimentare questo riferimento istituzionale e di corrispondere anche ad iniziative di grande respiro internazionale, come la Conferenza europea dei Difensori civici regionali svoltasi a Firenze nel novembre del '99.

Il dialogo che si è sviluppato nel corso del 2001 ha rafforzato perciò il contributo cui anche l'Istituto regionale di difesa civica è chiamato in direzione del nuovo ruolo dell'Assemblea toscana sui grandi temi del rapporto fra istituzioni e società civile, della ricerca di forme più avanzate di salvaguardia dei diritti umani e di cittadinanza.

Questa evoluzione della difesa civica toscana, da istituzione a prevalente carattere di controllo sulla regolarità degli atti ad organismo di "mediazione" e conciliazione fra il cittadino e l'amministrazione pubblica, presenta evidenti riflessi sul terreno

dell'autonomia organizzativa divenuta ormai la condizione per adeguare prerogative e interventi ai cambiamenti della società italiana e alla prospettiva di una Europa quale "area di libertà, di giustizia, di solidarietà".

Lungo questo orizzonte si colloca il rapporto privilegiato della difesa civica con l'Assemblea legislativa quale sede istituzionale di garanzia e di controllo, a partire dalla qualificazione degli strumenti di intervento, di informazione, di ricerca, ma anche dalle proposte di volta in volta emergenti nei vari campi e settori di attività.

A questo riguardo, oltre alle convenzioni stipulate con Enti locali, istituti universitari e organizzazioni sociali, giova richiamare il progetto di legge regionale per la piena applicazione della Legge 340/2000 in materia di pubblicità e accesso alla documentazione amministrativa; le proposte per la revisione dei meccanismi a tutela dei rapporti cittadini-Servizio sanitario e di una corretta gestione pubblica e privata; gli orientamenti per la modifica della Lr. 52/99 e della Lr. 5/95, a fronte di oggettive carenze di strumenti attuativi su aspetti importanti dell'azione di tutela e del "controllo sostitutivo"; i contributi recati in vari campi di operatività delle Commissioni consiliari, fra cui quelli in materia di affidamento dei servizi alla persona.

Gli incontri del Consiglio regionale con la rete dei Difensori civici locali sui contenuti della "fase costituente" hanno consentito di rimarcare l'importanza di questo comune impegno di riforma, per un sistema federale di garanzie all'altezza dei tempi e dell'esperienza europea. Questa crescita delle relazioni si è estesa a servizi e uffici dell'Assemblea legislativa, a partire dalle funzioni di Coordinamento, con positivi riflessi sul piano del circuito informativo.

Anche i rapporti con i Dipartimenti della Giunta e con l'Avvocatura regionale sono divenuti pressoché correnti e si sono tradotti in significativi contributi, come quelli in materia di sanità e, dopo l'abrogazione costituzionale dei controlli preventivi di legittimità operata con le modifiche al Titolo V Cost., riguardo alla iniziativa di legge regionale che ha portato alla soppressione del Co.re.co. e al trasferimento al Difensore civico del "controllo sostitutivo" in materia di bilanci preventivi e di equilibrio finanziario degli Enti locali.

2.8 La promozione dei diritti dei minori

In questo ampio processo si è collocato anche l'obiettivo di un rafforzamento degli strumenti a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La Conferenza dei Difensori civici toscani ha infatti costituito nel dicembre scorso un Gruppo di lavoro congiunto con i Difensori civici locali per la promozione e il coordinamento

dell'iniziativa in questo campo, avviando per questa via una essenziale funzione di monitoraggio.

Il Gruppo di lavoro consentirà di mettere in comune risorse, esperienze e potenzialità dell'intera rete territoriale di difesa civica, in uno spirito di collaborazione con gli organismi pubblici e privati, 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 valori e principi della Convenzione dell'Onu divenuta dal '91 parte integrante del nostro ordinamento con la ratifica dell'Italia.

Questa nuova iniziativa di concertazione e di proposta, che rappresenta in Italia la prima esperienza di tutela "integrata" a scala regionale, è dunque finalizzata a "rafforzare" le garanzie del minore, in un rapporto diretto con il territorio e attraverso necessari raccordi con la Regione, il sistema delle autonomie, il Tribunale dei Minorenni, il Centro nazionale di documentazione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, la Commissione parlamentare sull'infanzia, le organizzazioni di volontariato, gli organismi di tutela europei.

Un impegno a carattere sperimentale ma destinato a importanti sviluppi, fra cui la dotazione di opportune risorse specialistiche e di supporto con funzioni di promozione e di consulenza all'impegno dei Difensori civici locali sulle problematiche minorili e della famiglia, a partire dai settori più interessati dell'amministrazione locale, regionale e statale.

2.9 La crescita dei rapporti con la società civile

Allo sviluppo dei rapporti con le istituzioni ha fatto riscontro l'esigenza di raccordi più ampi con le organizzazioni private e del volontariato, a partire dalle associazioni che riuniscono soggetti colpiti da determinate patologie o loro familiari. Questo ruolo a sostegno delle associazioni operanti a tutela di diritti e "interessi diffusi" richiede oggi un decisivo rafforzamento, in presenza di movimenti, gruppi, comitati che nascono spesso attorno a specifici problemi, ma la cui soluzione attraverso le amministrazioni pubbliche trova spesso nell'Ufficio del Difensore civico trova l'interlocutore essenziale.

Siamo in presenza di una domanda sempre più variegata che proviene anche dalla economia, dalla stessa piccola impresa, spesso in posizione di debolezza davanti a situazioni che possono ledere la presenza sul mercato o le condizioni di competitività. Ma anche componenti più forti dell'imprenditoria ricorrono ormai al Difensore civico per superare ritardi ed omissioni dell'azione pubblica sempre meno compatibili con i ritmi dello sviluppo.

Un effetto questo degli stessi processi di convergenza europea che investono l'organizzazione pubblica e che, a loro volta, determinano crescenti esigenze di specializzazione nel campo della legislazione comunitaria, di studi e ricerche volte a far avanzare il quadro delle garanzie e l'ammodernamento del sistema amministrativo.

3 L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

In questi anni la legislazione orientata alla tutela dei diritti si è estesa a nuove discipline, in materia sanitaria, ambiente, servizi, assistenza, semplificazione. Provvedimenti che hanno introdotto criteri di responsabilità, efficienza, trasparenza, ampliando gli spazi e i contenuti dell'azione di tutela.

Con la L. 52/1999 la Regione Toscana ha attribuito al Difensore civico regionale ed ai Difensori civici locali l'intervento e la nomina di *Commissari ad acta* in materia di concessioni edilizie, in analogia ai poteri conferiti al Difensore civico regionale dalla L. 127/1997 (recepita nel T.U. degli Enti locali) riguardo alla omissione di "atti obbligatori" degli Enti locali. Un ruolo di "garanzia" che, dopo la soppressione del Co.re.co. operata con la Lr. 2/2002, si è esteso ai "controlli sostitutivi" in materia di bilanci preventivi, rendiconto ed equilibrio finanziario di Province, Comuni, Comunità montane e loro Consorzi.

Il nuovo quadro normativo, con la competenza nei confronti dell'amministrazione statale periferica, ha aperto anche un diretto collegamento del Difensore civico con l'azione del Tribunale amministrativo in materia di accesso e pubblicità degli atti e della documentazione. Nel progetto nazionale di riforma questo collegamento della difesa civica con la giustizia amministrativa veniva prefigurato in ogni campo (con l'eccezione della difesa, della giustizia e dell'ordine pubblico), nell'obiettivo primario di ridurre un contenzioso giurisdizionale non più sostenibile.

In questa evoluzione si è venuto consolidando il ruolo del Difensore civico quale organo di "mediazione" tra l'amministrazione e gli interessi espressi dai cittadini e dalla società civile. Uno strumento di "conciliazione" nel quadro dell'organizzazione pubblica, a tutela delle posizioni giuridiche individuali e, nei riguardi della pubblica amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, equità, trasparenza.

A questo livello si collocano oggi i riferimenti necessari per l'esercizio delle funzioni. Certo è che, nel ricorso al Difensore civico, non rileva tanto la gratuità, o l'assenza di qualunque

formalità burocratica, quanto il "valore" del diritto o dell'interesse che il cittadino ritiene di vantare nei confronti dell'amministrazione pubblica ed a cui attribuisce un significato prioritario.

3.1 La tipicità del servizio

Se quindi la funzione è la tutela dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche, gli strumenti operativi sono chiamati oggi a fronteggiare una domanda che presenta caratteristiche estremamente differenziate. Ogni situazione costituisce un fatto a sé. Da qui 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, il servizio deve perciò rispondere a situazioni e competenze diverse, in rapporto ai contenuti sostanziali, alle possibili soluzioni tecniche, alle forme e modalità delle prestazioni. A questa tipicità corrisponde la fiducia che il cittadino ripone nell'azione di difesa civica, l'apprezzamento cioè del servizio nei *risultati*, nel soddisfacimento della domanda. Il semplice garantismo di tipo giuridico-formale si va evolvendo verso un "garantismo sostanziale", basato sulla adeguatezza dell'intervento alla specificità delle situazioni soggettive.

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 richiesta all'azione di difesa civica in rapporto alle aree di riferimento (situazione sociale, fattori economici, diffusione e qualità dei servizi, ecc.), alla pluralità dei centri di amministrazione, alla varietà dei sistemi di erogazione.

Altro elemento essenziale è l'accessibilità ai servizi dell'Ufficio: orari, attese compatibili, trasparenza operativa. La comunicazione gioca qui un aspetto decisivo. Mentre nella pubblica amministrazione assume un carattere pregiudiziale all'efficacia dei procedimenti, per l'Ufficio di difesa civica la comunicazione 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 nel rapporto diretto e continuativo con l'utente che conferisce anche ai procedimenti attivati dall'Ufficio una connotazione diversa da quelli amministrativi e, in sostanza, contraddistingue l'autorevolezza dell'iniziativa nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

3.2 Il quadro delle attività

A fronte di questa evoluzione, l'esercizio delle competenze si è collocato in un contesto istituzionale caratterizzato da un indubbio sforzo di ammodernamento e semplificazione, anche se il cammino delle riforme istituzionali non ha finora assicurato ai vari livelli la necessaria organicità dell'azione amministrativa e dei compiti regionali di governo, legislazione e programmazione.

Una moderna tutela "non giurisdizionale" dei diritti e degli interessi dei cittadini richiede infatti un rapporto avanzato con lo Stato, in tutte le sue articolazioni. Non è un caso quindi se molte difficoltà della difesa civica si accompagnano al bisogno che l'autonomia regionale sia portata a compimento, quale espressione del diritto dei cittadini ad una amministrazione a contatto con i problemi quotidiani dello sviluppo, dei servizi, della qualità della vita.

Anche i principi di sussidiarietà guidano l'azione del Difensore civico. Se i processi di riforma mostrano incertezze e fragilità, la legislazione toscana ha comunque offerto la possibilità di orientare l'istituto di difesa civica su linee di coordinamento regionale, nello sforzo di evitare duplicazioni e inutili sovrapposizioni, e di assicurare comprensibili vantaggi agli utenti che hanno la possibilità di rivolgersi a qualunque Difensore civico.

Proprio questa funzione a scala regionale evidenzia spesso la frammentazione dei centri di responsabilità amministrativa e perfino la scomparsa di essenziali riferimenti per consentire al cittadino di avanzare ricorsi o comunque di opporsi a determinati provvedimenti. Occorrono evidentemente nuovi criteri di portata generale 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 adozione né criteri comuni, accresce naturalmente le difficoltà, mentre a livello nazionale si continua a regolare in modo minuzioso funzioni e competenze che rischiano, da una parte, di restare inattuate, dall'altra di ridurre spazi di autonomia anche per i cittadini, non solo per i soggetti istituzionali, economici e sociali.

Questa situazione rallenta anche la predisposizione di Testi unici che, comunque, si rivelano finora strumenti non orientati ad innescare effettivi processi di riordino, di riaggregazione di competenze, di qualificazione della spesa, e quindi a costituire fonti di chiarezza nei rapporti fra le istituzioni e fra queste e la società civile, oltre che per estendere l'area delle garanzie intese come servizio reale ai cittadini.

E' un fatto comunque che nelle relazioni con la pubblica amministrazione i cittadini appaiono sempre più portatori di interessi individuali. Da qui una conflittualità per molti aspetti fisiologica, ma che si alimenta nelle incertezze, nei mutamenti dei

tradizionali ruoli del lavoro e della famiglia, nelle diffuse arretratezze rispetto ai bisogni di una società moderna.

Alle domande di efficienza si accompagna oggi una richiesta sempre più diffusa di equità, di uguaglianza delle opportunità, contro ogni emarginazione o penalizzazione, a qualunque livello dell'intervento pubblico. Certo, occorre colmare anche qui lo scarto che separa il paese dalla realtà europea, ma la spesa sociale non può restare ancorata a regole e vincoli incapaci di far fronte ad una domanda sempre più flessibile e personalizzata.

Anche queste tendenze trovano risposta in quel ruolo di "mediazione" assunto dalla difesa civica regionale e imperniato nel raccordo con l'offerta di pubblici servizi e con il crescente intreccio delle problematiche aperte fra le competenze delle amministrazioni statali, regionali e locali. Una visione "integrata" che ha consentito all'azione di tutela di tradursi non di rado in indirizzi e raccomandazioni di interesse più generale.

Tutelare i cittadini significa produrre valori sociali, combattendo in primo luogo abusi, violazioni, irregolarità, inerzie, ma anche l'equità dell'azione pubblica passa da condizioni di pari opportunità, valorizzando la gestione delle risorse, le sinergie fra pubblico, privato e *privato sociale*. La funzione di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione richiede quindi di cogliere l'insieme delle relazioni sociali e dei rapporti tra crescita economica e giustizia sociale.

3.3 I settori dell'intervento

L'esercizio 2001 ha registrato rispetto all'anno precedente un aumento superiore al 7% dei procedimenti complessivamente aperti nei confronti delle amministrazioni pubbliche, passati da 1.234 a 1.321. Riguardo alle pratiche concluse, se scorporiamo dai risultati dell'anno 2000 il dato straordinario dei 934 casi istruiti negli ultimi anni e portati a termine in materia di indennizzi per danni da emotrasfusioni e vaccinazioni, vediamo che i 1.110 procedimenti conclusi nel 2001 superano il dato ordinario degli ultimi esercizi.

Le Tabelle relative ai procedimenti aperti e conclusi nel 2001 consentono di cogliere l'andamento dell'attività nei diversi fronti istituzionali, anche se l'evoluzione delle competenze e delle materie richiede ormai una revisione delle categorie e dei parametri di riferimento per rendere più significativo anche questo necessario compito di rilevazione statistica.

Pratiche aperte	2000	%	2001	%
Amministrazioni comunali	**407**	32,98	**268**	20,29
Comune di Firenze e sue aziende	122	9,89	46	3,48
Altri Comuni capoluogo e loro aziende	9	0,73	19	1,44
Comuni convenzionati	76	6,16	49	3,71
Altri Comuni e loro aziende	146	11,83	106	8,02
Comunità montane	3	0,24	0	0
Personale Enti Locali	0	0,00	1	0,08
Comuni fuori regione	1	0,08	3	0,23
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)	23	1,86	22	1,67
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	27	2,19	22	1,67
Amministrazioni provinciali	**10**	0,81	**17**	1,29
Amministrazione regionale	**119**	9,64	**116**	8,78
Dipartimenti della Giunta regionale	54	4,38	55	4,16
Uffici del Consiglio regionale	5	0,41	2	0,15
A.T.E.R.	24	1,94	20	1,51
Geni Civili	6	0,49	2	0,15
Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali	20	1,62	17	1,29
Consorzi di Bonifica			12	0,91
Enti nell'esercizio delle funzioni delegate	10	0,81	8	0,61
Amministrazioni sanitarie	**295**	23,91	**494**	37,40
Aziende Sanitarie:				
1 Massa Carrara	7	0,57	10	0,76
2 Lucca	7	0,57	16	1,21
3 Pistoia	10	0,81	27	2,04
4 Prato	12	0,97	19	1,44
5 Pisa	11	0,89	20	1,51
6 Livorno	14	1,13	26	1,97
7 Siena	11	0,89	7	0,53
8 Arezzo	13	1,05	34	2,57
9 Grosseto	3	0,24	14	1,06
10 Firenze	140	11,35	228	17,26
11 Empoli	8	0,65	20	1,51
12 Versilia	6	0,49	4	0,30
Totale	**280**	22,69	**425**	32,17
Azienda ospedaliera di Careggi	32	2,59	44	3,33
Azienda ospedaliera Meyer	2	0,16	2	0,15
Azienda ospedaliera di Siena	2	0,16	4	0,30
Azienda ospedaliera di Pisa	2	0,16	1	0,08
Personale delle Aziende sanitarie	6	0,49	4	0,30
Case di cura e strutture convenzionate	8	0,65	14	1,06
Aziende di altre regioni	1	0,08	0	0

Amm.ni statali e nazionali periferiche	**88**	7,13	**154**	11,66
Beni Culturali	2	0,16	2	0,15
Trasporti (Motorizzazione, Porti)	1	0,08	8	0,61
Lavoro	2	0,16	4	0,30
Interni	6	0,49	9	0,68
Pubblica Istruzione	9	0,73	23	1,74
Università	4	0,32	12	0,91
Tesoro	4	0,32	2	0,15
Finanze	28	2,27	26	1,97
Esteri	0	0	1	0,08
Poste e Telecomunicazioni	1	0,08	7	0,53
Politiche agricole	0	0,00	5	0,38
Industria, commercio, artigianato	1	0,08	0	0
ANAS	1	0,08	6	0,45
Azienda Ferrovie dello Stato	4	0,32	1	0,08
Inail	1	0,08	4	0,30
Inpdap	12	0,97	13	0,98
Inps	9	0,73	20	1,51
Altri Istituti previdenziali	0	0,00	2	0,15
Altri Uffici statali e di Enti nazionali	3	0,24	8	0,61
Amministrazioni Giudiziarie	0	0,00	1	0,08
Provveditorato reg.le alle opere pubbliche	0	0,00	0	0,00
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)	**27**	2,19	**29**	2,20
Amministrazioni centrali	**156**	12,64	**114**	8,63
Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)	152	12,32	100	7,57
Ministero della Difesa	0	0,00	3	0,23
Ministero degli Esteri	0	0,00	2	0,15
Altri Ministeri	0	0,00	4	0,30
Direzione Centrale Entrate	0	0,00	4	0,30
Autority	4	0,32	1	0,08
Enti vari	**16**	1,30	**42**	3,18
Istituzioni ed Organismi europee	0	0,00	3	0,23
Altri Uffici	0	0,00	30	2,27
Diritto di accesso (ex L. 340/2000 - 20/11/2000)	0	0,00	9	0,68
Attività di consulenza *Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)*	**116**	9,40	**87**	**6,59**
TOTALE GENERALE	**1234**	100,00	**1321**	100,00

Pratiche concluse	2000	%	2001	%
Amministrazioni comunali	**303**	16,54	**330**	29,73
Comune di Firenze e sue aziende	72	3,93	107	9,64
Altri Comuni capoluogo e loro aziende	7	0,38	17	1,53
Comuni convenzionati	91	4,97	65	5,86
Altri Comuni e loro aziende	95	5,19	136	12,25
Comunità montane	2	0,11	1	0,09
Personale Enti Locali	0	0,00	0	0
Comuni fuori regione	1	0,05	4	0,36
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. 127/97)	16	0,87	29	2,61
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	19	1,04	17	1,53
Amministrazioni provinciali	**4**	0,22	**13**	1,17
Amministrazione regionale	**101**	5,51	**138**	12,43
Dipartimenti della Giunta regionale	44	2,40	67	6,04
Uffici del Consiglio regionale	4	0,22	2	0,18
A.T.E.R.	21	1,15	24	2,16
Geni Civili	6	0,33	3	0,27
Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali	16	0,87	20	1,80
Consorzi di Bonifica			10	0,90
Enti nell'esercizio delle funzioni delegate	10	0,55	12	1,08
Amministrazioni sanitarie	**268**	14,63	**204**	18,38
Aziende Sanitarie:				
1 Massa Carrara	4	0,22	7	0,63
2 Lucca	9	0,49	5	0,45
3 Pistoia	8	0,44	13	1,17
4 Prato	12	0,66	4	0,36
5 Pisa	10	0,55	3	0,27
6 Livorno	12	0,66	16	1,44
7 Siena	12	0,66	4	0,36
8 Arezzo	14	0,76	13	1,17
9 Grosseto	4	0,22	2	0,18
10 Firenze	132	7,21	75	6,76
11 Empoli	5	0,27	5	0,45
12 Versilia	6	0,33	1	0,09
Totale	**259**	14,14	**148**	13,33
Azienda ospedaliera di Careggi	24	1,31	39	3,51
Azienda ospedaliera Meyer	1	0,05	3	0,27
Azienda ospedaliera di Siena	4	0,22	1	0,09
Azienda ospedaliera di Pisa	2	0,11	3	0,27
Personale delle Aziende sanitarie	3	0,16	4	0,36
Case di cura e strutture convenzionate	6	0,33	6	0,54
Aziende di altre regioni	0	0,00	0	0

Amministrazioni statali e nazionali periferiche	**89**	4,86	**122**	10,99
Beni Culturali	3	0,16	1	0,09
Trasporti (Motorizzazione, Porti)	0	0,00	5	0,45
Lavoro	7	0,38	4	0,36
Interni	4	0,22	7	0,63
Pubblica Istruzione	10	0,55	23	2,07
Università	8	0,44	10	0,90
Tesoro	5	0,27	2	0,18
Finanze	18	0,98	30	2,70
Esteri	0	0	1	0,09
Poste e Telecomunicazioni	2	0,11	4	0,36
Politiche agricole	3	0,16	1	0,09
Industria, commercio, artigianato	2	0,11	0	0
ANAS	1	0,05	1	0,09
Azienda Ferrovia dello Stato	3	0,16	4	0,36
Inail	0	0,00	2	0,18
Inpdap	13	0,71	12	1,08
Inps	7	0,38	9	0,81
Altri Istituti previdenziali	1	0,05	1	0,09
Altri Uffici statali e di Enti nazionali	1	0,05	3	0,27
Amministrazioni Giudiziarie	1	0,05	1	0,09
Provveditorato reg.le alle opere pubbliche	0	0	1	0,09
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. 22/90)	**29**	1,58	**37**	3,33
Amministrazioni centrali	**934**	50,98	**85**	7,66
Ministero della Sanità (ex L. 210/92 e altre)	927	50,60	70	6,31
Ministero della Difesa	0	0	3	0,27
Altri Ministeri	0	0	8	0,72
Direzione Centrale delle Entrate	0	0	2	0,18
Autority	7	0,38	2	0,18
Enti vari	**11**	0,60	**35**	3,16
Istituzioni e Organismi europei	0	0	2	0,18
Altri Uffici	11	0,60	27	2,37
Diritto di accesso	0	0	6	0,54
Attività di consulenza	**93**	5,08	**100**	9,01
Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)		0,00		
TOTALE GENERALE	**1832**	100,00	**1110**	100,00

L'iniziativa del Difensore civico ha consentito una soluzione completa o parziale dei problemi sollevati nel 50% circa dei casi, talvolta anche particolarmente complessi. Un risultato in sintonia con la media europea. Merita comunque segnalare le molte situazioni che, seppure non rilevabili statisticamente, trovano esito

positivo attraverso interventi non formali, grazie alla sensibilità di uffici, siano essi statali, regionali o locali, animati da uno spirito di collaborazione che resta un requisito fondamentale per un corretto rapporto con il cittadino e con l'azione del Difensore civico.

Il quadro riepilogativo dell'attività nei diversi fronti istituzionali risulta più agevole dal seguente prospetto.

PRATICHE APERTE NEL 2001		
Amministrazioni comunali	268	20,29%
Amministrazioni provinciali	17	1,29%
Amministrazione regionale	116	8,78%
Amministrazioni sanitarie	494	37,40%
Amm.ni statali e nazionali periferiche	154	11,60%
Interventi a favore di extracomunitari	29	2,20%
Amm.ni statali centrali	114	8,63%
Enti vari	42	3,18
Attività di consulenza	87	6,59%

I procedimenti attivati nei riguardi delle amministrazioni locali (Province, Comuni e Comunità montane) registrano una diminuzione di circa il 12% rispetto al precedente esercizio. L'iniziativa verso gli Enti locali supera infatti di poco il 21% dell'intera attività, rispetto al 33% del precedente esercizio, compreso l'esercizio dei "controlli sostitutivi" attraverso Commissari *ad acta* che, nel 2001, ha comportato l'avvio di 44 procedimenti.

Questa diminuita incidenza va ricondotta alla elezione di nuovi Difensori civici locali e, in particolare, alla nomina del Difensore civico di Palazzo Vecchio che ha naturalmente contenuto l'impegno del Difensore civico regionale nei riguardi dei fiorentini, aprendo così maggiori opportunità per un rafforzamento delle funzioni a supporto della difesa civica locale e delle amministrazioni che ancora non hanno proceduto alla nomina di un proprio Difensore civico. In questo quadro si collocano le nuove convenzioni stipulate con la Comunità montana del Mugello, con quella della Montagna fiorentina e, da ultimo, con la Provincia di Firenze in corso di definizione.

A fronte dei 268 procedimenti attivati dall'Ufficio, merita comunque segnalare le oltre 3.000 pratiche aperte dalla rete toscana dei Difensori civici locali. Se il dato resta comunque indicativo della "supplenza" esercitata a livello regionale nei confronti del sistema locale per compensare le disparità territoriali che ancora esistono, è un fatto che questa evoluzione è destinata a vedere nei Difensori civici locali i protagonisti dell'azione di difesa civica, riservando in futuro al livello regionale una funzione sempre più di coordinamento e di consulenza sulle questioni più rilevanti.

In campo sanitario, i 494 interventi attivati nei confronti delle aziende sanitarie e ospedaliere rappresentano oggi oltre un terzo dell'attività complessiva, con una crescita superiore al 13% rispetto al precedente esercizio. Un dato 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, sia infine della maggiore consapevolezza dei cittadini per i propri diritti e delle attese che si rivolgono all'intero settore.

L'organizzazione sanitaria resta indubbiamente un banco di prova nella riforma del *Welfare* e nella costruzione di un migliore rapporto fra cittadini e istituzioni, in un'ottica che deve trovare nelle Regioni piena e diretta responsabilità in termini di offerta e determinazione dei fabbisogni, anche in relazione allo sforzo che deve essere assicurato dalla sanità privata.

L'azione del Difensore civico coinvolge pressoché tutti i settori nei quali si articola l'intervento sanitario, a partire da quello particolarmente delicato e complesso della "responsabilità professionale", fino all'edilizia ospedaliera e all'accreditamento delle strutture sanitarie private, anche se prevalgono per lo più problemi organizzativi e di efficienza. La lunga esperienza condotta in questo campo e la collaborazione delle stesse associazioni di volontariato hanno consentito spesso di richiamare l'attenzione degli organi competenti sulle "soglie di criticità" del sistema.

L'azione del Difensore civico, portata avanti anche con il supporto di qualificati medici-legali, costituisce naturalmente uno stimolo a sperimentare fino in fondo le potenzialità del sistema verso obiettivi di qualità, di integrazione tra prevenzione e cura, dell'uso ottimale delle risorse, dell'equità nei trattamenti su tutto il territorio. I progressi scientifici e l'impatto delle tecnologie hanno aperto poi nuove problematiche di grande importanza, che toccano anche principi e diritti inviolabili della persona umana, con evidenti riflessi per l'azione di difesa civica chiamata ad intervenire in conflittualità che si estendono alla "adeguatezza" degli stessi trattamenti.

Questo impegno si è rivolto anche nei confronti della amministrazione sanitaria statale, in un quadro di rapporti che, davanti alle molteplici problematiche aperte (prontuario farmaceutico, sperimentazioni farmacologiche, alimenti ai neuropatici, ecc.) travalicano spesso gli ambiti di competenza, nella ricerca comunque di efficaci raccordi tra il livello nazionale e regionale. Fra le questioni più rilevanti, quella relativa ai danni da emotrasfusioni e vaccini ex L. 210/97, che ha richiesto uno sforzo straordinario per la liquidazione di numerosi indennizzi, vede oggi l'impegno dell'Ufficio rivolto alle pratiche non ancora trasferite alla Regione.

La sanità resta dunque un momento centrale dell'attività del Difensore civico, al pari di quella richiesta nel vasto campo dei

servizi alla persona dove l'Ufficio è chiamato a confrontarsi con una diffusa domanda (assistenza domiciliare, disabili, invalidi, anziani, contributi economici, sfratti, ecc.), in presenza di marginalità che talvolta mettono in discussione valori essenziali della convivenza e perfino fondamentali diritti.

I processi di "contenimento" rischiano a loro volta di irrigidire i meccanismi di intervento, alimentando situazioni di sofferenza che naturalmente penalizzano le categorie più deboli. Se il nuovo *Welfare* non decolla, l'auspicio è che il nuovo Piano sociale regionale introduca novità strutturali, facendo leva sulle competenze affidate ormai alle Regioni e agli Enti locali e superando la frammentazione delle risorse e degli strumenti in un quadro capace di guardare al cittadino in quanto persona nelle difficoltà della vita. Situazioni talvolta momentanee ed urgenti, ma che riflettono interessi diffusi di equità e di solidarietà che devono trovare risposta nell'organizzazione dei servizi.

Mentre la spesa sociale resta ancora inferiore alla media europea, ed i raccordi fra strutture ospedaliere e servizi assistenziali si dimostrano ancora inadeguati, è un fatto che le problematiche dei "non autosufficienti" si presentano spesso con caratteri di vera e propria drammaticità, anche davanti a decisioni e prassi amministrative discutibili sul piano giuridico e dell'equità.

L'Ufficio non si sottrae certo a questa richiesta di aiuto dei cittadini e delle famiglie, ma la dimensione e la qualità della domanda, le nuove e vecchie povertà, chiamano le istituzioni a farsi carico di una giustizia redistributiva in grado di adeguare assetti e procedure amministrative alle nuove esigenze individuali e collettive.

Anche altri settori hanno assunto un rilievo crescente, come 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 continuano a determinare non poche incertezze. Prevalgono comunque i temi legati alla qualità dell'ambiente (inquinamento, attività estrattive, smaltimento dei rifiuti, opere pubbliche, viabilità, alta velocità, oneri di urbanizzazione, canoni di depurazione e fognatura, recupero urbano, ecc.).

Nel campo dell'urbanistica gli interventi non si limitano alle concessioni edilizie, dove le competenze attribuite dalla legislazione regionale prevedono anche la nomina di *Commissari ad acta* con poteri "sostitutivi", ma si estendono ad una serie di problematiche anche rilevanti che vedono spesso il Difensore civico in veste di "organo di persuasione" nei confronti degli Enti locali e della Regione, come ad esempio nella complessa materia delle valutazioni di impatto ambientale.

Un problema che va assumendo un rilievo inedito è quello delle barriere architettoniche, per il quale si auspica il rifinanziamento della apposita legge regionale. Ma anche l'edilizia abitativa

presenta all'Ufficio estese difficoltà, a causa della duplicazione di competenze fra Comuni e Ater, sebbene molte pratiche, senza dar vita a formali procedimenti, siano risolte attraverso interventi informali con gli Uffici casa dei Comuni e gli Ater.

Nei rapporti tra sviluppo e territorio l'azione di difesa civica si è andata consolidando anche riguardo alle *attività produttive*, a sostegno della piccola e media impresa, con particolare riferimento alle localizzazioni, commercio in aree pubbliche, strutture ricettive, contributi comunitari. In tema di *comunicazioni*, le problematiche più rilevanti riguardano i trasporti regionali ferroviari e gli abbonamenti per gli anziani nei trasporti su gomma, che sollevano l'opportunità di una riforma della legge regionale in materia oltre che la presenza, anche in questo settore, di insostenibili barriere architettoniche, a cominciare da quelle esistenti nelle stazioni ferroviarie.

Nel campo della *pubblica istruzione* l'iniziativa si è estesa ai vari livelli, elementare, medio e universitario. Sul versante universitario le maggiori problematiche hanno riguardato i piani di studio, la gestione del personale, l'accorpamento di corsi, oltre agli interventi verso le Aziende per il diritto allo studio, con particolare riferimento all'edilizia universitaria.

In materia di *pubblico impiego* prevalgono le questioni connesse allo svolgimento del rapporto di lavoro (concorsi, congedi, formazione professionale, agevolazioni, ecc.) e quelle successive alla sua conclusione, soprattutto riguardo alla erogazione dei trattamenti di quiescenza. A fronte del più generale processo di "privatizzazione" che va interessando il pubblico impiego, e che richiedere maggiori flessibilità di gestione, sono comunque da segnalare le crescenti problematiche che, diversamente da quanto avviene per i quadri dirigenziali, si registrano per il restante personale, a causa di rigidità contrattuali che spesso finiscono per tradursi nella penalizzazione di singole posizioni lavorative e professionali.

Le *questioni tributarie*, e quelle più in generale legate all'amministrazione finanziaria, hanno assunto un forte rilievo, per l'immediata ripercussione nei confronti dei cittadini e la continua evoluzione della materia. Restano frequenti le lamentele sulla scarsa intelligibilità degli atti e i lunghi tempi di attesa dei procedimenti, aspetti questi che vanno richiedendo un notevole impegno anche nei riguardi di Uffici dipendenti dalle amministrazioni locali. Si segnala comunque la positiva collaborazione che è stato possibile instaurare con l'amministrazione finanziaria, sufficiente spesso a sbloccare molte situazioni e a rimediare a difficoltà che talvolta appaiono insuperabili.

In generale i rapporti con le amministrazioni statali restano soddisfacenti, con positivi riflessi per i cittadini. In alcuni Uffici statali prevale talvolta l'orientamento a non prendere posizione, a

rivolgersi cioè agli apparati centrali per avere indicazioni, con conseguenti riflessi per l'azione di tutela e la possibilità di pervenire ad una rapida conciliazione delle controversie, dati i vincoli che riconducono la competenza del Difensore civico regionale solo alle amministrazioni statali periferiche. Siamo qui alle prese con uno dei maggiori effetti negativi della mancata riforma, in carenza cioè di un Difensore civico nazionale chiamato a comporre le conflittualità a livello centrale, o comunque di poteri adeguati ad offrire ai cittadini la certezza sull'esito dei procedimenti.

L'azione richiesta nei confronti delle amministrazioni statali in Toscana presenta comunque nel 2001 una inversione di tendenza. Gli interventi crescono infatti dal 7% ad oltre l'11% dell'attività complessiva. Questa crescita coinvolge pressoché tutti i settori, anche se la maggiore incidenza si indirizza nei campi dell'Istruzione, Previdenza (Inps, Inail, Inpdap), Poste e telecomunicazioni, Ferrovie, Anas e Amministrazione finanziaria.

Questo versante resta comunque contenuto, a seguito della delega di fatto attribuita dall'Ufficio ai Difensori civici locali per agire direttamente anche nei confronti degli uffici statali operanti nelle diverse realtà. Una collaborazione che si è dimostrata particolarmente positiva, con comprensibili vantaggi per i cittadini, quando si pensi che oltre 200 sono state le pratiche aperte dalla rete dei difensori civici locali sul versante delle Amministrazioni statali periferiche.

Il numero delle pratiche aperte dall'Ufficio nei confronti della Regione si conferma attorno al 9%. Gli atti della Regione si configurano ormai quali provvedimenti di alta amministrazione, sempre meno forniti di un impatto eccepibile direttamente da parte dei cittadini. Occorre tuttavia richiamare il rilievo assunto dalle questioni che direttamente o indirettamente coinvolgono l'Arpat e che spesso finiscono per sollecitare l'intervento del Difensore civico, in via principale o secondaria.

Uno dei settori tradizionali che coinvolge in Toscana l'Ufficio del Difensore civico regionale è quello della *immigrazione extracomunitaria*, a fronte di una normativa che non trova riscontro in altre realtà regionali. Una competenza che richiede un impegno rilevante, sia a carattere di informazione che di assistenza amministrativa, soprattutto in materia di permessi di soggiorno ma anche attraverso numerose altre forme di intervento (cittadinanza, stato civile, ricongiungimenti familiari, mercato del lavoro, alloggi, servizi sanitari, rapporti con le autorità consolari).

Nella grande maggioranza dei casi si tratta di interagire con gli uffici dello Stato competenti in materia (Prefetture, Questure, Uffici del lavoro, amministrazioni centrali), attraverso una collaborazione adeguata al ruolo internazionale della Toscana ed ai processi più generali di integrazione.

3.4 La Sanità

La sanità ha costituito anche nel decorso esercizio uno dei fronti più rilevanti dell'attività, mentre le Regioni si presentano sempre più titolari di poteri esclusivi anche in questo settore. A livello nazionale si profila tuttavia il rischio di un'offerta di assistenza sanitaria assai differenziata nelle varie realtà, rispetto al quale l'assenza del Difensore civico in cinque regioni italiane (Calabria, Molise, Umbria, Puglia, Sicilia) renderà difficile il confronto in sede nazionale su questi temi.

In Toscana non si prospettano problemi particolari rispetto al livello delle prestazioni erogate. Anche nella recente attuazione del Dpcm. sui cd "Lea" (Livelli essenziali di assistenza) la Regione Toscana ha fatto la scelta di erogare gratuitamente con risorse proprie una serie di prestazioni non previste a carico del Servizio sanitario. In questo senso la scelta di non reintrodurre i tickets sanitari e una serie di altri provvedimenti, come la concessione del contributo straordinario ai soggetti che seguono terapie e cure non convenzionali.

Il Piano sanitario regionale 2002–2004 apre nuove prospettive nella gestione delle politiche sanitarie e offre innovazioni nel settore della tutela dei cittadini. Sono state condivise dalla Giunta e fatte proprie dal Consiglio regionale le osservazioni del Difensore civico, sia per quanto attiene la riforma dei percorsi di tutela, sia per quanto attiene il raccordo fra gli Osservatori medico-legali, la cui costituzione è prevista presso le Aziende sanitarie ed ospedaliere, il Difensore civico e l'Agenzia sanitaria regionale, razionalizzando in questo modo i percorsi di tutela e rendendo più incisiva l'azione del Difensore civico.

E' questo il frutto di una rinnovata attenzione alle proposte del Difensore civico sia da parte del Dipartimento per il diritto alla salute, sia da parte delle Aziende sanitarie ed ospedaliere. Il Difensore civico e il responsabile di settore sono stati d'altro canto partecipi di una intensa attività istituzionale, come è stato illustrato al punto 2.4 della presente Relazione, che si è tradotta anche nei numerosi interventi e contributi alle iniziative susseguitesi nei vari centri della Toscana e a livello nazionale sui temi della salute e sulle iniziative di difesa civica.

Giova inoltre ricordare che il Difensore civico è membro di diritto della Commissione regionale di bioetica, mentre il responsabile per la sanità partecipa ai Gruppi di lavoro istituiti sulla riforma della Carta dei servizi sanitari, sulle problematiche dei trapianti e per l'assistenza ai nefropatici cronici.

Questo accresciuto impegno nel settore sanitario è è derivato anche dalla possibilità di avvalersi delle consulenze dei medici-legali delle Aziende sanitarie e ospedaliere, a norma della Lr. 36/83[1] che ha permesso al Difensore civico di estendere l'azione di tutela in campo sanitario, accumulando una preziosa esperienza che ha pochi riscontri in altre realtà regionali.

3.4.1 Il raccordo con il Piano sanitario regionale

Il nuovo Piano sanitario regionale avvia finalmente la riforma dei percorsi di tutela da anni chiesta dal Difensore civico regionale e definita secondo tre innovazioni principali:

- un'intesa fra Difensore civico e Aziende sanitarie per una modifica della normativa, eliminando la discriminazione delle competenze fra tutela a livello aziendale e tutela dell'Ufficio regionale di difesa civica, nonché operando per il rafforzamento degli strumenti di tutela a livello aziendale (Psr 2002-2004 Par. 3.1.3.3.);
- la possibilità per i Servizi di medicina legale di fornire consulenze al Difensore civico e la costituzione di Osservatori medico-legali sui conflitti, in raccordo con l'azione di tutela e l'Agenzia sanitaria regionale (Psr 2002-2004 Par. 5.2.2.2.4. "Medicina legale");
- la partecipazione del Difensore civico nei Gruppi di lavoro per le azioni di Piano (Psr 2002-2004 Par. 5.1.1. "La Regione - Gli organismi regionali"), quale contributo alla realizzazione degli obiettivi programmatici regionali riguardo ai livelli di tutela.

Si tratta di una riforma importante che mette fine all'assenza di un'armonizzazione fra le varie forme di tutela. Si continua infatti ad assistere a lamentele e proteste dei cittadini che vengono contemporaneamente indirizzate a più interlocutori sia istituzionali, a livello aziendale, regionale e nazionale (Azienda, Difensore civico della Regione, Dipartimento diritto alla salute, Assessore al diritto alla salute, Presidenza della Regione, Ministero della sanità, Procura della Repubblica, quest'ultima quasi rituale anche in assenza di responsabilità penali), sia non istituzionali (Associazioni di volontariato, stampa, ecc.), i quali naturalmente si rivolgono alla struttura interessata[2] per chiarimenti.

---

[1] Se pur superata ed obsoleta, la Lr. 36/'83 costituisce ancora oggi una delle norme basilari che, fino ad una riforma dei percorsi di tutela, consentono al Difensore civico di intervenire in sanità, soprattutto con la disposizione che gli consente di avvalersi di consulenze. In questo senso si deve ringraziare la sensibilità della IV Commissione consiliare e della I Commissione che, alla luce delle osservazioni del Difensore civico, hanno consentito di mantenerla in vigore.

[2] Da rilevare che molto spesso l'istanza è identica, ma chi la riceve non sa che della questione sono stati investiti più soggetti, perché raramente l'istanza

E' in questo contesto che il Difensore civico ha proposto di suddividere le competenze fra livello regionale e livello aziendale, anche in ossequio al principio di sussidiarietà, facendo così trattare alle Aziende sanitarie e ospedaliere le problematiche connesse con le questioni relazionali e le disfunzioni organizzative che possono essere risolte al livello locale, mentre al Difensore civico regionale resta la trattazione delle questioni organizzative generali, comprese le necessarie modifiche normative a livello regionale e le questioni relative alla responsabilità professionale.

In questo modo il Difensore civico può efficacemente svolgere le previste iniziative di coordinamento nei confronti delle Commissioni miste conciliative delle Aziende sanitarie affidategli dalla normativa vigente. L'indicazione recepita dal Piano sanitario spinge finalmente in questa direzione.

Nel frattempo tutta questa materia resta regolata solo da atti deliberativi a livello aziendale e regionale e dal combinato disposto delle Lr. 36/83 e Lr. 4/94, quest'ultima da leggersi alla luce della riforma di cui al Dlgs. 502/92 e della normativa regionale che, nel dicembre 1993, hanno trasformato le USL in Aziende sanitarie ed ospedaliere regionali.

Per quanto attiene il secondo punto si prevede espressamente la possibilità di integrazione dei Servizi di medicina legale con il Difensore civico, una possibilità finora affidata solo ad una generica disposizione della Lr. 36/83[3]. Inoltre, potrà risultare estremamente utile la prevista costituzione dell'Osservatorio epidemiologico–medico-legale sui conflitti presso tutte le Aziende sanitarie ed ospedaliere, accogliendo positivamente i risultati della sperimentazione già avviata e il raccordo con il Difensore civico e con l'Agenzia sanitaria regionale, anche per favorire strategie di formazione del personale e risposte organizzative e tecnico scientifiche.

Non meno importante la possibilità per il Difensore civico di essere chiamato a far parte dei Gruppi di lavoro cui è affidata la realizzazione delle azioni di Piano. La presenza del Difensore civico nei Gruppi di lavoro è finalizzata infatti a:

- conoscere le strategie perseguite a livello regionale, allo scopo di rendere più efficaci l'informazione e gli interventi di settore;
- portare in sede di Gruppo le problematiche emergenti dall'azione di tutela, quale contributo alla soluzione di determinati problemi.

---

riporta tutti gli indirizzi nella prima pagina o l'utente informa di avere già telefonato o essersi rivolto ad altri uffici per la medesima questione.

[3] Si tratta dell'art. 24.2 Lr. 36/'83, che prevede al Difensore civico di avvalersi della collaborazione di sanitari delle allora USL.

3.4.2 Lo sviluppo delle Carte dei servizi sanitari

Già nelle precedenti relazioni annuali si è dato conto di come, a partire dal Dlgs. 502/92 e dal Dlgs. 29/93, si sia previsto il riconoscimento dei diritti e la tutela degli utenti dei servizi pubblici, fra i quali appunto quelli sanitari. Nel 1994 due direttive del Consiglio dei ministri cominciavano a dettare parametri ben precisi alle pubbliche amministrazioni che erogavano servizi; successivamente il Dlgs. 163/95 (convertito in L. 273/95) prevedeva all'art. 2 che tutte le Amministrazioni che erogavano servizi pubblici dovessero dotarsi di una "Carta dei servizi" pubblici elaborata da ciascuna singola amministrazione sulla base di uno schema generale di riferimento.

Per quanto attiene la tutela in campo sanitario la delibera della Giunta regionale toscana 4189/95, con la quale venivano dettate alle Aziende sanitarie ospedaliere le linee guida per la costituzione delle Commissioni miste conciliative, prevede che ciascuna Azienda abbia, oltre all'Ufficio rapporti con il pubblico, una Commissione mista conciliativa, il cui Presidente è nominato dal Direttore generale su proposta del Difensore civico dell'Ente locale, ove ha sede l'Azienda, per le Aziende sanitarie; dal Difensore civico regionale per le Aziende ospedaliere, o nei casi in cui manchi il Difensore civico locale.

Nella tabella che segue si riporta il quadro delle decisioni delle Commissioni miste conciliative nel 2000 e nel 2001.

Azienda Sanitaria o Ospedaliera	2000	2001
Azienda Sanitaria 1 di Massa e Carrara	1	0
Azienda Sanitaria 2 di Lucca	3	deve reinsediarsi
Azienda Sanitaria 3 di Pistoia	11	4
Azienda Sanitaria 4 di Prato	1	4
Azienda Sanitaria 5 di Pisa	8	7
Azienda Sanitaria 6 di Livorno	7	39*
Azienda Sanitaria 7 di Siena	4	0
Azienda Sanitaria 8 di Arezzo	14	7
Azienda Sanitaria 9 di Grosseto	2	0
Azienda Sanitaria 10 di Firenze	12	5
Azienda Sanitaria 11 di Empoli	2	deve reinsediarsi
Azienda Sanitaria 12 di Viareggio	2	5
Azienda Ospedaliera di Careggi	15	2**
Azienda Ospedaliera Meyer	0	0
Azienda Ospedaliera Pisana		Non istituita
Azienda Ospedaliera Senese		Non istituita

* dato relativo a casi trattati cumulativamente, raggruppandoli per tematiche generali.

** sciolta nel 2001 per dimissioni del Presidente, deve reinsediarsi

Come si rileva dalla tabella nelle Aziende sanitarie di Lucca e di Empoli le Commissioni miste conciliative devono ancora reinsediarsi, mentre le Aziende ospedaliere di Pisa e di Siena, nonostante i vincoli della deliberazione sopra richiamata, non hanno ritenuto opportuno dotarsi di una Commissione mista conciliativa.

Colpisce inoltre, al di là del caso di Livorno (che trova una spiegazione nella circostanza che in realtà l'Urp ha ritenuto correttamente di trasmettere alla Cmc le problematiche generali riscontrate in alcune delle segnalazioni ricevute) lo scarso numero di pratiche trattate dalle Commissioni miste conciliative.

Si affacciano quindi due ipotesi: o l'Ufficio rapporti con il pubblico costituisce un filtro esaustivo delle proteste per cui l'utente non ha niente da recriminare alle risposte dell'Azienda..., oppure esistono problemi di funzionamento delle Commissioni miste conciliative.

Con le eccezioni dell'Azienda ospedaliera Meyer, dove sembra che il numero delle lamentele sia effettivamente molto basso[4], anche per le particolari attenzioni che un ospedale pediatrico ha nei confronti dell'utenza costituita da minori e per la particolare cura alla comunicazione, e dell'Azienda sanitaria di Livorno, ove l'Ufficio rapporti con il pubblico è riuscito ad enucleare gli aspetti organizzativi da affrontare in sede di Commissione mista conciliativa, raggruppando le singole istanze per tematiche generali, emerge il grosso problema dei tempi di trattazione delle istanze da parte delle Commissioni miste conciliative.

Nelle sedute manca a volte il numero legale e l'Ufficio rapporti con il pubblico, cui spetta la segreteria e il compito di redigere i verbali della Commissione, è impegnato a fare fronte alle richieste di informazione ed ai reclami che pervengono alle Aziende. I tempi necessari per gli eventuali approfondimenti istruttori sono, inoltre, estremamente lunghi, e ciò dilata conseguentemente i tempi di decisione.

In questo contesto è difficile trovare le volontà le competenze e la necessaria autorevolezza per presiedere un simile organismo. Questo è il motivo dell'attuale vacanza di due Commissioni miste conciliative, considerato anche che, trattandosi di responsabilità che devono essere "terze" rispetto all'Azienda sanitaria ed alle Associazioni di volontariato, non devono sussistere rapporti di lavoro, neppure a livello di convenzione o collaborazione.

---

[4] Il dato risulta effettivamente confermato anche per quanto attiene la casistica del Difensore civico, come si evince dal riepilogo generale delle istanze chiuse ed aperte con l'Azienda ospedaliera Meyer: nonostante la circostanza che l'Azienda abbia sede a Firenze e quindi l'ufficio del Difensore civico sia particolarmente accessibile per gli utenti, il numero delle istanze ricevute è molto basso.

Inoltre, a fronte di una dettagliata previsione circa la composizione della Commissione mista conciliativa, le disposizioni regionali e del regolamento poco o niente dicono per quanto attiene alle procedure di lavoro, con il rischio di forti differenze istruttorie, che vanno dalla corretta informalità negli accertamenti alla inadeguata riproposizione di schemi paragiurisdizionali, non consoni alla natura dell'organismo.

Infine esiste il problema degli effetti delle decisioni delle Commissioni miste conciliative, laddove queste propongono all'Azienda l'adozione di provvedimenti o di modifiche organizzative generali. Le linee guida regionali prevedevano che si costituisse una sorta di dialogo costruttivo fra Commissione mista conciliativa e Direzione generale, per cui il Direttore generale o faceva proprie le decisioni della Commissione mista conciliativa o le rinviava alla Commissione motivando il proprio dissenso. Nella prassi, in generale, le decisioni vengono trasmesse all'utente, talvolta a firma del Presidente della Commissione, senza neppure passare per la Direzione aziendale, alla quale sono trasmesse contestualmente con la stessa nota. Le proposte di provvedimento contenute nella decisione restano quindi lettera morta, non instaurandosi questo dialogo.

Il Difensore civico, nelle sue osservazioni alla proposta di Piano sanitario regionale 2002-2004, osservando queste criticità, faceva presente la necessità di rafforzare e completare tali meccanismi, cui in fondo è legata la stessa funzionalità delle Commissioni miste conciliative. La Giunta regionale ed il Consiglio hanno accolto le osservazioni, prevedendo non solo la revisione dei percorsi di tutela, ma richiamando la necessità di completare e rafforzare l'operatività delle Commissioni miste conciliative (par. 3.1.3.3. del Piano).

Per quanto attiene l'Ufficio rapporti con il pubblico, si rileva che la sezione dedicata alla tutela è spesso insufficiente a fare fronte alla mole di richieste. Se è innegabile che la prima forma di tutela è costituita da una corretta informazione all'utente sulle modalità di erogazione dei servizi, in Aziende di dimensioni anche elevate per estensione territoriale e popolazione servita, assistiamo ad una scarsa dotazione di personale, con non più di due persone dedicate alla tutela. È del tutto evidente che i tempi di approfondimento dei casi subiscono una dilatazione eccessiva.

Si è inoltre progressivamente persa l'idea dell'Urp come ufficio incardinato nello *staff* della Direzione aziendale, che chiede chiarimenti alle strutture interessate come si trattasse del Direttore generale medesimo. Nonostante l'Urp risulti formalmente facente parte dello *staff* della Direzione generale, gli operatori percepiscono spesso la richiesta di chiarimenti dell'Urp come un fastidioso adempimento burocratico al quale devono corrispondere,

con il risultato che i tempi medi d'attesa oscillano da uno a tre mesi.

Anche per quanto attiene questo tipo di problematica, le osservazioni del Difensore civico sono state positivamente accolte, attraverso la previsione di rafforzare le funzioni degli Uffici relazioni con il pubblico anche nei procedimenti a tutela del cittadino. E' utile riflettere sulla circostanza che Urp e Commissione mista conciliativa hanno competenza limitatamente agli "atti o comportamenti che negano o limitano la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria e sociale"[5]. Si tratta di un ambito vasto, che tuttavia non copre l'intera sfera dei possibili problemi fra utente e struttura sanitaria, in particolare tutto il settore della responsabilità professionale.

Va anche sottolineato come l'Urp, per il carico di lavoro, raramente riesce ad evidenziare le problematiche organizzative generali che emergono dai reclami ricevuti, tendendo più spesso a chiarire solo le problematiche relazionali. Inoltre, a differenza del Difensore civico, l'Urp non ha generalmente un potere di attivarsi d'ufficio, anche se alcuni Urp usano ricorrere a questo strumento soprattutto quando le segnalazioni trovano eco sulla stampa.

Giova ricordare infine che i meccanismi di tutela previsti dalla Carta dei servizi sono incisivi solo per colpire il singolo disservizio, attraverso l'erogazione di un *bonus*, mentre l'attuazione delle modifiche organizzative, anche su suggerimento della Commissione mista conciliativa, è rimessa alla Direzione aziendale, senza meccanismi che consentano di trasferire le innovazioni organizzative alle altre Aziende sanitarie e ospedaliere.

È pur vero che il monitoraggio da parte della Regione sull'attuazione della Carta dei servizi non si ha solo attraverso il numero dei reclami, ma anche mediante la verifica circa l'attuazione di altri parametri (tempi d'attesa per le prestazioni ecc.). Purtroppo, allo stato attuale, non esiste un monitoraggio sistematico sull'effettiva attuazione delle numerose linee guida regionali e nazionali che regolamentano le varie discipline sanitarie, nonostante i richiami contenuti nel Piano sanitario regionale (par. 2.3.8).

Da questa breve riflessione emerge come il sistema di tutela e di monitoraggio interno all'Azienda e l'azione del Difensore civico devono necessariamente compensarsi in modo sinergico, partendo dall'analisi statistica dei dati per risalire alle problematiche generali. In tal senso si orienta la riforma dei procedimenti di tutela, facendo leva anche sul raccordo fra Osservatorio epidemiologico medico-legale, Agenzia sanitaria regionale e

---

[5] Dal Dpcm. 19 maggio 1995, all. 1 tit. 1 art. 1.

Difensore civico per quanto attiene il versante della responsabilità professionale.

3.4.3 La Commissione regionale di bioetica

Nel 2001 è stata ricostituita la Commissione regionale di bioetica, di cui il Difensore civico regionale è membro di diritto. La normativa che regolamenta questa partecipazione non prevede la possibilità che il Difensore civico deleghi i propri funzionari alle sedute della Commissione. A fronte dei crescenti impegni istituzionali del Difensore civico, il Consiglio regionale e la Commissione regionale si sono detti disponibili a questa revisione normativa.

Il Difensore civico, in una nota alla Commissione regionale di bioetica, ebbe comunque a sollevare tre aspetti principali emergenti dalla casistica osservata dall'Ufficio:

Consenso informato

La direttiva del Consiglio regionale del 1994, approvata su proposta della Commissione regionale di bioetica, ha senz'altro contribuito, in assenza di norme che prevedano l'obbligo di una formalizzazione scritta del consenso, a richiamare l'attenzione sul problema. Si evidenziava come troppo spesso all'Ufficio del Difensore civico continuassero a pervenire, o fossero rilevabili attraverso la documentazione clinica, moduli di consenso informato generici, firmati solo dal paziente: la firma del medico, quando viene rilevata, è spesso illeggibile. Di solito fa eccezione il modulo del consenso all'anestesia, ma anche questo spesso, anziché firmato in sede di visita anestesiologica, risulta firmato nel momento immediatamente anteriore all'intervento chirurgico, quando presumibilmente il paziente non è nella situazione ottimale per essere informato.

Per contro, nelle cartelle cliniche si assiste spesso al moltiplicarsi dei moduli di consenso, che risulta essere "spezzato" nei vari momenti potenzialmente rischiosi del percorso terapeutico (consenso all'intervento chirurgico, consenso all'anestesia, moduli di consenso alle trasfusioni o alla somministrazione di emoderivati, moduli di consenso all'esame HIV, moduli di consenso ad esami diagnostici invasivi con contrasto).

Si evidenziava come, per rimediare a tale rischio, alcuni reparti ospedalieri adottano un modulo unico, che però rischia di diventare una vera e propria "delega in bianco" ai sanitari. Peraltro, partendo questi moduli dall'enunciazione del consenso del paziente alle

procedure per le quali è posto l'obbligo di un consenso scritto (emotrasfusioni ed analisi HIV), danno spesso l'impressione al paziente, ma anche agli stessi funzionari del Difensore civico, di essere relativi solo a tali aspetti, risultando i trattamenti diagnostici e terapeutici descritti in un generico inciso di poche parole.

Si sottolineava come, in fondo, manchi la consapevolezza che il consenso informato è un processo e non si riduce alla firma di un modulo. Anche i processi di accreditamento, che prevedono la revisione delle modalità di acquisizione del consenso informato, confermano l'esigenza di una nuova riflessione su questo tema, avvalendosi anche della casistica osservata dal Difensore civico regionale.

In questo problematico contesto, si segnalava la positiva esperienza dell'Azienda sanitaria di Massa e Carrara relativamente alla ricerca di modalità di consenso informato anche nei trattamenti sanitari obbligatori, con l'adozione del cd. "Testamento Psichiatrico", sul quale si è già positivamente pronunciato il competente Comitato etico locale e che ha ricevuto un riconoscimento all'interno della Rassegna "Dire e Fare" tenutasi ad Arezzo nel novembre scorso.

Rispetto a quest'ultima esperienza, il Difensore civico sottolineava l'opportunità di una maggiore valorizzazione di un progetto nato per iniziativa degli utenti del Servizio psichiatrico, attraverso l'Associazione Auto Aiuto-Mutuo Aiuto Psichiatrico, evitando cioè che l'iniziativa restasse limitata alla realtà dell'Azienda sanitaria che l'aveva adottata. Tale modulo di consenso contiene elementi importanti anche per la generalità dei trattamenti sanitari, riguardo soprattutto a quei pazienti nell'impossibilità di intendere e di volere per motivi diversi dalla malattia psichiatrica (indicazione dei soggetti ai quali comunicare notizie sanitarie, indicazione dei soggetti ai quali affidare gli effetti personali del paziente, indicazione dei soggetti che il malato ricoverato desidera vedere durante il ricovero).

Cure nei centri di altissima specializzazione in Italia e all'Estero.

Si evidenziava come la dottrina bioetica internazionale parla generalmente di problematiche di approccio alla gestione di risorse limitate. Al contrario, la disciplina regionale e nazionale del settore tende invece a considerare tali cure come autorizzabili o meno, a seconda del parere tecnico di un Centro regionale di riferimento, senza tener conto dei diversi punti di vista che emergono di volta in volta.

Al di là di questo, si ponevano anche problemi di natura etica: la motivazione dei dinieghi eccessivamente sintetica, la circostanza

che i responsabili dei Centri regionali di riferimento spesso indichino come struttura pubblica alternativa la struttura da loro stessi diretta, o che i pazienti si rechino a visita privata dal responsabile del Centro di riferimento (peraltro spesso inconsapevole che il paziente che sta per visitare ha fatto richiesta di autorizzazione per accedere ad un centro di altissima specializzazione in Italia o all'estero).

Attività commerciali del volontariato nel settore delle onoranze funebri.

Si evidenziava come la problematica fosse stata ampiamente trattata nelle precedenti relazioni annuali senza positivi risultati, a fronte delle accuse incrociate pervenute da parte di operatori funerari privati ed Associazioni di volontariato, circa l'offerta dei servizi funebri ai parenti dei soggetti deceduti in ospedale, tramite segnalazione dei decessi da parte del personale sanitario. Si sottolineava inoltre come la Regione, nella nuova convenzione quadro sul volontariato, non sembrava orientata a dichiarare incompatibile la convenzione con le Aziende sanitarie e la contemporanea offerta di servizi commerciali da parte delle Associazioni di volontariato.

Al di là dei numerosi problemi concreti che tale situazione pone, e che, per ora, le Aziende sanitarie non sono riuscite a regolamentare, non si è ritenuto opportuno accogliere la proposta del Difensore civico di un codice etico da proporre agli operatori del settore, anche se la tematica pone il problema della tutela del malato al momento della morte.

Il Presidente della Commissione regionale di bioetica ha già fornito una risposta interlocutoria al Difensore civico, comunicandogli di avere preso in esame in sede di Consiglio direttivo le problematiche illustrate e di avere già fornito una serie di indicazioni alla Regione. È stato altresì garantito che le problematiche saranno ulteriormente approfondite.

3.4.4 La responsabilità professionale

Unità Operative	anno 1991	anno 1992	anno 1993	anno 1994	anno 1995	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	anno 2001	Totale
Anatomia Patologica			1	1	1					1	1	**5**
Anestesia e Rianimazione		2	3	2	2		1	2		1	3	**16**
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	15	**123**
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				3	**9**
Gastroenterologia		1		3	1		2					**7**
Malattie Infettive		1					1					**2**
Medicina Generale	3	10	7	15	6	10	8	18	6	10	7	**100**
Medicina di Base	1	2	2	3	1	2	3	1		3	1	**19**
Neurochirurgia			1	2	1		1	2			1	**8**
Neurologia							1	1	1	1		**4**
Oculistica	2		3	2	1	1	3	1	1	4	3	**21**
Odontostomatologia	2	3	3		2		3	2			4	**19**
Oncologia	2			1	3	1	6	3	4	3	1	**24**
Otorinolaringoiatria		1	3	1		1	1		1		1	**9**
Ostetricia e Ginecologia	3	8	17	14	7	5	13	10		4	6	**87**
Ortopedia	7	12	11	27	18	11	16	22	7	10	9	**150**
Neonatologia		1					1					**2**
Pneumologia		1	2	1	1				1		1	**7**
Pronto Soccorso	4	8	10	14	16	3	2	3	1	4	5	**70**
Psichiatria				1					1	2		**4**
Radiognostica	2	3	1	3	4	1	4	2			5	**25**
Radioterapia			1				1				1	**3**
Urologia		2	1	2	4			1	1	3	7	**21**
Altro	1	1						2				**4**
Totale	**34**	**81**	**83**	**127**	**88**	**44**	**83**	**88**	**29**	**56**	**74**	**787**

Il 2001 ha visto un aumento dei casi di responsabilità professionale rispetto ai due anni precedenti, aumento che va letto in rapporto alla fiducia che i cittadini hanno espresso per questo tipo di assistenza offerta dall'Ufficio del Difensore civico e non come un segnale di peggioramento delle prestazioni sanitarie. È bene sempre sottolineare come il dato complessivo di 787 pratiche aperte in questo decennio va considerato in rapporto al numero di

prestazioni ospedaliere erogate: il dato ufficiale fornito dalla Regione Toscana relativo al 1999 è di 461.551 ricoveri per prestazioni diagnostiche o terapeutiche solo in quell'anno.

La crescita della domanda è dovuta soprattutto alla recuperata capacità dell'Ufficio del Difensore civico di fornire indicazioni medico-legali agli utenti che lamentano di "essere stati curati male" e all'attuazione del rapporto convenzionale con l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Firenze, nonché alla collaborazione dei consulenti medico-legali delle Aziende sanitarie ai sensi della Lr. 36/83.

Tale crescita della domanda è dovuta anche ad una maggiore conoscenza da parte dei cittadini del servizio offerto dal Difensore civico frutto di una più ampia informazione e della maggiore attenzione della stampa per questo servizio.

Grazie ai propri consulenti medico-legali, è innegabile che l'azione dell'Ufficio costituisca un importante filtro sul possibile contenzioso, teso da un lato a raffreddare i conflitti, dall'altro ad influenzare le Aziende sanitarie ed ospedaliere e le strutture private sull'opportunità di attivare forme risarcitorie in via transattiva. In questo senso quando l'indicazione dei consulenti medico-legali ravvisi l'opportunità di approfondire la questione in sede giurisdizionale, fermo restando che l'informalità della procedura, se ha i vantaggi della rapidità e della gratuità per gli utenti, non può e non deve sostituirsi alle garanzie e alle procedure offerte in sede giudiziaria.

È opportuno riepilogare la procedura che il Difensore civico regionale applica ai casi di responsabilità professionale. L'utente che lamenta di essere stato "curato male" si rivolge all'Ufficio del Difensore civico che provvede a chiedere chiarimenti alla struttura interessata tramite la Direzione generale dell'Azienda o la Direzione della Struttura privata accreditata; l'Ufficio provvede altresì ad acquisire copia della documentazione clinica relativa all'intervento.[6] Naturalmente i consulenti medico-legali[7] trattano

---

[6] Attualmente i collaboratori dell'Ufficio del Difensore civico presso le Aziende sanitarie sono: la Dr.ssa Mariella Immacolato dell'Azienda USL 1 di Massa e Carrara, il Dr. Massimo Martelloni ed il Dr. Antonio Russo dell'Azienda sanitaria 2 di Lucca la Dr.ssa Maria Pia Fiori dell'Azienda sanitaria 8 di Arezzo. Nel maggio 2002 si sono aggiunti il Dr. Stefano Lelli dell'Azienda sanitaria di Pisa ed il Dr. Giovanni Mandriani dell'Azienda sanitaria di Siena.
Va ricordato come l'esperienza di collaborazione con le Aziende sanitarie ed ospedaliere abbia visto, in passato, anche la collaborazione del Dr. Liborio Pilara dell'Azienda sanitaria di Massa e Carrara, purtroppo prematuramente scomparso, del Prof. Vittorio Fineschi, all'epoca dell'Istituto di Medicina legale dell'Università di Siena.

[7] A questo proposito è opportuno ricordare che ai sensi della Lr. 4/'94 art. 6.2. lett. "a" il Difensore civico può acquisire copia degli atti e dei documenti delle strutture nei cui confronti è competente senza limite del segreto d'ufficio e che, per quanto attiene la tutela della riservatezza dei dati personali, il Garante per la

casi diversi da quelli di competenza delle rispettive Aziende sanitarie ed ospedaliere, per ovvi motivi di opportunità.

Alla luce delle indicazioni ottenute dai consulenti medico-legali, il Difensore civico comunica all'interessato e all'Azienda (o alla Struttura privata accreditata) le indicazioni ricevute dai consulenti in merito all'opportunità di approfondire o meno in sede legale la questione, precisando che il parere dei consulenti medico-legali ha comunque la natura di indicazione, resa peraltro sulla base delle sole evidenze documentali, e che non si tratta di una perizia medico-legale vera e propria, restando dunque aperta ogni diversa valutazione dell'interessato. Molto spesso, comunque, se l'indicazione del Difensore civico circa l'opportunità di approfondire la questione in sede legale è positiva, il caso trova soluzione in via transattiva.

Se dalla questione emergono elementi che possono avere rilievo deontologico, il Difensore civico provvede a segnalarla anche all'Ordine dei medici o al Collegio professionale competente. Si coglie l'occasione per sottolineare il positivo rapporto di collaborazione attivato da anni con gli Ordini ed i Collegi ed in particolare con l'Ordine dei Medici della Provincia di Firenze e con il Collegio IPASVI degli infermieri Professionali di Firenze.

La tabella sottostante mostra le indicazioni fornite per le pratiche concluse nel corso del 2001.

Casi conclusi nel 2001

	opportunità dell'azione legale		
Esito dell'intervento	**No**	**Si**	**Totale**
Istanza abbandonata	4		**4**
Non ci sono prove	5		**5**
Intervento inadeguato		8	**8**
Intervento in parte inadeguato	9	2	**11**
Intervento adeguato	16		**16**
Totale	34	10	44

Come si può rilevare su 44 pratiche concluse, in 8 casi i consulenti medico-legali hanno fornito un'indicazione di inadeguatezza totale dell'intervento e, in undici casi, di inadeguatezza parziale, mentre per cinque casi non si sono ritenuti presenti elementi probatori sufficienti per dare un'indicazione di inadeguatezza dell'intervento. In sedici casi si è ritenuto l'intervento adeguato. In cinque casi l'istanza è stata abbandonata dall'interessato, che ha comunicato all'Ufficio la propria intenzione di non procedere. In altri casi l'abbandono è stato dovuto alla

Protezione dei Dati personali, con provvedimento 1/P 2000 ha inserito i Difensori civici fra i soggetti legittimati al trattamento dei dati sensibili, ai sensi dell'art. 22.3. L. 675/1996.

circostanza che, l'utente ha scelto la via di adire direttamente la tutela giurisdizionale.

Va tenuto inoltre presente che, mentre per il 2001 c'è rispondenza diretta fra gli 8 casi in cui si è rilevato l'inadeguatezza dell'intervento e il consiglio sull'opportunità di approfondire in sede giurisdizionale la questione, non sempre in passato c'è stato questo rapporto automatico. Se esaminiamo la tabella riepilogativa delle pratiche trattate e concluse dal 1991 al 2001, osserviamo che in 10 casi su 102 in cui si indicava che l'intervento era stato inadeguato non si consigliava l'azione legale (perché nonostante l'inadeguatezza dell'intervento non c'era stato un danno) e che in 9 casi in cui l'intervento era sostanzialmente adeguato si consigliava di approfondire la questione in sede giurisdizionale.

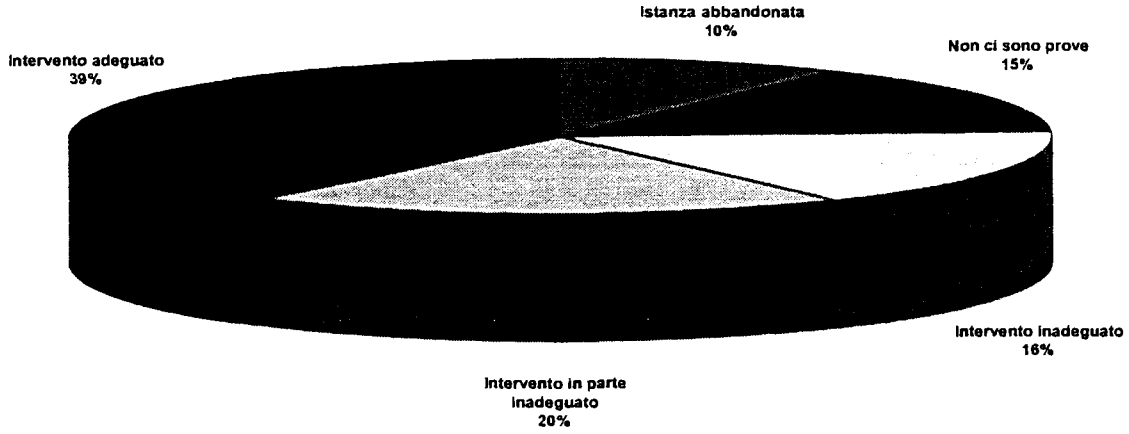
Questi casi si giustificano perché si era riscontrato un danno dall'inadeguatezza del materiale utilizzato nell'intervento, soprattutto nel settore ortopedico, oppure perché l'effetto dannoso che il paziente lamentava era compatibile con le possibili complicazioni dell'intervento subito, anche se correttamente eseguito, ma il paziente non era stato adeguatamente informato dall'operatore del possibile verificarsi di tale conseguenza.

Di seguito è utile riportare anche il riepilogo grafico della casistica affrontata dal 1991 al 2001 in cui si sottolinea come nel 39% dei casi si sia fornita un'indicazione di adeguatezza dell'intervento, contribuendo ad evitare un inutile contenzioso e fornendo all'interessato elementi comunque utili a comprendere l'inconveniente lamentato.

Casi conclusi dal 1991 - 2001

	opportunità dell'azione legale		
Esito dell'intervento	**No**	**Si**	**Totale**
Istanza abbandonata	59		**59**
Non ci sono prove	83	7	**90**
Intervento inadeguato	10	92	**102**
Intervento in parte inadeguato	92	31	**123**
Intervento adeguato	237	9	**246**
Totale	**481**	**139**	**620**

Adeguatezza dell'intervento sanitario - pratiche chiuse dal 1991 al 2001



Va sottolineato inoltre come l'azione del Difensore civico nel settore della responsabilità professionale non sia mirata solo a fornire all'utente un'indicazione gratuita sull'opportunità di attivarsi in sede risarcitoria ma consenta all'Ufficio di compiere un monitoraggio sulle problematiche generali che si osservano nei singoli casi, facendo sì che il Difensore civico possa aprire d'ufficio, nei confronti delle singole Aziende sanitarie o del Dipartimento, pratiche tese ad ottenere una modifica degli aspetti organizzativi (es. protocolli di pronto soccorso, linee guida sanitarie per l'erogazione di determinate prestazioni ecc.).

È opportuno sottolineare come tale attività di monitoraggio dell'ufficio sugli aspetti generale si esplichi spesso anche a partire da quelle pratiche ove i consulenti medico-legali non hanno evidenziato l'opportunità di approfondire la questione in sede giurisdizionale. Ad esempio, in passato, a partire da segnalazioni di disfunzioni nell'erogazione del Servizio di guardia medica, pur in assenza di indicazioni sull'opportunità di approfondire la questione in sede legale, un'Azienda sanitaria ha rivisto completamente il proprio protocollo di organizzazione di tale servizio ed ha provveduto ad attivare iniziative di formazione per gli operatori.

Nel 2001 permangono due problematiche generali relative a quanto segue,

Modalità di tenuta della documentazione clinica

Spesso l'Ufficio osserva cartelle cliniche compilate in modo frettoloso, difficilmente leggibili, dove il diario clinico è disordinatamente inframezzato da risultati di accertamenti

diagnostici ed esami clinici e talvolta incompleto[8], magari anche antecedenti al ricovero. Un'Azienda ospedaliera tuttora presenta documentazione clinica dove sulla stessa cartella sono annotati ricoveri successivi ed esiti di visite di controllo posteriori al ricovero. Sulla base dell'invito del Difensore civico l'Azienda si è impegnata a modificare tale prassi. È certo che da un punto di vista generale sarà opportuno che vengano adottate in sede regionale direttive per una regolamentazione più omogenea della documentazione clinica, anche in vista della progressiva informatizzazione di questo tipo di documento.

È poi aperto tutto il capitolo dello smarrimento della documentazione clinica, dove solo grazie all'intervento dell'ufficio la Direzione Sanitaria di Presidio provvede alla denuncia. Manca in sostanza la consapevolezza che la cartella clinica è un atto pubblico con valore probatorio e talvolta i chiarimenti ricevuti dall'ufficio contengono considerazioni giustificative e ricostruzioni degli eventi, da parte della struttura interessata, dei quali non risulta traccia nella documentazione clinica.

Questo aspetto si riflette spesso anche sulla comunicazione interna alla struttura ospedaliera. Spesso si assiste ad interventi anche di eccellenza e di altissima specializzazione ove insorgono complicazioni non tanto connesse all'intervento in sé, ma connesse ad aspetti collaterali delle situazioni del paziente, che spesso tende ad osservare il paziente solo per gli ambiti connessi alla prestazione specialistica, anche di eccellenza che quella determinata Unità operativa eroga, senza tenere presenti patologie collaterali che rischiano di creare problemi e complicazioni successive al paziente.

Per fare un esempio, può accadere che un reparto di ortopedia, pur in presenza di una situazione vascolare del paziente che può portare rischi sul versante circolatorio, intervenga brillantemente per la riduzione ed il trattamento di una frattura agli arti inferiori, senza però ravvisare la necessità di attivare i necessari consulti per quanto attiene la situazione circolatoria del paziente ed immettendolo nel circuito riabilitativo senza un monitoraggio della situazione vascolare, con i conseguenti rischi di trombosi ed embolia, complicazioni non direttamente connesse con l'intervento ortopedico, ma legate alla situazione generale del paziente che il reparto specialistico ha trascurato, senza raccordarsi con le strutture interne al Presidio che seguono tali problematiche.

Lo stesso rischio si pone anche quando il paziente è trasferito per curare più aspetti connessi al suo stato di salute all'interno anche dello stesso Presidio e si perda conseguentemente la visione

---

[8] Si rimanda alla parte sull'attività dell'ufficio per la tutela dei cittadini danneggiati da vaccini, emoderivati ed emotrasfusioni.

del quadro clinico nella sua interezza, in rapporto anche alle modalità con le quali non sempre la documentazione clinica, per le problematiche sopra ricordate, riesce ad evidenziare immediatamente gli aspetti critici connessi con le sue prestazioni di salute (es. paziente ricoverata per un intervento chirurgico in elezione, dove non si rileva una grave patologia polmonare che l'esame radiologico, pur eseguito nello stesso Presidio ospedaliero evidenziava).

È un problema che chiaramente evidenzia la scarsa comunicazione interna allo stesso presidio, che si collega strettamente ad una migliore organizzazione dei percorsi di comunicazione interna ed esterna, strettamente connessa all'altra problematica generale del consenso informato che affrontiamo qui di seguito.

Si assiste ancora alla presenza di moduli di consenso informato estremamente generici, privi di sottoscrizione del medico o con firma illeggibile, come abbiamo ricordato al paragrafo relativo ai rapporti fra Difensore civico e Commissione regionale di bioetica; manca ancora la consapevolezza e la coscienza che il consenso informato si sostanzia in un processo di informazione fra medico e paziente, nel quale la sottoscrizione del modulo costituisce solo il momento finale.

Troppo spesso i pazienti riferiscono all'Ufficio che in realtà il modulo è stato firmato dai medesimi non a seguito di un colloquio con il medico, ma al momento del ricovero e che è stato sottoposto loro dal personale infermieristico. Va detto che in questo contesto, generalmente invece i pazienti danno conto che il consenso informato all'anestesia è stato firmato a seguito di un colloquio con l'anestesista dopo la visita anestesiologica.

Di fatto molto spesso (ed il problema è riferito alla maggior parte dei casi in cui il Difensore civico ha concluso la questione con la voce "non ci sono prove") l'ufficio si trova ad avere contrapposte versioni. Da un lato il medico che, a fronte di un modulo di consenso vago e generico, sostiene di avere informato verbalmente il paziente dei rischi specifici connessi con l'intervento, dall'altra il paziente che sostiene di non esserne stato affatto informato.

Va anche considerato che il paziente non sempre è in grado di comprendere a pieno le spiegazioni che gli vengono fornite verbalmente e che, d'altro canto, un modulo spesso frettolosamente sottoscritto, se pur dettagliato, non può costituire che il momento finale di un processo.

Se, come abbiamo sopra ricordato, il problema dell'informazione al paziente necessita di una nuova riflessione in sede di Commissione regionale bioetica e di Comitati etici locali, si tratta anche di creare e recuperare un rapporto fiduciario che è alla base

del consenso informato come processo e non come "modulo" in sé stesso, anche cercando di organizzare l'attività terapeutica e di ricovero con dei tempi precisi dedicati all'informazione al paziente, mentre spesso soprattutto in una realtà ospedaliera che deve far fronte a lunghe liste d'attesa, si tende a trascurare l'aspetto dell'informazione.

Modalità di dimissioni assistite

E' frequente che gli utenti lamentino di essersi dovuti rivolgere nuovamente alla struttura dove erano stati ricoverati per complicazioni insorte successivamente all'intervento. Anche in questo caso, probabilmente c'è da sviluppare meglio la tematica delle c.d. "dimissioni assistite", che dovrebbero vedere un maggior raccordo con il medico di base del paziente dimesso, raccordo che spesso si limita alle indicazioni riportate nella relazione di degenza. D'altro canto c'è anche da rilevare che, dai racconti dei pazienti, quasi mai emerge che questi abbiano contattato il proprio medico di base in caso di complicazioni mentre si trovavano in dimissioni protette, preferendo spesso optare per un nuovo accesso diretto al Pronto Soccorso del Presidio Ospedaliero che li aveva dimessi.

In questo quadro dell'attività del Difensore civico, si è assistito anche a distorsioni e fraintendimenti da parte degli utenti rispetto all'assistenza fornita dall'Ufficio. In un paio di casi il Difensore civico si è trovato a dovere rispondere a solleciti di avvocati che lamentavano i tempi di attesa per l'indicazione medico-legale, pur avendo il loro assistito già ricevuto i chiarimenti della struttura interessata. Ora è più che evidente che la fase del procedimento connessa con l'indicazione medico – legale all'interessato non può essere considerata come una sorta di "gravame" per l'esercizio di un'eventuale azione risarcitoria in sede giurisdizionale.

Un'altra distorsione si può collegare alla circostanza che il Difensore civico è stato chiamato a comparire come teste in un procedimento civile, quando sarebbe stato eventualmente sufficiente produrre in giudizio le note del Difensore civico in risposta all'interessato e i chiarimenti ricevuti dalla struttura interessata. Comunque l'Ufficio è impegnato costantemente a chiarire la portata e la natura del suo intervento, al fine di offrire agli utenti la massima trasparenza riguardo alla propria azione.

3.4.5 Gli Osservatori medico-legali

Il Piano sanitario regionale, nella parte relativa alla medicina legale (par. 5.2.2.2.4.), inquadra finalmente la medicina legale in un contesto che torna a valorizzare l'importanza di tale disciplina,

soprattutto per quanto attiene i compiti di consulenza. In particolare si prevede la costituzione degli Osservatori medico-legali tesi alla gestione del contenzioso ed alla prevenzione dei conflitti, sviluppando l'esperienza condotta in via sperimentale in alcune Aziende sanitarie e riprendendo la riflessione avviata fra Difensore civico, Agenzia sanitaria regionale e collaboratori medico-legali dell'Ufficio.

Non tutti i conflitti relativi ad ipotesi di responsabilità professionale giungono all'Ufficio del Difensore civico, per problemi connessi alla conoscenza di queste competenze da parte degli utenti ed alla dislocazione territoriale dell'Ufficio, nonostante la collaborazione della rete toscana di difesa civica.

Anzi, in alcuni casi, questo tipo di conflittualità transita direttamente dalla Direzione aziendale o da quella sanitaria alla U.O. Affari legali che, a sua volta, trasmette la pratica all'Istituto assicuratore, facendo sì che si inneschi la procedura risarcitoria o transattiva a prescindere dalle valutazioni interne sull'effettivo emergere di ipotesi di responsabilità, e magari al solo fine di evitare un lungo contenzioso giurisdizionale, con conseguente levitazione dei premi assicurativi a carico dell'Azienda.

Oppure può succedere il contrario, a seconda delle decisioni dell'Istituto assicuratore, per cui un caso, che evidenzi elementi di responsabilità professionale rischia di trascinarsi per anni in sede giudiziaria per la volontà dell'Istituto Assicuratore di non liquidare il danno, con palese ingiustizia soprattutto nei confronti degli utenti più deboli che non possono permettersi un'assistenza legale. Questa situazione presenta evidenti riflessi anche riguardo alle modalità dell'Azienda sanitaria o ospedaliera di rapportarsi con l'utente.

Va aggiunto che spesso le polizze assicurative stipulate fra Azienda sanitaria o ospedaliera e Istituto Assicuratore tendono da un lato ad imporre termini molto brevi all'Azienda per denunciare il "sinistro" (facendo sì che il reclamo che contenga aspetti di responsabilità professionale, debba essere immediatamente oggetto di denuncia di sinistro, a prescindere da una preventiva analisi circa la fondatezza), dall'altro non impongono all'Istituto Assicuratore di fornire all'Azienda il numero dei "sinistri" oggetto di denuncia effettivamente liquidato, con la conseguenza che l'Azienda resta priva di elementi utili nella successiva negoziazione per il rinnovo della polizza.

Le modalità con le quali, anche a livello nazionale, si è cercato di far fronte a questo problema sono state illustrate nel recente Convegno del Comlas (Coordinamento medici-legali aziende sanitarie) nel quale il responsabile di settore del Difensore civico ha potuto illustrare l'attività portata avanti dall'Ufficio nel campo della responsabilità professionale.

In Toscana, laddove si è avviata la sperimentazione degli Osservatori medico-legali sul contenzioso, si è fatto in modo che alle U.O. di Medicina legale pervenissero tutti i reclami da cui emergevano aspetti di responsabilità professionale, provenienti da qualunque fonte (Difensore civico, Urp, Ufficio Legale, Direzione Sanitaria, Associazioni di volontariato e tutela). Oltre ad assistere l'ufficio interessato nel fornire gli elementi di risposta e ad attivare la U.O. Affari Legali qualora emergano ipotesi di responsabilità professionale, l'Osservatorio viene così messo in grado di fare un monitoraggio completo sulla conflittualità dell'Azienda, utilizzando i dati sugli esiti per le strategie di formazione del personale e nelle risposte organizzative e tecnico-scientifiche.

Il Piano sanitario riprende questa sperimentazione avviata in poche Aziende sanitarie, prevedendo la costituzione dell'Osservatorio medico-legale in tutte le Aziende ed il raccordo degli Osservatori con il Difensore civico e l'Agenzia sanitaria regionale. Inoltre si prevedono per gli Osservatori medico-legali specifiche funzioni di raccordo con l'Ufficio relazioni con il pubblico finalizzate a porre in essere un "filtro" e un effettivo monitoraggio del contenzioso e dell'esito dei conflitti, con l'obiettivo di trovare soluzioni extragiudiziali in collaborazione con l'assicuratore e con l'Azienda.

Il Difensore civico ha incontrato di recente i consulenti medico-legali e la collaborazione va estendendosi ad altre Aziende sanitarie: saranno interamente da definire le modalità per raccordare gli Osservatori in corso di costituzione con i due soggetti regionali previsti dal Piano.

La scelta operata dal Piano sanitario regionale 2002-2004, se la Regione ne propugnerà la rapida attuazione in ogni Azienda sanitaria, consentirà di attivare in Toscana un sistema di monitoraggio e prevenzione dei conflitti all'avanguardia rispetto alle esperienze in atto nelle altre Regioni, ove gli esempi, anche di eccellenza investono per adesso esclusivamente il livello aziendale, senza interazioni con il livello regionale, indispensabile per far sì che le modifiche organizzative adottate in sede di singola Azienda sanitaria o ospedaliera possano avere una ricaduta più ampia.

3.4.6 La motivazione degli "atti medici"

Uno dei problemi più rilevanti che investe l'Ufficio del Difensore civico è quello connesso con le lamentele dei cittadini a fronte delle certificazioni di invalidità e *handicap* rilasciate dalle Commissioni medico-legali presso le Aziende sanitarie. L'utente spesso si lamenta con l'Ufficio circa la riduzione della percentuale di

invalidità, l'attribuzione di una percentuale a suo avviso troppo bassa, il diniego dell'*handicap*.

Tali decisioni delle Commissioni trovano spesso fondamento in accurate e motivate valutazioni dei medici-legali che compongono le commissioni medesime, delle quali tuttavia non si trova traccia nel verbale relativo alla visita. Se è innegabile che il giudizio della Commissione non è sindacabile in sede amministrativa, ma che deve essere eventualmente oggetto di impugnativa nelle sedi opportune, è altrettanto innegabile che il provvedimento adottato non sfugge agli obblighi di motivazione di cui all'art. 3 L. 241/90 e Lr. 9/95 e che non è sostenibile la tesi per cui la motivazione del provvedimento è *"in re ipsa"*, cioè desumibile dal rapporto fra quanto annotato nelle patologie di cui il soggetto sottoposto a visita riporta e giudizio finale della Commissione. Né la circostanza che sia possibile attivare procedure di ricorso amministrativo o giurisdizionale è un motivo sufficiente per evitare l'obbligo della motivazione, perché questo vale per tutti gli atti amministrativi, che pure sono oggetto di possibile sindacato giurisdizionale.

A difesa dei medici-legali va sottolineato come la modulistica proposta dalla Regione e in uso in tutte le Aziende sanitarie, eccetto quella di Firenze (che ha scelto di utilizzare un modulo diverso, più dettagliato) è priva addirittura dello spazio fisico per inserire la motivazione.

Il Difensore civico ha fatto più volte presente questa problematica anche nelle precedenti relazioni al Consiglio regionale e, prossimamente, ne investirà sia l'Assessorato al Diritto alla salute che quello alle Politiche sociali, oltre all'Assessorato ai Rapporti con i cittadini, per affrontare la questione in un'ottica unitaria. Ciò anche alla luce delle nuove disposizioni del Piano sanitario 2002-2004 che, anche su proposta del Difensore civico regionale, tra le disposizioni del punto 5.2.2.2.4. relative alla Medicina legale prevede che le Unità Operative della Medicina legale e la Giunta regionale si attivino per la "adozione di procedure uniformi sul territorio regionale nel rispetto delle normative sul procedimento amministrativo per il rilascio delle certificazioni".

La Giunta ed il Consiglio regionale hanno quindi positivamente accolto il richiamo del Difensore civico all'opportunità di applicare le disposizioni del procedimento amministrativo, ivi comprese quelle relative alla motivazione, e sarà quindi da approfondire anche l'opportunità di una revisione della modulistica. Ciò anche al fine di evitare inutili contenziosi in sede giurisdizionale, a fronte di una valutazione che può apparire iniqua all'utente, ma che magari trova fondamento in una corretta valutazione dello stato di *handicap* o di invalidità, e spesso anche in precisi vincoli normativi che la Commissione deve prendere in considerazione.

3.4.7 I danni da emotrasfusioni ed emoderivati

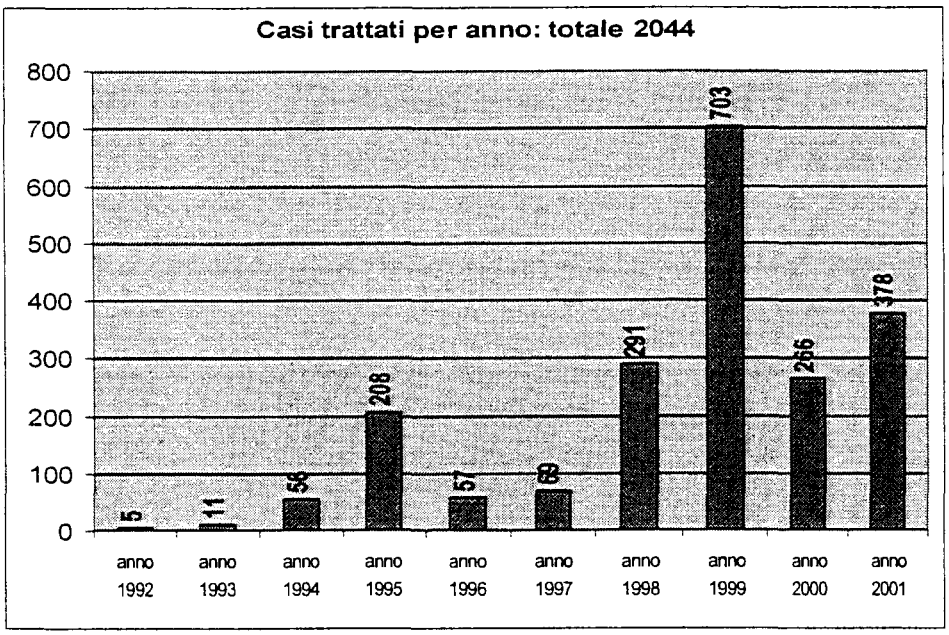
Nel corso del 2001 è proseguita l'assistenza ai cittadini contagiati da emotrasfusioni, vaccini ed emoderivati. E' necessario premettere, richiamando l'attenzione del Parlamento nazionale in merito, come l'assistenza prestata dall'Ufficio faccia emergere la situazione paradossale di una legge, la L. 210/92, nata per semplificare le procedure risarcitorie nei confronti dei cittadini danneggiati da emotrasfusioni, vaccini ed emoderivati, evitando loro il ricorso giurisdizionale attraverso l'attivazione di un procedimento amministrativo *ad hoc* mentre si è assistito ad un proliferare del contenzioso giurisdizionale, a fronte di applicazioni distorte delle disposizioni normative.

La *ratio* della legge era infatti una semplificazione dell'onere probatorio a favore del cittadino: non era necessario che provasse che il sangue somministratogli era infetto, ma - in assenza di ogni certezza sulla qualità del sangue in periodi nei quali determinate patologie erano ignote e le modalità di accertamento erano meno avanzate – era sufficiente dare la prova dell'avvenuta trasfusione o della somministrazione di un vaccino o di un emoderivato per ottenere il diritto al risarcimento. Nella realtà le cose sono purtroppo andate diversamente.

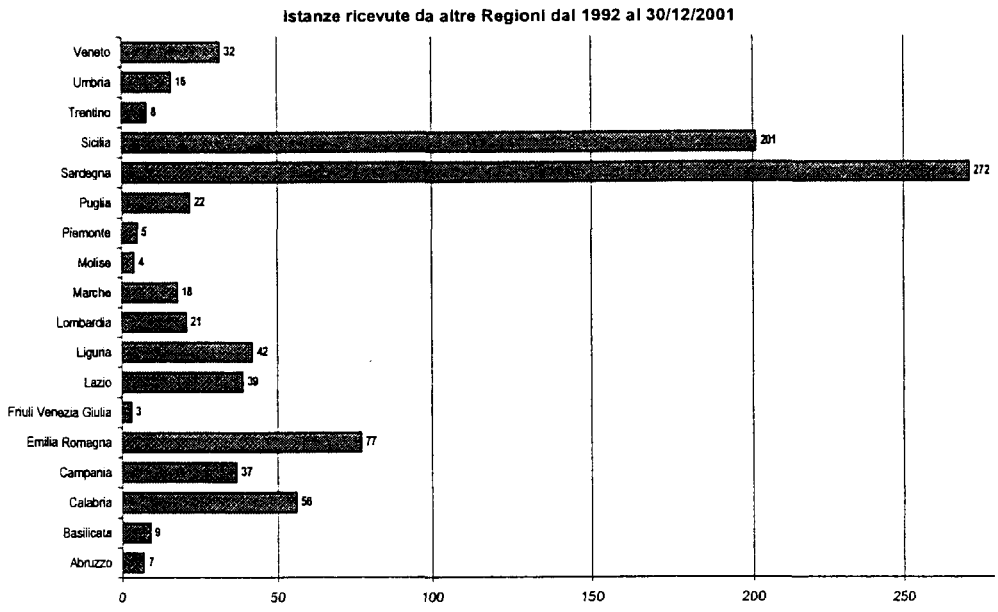
Ciò premesso, va positivamente osservato che nei primi mesi del 2002 (al maggio 2002 le pratiche aperte sono 61) si sta assistendo ad un progressivo calo delle domande di assistenza per due motivi principali:

- il primo connesso con la diminuzione dei casi di nuovi contagi, per l'adozione, soprattutto in Toscana, di *standard* più avanzati per il monitoraggio del sangue trasfuso. L'assistenza prestata dall'ufficio agli utenti è prevalentemente diretta ad aiutare quei cittadini che hanno presentato domanda di indennizzo negli anni passati e che se la sono vista respingere;
- il tentativo dell'Ufficio del Difensore civico della Toscana di coinvolgere, gli uffici dei Difensori civici regionali per i territori di loro competenza è in parte riuscito, riducendo le domande di assistenza provenienti da altre Regioni.

Il dato complessivo degli utenti che si sono rivolti all'Ufficio del Difensore civico fino al 31/12/2001 è di 2044, ripartiti per anno nel grafico sotto riportato.



Come si può osservare, nel corso del 1999 c'è stato un vero e proprio picco di richieste, dovuto ad una particolare attenzione dedicata dai mezzi di informazione e dalle Associazioni che operano in questo settore sia al problema in generale, sia all'attività dell'Ufficio del Difensore civico in questo settore. A fronte delle 2044 pratiche trattate, 869 casi provenivano da utenti non residenti in Toscana, suddivisi come mostra il grafico sottostante.



Il grafico evidenzia con chiarezza come, con l'esclusione della Val D'Aosta, la richiesta d'assistenza all'Ufficio è pervenuta da parte di tutte le Regioni d'Italia; significativamente alte sono state le richieste d'assistenza provenienti dalla Sicilia e dalla Sardegna, a causa delle particolari patologie presenti in quelle Regioni, con la conseguente nascita di molte Associazioni di cittadini a tutela di parenti assistiti.

In particolare questa situazione ha riguardato la realtà siciliana, in assenza del Difensore civico regionale e la scarsa presenza di Difensori civici locali, anche se il Difensore civico di Agrigento si è molto prodigato in questa azione di tutela e di raccordo con il Difensore civico della Toscana.

Va dato conto, tuttavia, che la domanda è stata generata prevalentemente dalle Associazioni dimostratesi particolarmente attive là dove purtroppo più forti erano le patologie. 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 dalle sezioni locali del Tribunale dei Diritto del Malato–Cittadinanza attiva.

Per quanto riguarda le altre 1175 pratiche relative ai cittadini residenti in Toscana, la richiesta di assistenza (suddivisa per Azienda sanitaria) rispecchia in linea di massima la popolazione. Da tenere presente che, in questo caso, alle Aziende sanitarie spetta il compito di istruire le pratiche di assistenza anche per gli episodi di contagio verificatosi presso le Aziende ospedaliere e che la competenza ad istruire la pratica rileva con riferimento al luogo di residenza dell'interessato e non al Presidio ospedaliero o sanitario ove è avvenuta la trasfusione o la somministrazione di emoderivati. Questa circostanza ha risentito naturalmente dei processo di emigrazione degli anni '70 dal meridione (le infezioni risalgono agli anni passati).

Va sottolineato che i dati delle Aziende dove 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. Il numero maggiore di casi è dovuto perciò soprattutto alla migliore informazione che le Aziende sanitarie hanno fornito all'utenza a fronte 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.

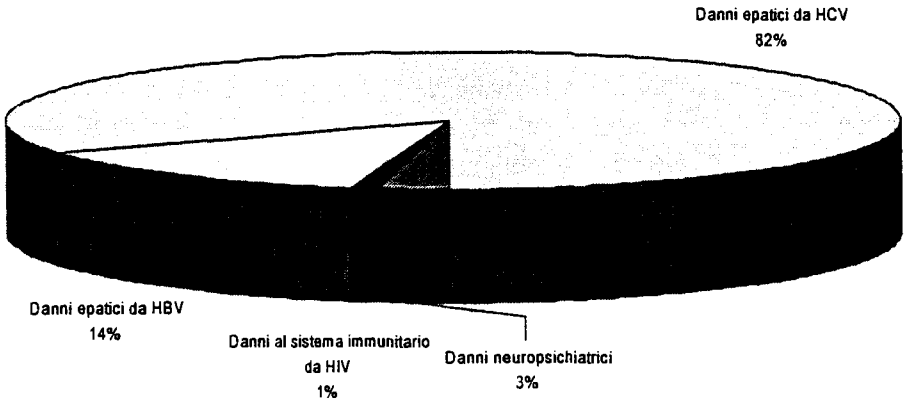
Rilevante è infine il dato relativo alle modalità attraverso le quali ci si è rivolti al Difensore civico per chiederne l'assistenza, sintetizzata nella tabella sottostante.

Pratiche dal 1992 al 31/12/2001 suddivise per ASL che svolge l'istruttoria	
Azienda Sanitaria di Arezzo	111
Azienda Sanitaria di Empoli	35
Azienda Sanitaria di Firenze	554
Azienda Sanitaria di Grosseto	32
Azienda Sanitaria di Livorno	38
Azienda Sanitaria di Lucca	77
Azienda Sanitaria di Massa	41
Azienda Sanitaria di Pisa	56
Azienda Sanitaria di Pistoia	87
Azienda Sanitaria di Prato	37
Azienda Sanitaria di Siena	89
Azienda Sanitaria Versilia	18
Totale	1175

Come si può osservare, se la maggior parte degli utenti si è rivolta direttamente al Difensore civico o per il tramite dei propri familiari, è significativo il numero delle istanze pervenute sia tramite le Associazioni di malati, sia da parte delle Associazioni di Patronato e degli Studi Legali, dato sintomatico del livello di specializzazione che l'Ufficio del Difensore civico della Toscana ha raggiunto in questo settore.

Venendo infine agli effetti che i danni da trasfusione hanno comportato, il grafico sottostante riporta la tipologia degli eventi osservati. Si può rilevare come la maggioranza dei casi sia relativa a danni epatici da HCV o da HBV, con le problematiche che esamineremo più avanti per quanto attiene le modalità di quantificazione del danno in rapporto alle tabelle di riferimento attualmente utilizzate.

Tipologia eventi avversi osservati



Per quanto riguarda l'origine del danno, infine, come si evidenzia dalla tabella sottostante, nella stragrande maggioranza

dei casi è legata a infezione da trasfusione del sangue o dei suoi derivati. È opportuno sottolineare, che il numero più alto di casi da trasfusione risale prevalentemente agli anni '70 e '80, mentre negli ultimi anni, grazie ai controlli in atto, il numero di infezioni è fortemente diminuito a livello nazionale.

Cause del danno: casistica osservata dal 1992 al 31/12/2001	
Danni da vaccinazioni obbligatorie	44
Danni da vaccinazioni facoltative	8
Danni da contagio coniuge	14
Danni da contagio madre	1
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	1.975
Danni causati a operatori sanitari	2
Totale	2.044

Per la trattazione delle pratiche relative a questa materia, dal luglio 2001 il Difensore civico si è convenzionato con 3 Associazioni[9], a titolo gratuito: si tratta dell'Associazione malati emotrasfusi e vaccinati (Amev), del Comitato famiglie talassemici "Speranza di vivere" (Cft), della Fondazione "Futuro senza talassemia (Fct), che hanno aderito ad una richiesta di collaborazione indirizzata dal Difensore civico a tutte le Associazioni di volontariato e tutela.

Per quanto attiene all'analisi della casistica osservata, si evidenziano le principali problematiche riscontrate, nei confronti dei vari soggetti chiamati ad applicare la L. 210/90 e successive modifiche: Aziende sanitarie ed ospedaliere, Commissioni mediche ospedaliere, Ministero della Sanità (fino al 31/12/2000 quando la materia è stata delegata alle Regioni). Vedremo poi i problemi che la delega alle Regioni ha comportato soprattutto dove non ci si è fatti carico di gestire anche la situazione pregressa al momento della delega.

Con la delega alle Aziende sanitarie, nel 1997 e con la successiva delega del 2000, per l'istruttoria della domanda fino alla trasmissione all'interessato della risposta della Commissione medico ospedaliera e l'attivazione delle conseguenti pratiche liquidatorie in caso di esito favorevole, o l'inoltro di un eventuale ricorso al Ministero in caso sfavorevole, la materia è ormai quasi interamente rientrata nella competenza istituzionale dell'Ufficio (le pratiche aperte "fuori regione" nel 2002 sono 6).

Sulle problematiche relative alle Aziende sanitarie è opportuno segnalare due diverse tipologie:

a) Le problematiche connesse alle modalità di tenuta e alle difficoltà di reperimento della documentazione clinica, che

---

[9] Autorizzato con Delibera dell'Ufficio di Presidenza n.° 37 del 9/07/2001.

riguardano anche le Aziende ospedaliere, gli Istituti privati accreditati e gli Istituti privati;

b) Le problematiche connesse con l'istruttoria delle domande che, a partire dal 1997, a seguito delle modifiche alla L. 210/92, vede le Aziende sanitarie titolari dell'istruttoria amministrativa delle domande.

Sul primo punto, relativo a tutte le Aziende sanitarie ed ospedaliere, si sono osservati problemi soprattutto in relazione a:

- cartelle cliniche smarrite (con denuncia di smarrimento fatta spesso solo a seguito di sollecitazione del Difensore civico, come abbiamo ricordato sopra);
- 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.

A questo proposito merita ricordare che una grossa fetta dell'assistenza prestata dal Difensore civico agli utenti danneggiati da emoderivati ed emotrasfusioni, per quanto attiene almeno le strutture sanitarie della Toscana, è relativa proprio al reperimento della documentazione soprattutto di quella risalente ad alcuni anni or sono, a fronte delle difficoltà riscontrate dagli utenti nel reperire tale documentazione, specie in riferimento a ricoveri avvenuti negli anni passati e in strutture ormai chiuse.

Ai sensi della Lr. 4/94 art. 6.2. lett. "a", il Difensore civico ha infatti accesso a tutti i documenti della Regione e delle Aziende regionali senza limite del segreto d'ufficio. Rispetto alla casistica osservata, si richiamano le problematiche generali connesse alla tenuta della documentazione clinica nel paragrafo relativo alla responsabilità professionale.

Per quanto concerne le difficoltà istruttorie registrate dall'Ufficio, è bene distinguere due tipi di problematiche generali:

a) Problemi generali connessi a modalità istruttorie scorrette o lacunose;
b) Problemi connessi ad improprie valutazioni di merito, a fronte della normativa nazionale che imponeva alle Aziende sanitarie la sola istruttoria amministrativa.

Per quanto attiene la prima tipologia di problemi, si è osservato:

- 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 un settore che investiva in modo più ampio l'attività istituzionale dell'Ufficio. Naturalmente si tratta di problematiche osservate nel corso dei dieci anni di applicazione della normativa; negli ultimi anni si è instaurato un positivo rapporto di collaborazione con le strutture Aziendali preposte all'istruttoria di queste pratiche, facendo sì che l'Ufficio del Difensore civico spesso divenga punto di riferimento e quasi di "consulenza" per questi uffici.

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, tramite le Commissioni medico ospedaliere, 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[10], e ripresa purtroppo spesso, anche dalle Commissioni medico ospedaliere. Siamo 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.

[10] Senza contare che, se pur come abbiamo precisato non in tutti i casi esiste una corrispondenza fra l'appartenenza del Presidio ove è avvenuta la trasfusione e l'Azienda in cui si presenta la domanda, nei casi in cui questa corrispondenza esisteva, si veniva a "sanzionare" l'utente, per una omissione nella compilazione del diario clinico commessa dai sanitari dell'Azienda medesima. Va comunque sottolineato, per doverosa correttezza che la mancata annotazione dell'evento trasfusionale in cartella clinica riguarda quei casi antecedenti alla L. 210/'92 e che successivamente ai casi giudiziari che hanno portato all'adozione di tale disposizione l'atteggiamento dei sanitari nella compilazione del diario clinico, per quanto attiene l'annotazione dell'avvenuta trasfusione è cambiato, anche con l'introduzione del consenso informato alla trasfusione con il Dm. 1/09/1995.

In questo caso il Difensore civico regionale si è attivato nei confronti di una Azienda sanitaria, interessando anche il 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 l'osservazione del Difensore civico regionale, richiamando tutte le Aziende sanitarie a svolgere l'attività istruttoria nei limiti della legge, con una ricaduta che è andata quindi al di là dei casi osservati in Regione Toscana.

Per quanto attiene all'operato delle Commissioni mediche ospedaliere che hanno sede presso gli Ospedali militari di residenza del soggetto danneggiato (una o due per Regione, per la Toscana Firenze e Livorno), si è assistito a giudizi difformi, 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;
- 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 del seguente tenore: *"la S.V. dovrà portare...copia accertanti sanitari...(esami ematologici, ecografie, biopsie). Nuovi esami potranno essere eseguiti presso questo Ospedale a discrezione della Commissione"*, oppure *"per potere affermare o escludere un danneggiamento epatico permanente l'esame necessario è la biopsia epatica"*, senza informare che in sede di visita medico-legale non potevano essere comunque richiesti esami invasivi.

Permane il grosso problema 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 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 di Medicina legale militare risalente al 1997, con conoscenze scientifiche evidentemente non in linea con quelle attuali.

Se occorre 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 che richiede competenze specifiche. Il Difensore civico regionale ha assistito molti cittadini nella redazione dei ricorsi al Ministero, ricorsi spesso accolti. Ci si chiede però se sia opportuno assistere i cittadini nei singoli ricorsi, o se non sia preferibile dare alle Commissioni medico ospedaliere direttive più precise ed uniformi.

Per quanto attiene infine l'atteggiamento del Ministero della Sanità, le procedure organizzate e gestite si sono di fatto tradotte in un vero e proprio "accanimento" contro il cittadino, 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 erogati 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 avrebbero dovuto vedere almeno un potenziamento del servizio. Stupisce comunque che dalla data del protocollo di una lettera alla sua spedizione siano trascorsi a volte mesi, con evidente sconcerto dei cittadini, anche rispetto ai termini utili per ricorrere. Non si può dire, come pubblicamente hanno fatto funzionari di quell'Ufficio, che il numero delle spedizioni era altissimo e per questo frazionato nel tempo;
- Mancate risposte alle richieste di informazioni e ai solleciti avanzati dai cittadini, in piena violazione della normativa sul procedimento amministrativo. 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 recapito 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;
- 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), anche quest'ultimo deve essere reso noto all'interessato. Per anni 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 a "ricorsi al buio", riservandosi ulteriori comunicazioni una volta ottenuto il verbale (pagando altre 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, anche per assenza di un Difensore civico nazionale, una risposta dal Ministero, tale prassi è cambiata e le ultime decisioni comunicate al cittadino quasi sempre riportano il verbale allegato;

- 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;
- Pareri difformi sulla infettività di alcuni emoderivati: abbiamo assistito a pareri sulla infettività di alcuni emoderivati in contrasto con la prevalente dottrina scientifica, sulla base di elementi richiesti non solo all'organo consultivo ministeriale (il Consiglio superiore di Sanità), ma talvolta anche alle stesse case produttrici degli emoderivati, 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 riguardo ad alcuni tipi di emoderivati.

La delega alle Regioni alla fine del 2001 ha risolto per i cittadini residenti in Toscana molti di questi problemi, anche grazie alla scelta dell'Assessore alla Sanità e del Consiglio regionale di anticipare sul proprio bilancio gli indennizzi ai cittadini aventi diritto, senza attendere il trasferimento dei fondi da parte del Ministero. È stata senz'altro problematica, ed ha creato ulteriori ritardi, l'attesa del trasferimento delle pratiche da Roma alla Regione Toscana.

Per quanto attiene questi primi mesi di applicazione della normativa (di fatto le prime pratiche sono giunte in Regione solo dopo il primo trimestre 2001), l'intervento della Regione ha consentito una semplificazione nella gestione della pratiche, anche per la maggiore facilità dell'Ufficio di chiedere chiarimenti sul corso dell'istruttoria. C'è tuttavia da rilevare come la scelta di delegare alla Regione solo la parte relativa all'istruttoria senza addivenire ad una delega sulla gestione dei ricorsi, ancora di competenza dell'Ufficio medico-legale del Ministero, fa sì che i tempi per la decisione del ricorso registrino un ritardo di oltre un anno.

Per quanto attiene le problematiche generali relative all'attuazione della normativa ed alle eventuali modifiche da

adottare in sede nazionale, si torna a riproporre la necessità di procedere con:

a) La riapertura dei termini per la presentazione delle domande: la L. 210/92 non è stata adeguatamente pubblicizzata, come riconosciuto dallo stesso legislatore con la modifica operata con L. 238/97, peraltro largamente disattesa. Sarebbe quindi opportuno che i termini previsti e in parte modificati da pronunce della Corte costituzionale venissero riaperti;

b) Previsione di un risarcimento più congruo: è necessario che il risarcimento attuale sia riportato in linea con altri paesi europei, tenendo conto della gravità del danno fisico, morale e psicologico subito per lungo tempo dai danneggiati e dalle loro famiglie;

c) Superamento della disparità di trattamento tra i cittadini lesi da vaccino (obbligatori e non) e quelli danneggiati da trasfusioni, riconoscendo anche a questi ultimi l'estensione del pagamento degli arretrati dal manifestarsi del danno alla data della presentazione della domanda amministrativa, nella misura del trenta per cento di quello previsto per ogni anno.

d) 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 dei genitori o di altri familiari del danneggiato. Così operando, oltretutto, anche per altre fattispecie si eviterebbe che le Commissioni medico ospedaliere adottino 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.c., che poteva altrimenti essere applicato senza bisogno di una legge "ad hoc", e come in tal senso, allo stato attuale della normativa, i soggetti istituzionali parte del procedimento dovrebbero tenere presente la chiara volontà del legislatore.

e) 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 patologia virale.

f) 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.

g) 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, ha invitato il legislatore a riconsiderare l'opportunità di rivedere questo istituto.
Ciò faciliterebbe la valutazione del danno che 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, in sostanza, in forzature medico-legali, a discapito del cittadino danneggiato al quale viene negato l'indennizzo. Si pensi ad esempio alla problematica ascrivibilità di patologie epatiche, dove i parametri di funzionalità, pur in presenza di una forte carica virale, non presentano importanti alterazioni patologiche. 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, batteriologici e nucleari, non facilmente inquadrabili in detta tabella, mirata a risarcire dei danni da operazioni di guerra classica.

h) 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, 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,* i cui costi sono ormai inferiori ai 5 Euro. 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 di 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.*

A questo proposito va ricordato che la Regione ha dato disposizione di adottare tali metodiche nelle strutture sanitarie della Toscana da circa un anno, accogliendo alcune delle osservazioni del Difensore civico riportante nella precedente Relazione.

3.4.8 Certificazioni per attività ludico motorie

Il Difensore civico si è occupato anche in passato della problematica delle certificazioni per l'attività ludico-motoria. Si tratta dei certificati medici che vengono richiesti alle persone dalle palestre o dai centri sportivi privati, in occasione di corsi di nuoto, tennis, ecc. Tali certificati possono essere rilasciati dal medico di base o da un altro medico, ma rientrano nell'attività libero professionale del medico, per il quale l'Ordine ha fissato delle tariffe minime che il medico esige dal paziente.

La normativa attualmente vigente è estremamente ambigua: l'art. 4.1. lett. "e" della Lr. 94/94 relativa alla materia parla di tale certificazione come "eventuale". Nel merito il Difensore civico ha

interpellato i propri consulenti medico-legali ed è emerso che esistevano patologie per le quali poteva essere rischioso anche l'esercizio di attività ludico-motoria e che quindi era opportuno che il medico di base fosse informato delle intenzioni del proprio paziente e dichiarasse l'assenza di controindicazioni.

Tuttavia l'indicazione medico-legale precisava anche che tale comunicazione che l'utente faceva al proprio medico curante o ad altro medico di fiducia, sulla base della quale il medico dichiarava con certificazione che non sussistevano controindicazioni all'attività ludico motoria era una comunicazione nell'interesse dell'utente e non tanto una salvaguardia della struttura ove si svolgeva l'attività ludico-motoria.

La problematica del costo del certificato poteva essere risolta con la richiesta da parte del paziente di un certificato storico anamnestico, che è gratuito e dal quale il gestore della palestra poteva rilevare l'insussistenza di patologie per le quali esistevano controindicazioni: tuttavia tale certificazione può fare emergere dati sanitari sensibili, che l'interessato non ha la volontà di far conoscere a terzi.

D'altro canto è opportuno ricordare come la situazione sanitaria è fra quegli elementi che non possono tassativamente essere oggetto di autocertificazione. In questa situazione le palestre private continuano spesso a richiedere la certificazione, a volte offrendola ad un costo minore da quello minimo previsto per i medici e fissato dall'Ordine, attraverso il ricorso a medici che visitano il paziente presso la palestra.

Il Difensore civico è stato interpellato sulla problematica in sede di audizione alla IV Commissione consiliare, sulla proposta di legge 144 (Tutela sanitaria dello Sport). La proposta di legge non contiene più la disposizione ambigua della precedente Lr. 94/94, tuttavia il Difensore civico ha fatto presente alla Commissione il rischio che la prassi di chiedere una certificazione medica anche per l'attività ludico-motoria prosegua ed ha suggerito di regolamentare la materia, prevedendo di fare sottoscrivere all'interessato che si iscriva ad una attività ludico-motoria un'informativa in cui lo si informi dei rischi che anche tale attività può comportare, invitandolo a comunicare preventivamente la sua intenzione di svolgere tale attività al proprio medico curante o ad un altro medico di fiducia in modo da potere raggiungere lo scopo di una preventiva indicazione all'interessato in caso che anche l'attività ludico-motoria comportasse dei rischi per la salute.

La proposta di legge è ancora all'esame della IV Commissione consiliare, che ha ascoltato con attenzione l'illustrazione del Difensore civico sulla problematica delle certificazioni per le attività ludico motorie.

Altra problematica connessa alle attività sportive è data dalla L. 292/63[11] che appare tassativa seppur anacronistica nella sua formulazione, che prevede l'obbligo della vaccinazione antitetanica per l'esercizio delle attività sportive non agonistiche. Si tratta di una norma non sempre applicata, ma in teoria tassativa, che è anacronistica perché, pur considerato che la patologia in questione è ancora presente sia pur non con la stessa incisività degli anni '60, va tenuto presente che, come abbiamo visto sopra per quanto attiene la problematica generale dei danni da vaccini ed emotrasfusioni, è necessario che il paziente sottoscriva un'apposita informativa qualora – a seguito di un incidente con ferite e rischio di infezione da tetano – venga sottoposto a profilassi antitetanica presso una struttura sanitaria.

Il caso si era posto lo scorso anno presso un'Azienda sanitaria locale ove la madre di un minore rifiutava di sottoporre il figlio a vaccinazione antitetanica. Il Difensore civico aveva chiesto ed ottenuto che l'Azienda sottoponesse al Comitato etico locale il quesito circa la possibilità di rifiutare di sottoporsi alla vaccinazione ed ottenere ugualmente la certificazione per l'attività sportiva non agonistica. La risposta del Comitato etico locale era stata positiva nel merito, salvo il dichiararsi incompetente sui vincoli normativi imposti dalla L. 292/63.

In sede di riforma della normativa sull'attività sportiva, considerata la delega in materia sanitaria alle Regioni prevista dalla recente riforma costituzionale, il Difensore civico ha sottoposto anche questa problematica (relativa all'opportunità che si possa concedere a chi si sottopone a visita per attività sportiva non agonistica di rifiutare, informato dei rischi, la vaccinazione antitetanica in analogia a quanto avviene per i pazienti che si

---

[11] Per comodità si riporta il testo vigente della norma: art. 1 (ed unico) L. 292/' 63, con evidenziato in grassetto la parte relativa all'attività sportiva

"1. È resa obbligatoria la vaccinazione antitetanica:

a) per le seguenti categorie di lavoratori dei due sessi più esposti ai rischi dell'infezione tetanica: lavoratori agricoli, pastori, allevatori di bestiame, stallieri, fantini, conciatori, sorveglianti e addetti ai lavori di sistemazione e preparazione delle piste negli ippodromi, spazaini, cantonieri, stradini, sterratori, minatori, fornaciai, operai e manovali addetti all'edilizia, operai e manovali delle ferrovie, asfaltisti, straccivendoli, operai addetti alla manipolazione delle immondizie, operai addetti alla fabbricazione della carta e dei cartoni, lavoratori del legno, metallurgici e metalmeccanici. Per tali lavoratori la vaccinazione è resa obbligatoria a partire dalle nuove leve di lavoro;

b) per gli sportivi all'atto della affiliazione alle federazioni del CONI;

c) per i nuovi nati, i quali dovranno essere vaccinati con tre somministrazioni di anatossina tetanica adsorbita, associata ad anatossina difterica di cui la prima al terzo mese di vita, la seconda dopo 6-8 settimane dalla precedente, la terza al decimo-undicesimo mese di vita.

Il Ministro per la sanità è autorizzato ad estendere, con proprio decreto, l'obbligo della vaccinazione antitetanica ad altre categorie di lavoratori, sentito il Consiglio superiore di sanità"

recano presso i Presidi ospedalieri con ferite che possano presentare rischi di infezione) e anche questo problema sarà oggetto di riflessione da parte della Commissione nel redigere il testo della nuova legge sull'attività sportiva da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale.

3.4.9 L'informativa per cure di alta specializzazione

Al di là delle problematiche generali connesse con le cure nei Centri di altissima specializzazione in Italia e all'estero, già oggetto della precedente Relazione e del quesito sopra ricordato posto alla Commissione regionale di bioetica, il Difensore civico si è quest'anno occupato di fornire agli utenti che chiedono ed ottengono l'autorizzazione a cure o terapie presso un Centro di altissima specializzazione in Italia o all'estero (fuori dall'Unione Europea) di una più completa e corretta informazione circa l'effettivo ammontare del rimborso.

Infatti la normativa vigente prevede che il rimborso riguardi le sole spese sanitarie e che sia pari all'80% del c.d. Drg/Rod (la sigla sta per Diagnosis related group o, in italiano, Raggruppamento omogeneo di diagnosi). In altre parole l'utente riceve un rimborso che non è pari all'80% della spesa effettivamente sostenuta, ma alla media del costo con il quale tale intervento è rimborsato alle strutture del Ssn (i Drg/Rod sono calcolati con riferimento alla media di un determinato gruppi di intervento di un certo tipo).

Importante sottolineare anche che l'Azienda sanitaria al momento in cui autorizza la prestazione, non è in grado di determinare con esattezza l'importo del rimborso a priori, in quanto il Drg/Rod è calcolato sulla base del codice dell'intervento che i sanitari riporteranno, al momento della dimissione sulla scheda nosologica, codice che può variare se l'intervento abbia comportato delle complicazioni. Il Distretto è in grado quindi di fornire, preventivamente all'intervento, solo un'indicazione di massima sull'effettivo ammontare del rimborso.

Pur riportando la modulistica in uso presso le Aziende sanitarie una indicazione sintetica di tale modalità di rimborso, spesso l'utente percepisce solo che il rimborso sarà pari all'80% delle spese sostenute. Se la maggior parte degli istituti privati pratica tariffe molto simili a quelle che sono rimborsate alle strutture pubbliche, in alcuni casi i costi di un intervento chirurgico o terapeutico presso una struttura privata possono essere superiori anche di molto a quelli rimborsati dal Servizio pubblico.

Eclatante il caso di una Signora che, per un intervento di artroprotesi bilaterale all'anca (il costo del Drg era all'epoca circa 5 milioni di lire ad anca) si è vista presentare, da una casa di cura privata in Liguria una fattura di circa 60 milioni di lire (che è pari al

costo di un trapianto cardiaco in una struttura pubblica); al di là di questo eclatante caso, che il Difensore civico sta approfondendo anche in collaborazione con il collega della Liguria, ci sono stati altri casi in cui l'utente lamentava di non avere ricevuto spiegazioni sufficienti circa i limiti del rimborso che avrebbe ricevuto presso la struttura pubblica e va dato conto che l'informazione contenuta nel modulo con cui l'utente richiede la prestazione non è immediatamente comprensibile da parte dei "non addetti ai lavori".

Il Difensore civico ha invitato quindi le Aziende sanitarie a modificare la modulistica. Va dato conto del positivo riscontro ottenuto dalla U.O. Convenzioni per prestazioni sanitarie dell'Azienda sanitaria 10 di Firenze che ha accolto l'invito del Difensore civico alla modifica della modulistica: dopo un incontro con una Funzionaria della U.O., il Difensore civico e la U.O. Relazioni Pubbliche dell'Azienda sanitaria di Firenze, l'Azienda ha predisposto un nuovo modulo in cui viene chiarita più diffusamente la modalità con la quale verrà erogato il rimborso, ma soprattutto in cui si esplicita chiaramente la circostanza che ulteriori chiarimenti su modalità di rimborso non facilmente comprensibili dall'esterno possono essere richiesti all'operatore del Distretto.

Il Difensore civico ha anche proposto alla Regione di valutare se dare indicazioni anche alle altre Aziende circa l'opportunità di modificare la modulistica. La pratica è ancora in corso.

3.4.10 Nefropatie croniche, handicap e dialisi

Anche nel 2001 è proseguita la collaborazione fra Difensore civico e Gruppo di lavoro per le nefropatie croniche presso il Dipartimento. Di tale positiva collaborazione il Dipartimento ha dato conto anche in sede di Piano sanitario regionale (par. 5.3.2.6.). Con deliberazione della Giunta regionale n. 930 del 06/08/2001 sono state adottate le linee organizzative ed il percorso assistenziale per l'assistenza ai pazienti nefropatici.

Il Piano sanitario 2002–2004 prevede il proseguimento dell'attività del Dipartimento per quanto attiene la problematica delle nefropatie croniche. Nel corso del 2001 il Difensore civico, oltre a collaborare e a fare parte tramite il responsabile di settore del Gruppo di lavoro per le nefropatie croniche, si è attivato congiuntamente con il Dipartimento in quelle Aziende sanitarie e ospedaliere ove le delegazioni provinciali dell'Aned avevano prospettato problematiche, soprattutto per quanto atteneva i reparti di nefrologia e dialisi, anche attraverso sopralluoghi congiunti presso le varie Aziende ed incontri con l'Aned e con i Direttori Generali o i Direttori Sanitari di Presidio presso le Aziende ove c'erano state segnalazioni di problemi da parte dell'Aned. I problemi riscontrati possono essere anche oggetto di

approfondimento nel Gruppo di lavoro presso il Dipartimento, che sarà ricostituito a seguito del nuovo Piano sanitario 2002–2004.

Un problema generale che si è posto relativamente alle nefropatie è il rapporto fra *handicap* e dialisi. Come è noto la L. 104/92 consente di ottenere permessi di lavoro alle persone che siano dichiarate portatrici di *handicap* in situazione di gravità. Nonostante un dializzato che fa emodialisi debba recarsi per almeno tre volte alla settimana presso il Centro dialisi non sempre le Commissioni per l'accertamento dell'*handicap* hanno ritenuto di valutare i soggetti dializzati portatori di *handicap* in situazioni di gravità.

È stato chiarito al Difensore civico sia da parte dei propri consulenti medico-legali che da parte del Dipartimento della Regione, oltre che dalla Responsabile del Servizio di Medicina legale dell'Azienda alla quale era pervenuta da parte di un utente la lamentela per il mancato riconoscimento dell'*handicap* che, se è vero che esiste una nota interpretativa del Ministero della Sanità del 17 novembre 1998 nella quale si afferma "la condizione del paziente affetto da uremia terminale in trattamento dialitico, considerate anche le finalità esplicitate dall'art. 1 L. 104/'92, debba essere ritenuta produttiva di uno stato di *handicap* che assume la "connotazione di gravità", così come definita dal comma 3 dell'articolo 3 della legge medesima", tale nota interpretativa non può essere ritenuta vincolante per le Commissioni medico-legali integrate per l'accertamento dell'*handicap*.

La materia è stata inoltre oggetto di una Mozione in Consiglio regionale, relativamente ad altro caso, circa l'opportunità di promuovere una modifica normativa in sede nazionale. Il problema tuttavia non è tanto quello di ottenere il riconoscimento dell'*handicap* in situazioni di gravità per i dializzati, quanto quello di ottenere i permessi di lavoro necessari a recarsi a fare emodialisi, qualora gli orari di emodialisi coincidano con l'orario di lavoro. Infatti, mentre per quanto attiene i dipendenti pubblici l'ultimo contratto collettivo nazionale ha riconosciuto il diritto di assentarsi dal servizio per un simile trattamento, non esiste disposizione analoga per i lavoratori dipendenti privati.

Il Difensore civico avvierà prossimamente, di concerto con il Dipartimento ed in raccordo con quanto concordato con i Direttori delle U.O. Nefrologia e Dialisi delle Aziende sanitarie ed ospedaliere presenti nel Gruppo di lavoro sopra ricordato, una ricognizione sul numero effettivo dei soggetti in età lavorativa sottoposti ad emodialisi (va ricordato che spesso per i soggetti giovani si procede con la dialisi peritoneale, ma non è una regola fissa), in modo da poter fornire all'Assessore e al Consiglio regionale il quadro della problematica e, quindi, sottoporre alla valutazione della Regione l'opportunità di promuovere una modifica legislativa in sede nazionale. In questa sede si richiama comunque

l'attenzione del Parlamento al quale, unitamente al Consiglio regionale della Toscana è rivolta la presente Relazione.

3.4.11 La tutela della salute mentale

La problematica della tutela della salute mentale è stata al centro di interventi dell'ufficio del Difensore civico. La difficoltà maggiore è data dal tentativo di trovare modalità di assistenza sul territorio al malato mentale, anche attraverso strutture del tipo case famiglia, centri diurni, ecc., e di integrare l'assistenza sanitaria con l'assistenza domiciliare, per evitare che il malato resti completamente a carico della famiglia.

Senz'altro laddove sono attivi i centri di Auto–Aiuto Mutuo Aiuto Psichiatrico, composti dagli utenti dei servizi, costituiscono una valida forma di supporto ai percorsi assistenziali: alla Conferenza regionale sulla salute mentale di Arezzo, nel novembre 2001, alla quale il Difensore civico regionale ha partecipato, sono emerse una serie di positive iniziative di collaborazione fra Associazioni di Utenti, Servizio sanitario e servizi sociali territoriali.

Permangono tuttavia delle carenze di assistenza e integrazione fra servizi territoriali e servizi sanitari, che non sempre è possibile risolvere ed affrontare e che dunque tendono a ricadere spesso sui familiari dell'ammalato. A fronte di tale situazione, si osserva con preoccupazione il riemergere di proposte di legge nazionale che ripropongono il vecchio schema della struttura manicomiale, sia pure con formule diverse dal passato (strutture di ricovero obbligatorio con trenta posti al massimo), che vedono la legittima preoccupazione delle Associazioni degli Utenti, a fronte dell'attuale disciplina del Trattamento Sanitario Obbligatorio, strumento attualmente previsto dall'ordinamento come eccezionale e limitato nel tempo.

La preoccupazione da parte delle Associazioni di utenti è piuttosto forte, come è emerso alla Conferenza sopra ricordata e alla prima Conferenza degli Utenti dei Servizi Salute Mentale tenutasi a Carrara nell'ottobre del 2001 alla quale ha partecipato il responsabile di settore dell'Ufficio in rappresentanza del Difensore civico regionale. Nel dicembre 2001, sempre a Carrara, l'Ufficio è intervenuto ad una Conferenza stampa ove si presentava il Testamento Psichiatrico, del quale si è accennato a proposito dei rapporti con la Commissione regionale di bioetica e che è stato premiato nel corso dell'iniziativa di Arezzo nel dicembre 2001.

Da segnalare i positivi rapporti di collaborazione del Difensore civico con le Associazioni di Utenti e con quelle dei Famigliari ed una rinnovata attenzione del Dipartimento regionale competente al ruolo del Difensore civico in questo settore.

Il Difensore civico è stato recentemente consultato dalla IV Commissione consiliare sulla proposta di legge per il divieto dei trattamenti elettroconvulsionanti e della lobotomia. In merito il Difensore civico ha rilevato che la lobotomia è senz'altro una pratica da ritenersi già vietata sia dall'art. 32 Cost. che dall'art. 5 c.c e dalle numerose Convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani redatte in sede di Nazioni Unite e di Consiglio D'Europa. Per quanto riguarda i trattamenti elettroconvulsionanti, a fronte di un'ambigua disposizione contenuta in una circolare Ministeriale ormai di alcuni anni fa, che raccomandava l'utilizzo di tale trattamento solo in circostanze estreme, il Difensore civico ha rilevato di non potersi pronunciare sul merito del trattamento, registrando tuttavia una forte preoccupazione degli utenti verso tale terapia e ricordando come il Testamento Psichiatrico contenga in effetti indicazioni da parte degli utenti che lo sottoscrivono in merito alla scelta di tale trattamento.

Al di là delle richieste di maggiore integrazione fra servizi territoriali e sanitari, il Difensore civico è intervenuto per chiedere chiarimenti in merito alla scelta di un'Azienda sanitaria di non prevedere più trattamenti individuali presso una struttura accreditata per gli assistiti maggiori di 18 anni. Il Difensore civico ha chiesto chiarimenti all'Azienda sanitaria territorialmente competente, ottenendo assicurazioni che, per l'anno 2002, tali trattamenti sarebbero stati garantiti. Si auspica naturalmente che il problema non si riproponga, considerato che dovrebbero riattivarsi i Progetti-obiettivo previsti dal Piano sanitario regionale 2002-2004, fra i quali quelli dedicati alla salute mentale.

3.4.12 Liste d'attesa ospedaliere

Solitamente attraverso la stampa e i media le problematiche delle liste d'attesa, sono trattate riguardo ai tempi per prestazioni diagnostiche e terapeutiche. In realtà il Difensore civico ha osservato come si pongano anche per quanto attiene gli interventi chirurgici in elezione. Anzi, le istanze che pervengono al Difensore civico riguardano i tempi d'attesa per interventi chirurgici o terapeutici.

Va ricordato in proposito che lo Schema generale di riferimento della Carta dei servizi sanitari, adottato con Dpcm. 19 maggio 1995, al punto 4.3. prevede 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.

Alla luce dei successivi sviluppi normativi nazionali e regionali, la responsabilità del Direttore Sanitario di cui alla L. 729/94 è da intendersi riferita al Direttore Sanitario di Presidio. Mentre il Piano

sanitario regionale 2002-2004 prevede specifiche disposizione per i tempi d'attesa per le prestazioni diagnostiche e terapeutiche, non ci sono analoghe previsioni di Piano per l'attuazione delle disposizioni sopra ricordate, e l'indicazione del Difensore civico non è stata ritenuta da accogliersi, anche se probabilmente non si è ritenuto opportuno inserire un richiamo a disposizioni in merito alle quali la normativa vigente è piuttosto chiara in proposito e perché la materia sarà senz'altro fra quelle sottoposte all'attenzione del Gruppo di lavoro sulla Carta dei servizi, di cui fa parte anche il responsabile di settore dell'Ufficio. Attualmente, nella migliore delle ipotesi, all'utente viene comunicata la posizione in lista d'attesa e il tempo d'attesa approssimativo, spesso meramente indicativo.

Si tratta comunque di un problema sul quale sarà necessaria una riflessione a livello regionale e di Aziende sanitarie ed ospedaliere. Se è evidente che la presenza di interventi urgenti fa sì che gli interventi programmati spesso tendano a slittare, è del tutto evidente che tali interventi non potranno essere procrastinati *sine die*, anche in considerazione della circostanza che una riflessione organizzativa ed un monitoraggio sull'utilizzo delle risorse umane e delle sale operatorie consentirebbe di programmare un determinato numero di urgenze in base ai flussi in quella determinata specialità medica o chirurgica.

È innegabile la necessità di raggiungere una maggior trasparenza ed organizzazione della gestione delle liste d'attesa, che forse passa anche per una informatizzazione della materia in molti casi ancora affidata ad una lista "volante" cartacea gestita dal reparto, sia perché la certificazione dei tempi d'attesa è spesso un requisito indispensabile per accedere alle cure in un Centro di altissima specializzazione in Italia o all'estero, sia perché non è pensabile che un utente, con i ritmi che la vita quotidiana impone, non sia messo in grado di programmare la propria vita lavorativa, ma anche relazionale e sociale, perché non sono in grado di dirgli quando sarà operato.

3.4.13 Orari d'accesso agli ospedali

Una delle problematiche che il Gruppo di lavoro sulla Carta dei servizi dovrà affrontare è la definizione di linee guida per giungere a fasce orarie uniformi per l'accesso dei visitatori in tutti i Presidi ospedalieri della Toscana. Il problema è stato posto al Difensore civico per il Presidio ospedaliero di Livorno, soprattutto su sollecitazione della locale sezione del Comitato diritti dei Cittadini, ma è senz'altro un problema generale. Poiché sull'argomento si registra molta confusione, è bene tenere presenti alcuni punti fermi, anche perché spesso le posizioni del Difensore civico sono

state riportate in modo frammentario o parziale dalla stampa locale.

In primo luogo, è innegabile che lo Schema di riferimento della Carta dei servizi e le Carte aziendali dei servizi riconoscano e garantiscano il diritto del paziente ricoverato presso un Presidio ospedaliero a proseguire, in un momento peraltro critico, la propria vita affettiva e relazionale durante il ricovero ospedaliero e che a tal fine sia necessario prevedere degli orari di visita compatibili con l'attività lavorativa.

Nella definizione degli orari è opportuno che l'Azienda sanitaria e ospedaliera tenga presente il punto di vista delle Associazioni di volontariato e di tutela che sono in grado di raccogliere sul territorio il punto di vista dei cittadini. Se necessario, l'Azienda deve anche farsi carico di informare gli Enti locali preposti di eventuali problematiche che l'assenza di mezzi pubblici nelle fasce orarie previste può comportare, in modo da intervenire presso le concessionarie dei servizi di trasporto pubblico.

In secondo luogo, va rimarcato come tale innegabile diritto dei pazienti ricoverati è da conciliarsi con due tipi di esigenze:

a) tutela del paziente dai rischi sanitari. In alcuni reparti il paziente è particolarmente esposto ai rischi di infezione che dall'esterno possono essere introdotti, con seri effetti per i ricoverati.
b) Esiste anche il diritto dei pazienti al riposo e, quindi la necessità di evitare condizioni e situazioni di sovraffolamento o di disagio.

Proprio per migliorare la qualità della degenza, assicurando i livelli indicati dallo Schema generale di riferimento della Carta dei servizi sanitari e dalle Carte aziendali, le Direzioni sanitarie dei Presidi ospedalieri hanno fatto sforzi considerevoli affinché la distribuzione dei pasti avvenga in orari più vicini a quelli in uso nella vita comune. È del tutto evidente che i rischi di infezione si propongono con particolare delicatezza al momento della distribuzione dei pasti, motivo per cui l'accesso ai reparti resta generalmente chiuso ai visitatori. Il problema nasce proprio dalla circostanza che queste interdizioni all'accesso avvengono proprio nelle fasce orarie in cui è più facile per i visitatori organizzarsi e raggiungere il Presidio ospedaliero.

Per quanto attiene il caso particolare di Livorno, la scelta della Direzione Sanitaria di non fissare orari rigidi per tutti i reparti, ma di lasciare all'autonomia di ogni singolo reparto di fissare gli orari d'accesso per i visitatori nel rispetto dei principi generali sopra esaminati, ha creato in un primo momento una differenziazione forse eccessiva, alla quale la Direzione Sanitaria, accogliendo le osservazioni del Difensore civico ha cercato di porre dei correttivi, confermando all'ufficio la propria disponibilità a trovare soluzioni,

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

fra i diversi livelli di governo territoriale, in ragione della dimensione e delle funzioni di cui ciascun soggetto è portatore, quale ente esponenziale.

Inoltre, un ampio conferimento di funzioni alle Regioni in materia di tutela dell'ambiente è avvenuto con il Dlgs. n. 112/1998, in attuazione della L. n. 59/1997; il Dlgs. n. 112/1998 che ha dedicato il titolo III alla distribuzione di competenze tra stato, Regioni ed Enti locali in materia di "Territorio, ambiente, infrastrutture". L'art. 51 del Dlgs. n. 112/1998, nel definire l'oggetto delle disposizioni contenute nel titolo III, ha stabilito che esse attengono al conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi in tema di territorio e urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile.

Va precisato che nel capo II "Territorio ed urbanistica", nell'individuare le funzioni relative all'assetto del territorio nazionale spettanti allo Stato, le Regioni e gli Enti locali, l'urbanistica viene configurata come settore della più comprensiva materia relativa all'assetto del territorio nazionale, nella quale sono ricompresi i valori naturali e ambientali, la difesa del suolo, le articolazioni territoriali delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, il sistema delle città metropolitane.

Premesso quanto sopra con riferimento al quadro delle competenze regionali che si era delineato grazie alla giurisprudenza della Corte Costituzionale ed in virtù del Dlgs. n. 112/1998, con l'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 3 del 2001 si è evidentemente posto il problema di comprendere se il rapporto fra lo Stato e le autonomie regionali sia stato definitivamente modificato, con particolare riferimento alla tutela dell'ambiente, stante la previsione dell'art. 117, comma 2, lett. s), nel senso di attribuire allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Con riferimento a quest'ultimo aspetto è interessante notare che è stato osservato (S. Grassi - M. Cecchetti) che l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali non ha determinato una radicale rottura rispetto al modello dei rapporti Stato-Regione nel governo dell'ambiente che si era affermato in passato.

Non si può negare infatti che la tutela dell'ambiente debba essere intesa sotto il profilo materiale, nel senso che sussiste una disciplina giuridica il cui oggetto è quello di definire, in modo diretto ed immediato, determinati equilibri ecologici, quale campo privilegiato della politica ambientale e dell'intervento normativo a tutela dell'ambiente. Ciò tuttavia non vale a negare l'esigenza di integrazione trasversale del valore ambiente rispetto a tutti i comportamenti umani ed a tutte le politiche pubbliche, ma

semplicemente si aggiunge ad essa al fine del migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi.

Alla luce di tale premessa si afferma quindi che la corretta lettura del nuovo testo dell'art. 117 Cost. che riserva la materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla legislazione esclusiva dello Stato, esclude l'intervento della legislazione regionale nella disciplina direttamente finalizzata alla tutela degli equilibri ecologici, cioè nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" ma non può tuttavia escludere che all'interno delle discipline legislative regionali, da emanare nelle materie di competenza di cui al nuovo Titolo V della Costituzione, sia integrata l'esigenza di tutela dell'equilibrio ecologico.

Peraltro, tale interpretazione trova rilevante conferma nel Trattato CE, ove accanto al principio che impone l'integrazione delle esigenze di tutela dell'ambiente in tutte le politiche di settore (art. 6) viene espressamente contemplata una specifica politica nel settore dell'ambiente (art. 3, par. 1, lett. l), la quale si caratterizza per il perseguimento diretto degli obiettivi individuati nell'art. 174, par. 1, quali la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

3.7.2 Osservazioni al Prg

Proprio in questi giorni è stata portata a conclusione, con esisti non soddisfacenti, una pratica relativa ad un problema di pianificazione urbanistica generale. Si ritiene opportuno farne richiamo in questo contesto in quanto essa rappresenta un esempio di come la pubblica amministrazione possa rimanere sorda di fronte a legittime richieste di un cittadino, e ciò anche a seguito dell'intervento del Difensore civico. Un esempio di come l'attenzione alle formalità possa talvolta impedire di riconoscere il giusto valore alla sostanza delle cose.

È la storia di una osservazione presentata, avverso le previsioni di un piano regolatore generale, da un soggetto proprietario di un appezzamento di terreno. Il procedimento ha avuto avvio nel 1996 quando si applicava ancora la vecchia normativa che prevedeva l'esame della Crta sugli atti di pianificazione degli Enti locali. L'osservazione, con la quale l'interessato cercava di ottenere una diversa classificazione del lotto di terreno, puntava ad evidenziare la presenza di un errore di fatto nella lettura degli elaborati cartografici in quanto il terreno in questione era stato considerato in diversa localizzazione rispetto a situazioni analoghe per le quali erano state invece accolte le osservazioni presentate. Errore di

fatto che aveva dato luogo ad un vizio dell'atto per disparità di trattamento.

L'osservazione, accolta dal Comune, venne respinta dalla Regione Toscana: l'esame in Crta si concluse con un parere negativo motivato proprio in funzione della diversa localizzazione dei terreni rispetto ad altre situazioni pur oggetto di discussione. Conosciuto il parere negativo, l'interessato convinto dell'evidenza della disparità di trattamento e fuorviato dalla possibilità, che ad esso era stata rappresentata, di risolvere in via non contenziosa il problema, iniziò una lunga serie di sollecitazioni per ottenere un riesame da parte della Crta.

La fiducia in una tempestiva soluzione del caso era altresì suggerita dalla considerazione che l'errore era stato formalmente riconosciuto proprio dall'istruttore che aveva preparato la pratica per la CRTA e questa era stata appositamente riunita per riesaminare la questione alla luce di questi nuovi elementi di valutazione e giudizio.

L'istruttore non solo aveva ammesso l'esistenza di un errore (si legge in una nota che "dall'esame delle osservazioni, compreso un sopralluogo sul posto, risulta in effetti che il differente trattamento sopra evidenziato può essere scarsamente motivato e può essere interpretato come un caso di disparità di trattamento tra cittadini"), ma ne aveva anche chiarito le cause, dovute alla circostanza che l'esame delle osservazioni si era svolto in due tempi e ciò aveva impedito di rilevare la coincidenza di localizzazione tra le osservazioni presentate, "...producendo due diverse interpretazioni in due diversi momenti".

La Crta nuovamente riunita per esaminare la questione ha confermato il proprio precedente parere negativo, insistendo sulla diversa localizzazione dei terreni oggetto di osservazione. Ciò che più stupisce è che il diniego appare del tutto carente di motivazione: non viene in alcun modo dato conto della ragione per la quale non si è ritenuto di poter accogliere i rilievi che avevano suggerito la procedura di riesame.

A questo punto, quando sono ormai scaduti – certo non solo per disattenzione del titolare dell'interesse ma anche per l'affidamento che egli aveva fatto su una soluzione non contenziosa del problema – i termini per presentare il ricorso al Tar, il proprietario si rivolge al Difensore civico.

Viene chiarito all'interessato che il nuovo quadro delle competenze in materia di pianificazione ed assetto del territorio e la definitività dell'atto per la scadenza dei termini di impugnazione non avrebbero comunque consentito alla Regione Toscana di modificare il contenuto dei provvedimenti assunti. Scopo dell'intervento avrebbe dovuto essere quello di trovare una sorta di riconoscimento morale dell'errore commesso – e comunque dichiarato – per smontare le resistenze dell'amministrazione

comunale al fine di ottenere finalmente la correzione della classificazione del terreno.

La Regione ha risposto alle richieste del Difensore civico ma lo ha fatto in maniera che non può essere considerata del tutto soddisfacente. Le articolate considerazioni espresse, senz'altro valide da un punto di vista tecnico e di formalità delle procedure, mancano di attenzione in punto di effettività e di tutela sostanziale dei diritti, attenzione che era stata auspicata e sollecitata dal Difensore civico.

È stato ben chiarito nella risposta della Regione quale possa essere il significato da attribuire ad un rapporto informativo interno; è stato fatto il punto sulle competenze e sulle procedure; è stato rimproverato all'interessato di non aver proposto in modo tempestivo ricorso al Tar. Nulla si dice invece sul vero oggetto del problema ossia su un atto che, nonostante tutte le spiegazioni date, appare incomprensibile in quanto non adeguatamente motivato.

All'interessato, così come al Difensore civico, sono stati dati solo riscontri formali e burocratici. Il problema, nonostante i tentativi di mediazione, è rimasto irrisolto ed in qualche modo è risultato svilito anche il ruolo del Difensore civico che non è riuscito ad ottenere, dalla Regione, le informazioni necessarie per far comprendere all'interessato i motivi della sua ragione o quelli del suo torto.

3.7.3 In materia di inquinamento dell'aria.

Numerose richieste sono state presentate per sollecitare l'adozione di provvedimenti diretti al contenimento del traffico veicolare, una delle principali cause di inquinamento e di danno alla salute e all'ambiente.

In particolare è stato chiesto se, analogamente a quanto già accaduto in relazione a cause intentate ai produttori di sigarette per danni imputabili al fumo, principale responsabile di tumore ai polmoni, la mancanza o la inadeguatezza di provvedimenti volti quanto meno a ridurre il traffico nei centri abitati, comporti responsabilità degli amministratori, con conseguente ammissibilità di richiesta in sede giudiziale di risarcimento dei danni per omissione di atti di ufficio nei casi in cui si verifichino gravi patologie riconducibili agli agenti inquinanti prodotti dal traffico urbano.

Viene chiesto in sostanza perché, stando così le cose, non si adottino provvedimenti più incisivi ed efficaci quali il potenziamento dei trasporti pubblici, la costruzione di parcheggi e soprattutto l'effettiva adozione di una zona pedonale che realmente sia inibita al traffico. Ormai da anni sono disponibili sul

mercato veicoli elettrici che non emettono sostanze inquinanti, ma davvero molto poco è stato fatto per favorirne la diffusione. Anche di questo ne viene chiesta la ragione.

Alcuni cittadini hanno poi lamentato la insufficienza delle piste ciclabili a disposizione, che determina pericolosità per la circolazione di chi usa la bicicletta e di certo non invoglia all'uso di essa, per cui anche in questo senso qualcosa in più certamente andrebbe fatta. Le misure finora adottate sono apparse ai più improvvisate ed insufficienti (come per esempio le targhe alterne, che hanno ridotto la circolazione soltanto del 10% circa), di fatto discriminatorie, inadeguate a risolvere il problema, dati gli assai scarsi risultati raggiunti.

I più irritati, non a torto, quegli automobilisti che, condizionati in passato da campagne di informazione che paventavano con la fine della benzina *rossa* l'impossibilità all'utilizzo della propria auto (informazione poi rivelatasi destituita di fondamento) e coscienti comunque di dover fornire un contributo anche economico personale alla causa ecologica, vedono oggi inibita la circolazione al proprio veicolo in regola in molti casi perfino con la normativa che entrerà in vigore nel 2006 e però costretti a tollerare la circolazione di veicoli vecchi di 15 o anche 20 anni e dunque inquinanti circa 40 volte di più, ma che in quanto veicoli adibiti a trasporto merci sembrano godere di una speciale immunità dettata dalla logica dei profitti e del commercio. Fuori di dubbio, non esiste una soluzione *comoda* al riguardo, ma al punto in cui siamo bisogna convenire che si è troppo spesso confidato nei soli eventi atmosferici sfavorevoli all'inquinamento per combattere lo stesso.

Per dare attuazione alla disposizione costituzionale posta a tutela della salute dei cittadini (art.32) e legittimare l'aspirazione ad un più accentuato decentramento amministrativo (per una migliore percezione e risoluzione dei problemi locali) occorrerà adottare, coerentemente alle dichiarazioni di principio, provvedimenti non più differibili, tesi a ridurre drasticamente la presenza di inquinanti nell'atmosfera. E ciò anche e non secondariamente in considerazione del fatto che molte città d'arte della Toscana sono anche luoghi la cui visitazione male si coniuga con i volumi del traffico attuale e meritano una regolamentazione del tutto peculiare e diversa da quella di ogni altra città.

I costi dell'inquinamento parlano di oltre 17.000 morti in Italia nel 2000 a causa delle emissioni di polveri sottili e di 2000 miliardi di euro in termini di ore di lavoro perse e ambiente distrutto. Nonostante questo sia noto, il panorama cittadino è degradato e sconfortante, dato che le polveri fini sospese (PM 10 e non solo) oramai si osservano ad occhio nudo, tanto è elevato il loro grado di concentrazione nell'aria. Non si può ulteriormente rinviare una risposta concreta ed efficace ad un problema che riguarda tutti in uguale misura ed in questo senso deve essere costante la

sollecitazione alle autorità competenti di provvedimenti a tutela della salute e dell'ambiente.

3.7.4 Inquinamento da esercizi commerciali

Uno dei problemi più volte portato all'attenzione del Difensore civico nel corso dell'anno 2001, soprattutto nel periodo estivo, è quello dei disagi e fastidi che alcuni cittadini lamentano a causa di impianti di condizionamento dell'aria installati presso alcuni esercizi commerciali.

Un caso emblematico in tal senso riguarda alcuni condomini che affermavano che un impianto di condizionamento installato presso un negozio posto al confine con l'edificio nel quale risiedevano (trattasi, nella specie, di una gelateria) espelleva un forte quantitativo di aria calda all'interno di un cortile dove si affacciavano le finestre della loro abitazione, provocando forte rumore, anche durante le ore notturne.

Nell'istanza all'Ufficio si faceva presente che, a seguito dell'esposto effettuato alla Asl competente dall'amministratore del condominio, era stata effettuata una prima ispezione da parte di alcuni tecnici, i quali, rilevato il notevole disagio che l'impianto causava, assicurarono che avrebbero effettuato un ulteriore intervento allo scopo di svolgere le necessarie misurazioni delle emissioni di calore e di rumore provenienti dall'impianto. Gli istanti affermavano che, tuttavia, trascorsi alcuni mesi, non era stata effettuata alcuna misurazione né si era giunti ad una soluzione del problema.

In questi casi, infatti, uno dei problemi principali che si pongono per il cittadino non è tanto quello di pervenire prima o poi ad una soluzione, quanto quello dei tempi veramente lunghi con i quali ciò può accadere: sia l'Ufficio igiene e sanità pubblica dell'Asl sia l'Arpat, che per l'Ufficio costituiscono i principali interlocutori per questo genere di questioni, sono infatti oberati da richieste di intervento. L'Asl è competente ai fini della verifica degli aspetti igienico-sanitari in relazione alla tutela della salute del cittadino, verifica che può compiere avvalendosi dei sopralluoghi dei vigili sanitari, mentre l'Arpat è competente per le misurazioni dell'inquinamento acustico ed atmosferico segnalate, cui provvede avvalendosi di tecnici, valutandone la conformità alla vigente normativa ambientale.

In particolare, con riferimento all'inquinamento acustico, è competente l'U.O. Fisica ambientale dell'Arpat: la normativa principale per il rumore è costituita dalla legge 447/1995 "Legge quadro sull'inquinamento acustico" e dal Dpcm. 14 novembre 1997 che prevede i limiti, mentre i metodi di misura sono contenuti nel Dpcm. 16 marzo 1998. I limiti esistenti fissano delle soglie

all'interno degli ambienti abitativi sotto le quali il rumore non è considerato disturbante, ovvero di 50dB misurati a finestre aperte o 35 dB a finestre chiuse nel periodo diurno (6-22) e di 40 dB o 25 dB rispettivamente a finestre aperte o chiuse in quello notturno (22-6).

Se tali soglie sono superate, si valuta di quanto il rumore immesso nel locale disturbato dalla sorgente innalza il rumore di fondo: se tale incremento è maggiore di 5 dB nel periodo diurno o di 3 dB nel periodo notturno, i limiti di immissione differenziali si ritengono superati. Inoltre, il Dpcm. 14 novembre 1997 prevede anche limiti per l'esterno la cui applicazione è differenziata nel caso in cui il Comune abbia o meno eseguito la suddivisione acustica del territorio.

Si rileva poi che, com'è accaduto nel caso in esame, quando si tratta di lamentele relative ad impianti ubicati nel territorio del Comune di Firenze, l'Ufficio non attiva soltanto l'Asl e l'Arpat al fine di svolgere gli accertamenti di rispettiva competenza, ma investe della questione anche il Difensore civico comunale, affinché si attivi nei confronti degli Uffici comunali competenti e della Polizia municipale.

Tornando all'esame del caso sottoposto all'Ufficio, l'Asl ha rilevato che, a seguito di un sopralluogo presso l'esercizio commerciale, è risultato che i titolari avevano inviato circa un anno prima una comunicazione nella quale dichiaravano di sospendere immediatamente l'uso dell'impianto di condizionamento che, evidentemente, persistendo le lamentele da parte dell'istante, risultava essere stato disatteso.

L'Arpat, invece, ha comunicato che il problema di inquinamento atmosferico dovuto all'immissione di aria calda all'interno del cortile non rientrava nella sua competenza in quanto non era disciplinato dalla vigente normativa ambientale, ma trovava risposta in uno specifico articolo del regolamento comunale edilizio. Con particolare riferimento al Comune di Firenze, infatti, l'art. 117.7 del regolamento stabilisce le distanze che devono essere rispettate nel caso di espulsione nei cortili di aria calda o viziata, proveniente da impianti di condizionamento o trattamento dell'aria.

In effetti, anche in un caso del tutto analogo a quello trattato, l'Ufficio igiene e sanità pubblica dell'Asl ha ritenuto che esso non rientrava nel proprio ambito di competenza in quanto si sarebbe trattato di controversia fra privati da risolvere giudizialmente innanzi all'Ufficio del Giudice di Pace, competente per materia ai sensi dell'art. 7 del cpc.

Al riguardo, tuttavia, l'Ufficio non può essere pienamente d'accordo con tale posizione, in quanto, pur rilevando che le questioni in esame presentano indubbiamente degli aspetti di carattere privatistico, è necessario che sia l'Asl che l'Arpat

accertino che dal funzionamento dei suddetti impianti di condizionamento non emergano possibili rischi per la salute o per l'ambiente. Alla luce di ciò, quindi, il Difensore civico, ha insistito affinché l'Ufficio igiene e sanità pubblica si attivasse, pur conscio del grande carico di lavoro del quale è investito.

Per quanto riguarda il problema del rumore, l'U.O. Fisica ambientale ha comunicato che avrebbe provveduto ad effettuare le misurazioni del rumore ma che, considerato l'ingente carico di lavoro, non era possibile provvedere in tempi brevi. L'Ufficio ha quindi sollecitato l'Arpat ad effettuare tali misurazioni pregandola di attivarsi nel successivo periodo estivo, durante il quale il problema lamentato si manifesta in modo più evidente.

Con riferimento al rispetto del regolamento comunale edilizio, invece, è stato nuovamente richiesto l'intervento del Difensore civico comunale.

3.7.5 Il problema dei parcheggi

Un diffuso malumore si è accentuato a causa del problema - cronico anch'esso, in quanto mai adeguatamente affrontato - relativo alla carenza di parcheggi.

Di riflesso, ciò determina una crescente difficoltà per i pedoni che hanno visto progressivamente ridursi lo spazio a disposizione sui marciapiedi, dove transitano biciclette e ciclomotori e dove perfino sostano automobilisti esasperati dalla infruttuosa ricerca di un parcheggio.

In questo senso molte le proteste di cittadini che lamentano di non potere camminare in sicurezza nemmeno sui marciapiedi. A questo proposito è da dire che una più frequente attività di vigilanza e controllo a nulla gioverebbe perché all'automobilista non è data in pratica alternativa alla *sosta selvaggia*.

Per esemplificare la dimensione del problema è sufficiente riferirsi ad un caso recente veramente emblematico, che vede un Comune in difficoltà nella individuazione dello spazio da riservare alla sosta auto per invalidi muniti di apposito contrassegno. In tal caso, una vigilanza maggiore ed anche una più intensa attività di repressione consentirebbe la riduzione di questo fenomeno.

Molti cittadini si sono poi rivolti a quest'Ufficio per lamentare situazioni che determinano disagio e potenziale pericolo per la sicurezza, quali la scarsa larghezza dei marciapiedi, e in più di un caso, la assoluta mancanza di essi in tratti dove peraltro la densità del traffico è altissima e quindi l'incolumità fisica è messa a repentaglio, in special modo per quanto riguarda anziani e portatori di *handicap*.

Non può dunque non rilevarsi con rammarico che sempre di più i diritti dei pedoni sono condizionati e compressi (e in definitiva,

negati) da situazioni di fatto che in pratica ne mortificano la dignità, sacrificata alle *superiori* ragioni del traffico. Viceversa, oggi più che mai è doveroso dare maggiore considerazione ai pedoni, al fine di salvaguardarne l'incolumità fisica e minimizzare il disagio.

3.7.6 Inquinamento elettromagnetico

Numerose le segnalazioni relative alla localizzazione degli impianti di telefonia cellulare e degli elettrodotti, con richiesta di verifica sia del rispetto dei parametri di compatibilità ambientale che dei valori massimi di esposizione ai campi magnetici.

Particolarmente attuale appare la questione connessa alle autorizzazioni per l'installazione di nuove stazioni radio base per telefonia cellulare. È un fenomeno che interessa l'intero territorio e che ovunque determina proteste ed azioni popolari dirette ad ottenere una diversa localizzazione delle stazioni.

Escluse scelte radicali (è chiaro che ogni utilità ha un corrispondente costo, e non pare di poter sostenere che la maggioranza della popolazione sia favorevole all'abolizione delle strutture per la radio e telecomunicazione), si tratta di operare un bilanciamento tra gli interessi connessi all'erogazione del servizio e le esigenze di tutela della salute pubblica e di rispetto del territorio e dell'ambiente. Bilanciamento possibile con il buon senso e prestando la dovuta attenzione al lavoro, spesso capillare, delle organizzazioni di categoria che segnalano le situazioni di maggior disagio per le popolazioni.

I rilevanti interessi economici e gli importanti investimenti che sono effettuati per la realizzazione delle strutture costituiscono sovente un elemento di complicazione e di irrigidimento del confronto. A ciò si aggiunga che l'applicazione dei nuovi vincoli posti dalla Regione Toscana (0.5 voltmetro) è considerata da più parti tecnicamente inidonea a consentire il funzionamento delle strutture di trasmissione e che dunque rischia di prevalere il regime transitorio (3 voltmetro) previsto per i primi tre anni.

In molti casi il problema della localizzazione delle stazioni radio base finisce per essere un problema di scelte politiche: quasi ovunque le verifiche effettuate hanno confermato la regolarità degli atti autorizzativi e dei nulla osta ambientali, il rispetto delle distanze dalle abitazioni, la conformità ai valori di esposizioni consentiti dalle norme. E' chiaro che quando una struttura è realizzata nel rispetto dei vincoli di legge, diventa difficile ottenere modifiche sostanziali della situazione, soprattutto in conseguenza degli ingenti oneri che è necessario affrontare, ad esempio, per spostare un traliccio da una zona ad un'altra.

In qualche caso si è posto il problema di verificare, pur in presenza di un iter apparentemente regolare del procedimento di

autorizzazione, se la zona nella quale era ubicato l'impianto potesse essere definita "area sensibile" e se, pertanto, in sede di rilascio da parte dell'Arpat del parere successivo al collaudo fossero applicabili i limiti previsti dalla delibera emanata dal Consiglio regionale della Toscana in attuazione dell'art. 4, comma 1, della Lr. n. 54/2000. In tali norme vengono dettati i criteri generali per la localizzazione degli impianti e l'identificazione delle c.d. "aree sensibili", ossia delle aree per le quali le Amministrazioni competenti possono prescrivere localizzazioni alternative degli impianti in considerazione della particolare densità abitativa, di infrastrutture e/o servizi, nonché dello specifico interesse storico-architettonico e paesaggistico-ambientale.

È stato così possibile accertare che tale delibera non trova applicazione in sede di rilascio del parere successivo al collaudo dell'impianto, avendo ad oggetto soltanto il rispetto delle prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione.

Nel corso dell'esame di una delle pratiche si è posto anche un problema di interpretazione delle disposizioni contenute nella legge regionale 6 aprile 2000, n. 54 e nel Dm. 381/1998. Un'amministrazione comunale ha rilevato la pratica impossibilità di attivare efficaci azioni di risanamento in mancanza del regolamento previsto dall'art. 4, secondo comma, della legge regionale citata.

Nel regolamento dovrebbero essere dettagliatamente indicati "i criteri tecnici per l'attuazione delle azioni di risanamento... anche con riferimento ai tempi ed alle modalità di effettuazione delle stesse azioni da parte dei titolari degli impianti". La mancanza di termini certi impedisce di configurare ritardi od omissioni da parte degli enti competenti, e pregiudica anche la possibilità di intervenire per assicurare l'effettuazione degli interventi. In merito è stato posto anche un quesito alla Regione Toscana.

Con riferimento alle segnalazioni di inquinamento elettromagnetico derivanti dalla vicinanza di elettrodotti, un caso che merita di essere citato è quello di alcuni cittadini residenti in prossimità di una linea ad alta tensione (380 kV) i quali lamentavano di essere affetti da alcuni disturbi di salute a causa di tale vicinanza.

L'Arpat, anche dietro sollecitazione dell'Ufficio, ha effettuato le opportune misurazioni di campo elettromagnetico e di distanza della linea dall'abitazione al fine di accertare il rispetto delle prescrizioni dettate dal Dpcm. 23 aprile 1992 che fissa i limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico (in proposito si ricorda ancora una volta che i limiti più restrittivi previsti dalla Legge-quadro n. 36/2001 sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, pur essendo in vigore, non saranno operativi sino all'emanazione del regolamento di cui all'art. 5).

La relazione ha confermato che sia i valori concernenti le misure dei campi magnetici sia la distanza dell'abitazione dalla linea erano inferiori rispetto a quanto prescritto nel suddetto Dpcm. In seguito, l'Enel ha presentato al Dipartimento delle politiche territoriali ed ambientali della Regione Toscana un progetto di risanamento dell'area che ha ottenuto il parere positivo dell'Arpat.

3.7.7 La rete delle grandi infrastrutture

Sono state presentate istanze per la bonifica acustica dei tratti autostradali e ferroviari ove forte è l'inquinamento acustico ed atmosferico per emissioni dei prodotti di combustione dei mezzi.

Per le segnalazioni relative all'inquinamento acustico proveniente dal rumore del traffico su tratti stradali urbani e ferroviari di interesse comunale, le pratiche sono state curate con la collaborazione del Difensore civico comunale competente per territorio.

È stata presentata più di una segnalazione relativa ad un tratto della rete ferroviaria che attraversa il territorio di Firenze, con problemi relativi non solo al transito dei treni e al conseguente rumore, ma anche all'attività di riscaldamento delle macchine motrici che produce un forte inquinamento ambientale, oltre che acustico.

Con riferimento al rumore provocato dal traffico autostradale, si segnala che nella maggior parte dei casi sono pervenute richieste d'intervento nei confronti dell'Anas al fine sollecitare l'adozione di accorgimenti, quali l'apposizione di pannelli fonoassorbenti, per ridurre l'inquinamento acustico.

Alle opere di bonifica acustica si applica il decreto del Ministero per la tutela dell'ambiente del 29.11.2000, entrato in vigore il 5.2.2001, in base al quale è fatto obbligo agli Enti proprietari delle strade di individuare, nei primi diciotto mesi di applicazione della norma, le aree dove sia stimato o rilevato il superamento dei limiti previsti e quindi di redigere un piano di risanamento da presentare ai Comuni ed alla Regione, da attuare nell'arco di quindici anni.

Purtroppo a fronte delle previsioni di legge, nella realtà si verificano spesso ritardi, anche di anni, che impongono l'opportunità di intervenire per l'adozione di misure di salvaguardia provvisorie, in attesa dell'attuazione delle disposizioni della legge e dell'approvazione dei piani di risanamento. In altri casi viene dato atto che gli interventi previsti nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale ed inerenti la realizzazione di barriere antirumore, dune in terra, gallerie artificiali, pannelli fonoassorbenti per la mitigazione del rumore, pur se programmati, non saranno realizzati in tempi brevi.

Rimane dunque la problematicità connessa al fatto che gli interventi avvengono in tempi non compatibili con le esigenze,

reali ed urgenti, delle persone che vivono nelle immediate vicinanze delle infrastrutture. E se, per un verso, appaiono comprensibili le motivazioni addotte dall'ente competente a giustificazione del ritardo, per altro verso si lamenta la mancanza di concreti strumenti per assicurare la tempestività degli adempimenti.

3.7.8 Rifiuti solidi urbani

Le richieste di assistenza sono relative sia a problemi di inquinamento provenienti da impianti di smaltimento di rifiuti, sia a casi più lievi, ma altrettanto importanti per i cittadini dal punto di vista dell'igiene e della salubrità dell'ambiente, come le disfunzioni nell'attività di raccolta di rifiuti solidi urbani, che spesso rappresentano questioni da risolvere con urgenza.

In un caso sottoposto all'attenzione dell'Ufficio, e concluso con successo, alcuni cittadini hanno segnalato un problema relativo allo svolgimento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani. Nella specie, la società appaltatrice del servizio per conto del Comune aveva improvvisamente interrotto la raccolta dei rifiuti e la pulizia del Chiostro sul quale si affacciavano le loro abitazioni asserendo che, da indagini svolte presso gli uffici comunali, esso risultava di proprietà di un Ente Ecclesiastico e richiedendo, per la continuazione del servizio, un'apposita richiesta scritta ed uno specifico pagamento.

Essendo l'interruzione del servizio avvenuta durante il periodo estivo, la situazione igienico-sanitaria del Chiostro era notevolmente degradata ed i cittadini residenti si erano trovati costretti a provvedere personalmente al conferimento dei rifiuti in una zona distante rispetto alla loro abitazione.

Considerata la necessità di risolvere il problema con urgenza e di individuare il soggetto competente a svolgere il servizio, il Difensore civico anzitutto si è attivato presso il Sindaco per avere informazioni sulla proprietà dell'area e sull'eventuale esistenza di un accordo fra i Comune e l'Ente Ecclesiastico nel caso in cui il Chiostro fosse effettivamente di proprietà di quest'ultimo. Essendo risultato che, in effetti, il Chiostro era stato depennato dall'elenco delle vie e piazze comunali dal 1980 e ne era stata riconosciuta la piena appartenenza al Capitolo ecclesiastico, è risultato che non era stata instaurata alcuna forma di accordo in merito allo svolgimento del servizio in questione. Pertanto, il Difensore civico ha deciso che l'unica via per risolvere amichevolmente il problema senza alcun ulteriore aggravio per i cittadini, fosse quella di intraprendere un'attività di mediazione fra tutti i soggetti, pubblici e privati coinvolti.

A tal fine, la soluzione che è parsa più veloce e pratica è stata quella di apportare una specifica deroga al divieto di accesso per i mezzi del servizio di igiene urbana. Tale soluzione potrà apparire logica e scontata ma la difficoltà del caso è stata quella di mettere tutti d'accordo in un lasso di tempo ragionevolmente breve affinché i cittadini continuassero ad essere destinatari di un servizio essenziale.

3.7.9 Multe elevate per mezzo di autovelox

Molti i cittadini che hanno lamentato di avere ricevuto una multa per eccesso di velocità, rilevata con apparecchiatura autovelox. Nella quasi totalità dei casi si critica la circostanza che non vi sia stata contestazione immediata della infrazione. Ormai costante è la giurisprudenza in merito. Numerose sentenze infatti dispongono la nullità del verbale della Polizia municipale a causa proprio della mancata contestazione immediata della sanzione. E' cioè venuto consolidandosi il principio per cui la mancata contestazione immediata non può essere giustificata da un disservizio della pubblica amministrazione. Nessuna esimente, infatti, va riconosciuta alle difficoltà di organizzare un servizio con doppia pattuglia nei casi in cui l'apparecchio consenta la rilevazione dell'infrazione prima che il veicolo sopraggiunga.

La contestazione immediata può agevolmente essere eseguita organizzando il servizio in modo più efficiente: in particolare è sufficiente che uno dei due vigili si posizioni accanto all'apparecchio autovelox mentre l'altro, distanziato di alcune decine di metri e avvertito mediante ricetrasmittente dell'autoveicolo che ha commesso l'infrazione è perfettamente in grado di fermare l'autoveicolo stesso.

La contestazione immediata ha un rilievo essenziale per la correttezza del procedimento sanzionatorio, per cui non può essere omessa ogni qualvolta sia possibile, con la conseguenza che la detta omissione costituisce una violazione di legge che rende illegittimi i successivi eventuali atti del procedimento amministrativo.

E' quindi auspicabile che tali valutazioni non siano rimesse di volta in volta agli agenti. L'obbligo di contestazione immediata, infatti, è imposto dall'art. 200 del Codice attuale solo quando è possibile fermare i trasgressori, un'affermazione vaga che non viene neppure chiarita dal Regolamento di esecuzione (art.384) che si limita a fare alcuni esempi non esaustivi.

3.7.10 Servizi di soccorso autostradale

E' stata lamentata da alcuni utenti l'inadeguatezza del soccorso stradale offerto dalla Società Autostrade s.p.a. sul tratto Firenze-Mare (A11), viene osservato che agli utenti non è dato sapere preventivamente il costo dell'intervento. Inoltre le colonnine di soccorso esistenti sono prive di microfono e dotate unicamente di un pulsante per la richiesta di soccorso, diversamente da quanto è contenuto nella direttiva del Ministero dei Lavori pubblici n. 4956/26 del 24/5/1999 (modificazione della direttiva 14/5/1998), la quale dispone che "... sull'intera rete devono essere installate e tenute in perfetta efficienza colonnine SOS di tipo fonico bicanale...in quanto ciò consente agli utenti di descrivere le cause della richiesta di intervento. Ciò è essenziale per l'individuazione da parte della centrale operativa dell'intervento più efficace e idoneo".

Pertanto, le colonnine SOS attualmente in funzione risultano non conformi a quanto prescritto dalla disposizione richiamata. Il Difensore civico è intervenuto segnalando l'opportunità di provvedere a questo adeguamento, anche nella considerazione che sono attivi già da tempo servizi tecnologicamente evoluti (Telepass e Viacard), venendo così incontri a molti disagi e inconvenienti che gli interessati incontrano nella fruizione del servizio.

3.7.11 Consorzi di bonifica

Molti cittadini si sono rivolti al Difensore civico per ottenere chiarimenti ed essere confortati da pareri relativi alla legittimità dell'invio di cartelle esattoriali da parte dei Consorzi di bonifica presenti sul territorio della nostra regione. La Lr. 34/94 ha fatto sì che tali Consorzi abbiano ampliato la propria estensione territoriale allargando il raggio d'azione a zone anche non agricole, contrariamente a quanto accadeva in passato. Infatti, precedentemente alla emanazione della norma predetta, veniva sostanzialmente applicato un criterio di beneficio diretto, mentre la legge attuale applica il principio del beneficio indiretto (presunto) per tutti i cittadini, i quali dunque, senza distinzione, sono tenuti a pagare le bollette inviate dal Consorzio. Non c'è dubbio alcuno sulla doverosità di tale pagamento.

Peraltro, è percezione diffusa che vi sia assenza di collegamento tra l'opera svolta (altrove) dai Consorzi rispetto alle zone in cui sono allocati gli immobili ai cui proprietari è richiesto il pagamento. Anche a questo proposito va ribadita la incompletezza delle comunicazioni agli utenti che, per ottenere informazioni e/o chiarimenti in merito a quanto loro pervenuto, hanno come punto di riferimento i numeri di telefono indicati sui bollettini che

risultano però essere perennemente occupati, senza la possibilità per l'utente di far capo ad un responsabile del procedimento.

Un ulteriore problema riscontrato relativamente ai Consorzi di bonifica concerne la fatturazione di pagamenti sulla base delle risultanze catastali non aggiornate. Pur se legittimo appare l'invio della cartella al presunto titolare dell'immobile assoggettato all'onere di contribuzione, senz'altro meno comprensibile è la perseveranza di alcuni Consorzi nel non voler prendere in considerazione le prove documentali fornite dall'interessato per dimostrare che, per gli anni di imposta considerati, era già venuta meno la titolarità del bene per il quale il contributo viene richiesto. È accaduto che un Consorzio di bonifica negasse evidenza ad atti che dimostravano senza possibilità di dubbi che il bene era stato ceduto diversi anni prima di quelli oggetto di imposizione. L'intervento del Difensore civico ha, in questo caso, avuto effetti solo parziali, non riuscendo ad ottenere la totale eliminazione delle cartelle di pagamento.

3.7.12 Le strade vicinali

Ancora oggi vi sono difficoltà non indifferenti nella individuazione e distinzione tra strade vicinali private e strade vicinali di uso pubblico, nonostante che dottrina e giurisprudenza abbiano sempre dedicato grande attenzione all'istituto in questione. La classificazione di una strada come vicinale pubblica anziché vicinale privata è di importanza notevole in considerazione delle conseguenze e degli effetti giuridici che possono derivare, comportando - all'atto pratico - un intervento rilevante dei Comuni sulla manutenzione e gestione di essa, dal momento che per le vie vicinali pubbliche il Comune ha l'obbligo di concorrere nelle spese di manutenzione, sistemazione e ricostruzione, essendo tale concorso meramente facoltativo per le vie vicinali private e limitato ad 1/5 della spesa.

I dubbi e i contrasti, anche aspri, sorgono in virtù del fatto che la vicinalità di una strada può dimostrarsi con ogni mezzo di prova, senza che occorra necessariamente un atto scritto. Neppure l'inclusione nell'elenco delle strade vicinali del Comune viene considerata una prova decisiva della sua natura vicinale, potendosi considerare solo un indizio che ammette la prova contraria, come ad esempio, il transito *ab immemorabile* da parte della collettività.

Da qui la difficoltà evidenziata, perché se da un lato per la dimostrazione della vicinalità della strada è sufficiente il concorso di alcuni elementi, dall'altro, ammettendosi la prova contraria, viene determinandosi estrema incertezza nella individuazione del carattere pubblico o privato della strada medesima. Ciò accade anche, e soprattutto perché, mentre gli elenchi delle strade

ordinarie hanno carattere obbligatorio, gli elenchi delle strade vicinali hanno soltanto valore di atti interni all'amministrazione e non sono obbligatori

D'altra parte, le norme di legge che disciplinano la compilazione dell'elenco delle strade vicinali sono vaghe e indeterminate rispetto a quelle relative alla formazione dell'elenco delle altre strade. In pratica, l'atto di declassificazione con cui un Comune delibera la cancellazione dall'elenco delle strade comunali iscrivendola fra quelle vicinali probabilmente è l'unico elemento di sicura prova della vicinalità di una strada.

Nei casi di cui siamo venuti a conoscenza, si è dubitato da parte degli utenti della corretta ed imparziale individuazione della natura delle strade da parte della pubblica amministrazione. Come larga parte della più autorevole dottrina sostiene, sarebbe dunque quanto mai opportuno rendere obbligatoria la compilazione di elenchi di strade vicinali pubbliche per eliminare l'incertezza evidenziata ed evitare così di alimentare il contenzioso sulla classificazione di esse.

3.8 Attività commissariale

Gli ultimi mesi del 2001 hanno visto, per quanto concerne la Regione Toscana, l'adozione di una nuova legge di disciplina dei *Commissari ad acta* (Lr. 53/2001) e del relativo regolamento di attuazione, ma soprattutto hanno visto l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, e la conseguente abolizione dell'art. 130 della Costituzione.

La riforma del Titolo V, in effetti, non ha determinato solo una diversa articolazione del potere legislativo tra lo Stato e le Regioni, ma ha prodotto anche importanti cambiamenti in materia di controllo sugli atti degli Enti locali. La Regione Toscana, giocando d'anticipo anche rispetto alle elaborazioni della dottrina, ha approvato nei primi giorni di quest'anno una legge (Lr. 2/02) con la quale ha disposto la soppressione del Comitato regionale di Controllo e dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli Enti locali e dei consorzi costituiti tra Enti locali ed ha contestualmente attribuito al Difensore civico regionale i poteri sostitutivi già di competenza del Co.re.co. in tema di bilanci di previsione e di dissesto degli Enti locali.

La relazione annuale è l'occasione per fare il punto sullo stato della materia, per esaminare nel dettaglio le modifiche che sono intervenute, per esprimere alcune prime valutazioni, nonché per avanzare delle proposte che tengano conto dell'impatto della riforma in riferimento ai problemi concreti che sono stati riscontrati.

In primo luogo si darà conto della modifica costituzionale (per la parte relativa ai controlli) ed ai problemi sorti a seguito dell'approvazione della legge regionale, con uno sguardo al dibattito ancora vivo intorno al significato ed alla portata da attribuire alle modifiche intervenute sul Titolo V della costituzione.

Si passeranno poi in rassegna le disposizioni della nuova legge regionale e del regolamento di attuazione per scoprirne le novità e le conseguenze in termini pratici sul lavoro dell'Ufficio.

Infine si farà il quadro delle istanze pervenute nel corso del 2001 e delle azioni attivate. Il confronto con le relazioni degli anni precedenti aiuterà, sia attraverso i numeri che attraverso le riflessioni che ne derivano, a tracciare delle conclusioni.

3.8.1 Controllo sostitutivo e assetti costituzionali

La riforma costituzionale ha portato con sè l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ossia di quella norma che attribuiva ad un organo della Regione il potere di esercitare il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali. Quale significato attribuire alla riforma? Quello di un'automatica abrogazione di ogni forma di controllo ovvero quello, più prudente, di ritenere venuta meno la mera copertura costituzionale del controllo e non anche l'esistenza degli organi e delle norme che disciplinano le forme del controllo.

Il dubbio –presente anche nella migliore dottrina costituzionale– è stato brillantemente risolto dalla Regione Toscana che, anticipando anche il legislatore statale, ha disposto con legge la soppressione del Comitato regionale di Controllo e l'abolizione dei controlli preventivi di legittimità. In ordine a ciò si pongono due riflessioni.

La prima riguarda l'attribuzione al Difensore civico di tutta una serie di competenze prima attribuite al Comitato regionale di Controllo, quasi naturale conclusione di un percorso già iniziato dal legislatore nazionale nel 1997. Con la seconda delle leggi Bassanini era stato affidato al Difensore civico di Comuni e Province (e quindi anche a quello regionale per le amministrazioni convenzionate) il controllo di legittimità su alcuni atti degli Enti locali.

La specificità delle materie e la formalità delle procedure, estranee alle logiche di azione della difesa civica, hanno condizionato l'efficacia di questa norma che in effetti non ha trovato nella pratica troppe occasioni di applicazione. Ora, ancora una volta, si individua nel Difensore civico il naturale "successore" del Co.re.co. nello svolgimento di attività di controllo. Decisione che se per un verso riconosce e valorizza la capacità di azione dell'Ufficio, facendone un punto di riferimento –autonomo e imparziale– per il controllo sull'efficienza della pubblica

amministrazione, per altro verso determina un considerevole aumento degli adempimenti che fanno capo al difensore civico.

La seconda riflessione concerne la problematicità dell'applicazione di una legge che, poco dopo essere entrata in vigore, è stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte Costituzionale. Solo dopo aver conosciuto le decisioni della Corte sarà possibile esprime considerazioni precise in merito. Per il momento si tratta di stabilire se, ed in che misura, alla legge regionale deve essere data applicazione. In questo senso l'orientamento assunto, in conformità alle valutazioni espresse dalla Presidenza della Regione Toscana, è stato nel senso di seguire le indicazioni della legge regionale e porre in essere gli adempimenti da essa previsti.

Il problema non è solo teorico ma, al contrario, soprattutto pratico. La legge è entrata in vigore nei primi giorni del mese di gennaio e si è imposta immediatamente la necessità di predisporre il sistema di controllo e verifica su tutte le amministrazioni locali toscane e sui loro consorzi per accertare il rispetto dei termini previsti dalla legge per l'approvazione del bilancio di previsione.

Qualche problema è sorto a seguito del provvedimento con il quale il Governo ha attribuito ai Prefetti il medesimo potere di controllo relativamente all'approvazione dei bilanci di previsione. Problema che è stato possibile superare in virtù della collaborazione prestata dagli amministratori locali i quali non hanno opposto obiezioni a riconoscere come loro interlocutore il difensore civico. È chiaro, in ogni modo, che si tratta di una questione che troverà definitiva soluzione solo con la pronuncia della Corte.

Al momento è già possibile fornire un dato conclusivo ed importante: alla scadenza del termine previsto dalla legge (e due volte prorogato) tutte le amministrazioni locali toscane hanno approvato il bilancio di previsione e non è stato necessario intervenire in via sostitutiva. Gli atti di diffida ad adempiere hanno trovato puntuale risposta, salvo pochi casi nei quali, comunque, l'approvazione del bilancio è intervenuta immediatamente dopo la scadenza del termine.

In fase di prima applicazione della legge si è posto il problema di delimitare l'ambito del controllo in quanto al difensore civico sono state trasferite le sole competenze in merito di controllo sostitutivo e non anche quelle relative al controllo di legittimità sugli atti che, come detto, sono da considerarsi del tutto abolite. In effetti, le disposizioni contenute nella Lr. 2/02 devono essere lette ed interpretate nell'ambito del complesso delle norme che attribuiscono al difensore civico il potere di nominare un *Commissario ad acta*, e che sempre si riferiscono alle sole amministrazioni locali. Ed è un ambito non del tutto coincidente con quello che era proprio del *Co.re.co.*, sia in relazione alla

individuazione dei soggetti sui quali esercitare il controllo sia, ovviamente, sugli atti sui quali lo stesso controllo viene esercitato.

Un'ultima considerazione. L'Ufficio riceve comunicazione dell'avvenuta approvazione del bilancio di previsione, ma non ha il potere, né la possibilità di sindacare nel merito i contenuti del conto medesimo. Si tratta di una scelta assolutamente consapevole del legislatore sulla quale non si ritiene di dover esprimere considerazioni, ma rimane qualche perplessità connessa al fatto che, in mancanza di riflessioni sul merito degli atti, sarà difficile dare effettività alle ulteriori disposizioni di legge che prevedono un intervento del difensore civico anche in presenza di situazioni di dissesto finanziario dell'ente locale.

La procedura, in caso di nomina del *Commissario ad acta*, è piuttosto complessa e merita qualche parola di approfondimento. L'intervento in sostituzione è previsto non solo in caso di omissioni relative all'approvazione del bilancio preventivo, del rendiconto (questo già avveniva in base alle previsioni della L. 127/97) e degli ulteriori atti obbligatori la cui mancata adozione è considerata equivalente alla non approvazione del bilancio preventivo, ma anche relativamente ai provvedimenti di accertamento dello stato di dissesto e dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali. È un campo di azione piuttosto vasto, soprattutto in relazione a queste ultime ipotesi nelle quali si potrebbe porre la necessità di attivare forme di consulenza tecnica per la valutazione dei profili di ordine finanziario.

La lettura comparata dei primi due commi dell'art. 4 della legge 2/02 – l'uno relativo alla diffida, l'altro al termine entro il quale l'ente deve rispondere – porta a concludere nel senso che l'intervento del difensore civico è spostato ad un momento successivo a quello previsto per l'adozione dell'atto. In effetti l'ente deve dare comunicazione dell'avvenuta approvazione dell'atto entro dieci giorni dalla scadenza del termine prescritto dalla legge (ed in questo caso il riferimento è alla legge dello Stato) e solo dopo, si ritiene, il difensore civico dovrà inviare la diffida ad adempiere. La previsione di un atto di diffida, finalmente obbligatoria in ogni caso di intervento sostitutivo, è probabile che consentirà nella quasi totalità dei casi di evitare la nomina del *Commissario*.

La procedura sostitutiva è articolata in due fasi distinte: la prima relativa alla predisposizione dello schema di bilancio da parte della Giunta e la seconda relativa all'approvazione da parte del Consiglio. È significativo il fatto che, nel primo caso, il termine disposto dal difensore civico deve essere non inferiore a trenta giorni, mentre nel secondo non superiore a venti, così come la previsione che la diffida in caso di mancata predisposizione dello schema di bilancio deve essere notificata ai singoli componenti dell'organo.

Per quanto concerne la procedura di accertamento dello stato di dissesto, l'intervento sostitutivo è finalizzato in un primo tempo a verificarne la sussistenza e quindi ad assicurare che l'assemblea deliberi in merito ad esso.

3.8.2 La legge regionale di riforma

La nuova legge regionale sui *Commissari* nominati dalla Regione affronta, e in buona parte risolve, molti dei problemi che si erano posti nell'esercizio delle competenze e che erano stati anche oggetto di segnalazione nelle precedenti relazioni annuali Di particolare interesse, per quanto concerne il lavoro del Difensore civico, risultano essere la disciplina della diffida ad adempiere, la specificazione degli elementi di fatto e di diritto che devono essere contenuti nel decreto di nomina del *Commissario*, gli effetti del provvedimento di nomina e, soprattutto, le nuove disposizioni per le procedure di pagamento dei *Commissari* al termine del mandato.

È stato sancito in via generale il principio in base al quale la nomina è sempre preceduta da diffida ad adempiere entro congruo termine, nonché l'ulteriore specificazione che la diffida deve essere fatta dall'organo competente alla nomina del *Commissario*. Si tratta di una previsione opportuna la cui mancanza aveva creato difficoltà, soprattutto per la gestione delle istanze di cui alla Lr. 52/99 in materia di concessioni ed autorizzazioni edilizie. In tale ultima disposizione è, in effetti, previsto un meccanismo automatico di esame e di nomina del *Commissario*, che deve avvenire entro 15 giorni dal ricevimento dell'istanza da parte dell'Ufficio di difesa civica.

A fronte di ciò è stato sin dal primo momento rilevato come il riconoscimento in capo al Difensore civico di un potere sostitutivo, per essere realmente efficace, non possa che essere pensato in riferimento alle più tipiche funzioni dell'Istituto, ossia al ruolo di mediazione e conciliazione dei conflitti che ne rappresenta il valore differenziale. Imporre formalismi eccessivi al Difensore civico significa privarlo di una delle armi più potenti di cui dispone, la capacità di ravvicinare – attraverso sistemi informali e diretti – le parti in conflitto.

L'esperienza ha dimostrato come in molti casi (e sono la maggioranza) l'azione è più efficace se non automaticamente e meramente repressiva e che la mera possibilità di un intervento in sostituzione costituisce stimolo sufficiente per convincere l'amministrazione a porre in essere gli atti per i quali si contesta l'omissione.

Il termine a diffida realizza contemporaneamente due obiettivi: per un verso consente all'ente inadempiente uno spazio di riflessione e di valutazione delle conseguenze, non solo di ordine

economico, che possono seguire alla nomina del *Commissario*; per altro verso permette al difensore civico di svolgere un'azione di mediazione del conflitto e di acquisire conoscenza anche delle osservazioni dell'amministrazione.

L'automaticità della nomina, in effetti, è prevista in relazione alla mancanza di discrezionalità nell'adozione degli atti, al fatto che in tutti i casi considerati esiste un termine certo ed inderogabile entro il quale concludere il procedimento. Purtroppo la gestione amministrativa non è sempre riconducibile ai formalismi delle norme e talvolta esistono anche valide ragioni che giustificano un ritardo o un'omissione. Concedere la possibilità di esaminare le motivazioni della mancata conclusione del procedimento permette, talvolta, di evitare un provvedimento di diniego.

La specificazione che alla diffida provvede l'organo competente alla nomina del *Commissario* elimina un ulteriore elemento di problematicità, sancendo in via generale che ogni iniziativa, autonoma e precedente, assunta dal soggetto interessato all'adozione del provvedimento non rappresenta atto di diffida utile a far decorrere un termine per la nomina del *Commissario*, rimanendo essa nella libera determinazione del difensore civico.

La nuova legge di disciplina dei *Commissari* ha altresì chiarito il contenuto obbligatorio degli atti di nomina e gli effetti che dalla nomina derivano per l'ente sostituito. Di particolare rilievo è la disposizione in base alla quale le funzioni esercitate, gli atti e le attività posti in essere dal *Commissario* sono direttamente e soggettivamente imputati agli enti sostituiti.

Si tratta di una precisazione importante per gli effetti che produce in ordine all'eventuale impugnazione degli atti del *Commissario*. Escluso ogni dubbio sugli effetti giuridici in capo all'ente sostituito degli atti posti in essere dal *Commissario* (imputazione degli effetti dell'attività; spese per gestione sostitutiva), la questione si pone in relazione alla definizione del rapporto – organico od interorganico – che intercorre tra l'ente sostituito ed il *Commissario*: dalla soluzione che si sceglie dipendono conseguenze sia per quanto concerne l'attribuzione delle eventuali responsabilità per le azioni del *Commissario*, sia per ciò che riguarda il regime di impugnazione degli atti.

Proprio in merito a tale ultimo profilo, l'imputazione soggettiva degli atti all'Ente sostituito muta il quadro di riferimento che, sino ad ora, era apparso valido. L'ente sostituito mantiene dunque il potere di annullamento o revoca in autotutela sui provvedimenti posti in essere dal Commissario, senza necessità di proporre ricorso in sede giurisdizionale.

Non è questa la sede per discutere sulla natura organica o interorganica del rapporto tra *Commissario ad acta* ed ente sostituito. Solo si ritiene di poter far cenno alle conseguenze che si producono allorché si concede all'ente che era rimasto inerte la possibilità di annullare i provvedimenti adottati dal *Commissario*.

Pur se non vengono del tutto a mancare le garanzie di trasparenza del procedimento amministrativo – per annullare, revocare o modificare un atto in autotutela è pur sempre necessario dar conto dell'interesse pubblico attuale alla base della determinazione – certo si indebolisce l'azione del Difensore civico in quanto l'intervento in sostituzione rischia di perdere gli effetti suoi propri.

Non sempre il provvedimento del *Commissario* va nel senso auspicato da chi ha presentato l'istanza, in quanto ad esso si chiede solo di superare il comportamento inerte dell'amministrazione e porre in essere gli atti omessi. È tuttavia frequente assistere a ritardi determinati non da meri problemi organizzativi, ma piuttosto da pregiudiziali in ordine al rilascio del provvedimento richiesto.

In questa situazione, in caso di esercizio dell'autotutela da parte dell'ente sostituito nei riguardi del provvedimento del *Commissario*, rimarrebbe pur sempre la facoltà di proporre ricorso in sede giurisdizionale, ma certo si finirebbe per pregiudicare l'effettività della tutela prestata dal difensore civico.

Ancora meno realistica è poi l'ipotesi per la quale, eliminato l'atto in autotutela ed in mancanza di diverse determinazioni dell'amministrazione procedente, si ricadrebbe nella precedente situazione di omissione e dunque vi sarebbe nuovamente la possibilità di nominare un *Commissario ad acta* secondo un percorso circolare che non giova a nessuna delle parti.

Siamo di fronte, è chiaro, ad una situazione in evoluzione per la quale prima di esprimere giudizi definitivi sarà opportuno valutare le indicazioni provenienti dalla concreta applicazione della norma, anche perché non si sottovalutano neppure le conseguenze che derivano dalla diversa impostazione che obbligherebbe l'ente locale a ricorrere in sede giurisdizionale contro un proprio atto.

Un'altra importante novità è l'individuazione di un meccanismo che ora permette di garantire al *Commissario* il pagamento degli oneri derivanti dalla sua attività, comprensivi sia del compenso che del rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento dell'incarico. Troppo spesso, negli anni passati, vi sono state difficoltà nel far si che l'Ente sostituito liquidasse gli importi dovuti al *Commissario*. Mancavano strumenti di coazione e ciò creava ostacoli anche in sede di affidamento dell'incarico: il soggetto nominato, conclusa la sua attività e trasmessa al difensore civico la relazione e la nota spese, era spesso costretto ad aprire un contenzioso con l'ente sostituito al fine di ottenere il riconoscimento di quanto gli era dovuto.

Delicato di conseguenza il ruolo del difensore civico committente dell'azione ed autore del provvedimento di nomina, cui veniva chiesto un aiuto per adempimenti del tutto estranei all'ambito delle sue competenze e delle sue possibilità. Solo attraverso una intensa e costante opera di mediazione è stato

possibile assicurare a tutti i *Commissari* nominati dal 1997 ad oggi il pagamento di quanto a loro dovuto.

È ora previsto, con opportuna intuizione, che gli enti sostituiti provvedano alle necessarie variazioni di bilancio entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione dell'atto di nomina e che, qualora ciò non avvenga, il difensore civico ha la facoltà di affidare anche questo ulteriore adempimento al *Commissario*, il quale avrà così la certezza di essere retribuito in merito all'attività svolta.

3.8.3 Le statistiche

Nel 2001 sono stati attivati in totale 44 interventi di accertamento per la nomina del *Commissario ad acta*, relativi sia alle richieste di intervento sostitutivo per omissioni di atti obbligatori per legge (TU.EE.LL.), sia alle istanze in materia di concessioni ed autorizzazioni edilizie, di cui alla Lr. 52/99. Un primo dato statistico può essere tratto dal confronto con i numeri degli anni precedenti. L'esperienza maturata in questi primi cinque anni di attività consente di esprimere alcune considerazioni circa i valori tendenziali dei flussi di domande che giungono all'Ufficio. Nella tabella n.1 sono riportati i parziali dei procedimenti aperti dal 1997 al 2001, suddivisi per ambito di competenza (dal 2000 l'art.17, comma 45, della L. 127/97 viene recepito, senza sostanziali modifiche nell'art. 136 del Testo Unico delle disposizioni sull'ordinamento degli Enti locali). Il totale dei procedimenti aperti è pari a 154 pratiche, il 90% delle quali concluse nell'anno di riferimento.

Tabella 1

	1997	1998	1999	2000	2001	1997/ 2001
L.127/97	26	23	11	----	----	-------
TU.LL.EE				23	22	-------
Lr. 52/99				27	22	-------
TOTALE	**26**	**23**	**11**	**50**	**44**	**154**

Il numero delle istanze presentate ha subìto, in questi ultimi due anni, un consistente incremento determinato soprattutto dal nuovo ambito di competenze attribuite in materia di concessioni ed autorizzazioni edilizie. Sostanzialmente inalterato rimane il numero di richieste per omissioni di atti obbligatori per legge, salvo una temporanea flessione nel 1999.

Di rilievo è invece la domanda relativa allo specifico settore delle licenze edilizie con quasi 50 istanze formalizzate in due soli anni. Ciononostante è un dato da leggere con attenzione in quanto espressione di un campo di tutela non ancora completamente esplorato e dunque in evoluzione. Il difensore civico regionale è chiamato in causa per le sole realtà locali ancora prive dell'Istituto,

e ciò fa si che si tratti di numeri in continuo aggiornamento. Ad esempio, si deve ritenere che il numero delle istanze presentate nel 2001, pur inferiore in valore assoluto a quello dell'anno precedente, è in realtà sintomatico di un tendenziale aumento di domanda.

Nella tabella 2 sono messi a confronto – limitatamente agli interventi attivati ai sensi della Lr. 52/99 – i valori percentuali delle istanze in relazione all'ente territoriale di riferimento. Lo scorso anno non si mancò di rilevare come quasi il 70% delle istanze provenisse da tre soli Comuni (Firenze, Isola del Giglio e Castiglione della Pescaia) e si ipotizzò che causa di tale concentrazione non fosse una minore efficienza di queste amministrazioni comunali quanto piuttosto una ancora non capillare diffusione della conoscenza del potere di sostituzione da parte della popolazione, troppo legata all'iniziativa di pochi ed informati tecnici del settore.

Nell'aprile del 2001 si è insediato il difensore civico del Comune di Firenze e questo ha prodotto lo spostamento di una quota della richiesta dall'Ufficio regionale a quello comunale. Nella stessa misura si nota una forte diminuzione di contenzioso con il Comune di Isola del Giglio, che non pochi problemi aveva dato nel corso dell'anno precedente. L'aumento del numero delle amministrazioni interessate dalle istanze di controllo sostitutivo sembra un segnale della maggiore conoscenza più ampio del potere di nomina del *Commissario ad acta.*

Tabella 2

Lr. 52/99		
COMUNE	**Nr**	**%**
Castiglione della Pescaia	4	18,18
Isola del Giglio	3	13,64
Campo nell'Elba	2	9,09
Montecarlo	2	9,09
Colle Val d'Elsa	1	4,55
Capoliveri	1	4,55
Lari	1	4,55
San Gimignano	1	4,55
Bagni di Lucca	1	4,55
Pontassieve	1	4,55
Firenze	1	4,55
Pescia	1	4,55
Montepulciano	1	4,55
Reggello	1	4,55
Bucine	1	4,55
TOTALE	**22**	**100,00**

Tabella 3

Lr. 52/99		
Esiti	**Nr.**	**%**
Nomina	0	0,00
Rilascio provvedimento	8	36,36
Diniego provvedimenti	7	31,82
Abbandono o sospensione	4	18,18
In corso	3	13,64
TOTALE	**22**	**100,00**

Tabella 4

Lr. 52/99		
Tempo istruttoria	**Nr.**	**%**
entro 1 mese	12	54,55
entro 2 mesi	2	9,09
più di 2 mesi	2	9,09
aperte	6	27,27
TOTALE	**22**	**100,00**

Nelle tabelle 3, 4 e 5 sono riportati i dati relativi alle istanze presentate ai sensi della Lr. 52/99, con particolare riferimento alle amministrazioni locali interessate, agli esiti ed ai tempi di istruttoria delle pratiche. Nel corso del 2001 è stato nominato un solo *Commissario ad acta*, ma relativo ad una domanda dell'anno precedente. In tutti gli altri casi il procedimento è stato definito senza necessità di dar luogo all'intervento sostitutivo. Nel 36 % dei casi il Comune ha rilasciato la concessione o l'autorizzazione per la cui omissione era stato presentata l'istanza di nomina del *Commissario ad acta.*

Considerevole (quasi il 32%) anche il numero di provvedimenti di diniego, adottati a seguito della diffida del difensore civico. In quattro ipotesi nel corso dell'esame del caso sono emersi elementi per i quali si è ritenuto opportuno suggerire – al fine di evitare un provvedimento negativo – di procedere alla regolarizzazione o integrazione della documentazione mancante.

La perentorietà del termine non consente, in effetti, di sanare istruttorie carenti e si rende talvolta necessario accettare le richieste tardive dell'amministrazione: compito del difensore civico diviene allora quello di controllare la tempestività degli adempimenti una volta che l'interessato abbia provveduto a regolarizzare la documentazione agli atti del fascicolo. Per questo, del resto, i valori delle pratiche ancora aperte (tabella 4) non corrispondono a quelli relativi alle pratiche in corso di cui alla tabella 3: l'istruttoria è stata sospesa in attesa di verificare il rispetto dei termini per la definizione dei procedimenti a seguito dell'avvenuta integrazione documentale da parte dell'interessato.

Un'ultima notazione concerne i tempi di istruttoria delle istanze di nomina del *Commissario ad acta*. Prendendo in considerazione le sole pratiche relative alla Lr. 52/99 (troppo frammentato risulta il quadro dei termini in merito alle disposizioni del TU Enti Locali) si rileva come oltre il 55% delle pratiche sono portate a conclusione entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, mentre nel 10% dei casi si rende necessario qualche approfondimento istruttorio che allunga i tempi di definizione dei procedimenti.

Tabella 5

Nr.	Comune	Esito	Nomina	Apertura	Chisura
1	Montecarlo	Rilascio	NO	gennario	gennario
2	Isola del Giglio	Rilascio	NO	gennaio	febbraio
3	Isola del Giglio	Rilascio	NO	gennaio	marzo
4	Pontassieve	Sospesa	NO	febbraio	NO
5	Colle Val d'Elsa	in corso	NO	febbraio	NO
6	Firenze	Rilascio	NO	febbraio	marzo
7	Capoliveri	Rilascio	NO	marzo	gennaio 2002
8	Castiglione d. Pescaia	In corso	NO	aprile	NO
9	Montecarlo	Rilascio	NO	maggio	maggio
10	Castiglione d. Pescaia	Rilascio	NO	maggio	luglio
11	Castiglione d. Pescaia	Diniego	NO	maggio	giugno
12	Castiglione d. Pescaia	Rilascio	NO	maggio	dicembre
13	Lari	Sospesa	NO	giugno	NO
14	San Gimignano	Definita	NO	luglio	luglio
15	Campo nell'Elba	Diniego	NO	luglio	agosto
16	Bagni di Lucca	Diniego	NO	agosto	agosto
17	Campo nell'Elba	Diniego	NO	settembre	ottobre
18	Pescia	Sospesa	NO	settembre	NO
19	Isola del Giglio	Diniego	NO	settembre	settembre
20	Montepulciano	Diniego	NO	novembre	dicembre
21	Reggello	in corso	NO	dicembre	NO
22	Bucine	Diniego	NO	Dicembre	dicembre

Tabella 6

Art. 136 TU.EE.LL				
Nr.	Comune	Oggetto	nomina	chiusa
1	Isola del Giglio	Piano Insediamenti Produttivi	NO	SI
2	Serravezza	Corte dei Conti/decisione di condanna	NO	SI
3	Cianciano Terme	Corte dei Conti/decisione di condanna	NO	SI
4	Stazzema	Corte dei Conti/decisione di condanna	NO	SI
5	Bagni di Lucca	Corte dei Conti/decisione di condanna	NO	SI
6	Serravezza	Variante Piano di Fabbricazione	NO	SI
7	Consorzio TEA	Alienazione immobili	NO	SI
8	Livorno	Corte dei Conti/decisione di condanna	NO	SI
9	Marciano della Chiana	Nomina membri CdA fondazione	NO	SI
10	Livorno	Ordinanza di demolizione	NO	NO
11	Comune fuori Regione	Occupazione d'urgenza	NO	NO
12	Enti Locali	Approvazione conto consuntivo	NO	SI
13	Castiglion Fiorentino	Svincolo somme c/o C.D.P.	NO	SI
14	Prato	Ordinanza di demolizione	NO	SI
15	Murlo	Ordinanza di demolizione	NO	NO
16	CM Monte Amiata	Indennità di carica Difensore civico	NO	SI
17	Firenze	Conto consuntivo	NO	SI
18	Portoferraio	Ordinanza di demolizione	NO	SI
19	Enti locali	Albo segretari	NO	SI
20	Enti locali	Bilancio di previsione	NO	SI
21	Greve in Chianti	Convocazione consiglio straordinario	NO	SI
22	Comune fuori Regione	Parere su procedura nomina *Commissario*	NO	SI

3.8.4 Uno sguardo alla casistica

A completamento del quadro sull'attività svolta in merito alle richiesta di nomina dei *Commissari ad acta*, si da ora conto di alcune delle questioni esaminate, scelte in relazione alla particolarità della fattispecie. Il numero delle pratiche non consente un esame puntuale dei singoli casi trattati, e per questo si farà riferimento alle sole richieste che hanno sollecitato riflessioni di carattere generale in ordine alla stessa configurabilità dell'intervento sostitutivo da parte del Difensore civico.

Esecuzione delle ordinanze

Uno dei temi di maggior interesse in materia di nomina dei *Commissari ad acta* è quello relativo alle ipotesi di mancata o tardiva esecuzione di un'ordinanza da parte di un Ente Locale. Sono frequenti i casi nei quali al difensore civico viene chiesto di intervenire per assicurare la tempestività degli adempimenti connessi all'attuazione dell'ordine contenuto nel provvedimento, preso atto che sovente le amministrazioni sono tanto tempestive nell'adozione dell'ordinanza quanto poi disattente sull'effettiva esecuzione della stessa. Se per un verso l'emanazione dell'atto è ritenuta necessaria e la sua mancanza fonte di responsabilità, spesso non solo amministrative, per altro verso l'esecuzione del provvedimento è rinviata per timore di incorrere in richieste di risarcimento del danno.

Il provvedimento amministrativo contiene precise indicazioni sul comportamento che deve essere tenuto dal destinatario di esso: gli adempimenti da porre in essere, le precauzioni da adottare, ma soprattutto un termine entro il quale egli deve provvedere e le relative sanzioni. Ma non contiene alcuna indicazione sulle modalità e sui termini entro i quali l'ente locale dovrà, una volta accertato l'inadempimento alla scadenza del termine, assicurare l'esecuzione dell'ordine. E indicazioni non sono previste neppure in fonti primarie. Il quesito che si pone, in concreto, è quello di stabile se, ed in che misura, sia possibile individuare nella mancata esecuzione dell'ordinanza un comportamento omissivo rispetto ad un atto previsto come obbligatorio dalla legge.

Giova in questo senso ricordare ancora una volta quali sono i presupposti, frutto di elaborazioni sia dottrinali che giurisprudenziali, che devono esistere affinché si possa parlare di omissione. È necessario che un certo atto o comportamento sia imposto dalla legge senza discrezionalità in ordine al "se" ed al "quando", pur rimanendo nel potere valutativo dell'Ente la determinazione delle concrete modalità di esercizio del potere. Ci si riferisce ovviamente alla possibilità, per l'Ente procedente, di

decidere il contenuto concreto dell'atto ad esclusione delle sole ipotesi che anch'esso sia vincolato.

In effetti la mancanza di discrezionalità in ordine al "se" ed al "quando" costituisce il supporto minimo per poter definire un adempimento come obbligatorio. Ma questo non impedisce che in singole fattispecie la discrezionalità amministrativa sia limitata anche in relazione agli ulteriori elementi dell'atto.

In tema di ordinanze il problema si pone in quanto il pur necessario esercizio del potere amministrativo non incontra specifici limiti temporali ed è rimesso alla valutazione del titolare del potere. Con ciò incontra un limite piuttosto forte anche il potere del Difensore civico di intervenire attraverso la nomina di un *Commissario ad acta*.

Si tratta dunque di valutare se, in casi particolari, possa superarsi questo ostacolo formale e giungere ugualmente al provvedimento di nomina. La varietà degli atti ordinativi, la loro peculiarità, la mancanza di precise disposizioni normative in merito agli obblighi che fanno capo all'amministrazione locale, rende complesso l'esame della materia e l'individuazione dei comportamenti legittimi ed opportuni nelle singole fattispecie. È un settore, per altro, nel quale convergono interessi in chiaro conflitto all'interno dei quali non è sempre agevole impostare un'azione di mediazione.

L'esecuzione di un ordinanza è un vantaggio per uno, ma contemporaneamente uno svantaggio per altri, egualmente titolari di un aspettativa di tutela da parte del difensore civico e per questo l'uso del potere sostitutivo a fronte di un comportamento inerte della pubblica amministrazione non sempre costituisce soluzione possibile, alla luce di una valutazione comparata degli interessi in gioco.

Il principio della continuità dell'azione amministrativa, in virtù del quale l'esecuzione coattiva del provvedimento ordinatorio si porrebbe quale adempimento obbligatorio per legge, incontra i limiti connaturati all'esercizio della funzione amministrativa ed alla discrezionalità di essa nella misura in cui sia possibile riconoscere l'esistenza di un *fumus boni iuris* nelle obiezioni sollevate dal destinatario del provvedimento per opporsi all'esecuzione dell'ordinanza. In questo senso un intervento sostitutivo del difensore civico si ritiene non opportuno in quanto finirebbe per modificare l'equilibrio degli interessi contrapposti ed ugualmente sottesi all'esecuzione del provvedimento.

Questa considerazione, si ritiene, ha validità generale, ma incontra una significativa eccezione nelle fattispecie nelle quali emergano non solo interessi di natura economico-patrimoniale (ad esempio l'accertamento di un abuso edilizio ed il conseguente ordine di demolizione e riduzione in pristino dello stato dei luoghi), ma più incisive esigenze di tutela della salute pubblica e di pericolo

per la pubblica incolumità. È dunque opportuno distinguere a seconda del tipo di ordinanza oggetto della richiesta di intervento, diversamente considerando le ordinanze "urbanistiche" dai provvedimenti inibitori di attività potenzialmente dannose per la salute.

Per le prime sicuramente non è previsto alcun termine e dunque è difficile ipotizzare un potere di intervento. Ma nello stesso tempo per questo tipo di ordinanze non si ravvisano neppure particolari esigenze di tutela di una parte ed anzi si riscontrano spesso problemi con gli interessi della controparte.

Non si deve poi mancare di considerare come, nella maggioranza dei casi, le richieste di nomina *Commissario ad acta* per assicurare l'esecuzione di un'ordinanza, sono presentate all'Ufficio quando il provvedimento è stato già oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale. Si pone quindi la necessità di stabilire quali comportamenti debba tenere il Comune in pendenza di un procedimento dinanzi al Tar.

È abituale che le amministrazioni in questi casi evitino di portare ad esecuzione i propri provvedimenti per non esporsi al rischio di una richiesta di risarcimento del danno nel caso in cui il Tar riconosca fondamento alle ragioni del destinatario dell'ordine. È un atteggiamento prudente ma che non può essere contestato anche perché il Difensore civico non deve perdere quelle caratteristiche di mediatore imparziale che ne caratterizzano l'azione. Ed in questi casi è sempre presente una controparte portatrice di interessi opposti e di eguale dignità rispetto a quelli di chi ha promosso il procedimento amministrativo.

Si può pervenire a diverse conclusioni, al contrario, per quanto concerne la mancata esecuzione di ordinanze emanate per esigenze di tutela della salute pubblica e della pubblica incolumità. In qualche caso si tratta di provvedimento di portata e significato limitati (quale ad esempio un'ordinanza per far cessare un'attività rumorosa o per impedire il persistere di immissioni moleste in fondo altrui), ma vi sono anche casi di maggiore impatto in quanto colpiscono gli interessi di una fascia rilevante della popolazione. Si intende far riferimento – ed è tema sempre attuale in questi mesi – all'azione dei Comitati spontanei di cittadini che si oppongono alla presenza di impianti di radiotrasmissione, spesso troppo vicini alle abitazioni.

Il problema dell'inquinamento elettromagnetico, del resto trattato in altra parte della presente relazione, è oggi particolarmente sentito in un contesto nel quale non si conoscono con precisione i danni che possono essere provocati da un'esposizione prolungata all'agente inquinante. La letteratura scientifica in questa materia ha sempre oscillato tra gli opposti di un allarmismo eccessivo e di una prudenza forse troppo rigorosa. Quello che è certo è che in mancanza di precise indicazioni si

percepisce la preoccupazione della popolazione di fronte ad un fenomeno di cui non conosce l'esatta portata.

In casi come questi, nei quali è grande la richiesta popolare ed il sentimento di preoccupazione, ci si deve chiedere se e come individuare uno spazio di azione per l'intervento del Difensore Civico. Le conclusioni cui è giunto questo Ufficio, anche in considerazione delle numerose richieste di intervento presentate, sono di segno positivo e fondano su almeno due ordini di considerazioni.

In primo luogo si deve considerare come, sotto il profilo formale, in questi casi è più agevole l'individuazione dell'omissione sanzionabile per legge in quanto il termine per l'adempimento è in qualche modo connaturato alle ragioni poste a giustificazione dell'ordinanza. A differenza di quanto avviene per un ordine di demolizione di un manufatto abusivo, quando esiste un potenziale rischio per la salute dei cittadini, è l'urgenza stessa che ha suggerito al Sindaco l'adozione del provvedimento che si pone quale termine per gli adempimenti relativi. L'omissione si verifica nel momento stesso in cui non si provvede a sanzionare in via coattiva un comportamento inerte del destinatario dell'ordinanza in quanto ogni giorno di ritardo può portare pregiudizio ad un bene di natura primaria.

La seconda considerazione è di natura sostanziale ed è connessa alla valutazione discrezionale di competenza dell'amministrazione procedente. L'accertamento del presupposto fondante il provvedimento ordinatorio – in questo caso il rischio per la salute – è elemento sufficiente per giustificare l'esecuzione dell'atto. Il rischio di incorrere in una richiesta di risarcimento del danno è meno concreto rispetto ad altre fattispecie ed è comunque relativo alle prescrizioni imposte (ad esempio la demolizione della struttura anziché l'interruzione temporanea dell'attività) piuttosto che alla legittimità dell'ordine dato. Anche in questo caso, tuttavia, si ritiene che l'eventuale intervento sostitutivo del difensore civico non possa mai essere automatico ma necessiti sempre di un confronto con le amministrazioni interessate al fine di verificare l'effettiva esistenza del rischio per la salute pubblica, nonché di uno specifico approfondimento istruttorio;

Svincolo di somme pignorate

È stata presentata un'istanza di nomina di *Commissario ad acta* per mancato svincolo, da parte di un'amministrazione comunale, di somme depositate presso la Cassa depositi e prestiti, ed assegnate a seguito di pignoramenti presso terzi al soggetto istante. In questa vicenda, il Comune si trovava nella scomoda posizione di terzo pignorato: a seguito di provvedimenti del giudice, era stato disposto il pignoramento delle somme che l'amministrazione

doveva, a titolo di indennità di esproprio, ad un soggetto nei confronti del quali la parte istante vantava un credito.

L'insufficienza della somma pignorata rispetto alle pretese dei numerosi creditori aveva suggerito al Comune l'opportunità di non disporre direttamente dell'indennità ed anzi depositarla presso la Cassa depositi e prestiti in attesa di indicazioni dal parte del giudice sui criteri di riparto tra i creditori.

Ciò aveva prodotto un ritardo di diversi anni nel pagamento di quanto dovuto e si trattava di accertare se il vincolo posto era legittimo ovvero se configurava gli estremi di un comportamento omissivo rispetto ad un obbligo di legge. In tale ipotesi poi, si poneva l'ulteriore problema di individuare un termine certo entro il quale il Comune avrebbe dovuto procedere allo svincolo delle somme e, in caso di ulteriore inerzia, procedere alla nomina del *Commissario ad acta*.

L'amministrazione comunale aveva motivato le proprie decisioni in riferimento all'insufficienza delle somme depositate presso la Cassa depositi e prestiti in relazione al totale delle assegnazioni effettuate, con successivi provvedimenti, dal Pretore. Perciò, in mancanza di criteri certi in base ai quali operare la divisione delle somme disponibili tra i creditori, il Comune aveva stabilito di congelare tutte le assegnazioni ed attendere indicazioni da parte dell'autorità giudiziaria, anche per non pregiudicare gli interessi di qualcuno degli aventi diritto ed esporsi ad una richiesta di risarcimento dei danni.

È stato fatto presente che in realtà i criteri di riparto erano desumibili dalle disposizioni del codice di procedura civile e che sarebbe stato sufficiente procedere sulla base dell'ordine cronologico delle assegnazioni così come effettuate del Pretore. La parte istante, si riteneva, non entrava in concorso con i creditori pignoratizi intervenuti successivamente all'ordinanza di assegnazione da parte del giudice ed in conseguenza di ciò, il Comune avrebbe potuto legittimamente procedere al pagamento dei creditori secondo l'ordine cronologico di assegnazione.

Grazie al prezioso contributo dell'avvocato della parte istante ed alla collaborazione del Comune è stato possibile ottenere infine lo svincolo delle somme depositate presso la Cassa depositi e prestiti e porre termine ad un contenzioso in atto.

Nomina di Segretario comunale

L'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali (sezione regionale Toscana) ha chiesto al Difensore civico di intervenire ai sensi e per gli effetti dell'art. 136 del Dlgs. 267/2000 per la mancata copertura della sede di segretario comunale, rimasta vacante nonostante i numerosi solleciti inoltrati dalla stessa Agenzia. Si tratta di un settore di intervento del tutto nuovo per il quale, in attesa di verificare gli

sviluppi e le prospettive, si possono anticipare alcuni elementi di riflessione.

Non si ritiene di poter avanzare dubbi sulla legittimità dell'intervento sostitutivo in caso di mancata copertura della sede in quanto la legge è ben chiara nell'individuare un termine certo e definito entro il quale il Sindaco deve procedere alla scelta del segretario, e la nuova disciplina non lascia dubbi sulla obbligatorietà della copertura della sede.

La nomina del *Commissario*, tuttavia, porta con se problemi di non secondario rilievo in quanto finisce per sottrarre al capo dell'amministrazione locale la facoltà di scelta del segretario. Il rischio, dunque, è quello di veder venir meno il vincolo fiduciario tra i due principali attori dell'amministrazione locale con riflessi negativi sulla stessa gestione dell'ente.

La diffida ad adempiere serve solo a rendere consapevole il Sindaco degli effetti del provvedimento sostitutivo, ma non è detto – soprattutto se alla base dell'inerzia vi sono concrete difficoltà di natura amministrativa e gestionale – che aiuti a trovare una soluzione effettiva per il problema. Proprio in questi giorni, del resto, la teoria è diventata pratica, in quanto è stato nominato un *Commissario ad acta* per la mancata copertura di una sede di segretario. Di questo procedimento, naturalmente, si darà conto nella relazione del prossimo anno.

3.9 Pubblico impiego

Numerose istanze che pervengono al nostro Ufficio in materia di pubblico impiego riguardano i permessi e i congedi parentali a sostegno della maternità e paternità, e i congedi e permessi dal lavoro in caso di figli disabili. Si tratta di controversie fra dipendenti pubblici ed enti di appartenenza risolvibili spesso attraverso un'opera di mediazione e interpretazione della normativa.

Più difficoltose sono le questioni che investono l'organizzazione del lavoro e l'interpretazione degli accordi scaturiti dalla contrattazione decentrata, problemi che coinvolgono anche il ruolo del sindacato, ma a cui l'Ufficio è chiamato in virtù delle competenze attribuite dalla Lr. 4/94 che, all'art.2, recita "Il difensore civico interviene in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantirne l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza buon andamento dell' azione amministrativa", mentre al successivo art. 3 si individuano le Unità sanitarie locali e le Aziende ospedaliere e l'Amministrazione regionale quali enti

destinatari dell'intervento dell'Ufficio, senza alcuna esclusione di competenza.

Indipendentemente dal ruolo del sindacato e della magistratura, i lavoratori .di queste amministrazioni hanno nel Difensore civico un punto di riferimento per la tutela dei propri diritti e l'eventuale composizione delle controversie.

In merito al rapporto di lavoro dobbiamo rilevare che il contenzioso è in quest'ultimo anno aumentato in maniera esponenziale, rispetto al passato: di fronte al silenzio delle amministrazioni e alle varie controversie, i dipendenti si rivolgono sempre più frequentemente al Difensore civico per una composizione extra giudiziale dei conflitti e una funzione di persuasione.

Un tipico caso di conciliazione riguarda la questione di due dipendenti di un'Azienda ospedaliera che si erano visti non riconoscere una progressione economica orizzontale, in quanto, secondo l'Amministrazione, al momento dell'accordo sindacale, non avevano maturato la prevista anzianità di due anni nel Ssn, cosa che poteva inficiare non solo l'aumento di stipendio presente, ma anche le successive progressioni di carriera.

I dipendenti, che, comunque, avevano firmato il contratto di lavoro nei termini previsti, avevano preso servizio all'Azienda con alcuni giorni di ritardo, proprio su richiesta del proprio responsabile, in quanto, il loro reparto era chiuso per festività ed altre esigenze di servizio. L'Ufficio si è rivolto alla Direzione amministrativa e, dopo alcune verifiche interne, è stata riconosciuta la validità delle argomentazioni e il diritto dei dipendenti alla progressione orizzontale e ai relativi arretrati.

In generale, riguardo alle questioni di grosso impatto sullo stato giuridico ed economico del personale, la pubblica amministrazione non si dimostra affatto conciliante e spesso si irrigidisce sulle proprie posizioni, non procedendo ad atti di autotutela e preferendo spesso costituirsi in giudizio con tutte le spese e le attese del caso.

Ultimamente, si sono rivolti al nostro ufficio dipendenti di Asl e dipendenti della Regione Toscana proponendo problemi riguardanti il loro inquadramento a seguito del rinnovo dei contratti di lavoro ed il nuovo assetto organizzativo dei loro enti.

Questioni come l'attribuzione delle "posizioni organizzative" o la "pesatura" dei dirigenti, con il conferimento delle relative responsabilità e i conseguenti aumenti stipendiali, sono stati portati alla nostra attenzione, per evitare il ricorso alla magistratura o al Tar. Nonostante il nostro pressante invito, di fronte a scelte e criteri opinabili, gli Enti sono rimasti pregiudizialmente ancorati alle loro decisioni.

Casi di particolar interesse sono stati quelli proposti dai dipendenti della Regione Toscana sull'attribuzione dei "profili

professionali" e l'assegnazione dell'indennità di *front-office*. Nel 2001 la Regione Toscana, in ottemperanza al disposto dell'art. 12 del Ccnl ha iniziato una lunga procedura, in accordo con le Organizzazioni sindacali per realizzare l'inquadramento del personale in servizio nel nuovo sistema delle professionalità.

Dopo una prima verifica effettuata attraverso i Coordinatori di dipartimento sulla corrispondenza del profilo assegnato con la mansione effettivamente svolta da ciascun dipendente, il Dipartimento organizzazione ha comunicato a tutti i lavoratori il profilo professionale attribuito, specificando che, se il dipendente non si fosse riconosciuto nella collocazione assegnata, avrebbe potuto motivare le sue ragioni in un contraddittorio fra Coordinatore, Dirigente di servizio, funzionario del Dipartimento organizzazione e dipendente, assistito da un rappresentante sindacale.

La maggior parte degli interessati non si è riconosciuta nei profili professionali assegnati, in quanto si sono verificati centinaia di rigetti, mentre all'Ufficio sono pervenute numerose istanze di protesta e richieste di intervento, che si sono poi moltiplicate quando l'Amministrazione ha dato avvio a sole poche decine di contraddittori.

La maggior parte dei dipendenti si sono visti recapitare una garbata circolare, identica sia nella forma che nel contenuto, con la quale veniva rifiutata l'assegnazione del profilo richiesto, in generale un profilo superiore, in quanto, si spiegava, le loro domande non rientravano nella casistica concordata con le Organizzazioni sindacali e in cui veniva specificato che i passaggi a categoria superiore erano rimandati a future prove di selezione.

Le numerose istanze non riguardavano in verità solo l'attribuzione di un profilo superiore, ma anche il mancato riconoscimento di un nuovo profilo all'interno della stessa categoria o cambiamenti di famiglia professionale.

Data l'importanza della problematica che coinvolgeva una fetta così ampia di personale, l'Ufficio si è quindi rivolto al Dipartimento organizzazione e all'Assessore al personale per approfondire tutta la questione, evidenziando come i contraddittori, se effettuati, avrebbero potuto costituire uno strumento oggettivo e trasparente di accertamento delle attività effettivamente svolte, certificate del resto già nei Piani di lavoro, e come, seppure non fosse stato possibile un passaggio in massa alla categoria superiore, anche per ragioni di bilancio, le prove selettive preannunciate come legittimo strumento per accedere alle mansioni superiori, avrebbero comunque comportato un dispendio di energie umane e finanziarie considerevole.

La risposta del Dipartimento alle richieste dell'Ufficio ha sottolineato ancora una volta come l'Amministrazione, pur agendo nell'ambito della più stretta legittimità, in quanto ha accolto solo i

ricorsi che richiedevano un profilo professionale diverso, ma giuridicamente corrispondente a quello posseduto, in questo caso ancorata alle proprie decisioni; del resto anche nel caso dell'attribuzione dell'indennità di front office e ai numerosi ricorsi pervenuti, di cui ancora una volta siamo stati investiti, la Regione, a fronte di figure e mansioni nuove che emergono al suo interno, soprattutto impegnate nei rapporti di informazione telefonica e diretta e ricevimento del pubblico,raccolta ed elaborazione dati , soluzione dei problemi , in relazione ai nuovi rapporti fra Pubblica amministrazione e cittadini, al di là delle enunciazioni di principio,non riconosce queste professionalità, continua a premiare solo alcune categorie di dipendenti, senza allargare il proprio raggio di azione, nell'ottica certo di un contenimento dei costi, ma, a nostro parere, non nell'ottica di una maggiore efficienza interna e della qualità dei servizi.

Altri casi di contenzioso di pubblici dipendenti con l'amministrazione di appartenenza si sono risolti positivamente. Ne riportiamo di seguito alcuni indicativi di una valenza più generale.

Su istanza di un docente di educazione musicale dispensato dal servizio per "inidoneità fisica", il Difensore civico ha attivato il procedimento per la sua riammissione in servizio. dello stesso. Giova premettere che, secondo la deliberazione della Corte dei Conti, sezione controllo, n. 71/91, il dipendente dispensato per infermità non può essere riammesso in servizio.

Sottoposto a due visite mediche nell'arco dei nove mesi, era stato dichiarato: "temporaneamente non idoneo all'insegnamento, per un anno a decorrere dalla data medesima (della visita), ed invece idoneo a mansioni diverse", dal Collegio medico della Asl di appartenenza, mentre, dalla competente U.O. di Medicina legale, "inabile in modo permanente ed assoluto a qualsiasi proficuo lavoro", formula che, obiettivamente porgeva il fianco alla critica sul piano della deontologia professionale, ma anche su quello della sua attendibilità.

Oltretutto, sul giudizio finale, ossia sull'inabilità assoluta e permanente, pesava il sospetto di un accertamento non troppo ortodosso, in considerazione del breve intervallo di tempo fra la non idoneità temporanea e l'inabilità permanente; anche per l'assenza di ulteriori indagini tali da escludere con certezza scientifica, qualsiasi possibilità di "proficuo lavoro".

Intervenuto il provvedimento di dispensa, si poneva il problema dell'istanza di riammissione in servizio, che non poteva prescindere dall'accertamento dell'idoneità fisica all'impiego, rimuovendo conseguentemente il giudizio di permanente ed assoluta inabilità.

Poiché il docente documentava con certificazioni mediche che era venuta meno la causa che lo aveva portato alla dispensa dal servizio, il Provveditorato agli studi richiedeva una nuova visita medica "al fine di accertare l'idoneità del docente". Purtroppo,

nonostante il nuovo parere della Commissione medica che formulava il giudizio di "idoneità per i compiti di insegnante musicale, prevedendo una riammissione in servizio a titolo precauzionale di un anno, trascorso il quale potrà essere espresso un giudizio definitivo", il Provveditorato decideva per il non accoglimento, sostenendo che l'atto per cui la competente U.O. di Medicina legale aveva proceduto ad un'ulteriore visita di valutazione, fosse viziato da una palese ambiguità, nella parte in cui non si escludeva la possibilità di riassunzione del docente, e che sarebbe stato prodotto al solo scopo di consentire al docente la partecipazione a concorsi per il "recupero" del ruolo.

Lo stesso Provveditorato escludeva la possibilità non solo di riammissione in servizio per un anno, ma anche quella di una nuova visita alla relativa scadenza. La motivazione espressa diventava però inaccettabile:

- secondo una prima linea, alla luce del Dpr. all'art. 132, contemplando i casi tassativi per la riammissione dell'impiegato civile dello Stato, tra i quali non vi rientrava la dispensa per infermità, non c'era alcuna ratio che giustificasse l'eventualità "di riammissione" postulata dal Provveditorato;
- la sensazione era che, la fase istruttoria, in ordine all'istanza di riammissione, fosse stata seguita dal Provveditorato con una certa sufficienza;
- oltretutto, secondo un dettato della Corte Costituzionale (sent. n. 3 del 14.01.1994) la preclusione alla riammissione in servizio del docente appariva sfornita di razionale giustificazione e si poneva in violazione del principio di uguaglianza, dato che tale causa di cessazione del rapporto si fonda su di una situazione indipendente dalla volontà dell'interessato ed in assoluto non irreversibile.

Il provvedimento del Provveditorato risultava assorbire pertanto i profili di illegittimità costituzionale.

L'Ufficio interveniva allora su due fronti: in prima battuta sul Ministro competente, al fine di riconsiderare il caso, provvedendo anche sul piano istituzionale; in seconda battuta direttamente sul Provveditorato, indicando come il docente avesse ormai da lungo tempo superato i problemi fisici che lo avevano portato all'allontanamento dall'insegnamento e, al fine di sgombrare il campo da ogni contrasto procedurale, inficiandone il corretto svolgimento, richiedeva una nuova visita medico-legale il cui risultato fosse inequivocabile e pertanto definitivo, sull'accertamento dell'idoneità o meno del docente al servizio.

A questo punto il Provveditorato accoglieva la richiesta dell'Ufficio e l'U.O. di Medicina legale esprimeva sul docente, un giudizio chiaro ed inconfondibile: "incondizionatamente idoneo all'attività di insegnante".

Non meno complesso si è presentato questo secondo caso concernente una domanda di trasferimento. Una dipendente amministrativa della Asl, coniugata ad un Ufficiale delle Forze armate, aveva avanzato la richiesta di essere avvicinata presso l'amministrazione del Comune dove avevano trasferito, senza tuttavia ricevere alcuna risposta a distanza di ben due anni.

La L. 266/99 dispone comunque, all'art. 17, il diritto del dipendente ad essere impiegato presso l'amministrazione di appartenenza o, presso altre amministrazioni nella sede di servizio del coniuge trasferito, o in mancanza, nella sede più vicina.

L'Azienda Asl di appartenenza, solo dopo vari solleciti, si era limitata a rispondere di essere in attesa dell'assenso al trasferimento da parte dell'Azienda Asl in cui si sarebbe dovuto perfezionare il trasferimento stesso.

A nulla sono valsi i tentativi, effettuati negli anni, anche a mezzo legale, di invitare formalmente l'amministrazione a reperire la sede presso la quale effettuare il distacco. Nel frattempo l'interessata si rivolgeva anche ad altre amministrazioni per essere impiegata per comando o distacco dalla sua Azienda Asl, che peraltro non aveva mai messo in discussione l'applicabilità del beneficio di legge.

Il Difensore civico notava che, invece di tener conto della *ratio legis*, nascente a favore delle famiglie del personale militare trasferito in altra sede, si veniva a creare una situazione tale che, la moglie (tra l'altro madre di tre figli, due dei quali avevano iniziato gli studi presso la città ove il padre era stato trasferito), per mantenere il posto di lavoro era costretta a vivere lontana dal marito e dagli stessi figli, determinando un'insostenibile scissione del nucleo familiare, con insostenibili oneri anche di natura economica.

L'Ufficio insisteva naturalmente affinché trovasse applicazione la L. 266/99 per tutelare le legittime aspettative al ricongiungimento familiare, procrastinato da ormai troppo tempo. Presso tutte le amministrazioni interpellate dalla ricorrente è stata sostenuta la sua richiesta, richiedendo anche l'intervento del Ministero competente per l'applicazione della L. 266.

Le risposte sono state positive ed è doveroso ringraziare il Ministero della Difesa per l'attenzione manifestata. L'interessata, grazie all'intervento dell'Ufficio, ha ottenuto il trasferimento ad altra amministrazione nella sede di servizio del coniuge.

La vicenda fa comunque riflettere ancora una volta su come i diritti non basta riconoscerli perché si realizzino, sulle difficoltà che ancora si frappongono ad una effettiva cultura del cittadino e dei suoi legittimi interessi. Il caso che segue è emblematico di questo ritardo, e persino della frattura che occorre colmare fra paese legale e paese reale.

Si è rivolta al Difensore civico della Toscana una cittadina, vedova del marito ucciso per motivi inerenti al lavoro. La stessa, al momento della morte del marito, non fu in grado di presentare domanda di concessione della rendita dei superstiti presso l'Inail, prima che fosse intervenuta una pronuncia giudiziale che accertasse l'evento mortale quale infortunio sul lavoro, in quanto l'uccisione del marito avvenne fuori dall'orario e dal posto di lavoro della vittima.

Naturalmente, solo dopo i lunghi tempi della giustizia è stato accertato definitivamente il movente e le persone autrici dell'illecito.

Purtroppo, l'Inail negava la concessione della rendita sulla base dell'intervenuto impedimento della prescrizione, a giudizio dell'amministrazione decorsa dalla data dell'uccisione del marito della Ricorrente, anziché dalla sentenza definitiva di accertamento degli autori del tragico evento.

Oltretutto l'Inail fondava la sua reiezione sulla base del fatto che la vedova avesse partecipato all'udienza preliminare al processo e, quindi, fosse stata avvisata in qualità di persona offesa dal fatto, che si stesse procedendo contro un collega di lavoro del marito con l'accusa di essere stato l'autore dell'omicidio, e la scelta della vedova di presentare richiesta di rendita ai superstiti, solo dopo aver raggiunto la certezza delle motivazioni alla base del fatto delittuoso con condanna penale, non incideva assolutamente sul momento della prescrizione, e comunque, la dedotta incertezza sulle persone e sui motivi del reato poteva essere superata, sempre secondo l'Inail, fin dalla chiusura delle indagini preliminari.

Alla luce delle riflessioni a cui era arrivata l'Inail, il Difensore civico si è chiesto come la vedova avrebbe potuto vantare i propri diritti, senza la fondata certezza del movente e degli autori dell'illecito, e come fosse possibile che un ente pubblico, per di più a carattere nazionale, arrivasse a negare un diritto così evidente, con affermazioni in stridente contrasto con la certezza dei principi costituzionali.

Infatti, secondo l'art. 2935 c.c. la prescrizione stessa comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere; tale dettame, alla luce dell'art. 27, 2° comma della Costituzione (secondo cui l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva), indicherebbe che l'inizio del termine per la decorrenza della prescrizione si dovesse ricercare nella sentenza che ha individuato in via definitiva il movente e gli autori dell'illecito, quale appunto la sentenza della Corte di Cassazione e non, come assunto dall'Inail, la chiusura delle indagini preliminari.

Si rileva anche che, la pendenza di un giudizio penale, rappresenta un ostacolo giuridico e non un semplice ostacolo di fatto all'esercizio del diritto, che ex art. 2935 c.c. impedirebbe il decorso della prescrizione.

Pertanto, a fronte dei reiterati dinieghi dell'Inail, il Difensore civico ha coinvolto il Ministro del lavoro competente, esprimendo le proprie perplessità circa le motivazioni addotte dall'Inail a fondamento della mancata concessione alla vedova della rendita ai superstiti, richiedendo un intervento chiarificatore sul tema della presunta prescrizione del suo diritto.

Il Ministro non si è ancora pronunciato in merito a questa motivata istanza, nonostante i ripetuti solleciti dell'Ufficio, che ritiene di segnalare anche al Consiglio regionale una situazione di palese sostanziale ingiustizia, contraria non solo all'ordinamento giuridico italiano, ma anche ai principi giuridici del diritto internazionale.

3.10 Imposte locali

Sarebbe estremamente complesso e comunque non organico al taglio della presente Relazione entrare in particolari casistiche per la molteplicità delle situazioni pervenute all'Ufficio riguardanti le imposte locali (Ici e Tarsu), che hanno impegnato naturalmente le strutture dell'Ufficio anche sul piano dell'informazione.

Nella maggioranza dei casi si è trattato di rimediare ad errori materiali dei diversi uffici di competenza, che comunque si sono dimostrati disponibili ad apportare le modifiche necessarie agli imponibili richiesti.

Solo in pochi casi l'Ufficio ha dovuto lasciare al contenzioso giurisdizionale la soluzione di alcune pratiche sulle quali si è rivelato insanabile il contrasto fra cittadino e amministrazione locale. Emblematico il caso che si segnala qui di seguito data la sua rilevanza e complessità.

Il Comune di residenza di un contribuente aveva effettuato il "censimento delle unità immobiliari per far fronte all'eventuale evasione totale o parziale della Tassa smaltimento rifiuti" ed in seguito a tale censimento venivano emessi avvisi di accertamento per "omessa denuncia o per infedele denuncia" ai sensi dell'art. 71 del Dlgs. 507/1993.

Il contribuente, presentava al Comune istanza di verifica della propria posizione, in quanto vi erano stati degli errori negli stessi avvisi, e chiedeva la decurtazione delle somme dovute alle sanzioni applicate all'avviso di accertamento notificato allo stesso.

Infatti, solo dopo un attento esame degli avvisi di pagamento, il contribuente aveva riscontrato gravi errori materiali in esse contenuti.

Oltretutto, il contribuente lamentava una mancanza di chiarezza e trasparenza degli stessi avvisi, doverosa per una Pubblica Amministrazione.

Nel valutare la documentazione in possesso dell'Istante, si deduce quale sia stato il fattore confusionale in cui è caduto l'Ufficio Tributi del Comune di residenza del contribuente, nel datare il periodo di tassazione Tarsu, dal quale scattava la notifica della cartella di pagamento con la quale il Comune richiedeva i tributi arretrati oltre sanzioni ed interessi, sulla base degli avvisi di pagamento inficiati dai citati errori materiali e formali

Si ricorda, infatti che i modelli di censimento nei quali i cittadini dovevano indicare la data di occupazione dei locali, erano unici per l' Ici e l'allora R.S.U.

Le norme che regolano i due contributi, però, sono diverse, dove per l'Ici si intende pagare un contributo all'atto della presa di possesso (la mera occupazione), mentre per l'R.S.U. il tributo è dovuto solo per quei locali che producono rifiuti (art. 62 Dlgs. 507 e poi riprese dall'art. 5 del Regolamento per l'applicazione della tassa sullo smaltimento dei rifiuti del Comune del contribuente).

Pertanto, si rilevava che, l'Ufficio Tributi del contribuente era incorso in errore in quanto, nell'avviso di accertamento era indicata una data di occupazione dell'immobile diversa da quella effettiva e documentata dallo stesso contribuente, rilevando così che l'ufficio aveva superficialmente adottato ai fini Ici e TarS.U. le date dei censimenti, senza considerare tutta la documentazione prodotta dal cittadino.

Oltretutto il contribuente tratto in inganno dalla mancanza di chiarezza degli avvisi, non avendo la coscienza "professionale" degli errori formali in essa contenuti, e delle generiche informazioni fornitegli dallo stesso ufficio del Comune, in prima battuta sottoscriveva la dichiarazione di adesione formale, con la quale "accettava l'avviso così come emesso per la superficie, la categoria, l'anno, il periodo, la tassa, le addizionali, e di ogni altro importo in esso contenuto".

Pertanto lo stesso Difensore civico della Regione Toscana è intervenuto nei confronti del Comune chiedendo di rivedere la posizione del contribuente, decurtando quindi, le sanzioni relative agli avvisi di accertamento errati.

Il Comune, che ringraziamo per la collaborazione prestata, al fine di definire, una volta per tutte, la superficie effettivamente occupata dal contribuente, richiedeva allo stesso la presentazione di una nuova denuncia TarS.U. relativa agli immobili occupati e, pur essendo gli avvisi divenuti definitivi, disponeva la decurtazione delle sanzioni relative all'avviso di accertamento errato, per gli anni in cui l'immobile effettivamente non era stato occupato, ma considerato erroneamente tale dallo stesso ufficio.

3.11 L'accesso alla documentazione amministrativa

La tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione si può dire che abbia "tradizionalmente" trovato espressione con la L. 241/90 sul procedimento amministrativo e l'accesso alla documentazione. Una legge alla cui formazione non fu certo estraneo il contributo della stessa difesa civica che da allora ha portato avanti una costante attività in questo campo.

In questo contesto ha inciso profondamente la novità di cui alla riforma dell'art. 25 della legge 241/90, ad opera dell'art. 15 della L. 340/2000. Con essa, il diritto di accesso, già riconosciuto quale diritto soggettivo sul piano sostanziale, attraverso il rafforzamento della tutela sul piano procedimentale – concretantesi nel ricorso al Difensore civico che stavolta agisce quale organo di riesame in una veste "alternativa" e preliminare al ricorso al Tribunale amministrativo – acquista una valenza particolare.

Naturalmente l'Ufficio ha dato pronta attuazione a questa nuova competenza "trasversale", intervenendo in ordine a numerosi ricorsi contro dinieghi, espressi e taciti, alle richieste di accesso agli atti. Questi interventi si sono articolati sia nei confronti di organi ed aziende regionali (soprattutto in materia di concorsi pubblici), sia nei confronti degli organi periferici statali operanti in Toscana e degli Enti locali.

Con la maggiore conoscenza delle possibilità offerte al cittadino, si assiste ad un progressivo aumento delle richieste di intervento, a cui si accompagna anche l'esigenza di approfondimenti sull'intera materia, anche a fronte di non poche difficoltà interpretative.

3.11.1 L'accesso come diritto soggettivo

Sulla natura del diritto di accesso, dal momento del suo riconoscimento normativo (la L. 241/90 e, poco prima la legge 142/90 sulle autonomie locali, quest'ultima trasfusa in tempi recenti nel Testo unico di cui al Dlgs. 267/2000), si è lungamente dibattuto. Dall'impostazione della posizione giuridica di colui che richiede l'ostensione degli atti quale interesse legittimo – con la conseguente tutela della stessa come eventuale, indiretta e correlata alla discrezionalità amministrativa nell'accordarla – si è progressivamente passati alla definizione del diritto di accesso come vero e proprio diritto soggettivo.

In primo luogo, dalle due leggi sopra citate si vede sancire il *diritto alla conoscibilità* dell'attività dell'amministrazione a favore dei soggetti interessati. Tale diritto è correlato, da parte della pubblica amministrazione, a fronte dell'istanza di accesso, alla sola verifica della situazione legittimante, che è verifica di carattere

puramente tecnico-giuridico, e quindi priva di margini di discrezionalità, e all'accertamento della non ricorrenza di ostacoli tassativi. Effettuata tale verifica, non residua in capo alla pubblica amministrazione alcun potere discrezionale di valutazione di opportunità, essendo il consentire l'accesso un atto dovuto.

La conseguenza pratica rilevante della definizione dell'accesso quale diritto soggettivo autonomamente tutelato si verifica in relazione ai provvedimenti inoppugnabili. Nella più recente giurisprudenza si registra la tendenza a considerare esperibile il diritto di accesso, nonostante lo spirare del termine di impugnazione dell'atto eventualmente lesivo, in forza del convincimento che l'intento di far valere i propri interessi in sede giudiziale non implica necessariamente il proposito di produrre un ricorso per l'annullamento di provvedimenti lesivi, ben potendo l'interessato, una volta conosciuti gli atti, valutare l'opportunità di percorrere altre strade a tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente vulnerate.

In questo senso, sono censurabili quei dinieghi di accesso agli atti motivati in base alla circostanza della decorrenza dei termini per eventuali impugnazioni. In sostanza, la pubblica amministrazione, sostituendosi all'interessato in una attività di valutazione dell'"attualità" dell'interesse all'accesso, pone in essere un'attività discrezionale che si concreta in una valutazione che compete unicamente al richiedente.

Numerosi sono i dinieghi basati sulla carenza dell'attualità dell'interesse. In essi si legge che l'accesso non è consentito poiché, essendo decorso il termine per impugnare l'atto finale, non sussisterebbe più un interesse giuridicamente rilevante ad accedere ad esso, né agli atti procedimentali: in sostanza, così motivando il diniego, la pubblica amministrazione si sostituisce al ricorrente nella valutazione della propria sfera giuridica soggettiva, la tutela della quale, peraltro, non è unicamente quella deducibile davanti al Giudice amministrativo.

Ciò esula dalla verifica della posizione soggettiva del richiedente, che la pubblica amministrazione deve effettuare davanti alla richiesta di ostensione, ai sensi dell'art. 22 c.1. della L. 241/90, al fine del riconoscimento del diritto di accesso. Tale norma lo riconosce "...a chiunque via abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti...". Il legislatore non ha posto, come si verifica dal dettato normativo, il requisito della *attualità* (nel senso di interesse ad agire in giudizio) dell'interesse; l'avvalersi della documentazione per tutelare la propria sfera giuridica potrebbe infatti trovare occasione proprio dopo la presa visione della stessa.

3.11.2 L'interesse ad esercitare il diritto di accesso

Il requisito dell'interesse – del quale dar conto nel formulare la richiesta di accesso agli atti – è più precisamente definito dalla norma regolamentare di attuazione di cui all'art. 2 c.1 del Dpr. 352/92, che pone al tempo stesso un ulteriore limite, precisando che "il diritto di accesso ai documenti amministrativi è esercitato ...da chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti". Nella prima fase di applicazione della norma, la giurisprudenza ha ravvisato la sussistenza del requisito soggettivo unicamente in presenza di un interesse qualificato in capo al richiedente, collegato concretamente alle sue esigenze specifiche, o comunque pertinenti alle particolari ragioni addotte a sostegno dell'istanza.

Tale concezione restrittiva – che ha portato allora a ravvisare la necessità dell'interesse attuale in senso processuale, ossia in riferimento all'interesse ad agire in giudizio per la tutela immediata della posizione sostanziale, è stata poi estesa fino a considerare sussistente l'interesse, in sé e per sé, ad accedere alla documentazione.

La posizione legittimante alla richiesta di accesso agli atti è cioè l'interesse sotteso a tale richiesta, e non è condizionato alla sussistenza di un interesse ulteriore e distinto. Si riconosce cioè l'ammissibilità dell'istanza di accesso a condizione che "l'amministrato non sia mosso da un intento meramente emulativo, riprovevole e assolutamente fine a se stesso".

Per concludere, l'elaborazione giurisprudenziale dei caratteri di ammissibilità dell'accesso possono ricondursi alla: attualità, riferita alla richiesta di accesso ai documenti in sé considerata; personalità, ossia inerenza alla sfera giuridica dell'interessato come legame tra interesse e soggetto; serietà, in quanto l'interesse non dev'essere emulativo, cioè volto al solo scopo di nuocere o recare molestia.

Dalla nozione di interesse così delineata, scaturisce la ammissibilità dell'interesse diffuso – ossia facente capo ad una pluralità di soggetti , ma non di mero fatto - e dell'aspettativa come posizioni legittimanti l'esercizio del diritto di accesso. In materia ambientale, addirittura, in attuazione della direttiva 90/313/Cee, il Dlgs 39/97 ha previsto la titolarità del diritto all'informazione a "chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse". In questa materia si è voluto cioè un controllo sociale diffuso sulla qualità dell'ambiente.

3.11.3 Casi particolari di interesse "in re ipsa"

Capita spesso che la pubblica amministrazione, nonostante la correlazione diretta tra richiedente l'accesso e la documentazione della quale si chiede l'ostensione, neghi l'accesso motivando la carenza di motivazione nell'istanza. Ci riferiamo a casi, ad esempio, di procedure concorsuali alle quali il richiedente ha partecipato, oppure a documentazione urbanistica richiesta dal proprietario confinante.

In questi casi può dirsi che, data la correlazione diretta della situazione giudica del soggetto richiedente e la documentazione amministrativa, l'interesse e la motivazione soggettiva a richiedere l'accesso, risieda "*in re ipsa*" nel soggetto, che come conseguenza non deve dimostrare e motivare alcunché. In altre parole, è sufficiente, in casi simili, dichiarare la propria qualità, di candidato, proprietario confinante, o quant'altro serva a definire la posizione di per sé legittimante ad esercitare il diritto di accesso di quella determinata documentazione.

3.11.4 Accesso e riservatezza

L'accesso ha dei limiti oggettivi tassativi, con l'esclusione espressa di determinate categorie di documenti dall'accesso ai sensi dell'art. 24 della L. 241/90, dei decreti governativi volti a definire "gli altri casi di esclusione" dell'accesso, e i regolamenti delle singole amministrazioni che individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque a loro disposizione sottratti all'accesso per le esigenze di cui al comma 2 dell'art. 24 L 241/90.

Tra questi è degno di nota il punto d), che pone l'esclusione del diritto di accesso in relazione all'esigenza di salvaguardare la riservatezza dei terzi, persone gruppi e imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici.

Abbiamo posto in evidenza questo caso di limite all'esercizio del diritto di accesso perché è addotto quale motivo di diniego nella stragrande maggioranza dei casi. Il tema è di particolare interesse poiché strettamente connesso con quello della tutela della *privacy*, correlazione tra riservatezza ed accesso dopo la L. 675/96 e, da ultimo, l'emanazione del Dlgs. 135/99.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, prestando fede al dato letterale della norma, con la decisione n.5 del 1997 ha stabilito che l'interesse alla riservatezza tutelato dalla normativa mediante una limitazione modale del diritto di accesso "recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse

giuridico, nei limiti ovviamente in cui esso è necessario alla difesa di tale interesse".

Occorre quindi fare, caso per caso, una valutazione sulla prevalenza da dare all'accesso o alla *privacy* di terzi, gruppi, imprese coinvolte. In questa valutazione, è d'aiuto il Dlgs. 135/99 sopra richiamato, che risolve d'imperio il conflitto in casi "limite", ossia in presenza di dati "sensibili"(salute, vita sessuale).

Mentre, ai sensi della L. 675/96, in questi casi doveva esser data prevalenza all'accesso unicamente in base ad una legge che consentisse espressamente al soggetto pubblico di comunicare a privati i dati oggetto della richiesta, la novella del Dlgs. 135/99 ha previsto, in tema di trattamento dei dati sensibili da parte della pubblica amministrazione, la possibilità che anche il Garante, in via di supplenza alla legge, stabilisca le rilevanti finalità di interesse pubblico rispetto alle quali il trattamento dev'essere funzionale, ed ascrive alle stesse pubbliche amminsitrazioni, in assenza di prescrizione legislativa, il compito di fissare nei rispettivi ordinamenti le operazioni eseguibili e i dati suscettibili di trattamento, attraverso atti aventi senz'altro natura di regolamenti indipendenti.

3.11.5 La tutela del diritto di accesso

In passato, la difesa civica, in virtù delle funzioni ad essa conferite dalla normativa statutaria e regionale che caratterizzano l'istituto e il suo intervento di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione per garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento ed imparzialità, si è fatta promotrice dei principi tracciati dalla L. 241/90 su ogni problematica inerente al procedimento amministrativo, dalla partecipazione dei cittadini, all'obbligo – per la prima volta introdotto dalla legge citata – di motivazione espressa dei provvedimenti, alla istituzione di conferenze di servizi.

Il diritto di accesso, attraverso lo strumento della difesa civica, pur non godendo dello strumento sanzionatorio offerto dal ricorso al Giudice amministrativo, ha trovato tutela ampia, tradottasi in molteplici modalità: richieste di riesame di provvedimenti di diniego o di silenzio – rifiuto, pareri richiesti dalle stesse pubbliche amministrazioni in via preventiva davanti a domande di ostensione degli atti.

Tuttavia, con la novella apportata dall'art. 15 della L. 340/2000 all'art. 25 della L. 241/90, la prospettiva di tutela del diritto di accesso alla documentazione amministrativa è completamente cambiata. Tramite il meccanismo tracciato dalla norma, il Difensore civico assume un ruolo non più di autorevolezza esprimendo il giudizio di fondatezza dell'istanza di accesso già

respinta – anche tacitamente – dalla pubblica amministrazione, ma di vera e propria autorità.

Il nuovo art. 25 traccia infatti un "doppio binario" di tutela, dando al cittadino colpito dal diniego – espresso o tacito – di accesso, in alternativa alla presentazione del ricorso al Tar, la facoltà di presentare istanza di riesame al difensore civico competente, entro trenta giorni dal provvedimento negativo o dal perfezionarsi del silenzio–rifiuto.

Il Difensore civico, qualora ritenga illegittimo il diniego di accesso (o il suo differimento) procede al suo riesame e lo comunica a chi l'ha disposto. Questi, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione consistente nel riesame del difensore civico, può confermare il diniego, unicamente emanando un provvedimento motivato. In difetto di tale emanazione, l'accesso è senz'altro consentito. E' fatta salva comunque, per il ricorrente che sceglie la difesa civica, la facoltà di proporre ricorso giurisdizionale, in quanto il termine utile di trenta giorni si interrompe e decorre *ex novo* dall'esito della sua istanza al difensore civico.

La norma stabilisce che il potere del difensore civico in materia di accesso sia non già di proposta di riesame del diniego, come in passato, ma di riesame vero e proprio, che vincola l'amministrazione ad adempiere, quantomeno, all'obbligo di emanare un provvedimento motivato. Se l'amministrazione non accoglie espressamente il riesame, ossia resta inerte nei trenta giorni dalla comunicazione di esso, l'accesso è consentito. Il problema pratico prima che giuridico che ci si è subito posti è stato: *quid iuris* se l'amministrazione, nonostante il riesame e la decorrenza dei trenta giorni senza provvedimento confermativo del diniego, continua a non concedere l'accesso?

Il Difensore civico ha tentato di trovare una strada applicativa della norma tramite la emanazione di una legge regionale, la cui proposta è stata redatta e presentata da questo Ufficio. Mediante l'interpretazione dell'accesso come atto dovuto, o obbligatorio per legge, ove tale forza scaturisce, per questa materia, dalla statuizione del Difensore civico e la conseguente inerzia della pubblica amministrazione, il progetto individua nell'ufficio del Difensore civico l'autorità preposta alla nomina di un *Commissario ad acta* – da lui scelto e nominato dall'apposito elenco regionale – che si rechi negli uffici della pubblica amministrazione coinvolta e ne consenta egli stesso l'accesso. La disciplina, come si è detto, è *de iure condendo*, e mutuata da quella *condita* in materia urbanistica e dei controlli sugli atti.

3.11.6 Il difensore civico "competente"

L'art. 15 succitato dispone che, per chiedere il riesame del diniego, ci si debba rivolgere al difensore civico "competente". In difetto di una legge istitutiva del difensore civico nazionale, che individuerebbe, senza lasciare margine a incertezze, l'ufficio del difensore civico competente per territorio, la soluzione alla domanda "chi è il difensore civico competente" è oltremodo incerta. La concezione maggioritaria individua il difensore civico competente in quello – regionale – nel cui ambito territoriale opera l'autorità in questione. Ma nulla vieta, in mancanza di normativa espressa, di individuare l'ufficio competente in quello nel cui ambito territoriale risiede il ricorrente.

Ciò è tanto più necessario se si pensa che – sempre per il difetto della normativa nazionale – non in tutte le Regioni è istituita la difesa civica, e che l'istituto ha il potere dovere di intervenire, al di là delle dispute interpretative, in supporto dei "soggetti deboli".

Per ciò che riguarda la realtà locale, è ovvio che il difensore civico competente ai sensi della norma di cui all'art. 15 L. 340/2000, sia il difensore civico comunale, o comprensoriale, ove nominato, o il difensore civico regionale in regime di convenzione con lo o gli Enti locali che hanno deliberato di avvalersi del servizio. Ma di nuovo, *quid iuris* se non esiste difensore civico locale?

L'Ufficio del Difensore civico, partendo dall'assunto sopra accennato, che la tutela del cittadino non può rischiare di essere compromessa dalla mera circostanza che l'ente locale non ha provveduto a dotarsi di un difensore civico, ha ritenuto di poter intervenire, in virtù del principio di sussidiarietà, esercitando il potere di cui alla norma. Infatti, le disposizioni del riformato Titolo V della Costituzione, nonché il disposto di cui alla L. 59/97 e del Dlgs. 112/98 (e le relative leggi regionali di recepimento), conferiscono alla Regione il potere dovere di esercitare le funzioni che rivestono interesse unitario su tutto il territorio regionale.

Configurandosi nella fattispecie dell'esercizio del diritto di accesso, in capo al cittadino, una posizione di diritto soggettivo pienamente tutelata dall'ordinamento, l'esercizio della tutela prevista da parte del difensore civico regionale risulta necessitata. In altre parole, l'assenza del difensore civico locale comporta, ai sensi dell'art. 15 L. 340/2000, il radicarsi della competenza in questo ufficio.

3.12 L'organizzazione dell'Ufficio

L'attività del 2001 si è incentrata in larga parte anche nel rafforzamento dei servizi interni, quale risposta alla espansione della domanda e al pieno esercizio delle funzioni attribuite dalla legislazione nazionale e regionale. Il raddoppio della produttività registrato negli ultimi anni nell'esercizio delle funzioni primarie è anche il risultato di questo impegno orientato alla ricerca di nuovi spazi di efficienza operativa.

Nonostante il vincolo di condizioni logistiche insostenibili, aggravate dalla mancanza di locali necessari alle molteplici esigenze, compresa la conservazione in sicurezza dei dati di natura "sensibile" che fanno capo all'Ufficio, il personale rappresenta indubbiamente la risorsa più critica per l'esigenza 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.

Non a caso l'argomento ha costituito un passaggio significativo nella risoluzione approvata dal Consiglio d'Europa nel 1999 per la diffusione dell'Istituto di difesa civica. Il rapporto di fiducia che intercorre fra Difensore civico e personale è infatti del tutto particolare, a cominciare dalla fondamentale autonomia organizzativa 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, a respingere i possibili condizionamenti in contrasto con le finalità dell'Istituto.

Ciò acquista rilievo anche nella elaborazione di osservazioni e proposte alle amministrazioni pubbliche, siano esse statali, regionali o locali. Anche questa Relazione è il frutto di un impegno collettivo che oggi l'Ufficio assicura con il seguente quadro organico: Fabrizio GIGLI, Maria Pia PERRINO, Francesco CAPONI, Andrea DI BERNARDO, Maria Simonetta GAGGIOLI, Alessandra CATOLFI, Vittorio GASPARRINI, Vanna PASTACALDI, Salvatore MANCUSO, Olivia BRASCHI, Rita FERRARA, Susanna POSANI, Cristina SIMONI.

L'attività fondamentale fa capo al nucleo di collaboratori cui sono affidate le funzioni istruttorie, la valutazione delle istanze, l'apertura dei procedimenti, l'attivazione degli strumenti "conciliativi" o "sostitutivi". Se la qualità del servizio coinvolge il complesso delle risorse umane e tecnologiche, a questo nucleo operativo si riconducono i processi primari che contraddistinguono la missione dell'Ufficio.

Il livello delle specializzazioni richieste trova riscontro anche nelle collaborazioni esterne attivate dall'Ufficio - attualmente con l'Avv. Paola FOTI e con l'Avv. Silvia MARCHESE - sia per lo studio

di temi e problematiche anche di rilievo comunitario, sia per lo sviluppo di ricerche connesse ai mutamenti nelle discipline e nelle prassi.

Da qui l'esigenza di favorire l'avanzamento delle conoscenze sulle dinamiche interne ed esterne, in rapporto alle funzioni, le prerogative, gli strumenti di analisi e di intervento. L'esercizio delle competenze è stato così ricondotto ad aree e settori organici, favorendo per questa via l'approfondimento delle molteplici discipline giuridiche, il rafforzamento dell'attività di assistenza nei confronti dei Difensori civici locali e delle organizzazioni sociali, l'adeguamento tecnico-professionale, lo sviluppo della funzione di "osservatorio" sui livelli territoriali di tutela e la partecipazione al circuito legislativo regionale, di pari passo con l'evoluzione dei centri amministrativi (statali, regionali, locali) e dei sistemi di erogazione dei servizi e delle prestazioni pubbliche.

3.12.1 L'orientamento al cittadino

Migliaia di cittadini si rivolgono ormai ogni anno al Difensore civico regionale. Nel nuovo quadro costituzionale, l'Ufficio si trova così di fronte a responsabilità inedite. Quale organizzazione al servizio del cittadino e delle istituzioni deve innanzitutto poter utilizzare le informazioni per estendere l'accesso al servizio, adottare *standard* ad ampia diffusione, sviluppare *"front line"* attenti all'ascolto e disponibili a una risposta costruttiva, accrescere l'autorevolezza delle funzioni, ponendo il cittadino in una situazione di *"par condicio"* con l'amministrazione.

La crescita dei livelli di conoscenza e la disponibilità delle tecnologie necessarie sono quindi parte integrante di questo orientamento, attraverso i molteplici strumenti per l'informazione (sito *Web*, posta elettronica, protocollo informatico, gestione integrata delle comunicazioni, ecc.), volti non solo ad assicurarne un sistematico aggiornamento ma, soprattutto, a promuovere un "dialogo interattivo" con l'utenza.

La situazione non può ancora definirsi soddisfacente, a partire dall'infrastruttura informatica di base. Ma i problemi maggiori vertono sulla vetustà del *software*, la limitatezza delle applicazioni disponibili, l'arretratezza degli ambienti di sviluppo.

Il Progetto *"Revisione della gestione delle istanze e dell'iter atti"*, già definito e rimesso al competente Servizio Informatica del Consiglio regionale per l'elaborazione dei nuovi programmi applicativi, consentirà l'ulteriore sviluppo delle funzioni primarie, con effetti positivi per l'autonomia di un Ufficio che si qualifica sempre più come strumento di "conciliazione", nel quadro dei rapporti fra istituzioni e società civile.

3.12.2 La revisione del sistema di gestione

Al centro di questo disegno strategico si pone perciò una intensa fase di innovazione organizzativa, orientata al superamento di non pochi elementi di criticità e a modelli più adeguati di cooperazione interna e di valorizzazione delle diverse professionalità.

L'applicazione dei nuovi programmi informatici consentirà infatti una visione integrata dei flussi informativi e dei processi di lavoro, aprendo anche la strada ad una collocazione del personale su posizioni a più alto valore aggiunto, a partire dalla produzione di nuovi servizi.

Allo stesso modo favorirà un controllo di gestione adeguato ad una organizzazione complessa quale è divenuta quella del Difensore civico regionale, la cui efficacia è comunque comparabile con le realtà più avanzate. Quando l'Ufficio è intervenuto, l'indice degli esiti positivi si colloca infatti attorno al 50%, in sintonia con la media europea.

L'obiettivo è di passare ad una "logica di sistema", la sola in grado di assicurare un più efficace raccordo con le esigenze dei cittadini e migliori interrelazioni sia con la rete dei Difensori civici locali e gli organismi di tutela operanti in campo sanitario e sociale, sia con l'iniziativa in sede di Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

3.12.3 Efficienza e qualità dei servizi

I processi di servizio che si connettono al nucleo dei collaboratori cui è affidata l'efficacia dell'azione di difesa civica hanno acquistato infatti un rilievo decisivo, in relazione alla complessità dei procedimenti e a dirette responsabilità di coordinamento, in un'ottica integrata con i sistemi di supporto e di segreteria.

L'efficienza dei processi interni e il potenziamento informatico sono oggi le condizioni per la crescita delle professionalità, il miglioramento dei servizi resi all'utente finale (cittadini, istituzioni, organizzazioni sociali, imprese) e dei rapporti con la rete regionale e nazionale dei Difensori civici.

Si tratta di puntare alla responsabilizzazione dei processi in settori che hanno acquistato ormai rilievo strategico per il nuovo ruolo della difesa civica, cogliendo nelle dinamiche interne ed europee la crescente qualificazione tecnico-professionale della tutela "non giurisdizionale".

Da qui lo stretto collegamento fra il processo di riorganizzazione dell'Ufficio, l'obiettivo di una nuova configurazione statutaria della difesa civica toscana e il progetto di revisione della Lr. 4/94 che,

seppure largamente superata, costituisce ancora la base giuridica del Difensore civico della Regione Toscana.

Diffondere la difesa civica, valorizzarne il patrimonio di esperienze e di professionalità, significa mantenere l'azione dell'Istituto regionale al passo con i cambiamenti istituzionali e con la crescente funzione di coordinamento al servizio dell'intera rete toscana dei Difensori civici.

3.12.4 Il ruolo dell'informazione

L'orientamento al cittadino, considerato non solo come "titolare di diritti", ma come utente di un servizio che assicuri possibilità, forme e mezzi di tutela all'altezza dei modelli europei, ha trovato riscontro anche nella maggiore attenzione della stampa e dei media alle problematiche del cittadino ed hai compiti della difesa civica.

La comunicazione istituzionale e la promozione culturale in senso lato costituiscono funzioni strettamente correlate allo sviluppo dell'azione di difesa civica. L'impegno richiesto dai processi di convergenza europea e dalla modernizzazione dell'azione pubblica (semplificazione, trasparenza, equità, imparzialità) si traduce infatti nella ricerca di una avanzata cultura di difesa civica, in collegamento con le molteplici espressioni della società civile.

In questo quadro si colloca l'avanzamento della *rete telematica* per la difesa civica toscana, nell'ambito della Rete Telematica regionale, quale risorsa strategica per l'azione dei difensori civici toscani e per il più ampio accesso dei cittadini ai mezzi tutela interni e internazionali.

L'adeguamento delle pagine *Web* del Difensore civico della Toscana ha impresso una accelerazione a questo obiettivo. Il nuovo sito *Internet* risponde infatti a più livelli di comunicazione, in primo luogo al servizio dei cittadini (accessi, *link* di collegamento con gli uffici locali di tutela, presentazione di istanze, segnalazioni, petizioni e proposte, ecc.). In secondo luogo alle iniziative di coordinamento, sia in ambito regionale che nazionale ed europeo, e alla informazione istituzionale verso le amministrazioni centrali, regionali e locali, le organizzazioni di tutela e di volontariato, le categorie economiche e locali.

Un sito più moderno, aperto alle Regioni italiane ed europee ed orientato a caratterizzarsi quale strumento di lavoro per i Difensori civici locali ed i molteplici interlocutori istituzionali, sociali ed economici. Anche l'apertura a cura dell'Ufficio del sito *Web* del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, che ha trovato realizzazione nell'ambito del portale *Internet* della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province

autonome, ha posto le basi per una qualificata informazione al servizio dei cittadini e delle istituzioni nazionali e regionali.

In accordo con i servizi della Conferenza, la gestione dell'iniziativa -unico sito istituzionale che consenta di attivare ricerche e di presentare istanze, petizioni e segnalazioni ai competenti Uffici e Organismi di garanzia di tutti gli Stati membri dell'Unione- resterà naturalmente affidata alla Segreteria di turno del Coordinamento nazionale.

3.12.5 La formazione professionale

Il ruolo che i processi di comunicazione sono andati acquistando nei rapporti con i cittadini e con gli utenti ha trovato riscontro sul terreno dell'aggiornamento e della formazione professionale. I corsi promossi dal Consiglio regionale sui temi dell'organizzazione, delle tecnologie informatiche, della sicurezza sul lavoro, delle politiche comunitarie, hanno consentito un avanzamento delle conoscenze anche riguardo alle potenzialità della struttura operativa, con positive ricadute sui processi di funzione e di supporto dell'Ufficio.

La necessità di corrispondere a valenze direttamente collegate alle funzioni dell'Ufficio ha reso opportuna anche la partecipazione ad esperienze formative promosse da altre importanti organizzazioni, come quelle sull'accesso alla documentazione amministrativa", sulle recenti riforme costituzionali e sul sistema dei "controlli sostitutivi". Si va aprendo comunque la possibilità di una formazione mirata in settori innovativi, quali ad esempio la difesa dei diritti del minore, anche attraverso forme di gestione diretta.

In virtù di una Convenzione stipulata su richiesta dell'Università degli Studi-Corso di Laurea in Scienze Sociali di Firenze, è stata avviata presso l'Ufficio anche una attività di tirocinio rivolta a studenti laureandi interessati ad una specializzazione nel campo della tutela dei diritti umani e di cittadinanza. Una innovazione non priva certo di riflessi organizzativi, ma anche un contributo dell'Istituto regionale di difesa civica nei rapporti con le istituzioni culturali e scientifiche della Toscana.

3.13 La riforma della Lr. 4/94 sulla difesa civica

La necessità di una riforma della disciplina relativa all'istituto della difesa civica regionale soddisfa un duplice ordine di esigenze.

In primo luogo mira a restituire organicità ad un quadro normativo caratterizzato all'attualità da una eccessiva

frammentazione delle disposizioni legislative regionali e statali, concretizzando l'obiettivo di pervenire alla redazione di un Testo Unico che riunifichi e coordini l'intera materia, anche al fine di rendere più agevole al cittadino la conoscenza degli ambiti e degli strumenti attraverso cui esercitare il proprio diritto."difesa".

In secondo luogo si prefigge l'obiettivo di adeguare la normativa vigente, ai nuovi assetti istituzionali delineatisi a seguito dei processi di riforma avviati negli ultimi anni.

Oltre alla recente riforma costituzionale[12] che rappresenta la nuova cornice di riferimento entro cui gli attori istituzionali regionali e locali operano, la riprogettazione del ruolo dell'Istituto di difesa civica si impone anche alla luce delle innovazioni introdotte nell'ambito dell'ordinamento comunitario sul versante della tutela "non giurisdizionale" e, in particolare, dei principi introdotti in materia con la "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione europea secondo la quale il diritto alla "buona amministrazione" legittima la facoltà riconosciuta al cittadino di appellarsi al Difensore civico.

Tale necessità, nel nostro ordinamento, risulta ancora più impellente anche a seguito della recente eliminazione di alcuni controlli di legittimità sugli atti della Regione e degli Enti locali, ovvero di una funzione che, per alcuni aspetti, poteva rappresentare anche una "garanzia"per il cittadino.

Una sintetica descrizione delle fonti normative che attualmente regolano i contenuti e le modalità di esercizio della funzione di difesa civica regionale, oltre a dare conto del tipo di evoluzione che questa ha conosciuto nel tempo, agevola anche la individuazione degli elementi di criticità della normativa vigente e delle modifiche che si rendono necessarie al fine di riqualificare e ottimizzare l'esercizio di tale funzione.

L'esame dei dati consente di registrare un costante ampliamento della funzione di difesa civica sin dalla sua istituzione intervenuta con una disposizione statutaria fortemente innovativa nel panorama regionale italiano (La Toscana infatti è stata la prima).[13]

Dalla prima metà degli anni '70 alla fine degli anni '80, pur conservando l'originaria investitura relativa all'esercizio di una funzione elementare"[14] in ordine ai rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione (ovvero quella di verificare, su richiesta, il

---

[12] Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3

[13] L'art.8 della legge n. 142 del 1990 ha successivamente prevista la istituzione facoltativa di tale organo presso le province e i comuni (la stessa previsione risulta recepita nell'ambito del D.Lgsl.267/2000 "Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali"

Nell'ambito della Unione europea la figura del *MEDIATORE* è introdotta con gli articoli 8 D e 138 E del Trattato di Maastricht

[14] Cf.art.61 dello Statuto

regolare svolgimento dell'attività amministrativa[15]), i settori di intervento dell'organo si estendono progressivamente ma restano immutate le modalità di esercizio della funzione.

La Lr. 1 giugno 1983, n. 36 ("Norme per la salvaguardia dei diritti dell'utente dei servizi delle Unità sanitarie locali") si limita infatti ad estendere le competenze del Difensore civico al settore sanitario, senza però modificare sostanzialmente le caratteristiche del suo intervento e, nel 1990, con l' art.19 della Lr. 22 marzo 1990, n. 22, vengono attribuiti a tale organo compiti di assistenza e consulenza nei confronti degli "immigrati extracomunitari dimoranti in Toscana".[16]

Solo nella prima metà degli anni '90 la difesa civica assume finalmente le caratteristiche di una vera e propria funzione di tutela "non giurisdizionale". La Lr. 12 gennaio 1994, n. 4[17], che rappresenta ancora oggi la normativa generale vigente anche in materia di investitura dell'organo (nomina, durata, requisiti, incompatibilità, ecc.), ha introdotto infatti alcune innovazioni di rilievo:

1) il superamento della genericità delle precedenti formulazioni circa la individuazione delle posizioni giuridiche soggettive oggetto di difesa, attraverso l'espresso rinvio alla tradizionale classificazione di queste in ambito giurisdizionale (diritti soggettivi, interessi legittimi e interessi collettivi o diffusi);
2) la previsione di un intervento del Difensore anche d'ufficio, oltre che su istanza di parte;
3) l'esercizio di una funzione di garanzia del rispetto del principio di buon andamento imparzialità e trasparenza da parte della pubblica amministrazione, con riferimento a ritardi e/o omissioni oggettivamente rilevabili, grazie alla generale procedimentalizzazione dell'attività amministrativa (conseguente alla attuazione delle disposizioni della L. 241/90).

Qualche anno dopo il legislatore statale amplia il quadro delle pubbliche amministrazioni destinatarie della funzione di difesa civica. Queste ultime infatti originariamente individuate dalla Lr. 4/94 in: "l'Amministrazione regionale, ivi compreso il Comitato regionale di controllo, gli Enti e aziende, anche consortili, da essa dipendenti; enti o aziende con partecipazione di capitale regionale; Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere regionali presso i

---

[15] E' questa infatti la impostazione che si rinviene nella legislazione regionale di attuazione delle disposizioni statutarie e in particolare nella L.R. 21 gennaio 1974, n. 8.

[16] Nel 1992 la legge n. 104 del 1992 ("Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate")ammette inoltre la costituzione di parte civile da parte del difensore civico nei procedimenti penali per i reati indicati al primo comma dell'art.36 [16]

[17] La legge regionale 4/1994 peraltro ribadisce la competenza del difensore civico in materia sanitaria

quali non siano stati istituiti o non siano operanti i Difensori civici", per effetto dell'art. 16 della L. 127/97, ricomprendono le amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia.

La stessa L. 127/97 estende la competenza del difensore civico regionale sul versante dell'esercizio dei controlli sostitutivi (art. 17, comma 45), riconoscendo a tale organo un potere generale di nomina di *Commissari ad acta* nei confronti delle amministrazioni locali inerti circa la adozione di "atti obbligatori per legge".

Due anni dopo la Lr. 52/99, recepisce e disciplina tale funzione con riferimento alla fattispecie del mancato rilascio di concessioni e autorizzazioni edilizie nei termini prefissati.

Nel 2000, il legislatore statale con l'art. 15 della L. 340 (che modifica l'art.25 della L. 241/90), amplia le funzioni di garanzia della difesa civica per il rispetto del principio di trasparenza nell'esercizio dell'attività amministrativa, attribuendo a tale organo il potere di richiedere il riesame della determinazione con cui è stato negato o differito l'accesso ai documenti amministrativi, e stabilendo un collegamento fra il ruolo del Difensore civico e l'azione del Tribunale amministrativo regionale

L'evoluzione descritta, non espressione certo di un disegno lineare e organico, ha dato luogo ad un sistema nel quale, all'attualità, risulta difficile riconoscere un ordine di priorità nell'ambito dei compiti attribuiti dai diversi provvedimenti richiamati.

Accanto alla missione fondamentale riconoscibile nella funzione di tutela non giurisdizionale di situazioni giuridiche soggettive compaiono infatti compiti di consulenza e/o di amministrazione attiva (controlli sostitutivi)[18] che necessiterebbero di una più organica regolamentazione ispirata a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini.

Peraltro, la normativa vigente è pervenuta solo ad una parziale tipizzazione dell'intervento di tutela con riferimento alle fattispecie in cui il cittadino "reagisce" nei confronti di atti e/o provvedimenti della pubblica amministrazione, ma non contiene ancora una disciplina organica della funzione di difesa civica, nonché dei raccordi con i molteplici organismi di tutela, anche associativi, come quelli ad esempio operanti in campo sanitario e assistenziale, tanto più alla luce dei mutamenti istituzionali in corso.

---

[18] Confronta da ultimo la L.R.n.2 del 2 gennaio 2002 con cui attuando la recente riforma costituzionale sono stati soppressi i comitati e regionali di controllo.
La legge, all'attualità al vaglio della Corte costituzionale su impugnativa del Governo, oltre ad attribuire al difensore civico la competenza all'esercizio di poteri sostitutivi non altrimenti attributi dalla legge regionale o regionale., prevede che lo stesso provveda alla nomina del *Commissario* ad acta nei casi di mancata adozione nei termini prescritti di alcuni provvedimenti obbligatori secondo la legislazione statale vigente in materia di finanza locale

Le innovazioni introdotte dalla recente riforma costituzionale comportano infatti una progressiva regionalizzazione dei compiti e delle funzioni connessi alla attuazione dei diritti civili e sociali che impone una contestuale riprogettazione degli strumenti di garanzia del cittadino (la introduzione delle cosiddette "carte dei servizi" peraltro ha contribuito alla migliore identificazione dei diritti dell'utente).

Oltre a ciò, i fattori di incertezza che accompagneranno la attuazione della riforma di fatto renderanno più difficoltose le già complesse relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione, rendendo indispensabile potenziare tutti gli strumenti tesi a ridurre la conflittualità attraverso strumenti "conciliativi", finalizzati in primo luogo alla protezione delle categorie più deboli (rispetto alle quali la difesa civica spesso rappresenta l'unica opportunità di tutela accessibile).

Un ulteriore e non semplice nodo che in sede di progettazione di una nuova disciplina occorrerà sciogliere ha ad oggetto la regolamentazione dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali locali nell'esercizio della funzione di tutela.

In particolare, alcuni problemi si pongono con riferimento alle ipotesi in cui l'ente locale territorialmente competente non ha istituito il difensore civico (tale previsione infatti ai sensi delle disposizioni contenute nel D.lgs. 267/2000[19] rappresenta una facoltà e non un obbligo).

La costruzione di una rete di difesa civica locale, ovvero di un sistema tra gli enti tale da garantire l'esercizio diffuso e per certi aspetti coordinato di tale funzione, nel rispetto delle autonome prerogative dei singoli enti, rappresenta pertanto un obiettivo prioritario della legge regionale di riforma perseguibile attraverso la valorizzazione delle esperienze in corso nella realtà toscana, dove si registra un diffuso ricorso a forme associative tra Enti locali per l'istituzione del Difensore civico.

---

[19] La circostanza acquista particolare rilievo, con riferimento alle fattispecie in cui l'intervento del difensore civico realizza un interesse unitario su tutto il territorio .
La ipotesi classica è quella prevista dall'art.15 della L.340/2000 in materia di accesso.
La funzione del difensore in questo caso sicuramente assicura la realizzazione di un interesse non frazionabile sul territorio regionale e la tutela garantita al cittadino dal legislatore statale non può essere rimessa alle scelte discrezionali dei singoli enti.
Sul punto, a conferma della rilevanza che il problema ha assunto anche in ambito nazionale, il disegno di legge di modifica della L.241/90 approvato dal Consilio dei Ministri in data 7 marzo 2002 proprio con riferimento alla fattispecie del rifiuto o differimento dell'accesso, prevede che la istanza del privato finalizzata ad ottenere il riesame in ordine all'accesso sia formulata al difensore civico competente per ambito territoriale e " ove tale organo non sia stato istituito, la stessa possa essere presentata al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Trattasi di azioni integrate da disciplinare su basi di coordinamento fra difesa civica regionale e locale e, quindi, nel rispetto dei principi di sussidiarietà che individuano nell'organo più vicino alla comunità interessata quello deputato *in primis* all'esercizio della funzione.

In questa prospettiva l'istituto del coordinamento di cui alla L.R.4/94 [20]va potenziato nelle sue prerogative e razionalizzato nelle sue modalità organizzative, valorizzandone la funzione consultiva e la rappresentatività nell'ambito del sistema istituzionale regionale.

Occorrerà inoltre introdurre una disciplina più flessibile riguardo alle forme di collaborazione tra la difesa civica regionale e gli stessi Enti locali per l'esercizio delle funzioni di tutela in assenza del Difensore civico locale, improntata allo snellimento e ad intese dirette con le autonomie locali.

Tali obiettivi, come è evidente, impongono di radicare nello Statuto, ancor prima che nella legge di riforma, una nuova configurazione del ruolo della difesa civica, attraverso un sistema generalizzato a scala territoriale, improntato a principi di sussidiarietà e adeguatezza, ed imperniato a tutti i livelli su basi di forte autonomia organizzativa e funzionale.

4 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

L'Italia è fra gli Stati europei il solo privo ancora di un sistema di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, oltre a quello giurisdizionale. Mentre dal '95 anche l'Unione si è dotata del Difensore civico nei confronti delle istituzioni e degli organismi comunitari, non abbiamo neppure l'interlocutore in grado di rappresentarci in Europa, a parte l'azione di supplenza che svolge il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome,

Nonostante il lungo dibattito che ha attraversato gli anni '90, la legge quadro sulla difesa civica non ha mai imboccato in Parlamento la strada per una positiva conclusione. Da troppe parti si guarda con distacco al problema delle "garanzie" del cittadino, prevale spesso l'insofferenza della burocrazia, mentre i Difensori civici sperimentano ogni giorno lo squilibrio esistente fra il cittadino

[20] Il terzo comma dell'art.3 della L.R.4/94 ha previsto infatti la istituzione di una conferenza civica dei difensori operanti sul territorio regionale, al fine di "coordinare le aree di attività di ciascuno di essi" ed individuare "modalità organizzative tese ad evitare sovrapposizioni di interventi"

e l'amministrazione pubblica; le arretratezze, ma anche le resistenze ad innovare, a cambiare metodi, criteri, mentalità.

Anche dal fronte delle autonomie sembrano talvolta rimesse in discussione perfino conquiste ormai affermate, nonostante gli sforzi per abbandonare regole e procedure che non hanno più ragione di essere. Si finisce in questo modo per addossare alla magistratura anche la soluzione di problemi quotidiani, mentre quasi un milione di ricorsi pendono davanti alla giustizia amministrativa, e ogni anno se ne aggiungono migliaia, con la conseguenza che al naturale dialogo dei cittadini con la pubblica amministrazione si sostituisce quello con i Tribunali.

Come è possibile ignorare i costi sociali di tutto questo, gli anni che i cittadini attendono per vedersi riconosciuti elementari diritti? E poi le conseguenze per l'economia, l'occupazione, l'ambiente, data la frequente paralisi di opere grandi o piccole. Senza parlare di chi – e sono i più – non possono neppure imbarcarsi in questa impresa. Eppure, nella maggior parte dei casi, si tratta di controversie evitabili come riconoscono gli stessi magistrati, solo se un organo in posizione di "terzietà" potesse mediare una soluzione spesso ispirata al buon senso, come avviene in Europa, dove il difensore civico si è affermato per risolvere in via "conciliativa" i conflitti che altrimenti non trovano vie d'uscita.

Non è un caso se, a fronte di una conflittualità che negli ultimi anni è aumentata del 40%, i sondaggi dimostrino la crescente considerazione dei cittadini (56%) verso la difesa dei diritti e delle posizioni soggettive. La stessa Corte Europea dei Diritti Umani, che lo scorso anno ha adottato contro il nostro paese 359 sentenze su un totale di 683, ha fatto appello ai Difensori civici per frapporre un argine al contenzioso giurisdizionale, dichiarando che i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte sono utilizzabili anche nell'azione di difesa civica, peraltro non direttamente incaricata di salvaguardare i diritti bensì di contrastare la "cattiva amministrazione".

Non stupisce quindi se in Europa molte istituzioni, comprese quelle comunitarie, vanno sempre più tenendo conto di misure volte a correggere o prevenire fenomeni di evidente discriminazione o violazione dei diritti umani e di cittadinanza.

I difensori civici delle Regioni e delle Province autonome sono consapevoli della necessità di una svolta. Nel rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione è in gioco la credibilità dei cambiamenti istituzionali. I Consigli regionali possono e devono rappresentare la sede autorevole per la diffusione di impulsi innovativi. I nuovi Statuti, ma anche gli orientamenti alla responsabilizzazione, alla trasparenza, alla solidarietà, possono innescare un riequilibrio fra il cittadino e l'amministrazione pubblica.

4.1 Il recupero della funzione generale di tutela

Offrire la possibilità di risolvere le controversie in modo rapido e sostanziale è divenuto perciò un tema centrale, in sintonia con l'avanzamento di procedure e strumenti sempre meno ancorati ad una visione formalistica. Se la prima difesa del cittadino è l'amministrazione pubblica, che deve trovare in se stessa la capacità di reagire a inefficienze e disfunzioni, è un fatto che molte innovazioni hanno trovato anticipazione nella esperienza della difesa civica istituzionale: il diritto di accesso agli atti amministrativi, il responsabile del 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 punti critici, i ritardi, anche culturali, nella costruzione di un quadro di responsabilità come si ritrova nei modelli federali. L'esigenza di un dialogo più ravvicinato fra cittadini e istituzioni tocca anche la capacità propositiva della difesa civica, la sua posizione di "osservatorio" a vantaggio delle stesse amministrazioni pubbliche, siano esse statali, regionali e locali.

La modernizzazione della macchina amministrativa è dunque la sfida comune che lega oggi la difesa civica alle Assemblee elettive regionali. Questo indirizzo ha visto il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome rafforzare l'iniziativa nei confronti della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e del Congresso delle Regioni. I vari incontri hanno confermato la necessità di *"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"*.

L'inadeguatezza del quadro normativo va infatti determinando il progressivo indebolimento della funzione generale di tutela che è propria del Difensore civico, mentre si assiste al proliferare di organismi, uffici, autorità amministrative, al pari di comitati, movimenti, associazioni spontanee di cittadini molto spesso attive e influenti. Questa moltiplicazione degli organismi di tutela, per lo più sorti fuori da un disegno complessivo ma sotto la spinta delle emergenze, accresce anche le responsabilità che individuano nell'Istituto regionale uno snodo istituzionale del sistema di protezione.

I vincoli strutturali rischiano così di incidere nel ruolo più ampio di promozione dei diritti di cittadinanza e dell'innovazione amministrativa. Si allenta la possibilità di contribuire ad un modello

di relazioni comparabile con l'esperienza europea dove, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, gli *Ombudsman* si configurano come sedi di garanzia fra il cittadino e l'amministrazione.

Il recupero di questa funzione generale appare decisivo, non solo per il ruolo richiesto oggi all'Ufficio in termini di "mediazione" e composizione della conflittualità, ma anche rispetto ad una evoluzione non più eludibile, quella cioè di ridurre un contenzioso amministrativo che non ha riscontro in nessuna democrazia, con effetti che penalizzano l'intero sistema delle relazioni economiche e sociali.

A questo obiettivo ha corrisposto perciò la nuova fase della collaborazione avviata fra il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e le Assemblee elettive, "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".

Questa collaborazione ha evidenziato le potenzialità che derivano alla difesa civica non solo dalla fiducia dei cittadini, ma anche dai mutamenti del quadro istituzionale e dalle tendenze che si vanno consolidando nella prassi e nelle ipotesi di riforma.

Dopo le recenti modifiche costituzionali, anche la difesa civica avverte la responsabilità di dare voce ai cittadini, a diritti e interessi che devono poter contare in questo importante passaggio di una democrazia caratterizzata dall'impatto delle tecnologie e dai processi di internazionalizzazione che mettono in discussione i vecchi ambiti dell'intervento pubblico ed alimentano le molte crisi che viviamo.

Non avremo maggiore sviluppo, e neppure maggiore efficienza, senza porre fine al vecchio "Stato amministrativo" che, in fondo, continua ad alimentare il "monopolio" delle giustizia amministrativa e ordinaria in ogni controversia, fuori ormai dalla vicenda europea che ha saputo costruire strumenti e riti alternativi, compatibili con i tempi e i ritmi di una società moderna.

Certo, non spetta al Difensore civico risolvere i problemi. Questi compiti riguardano innanzitutto quanti sono investititi di responsabilità pubbliche e amministrative, ma toccano da vicino anche la difesa civica, in una Europa dove ormai lo spazio sociale si riflette sempre più sui *diritti di cittadinanza*.

Solo spostando l'asse delle "garanzie" dalla parte cittadino è possibile uscire dalle emergenze e dalla frammentazione. Non avremo una amministrazione pubblica paragonabile ai paesi più avanzati, se il cittadino non uscirà da una condizione sostanzialmente "passiva", se non coinvolgerà il modo di lavorare, di porre in essere procedure legate ai risultati, ai costi, alla qualità. Diversamente prevale la vecchia cultura della pubblica

amministrazione, fuori da ogni raccordo con l'evoluzione della società civile.

Questo tema riguarda l'intera società, entra in contatto con la complessità delle funzioni di governo, richiede un nuovo collegamento fra le situazioni soggettive e le responsabilità della amministrazione pubblica. Richiede certamente continui processi di adeguamento per umanizzare processi e relazioni, far avanzare la credibilità e l'autorevolezza di una rete di tutela capace di interagire con i nuovi assetti a livello del territorio e di contribuire alla costruzione di una "nuova cittadinanza".

4.2 L'azione per la riforma

L'azione di riforma ha caratterizzato in questo modo, anche nel 2001, l'iniziativa del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. Un'azione complessa, portata avanti in condizioni certamente difficili dopo il mancato varo della legge di riforma. Una iniziativa a vasto raggio, data la molteplicità degli interlocutori istituzionali, sia a livello centrale che regionale e locale.

In questo quadro si collocano le iniziative condotte nei confronti del Parlamento e del Governo per il rilancio di un sistema di difesa civica; le proposte avanzate alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome in tema di accesso alla documentazione amministrativa; la tutela dei diritti e degli interessi dei minori nelle esperienze regionali; i rapporti con l'Amministrazione finanziaria dello Stato, anche alla luce delle esperienze registrate nelle regioni con il nuovo Garante del contribuente; gli orientamenti elaborati in materia di controlli sostitutivi esercitati dai Co.re.co., dopo l'abrogazione dell'art.130 Cost. sui controlli preventivi di legittimità; le proposte per un "riordino" delle disposizioni nazionali e regionali in materia di difesa civica; lo sviluppo della cooperazione con il Mediatore Europeo e gli *Ombudsman* dell'Unione; l'assistenza a quelle regioni prive ancora del Difensore civico regionale, con la missione e gli incontri promossi in Sicilia dagli stessi Difensori civici locali; le persistenti carenze strutturali e organizzative, alla luce delle accresciute competenze e dei nuovi livelli della domanda.

4.3 I nuovi Statuti regionali

Questa iniziativa ha consentito in aprile l'incontro dei Difensori civici regionali con il Coordinamento nazionale per i nuovi Statuti

regionali, nell'obbiettivo di un nuovo ruolo della difesa civica regionale e locale, e dell'affermazione di forme e strumenti avanzati di tutela "non giurisdizionale".

L'intesa raggiunta ha acquistato un valore di indirizzo e di orientamento nella complessa fase di revisione statutaria. Il Coordinamento dei Difensori civici ha infatti rimarcato la straordinaria importanza di una "fase costituente" che, rispetto al passato, si presenta non più circoscritta all'organizzazione interna delle Regioni ma orientata a determinare con i nuovi Statuti "la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Questo comune impegno dovrà portare la difesa civica a compiti che non possono non discendere dai nuovi Statuti regionali: per colmare divari storici e disparità non più sostenibili fra le diverse aree; mettere fine alla frammentarietà delle competenze in un quadro organico di funzioni paragonabili agli ordinamenti più avanzati e della stessa Unione europea; superare il distacco e la diffidenza dei cittadini verso le istituzioni, in direzione di una amministrazione pubblica più aperta e competitiva.

Da qui le nuove funzioni statutarie della difesa civica, che si connota in termini di universalità, e cioè nei confronti di tutti i cittadini e tutte le pubbliche amministrazioni, e perciò da considerare tra le funzioni fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. p) Cost., come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Un difensore civico quale organo di tutela "non giurisdizionale", dotato di forti prerogative di autonomia, anche organizzativa, cui possono rivolgersi tutti gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni a fronte di atti e comportamenti comunque lesivi dei principi di imparzialità, buona amministrazione, equità, dignità della persona.

Anche nell'incontro con il Congresso delle Regioni il Coordinamento nazionale ha sottolineato come la funzione del Difensore civico non può essere assolta da altri, in quanto volta a tutelare la persona nella sua qualità esclusiva di cittadino, fuori quindi dal rapporto "società-politica" dove il cittadino si qualifica come parte, così come dal rapporto "società-burocrazia" dove il cittadino è l'interlocutore più debole, ma anche fuori dal rapporto "società-sistema giudiziario" dove le risposte sono in ogni caso a valle delle decisioni amministrative.

4.4 Per una legislazione regionale avanzata

In questi anni le vicende pubbliche italiane hanno registrato il progressivo estinguersi dei controlli preventivi di legittimità; il rafforzamento degli organi esecutivi rispetto alle assemblee;

l'attribuzione agli apparati tecnico-burocratici di accresciuti poteri di gestione. In mancanza di adeguati strumenti di tutela, queste tendenze vanno producendo un sostanziale impoverimento nel già precario quadro delle garanzie a disposizione del cittadino.

Dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione l'istituto della difesa civica è da ritenere in via principale nella piena potestà legislativa delle Regioni. In questo senso si è espresso anche il Coordinamento nazionale dei difensori civici in un incontro con la 3° Commissione del Congresso delle Regioni, sottolineando tuttavia come un compito non facile si presenta alle Regioni italiane e a tutti gli organismi investiti di funzioni pubbliche.

In varie regioni, soprattutto nel sud, manca perfino il Difensore civico regionale, e solo poche centinaia di Comuni si sono avvalsi della facoltà di istituire il difensore civico locale. Colmare lo scarto con la realtà europea richiede perciò nuove energie, nuovi progetti, la volontà soprattutto di raccogliere la sfida di relazioni non più comprimibili nel vecchio Stato amministrativo.

Anche i diritti non sfuggono alla divisione delle competenze fra il centro e la periferia. Di più, la loro efficacia non è data una volta per tutte, richiede una costante azione "complementare", in quanto collegati alle condizioni che si determinano in via legislativa o amministrativa nella gestione dei molteplici settori (scuola, lavoro, casa, sanità, assistenza, formazione professionale, ambiente, territorio, urbanistica, trasporti, cultura, informazione, ecc.), alla qualità dell'organizzazione pubblica e dei servizi, ai bisogni emergenti (minori, famiglie, anziani, immigrazione, sicurezza, nuove povertà, ecc.), agli stessi processi di "esternalizzazione" che vanno caratterizzando importanti materie, a partire dai servizi alla persona.

Siamo di fronte a temi che investono il rapporto del legislatore regionale con la società civile, le specifiche identità storiche e culturali, il confronto istituzionale delle Regioni con il Parlamento nazionale e le Istituzioni comunitarie. Una innovazione profonda, che obbliga anche a disciplinare i rapporti statutari con il "sistema esterno", con le istituzioni e i cittadini.

Il federalismo, nelle sue diverse esperienze, ha saputo sempre offrire le soluzioni più avanzate. In questo spazio trovano fondamento quei poteri "organizzatori" delle Regioni che devono presiedere alla diffusione territoriale e all'efficacia della difesa civica, fuori da ogni assetto centralistico, ma fermamente ancorati a principi di autonomia e sussidiarietà.

Pensiamo poi alle prerogative più ampie della difesa civica nell'accertamento di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, nella vigilanza in settori che operano verso i soggetti deboli, nelle possibili azioni in rapporto alla "giurisdizione amministrativa", nell'esercizio di "controlli sostitutivi" ispirati ad una sostanziale funzione di giustizia e di garanzia. Pensiamo infine

al contributo per il superamento di assetti e procedure che costituiscono ormai veri e propri vincoli all'affermazione di principi, indirizzi e regole di diritto europeo.

L'urgenza di superare la "facoltatività" della difesa civica locale non può certo tradursi in una polverizzazione del sistema. Ma lasciare ai Comuni, singoli o associati, la possibilità di scegliere il proprio Difensore è la sola strada per un tenere conto delle diverse realtà e dei processi che si vanno configurando nel decentramento istituzionale e amministrativo.

E' a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. Solo nel diretto collegamento con i Comuni possiamo recuperare l'esperienza e il ruolo che deve caratterizzare un istituto "di servizio" nei confronti di tutta l'amministrazione, sia essa statale, regionale e locale. Se vogliamo assicurare l'uguaglianza delle opportunità, non è sufficiente avvicinare le istituzioni ai cittadini. Neppure è possibile immaginare maggiore trasparenza ed equità senza una visione unitaria dei diritti e degli strumenti a disposizione dei cittadini per farli valere.

Negli ultimi anni c'è stata indubbiamente una evoluzione quantitativa e qualitativa dell'azione di difesa civica. Certo, non è stato un processo lineare, ma a questo nuovo livello si collocano oggi i riferimenti necessari per una legislazione regionale avanzata. Si tratta in primo luogo di colmare il crescente divario tra compiti "codificati" e prassi operativa, accentuato dalla maggiore visibilità che il Difensore civico è andato assumendo agli occhi dei cittadini, quale "terzo" imparziale nelle controversie con le amministrazioni pubbliche. Una posizione di autonomia riconosciuta anche nei confronti dei soggetti che ne attivano l'azione.

In questa ottica di civiltà giuridica, si conferma colloca la nuova considerazione del Difensore civico come agente di cambiamento nei processi di riforma della pubblica amministrazione, come dimostra la sua estensione in oltre la metà degli Stati che fanno capo all'Onu.

Sia la "crisi" storica dei ricorsi amministrativi, sia le lunghe e costose procedure giudiziarie, fanno oggi di questo istituto un garante dell'imparzialità dell'azione amministrativa, e quindi del "buon governo". D'altro canto, se la fine dei controlli di legittimità tende ad innalzare i livelli della funzione di "autotutela" propria della pubblica amministrazione, la crescente conflittualità mostra i limiti strutturali e non dialogici di una funzione che resta comunque "interna" alla pubblica amministrazione. Anche là dove l'autotutela trova maggiore attenzione nei processi di innovazione amministrativa, non può mai assumere la veste di un giudizio di "qualità" nei confronti del cittadino, qualora sia portatore di diritti e interessi che ritenga comunque lesi.

Ben diverso il ruolo dei controlli di efficienza e di gestione che, sia pure faticosamente, si fanno strada nella pubblica

amministrazione, tesi ad accertare la rispondenza degli atti ai risultati programmati e alle esigenze di un migliore coordinamento dell'azione amministrativa. Qui la ricerca dell'efficacia determina parametri di valutazione più aperti alle molteplici esigenze dei cittadini e degli utenti, con positivi impatti per la stessa azione di tutela.

Non è un caso infatti se la figura del Difensore civico ha trovato la sua nascita e la sua espansione dove la pubblica amministrazione si orienta ad uno "spirito di servizio". Difficilmente infatti la difesa civica può crescere e radicare dove prevalgono le arretratezze a scapito delle risposte da dare al cittadino. Ma anche le attività legislative e amministrative, a qualunque livello, finiscono spesso per non offrire risposte concrete ed efficaci.

In questo contesto, nel passaggio cioè da una cultura della legalità formale ad una cultura di risultato, si colloca l'azione del Difensore civico, che implica necessariamente il confronto con le esigenze e gli strumenti a disposizione del cittadino. Mai come oggi questo bilanciamento appare necessario, non solo per limitare il contenzioso amministrativo. Siamo di fronte infatti ad una funzione di tutela che, nata dalle democrazie del nord Europa, è venuta sempre più assumendo la valenza di criterio e "modalità" organizzativa di una amministrazione pubblica avanzata.

Comprensibili appaiono perciò le resistenze che si levano spesso non soltanto dagli apparati. Come il centralismo si è alimentato nell'antagonismo fra cosiddetti interessi nazionali e locali, allo stesso modo il cittadino, quale protagonista di diritti individuali, dovrebbe soccombere davanti alla teoria propria del vecchio Stato, ma che sopravvive nonostante tutto, per la quale l'atto amministrativo prevale comunque in quanto fornito, di per sé, di un interesse pubblico generale.

Anche nei contesti più avanzati la sfida della qualità richiede nuovi modelli di organizzazione, nella formazione delle scelte, negli atti, nei comportamenti della pubblica amministrazione: una pubblica amministrazione disposta ad affrontare ad ogni livello il giudizio dei suoi cittadini; a decentrare, semplificare, rendere trasparente la burocrazia.

Le Regioni hanno introdotto negli anni settanta la difesa civica nell'ordinamento istituzionale italiano, aprendo così anche la strada al successivo diffondersi della difesa civica a livello locale. Quella legislazione ha avuto una funzione innovativa. Se oggi non appare più sufficiente è anche perché lo sviluppo passa ormai da reali processi di convergenza europea anche nella tutela degli interessi dei cittadini; dalla fiducia nei comuni diritti e nei mezzi necessari a risolvere i problemi che i cittadini incontrano con la pubblica amministrazione.

4.5 Il Congresso delle Regioni

Mentre si va completando questa Relazione, nuove significative intese sono intervenute con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome e il Congresso delle Regioni, ponendo le basi per un rilancio della funzione di difesa civica, dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione.

L'obiettivo è quello di completare e consolidare la difesa civica italiana come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della Costituzione assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica "a rete" improntato ai principi di coordinamento fra difesa civica regionale e locale, pur nella consapevolezza che rimane aperto il problema della tutela dei cittadini nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato.

Su queste basi, in direzione di una preannunciata Risoluzione in materia di difesa civica da parte del Congresso delle Regioni, il Coordinamento nazionale dei Difensori civici ha formulato le proposte necessarie al rilancio dell'Istituto, che individuano alcuni essenziali obiettivi strategici, quali:

- il completamento della rete di difesa civica, attraverso la sua istituzione in quelle Regioni ancora prive del Difensore civico regionale, riconoscendo al ruolo della difesa civica piena legittimità Statutaria;
- la riforma della legislazione regionale in funzione di più ampie prerogative del Difensore civico in materia di accertamento e valutazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, di composizione delle controversie, di promozione di atti di riforma e semplificazione amministrativa, raccogliendo il frutto dei più avanzati ordinamenti europei e i risultati del lungo processo anche parlamentare per la creazione di un sistema integrato di difesa civica;
- l'attivazione di opportune intese con i rappresentanti dello Stato e delle Autonomie locali disponibili a dare vita ad un moderno servizio di difesa civica nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, evitando ogni forma di settorializzazione e consolidando l'organicità delle competenze del Difensore civico regionale anche nei riguardi della amministrazione periferica dello Stato e delle aziende pubbliche

nazionali e regionali operanti nelle singole Regioni, e rafforzandone le funzioni attraverso tempestivi poteri di accesso ad ogni documentazione amministrativa, l'esercizio di particolari forme di "controllo sostitutivo" e di sospensiva sull'efficacia degli atti ispirate a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini, la sanzionabilità dei comportamenti che si frappongono all'esercizio dell'azione di tutela;

- la determinazione, di concerto con gli stessi Enti locali e secondo criteri di sussidiarietà e di coordinamento regionale, gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni di difesa civica, riconoscendo la piena autonomia organizzativa e finanziaria necessaria al loro adeguato svolgimento e disciplinando le modalità per assicurare in ogni realtà l'esercizio della difesa civica anche in forme associative;
- la costituzione di un Gruppo di lavoro tecnico-politico a livello di Congresso delle Regioni, quale strumento di analisi, ricerca e impulso in grado di affiancare lo sforzo di modernizzazione amministrativa e il trasferimento dei risultati ad ogni livello istituzionale, attraverso un costante monitoraggio sulle sperimentazioni e sull'avanzamento della legislazione nelle diverse realtà;
- il riconoscimento della funzione di Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome quale interlocutore propulsivo nei processi di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale e a sostenerne le iniziative tese sia ad integrare la difesa civica italiana nel contesto della difesa civica europea, sia a stabilire efficaci relazioni e ufficiale rappresentanza nei confronti degli organismi internazionali di difesa civica.

Si tratta di proposte che possono avviare il cambiamento, ridurre lo scarto che si è evidenziato nella comparazione europea. Il fatto che la nuova Convenzione Europea vada ponendo al centro dei nuovi assetti istituzionali la questione della cittadinanza, dei diritti e dei doveri dei cittadini come delle istituzioni, è sintomatico della portata che va assumendo la costruzione di una organizzazione pubblica al servizio e dei cittadini.

Nella tolleranza e nelle diversità, si tratta di allargare gli "interessi comuni" perché all'unione monetaria si affianchi la risposta alle nuove domande di libertà e di giustizia. Questa è la nuova sfida a cui le Regioni e il federalismo sono chiamati.

Se la Toscana e le altre Regioni possono certamente guardare con orgoglio al molto che in tutti questi anni è stato fatto a livello regionale e locale, intervenendo nei punti di crisi, ammodernando strutture, razionalizzando e potenziando i servizi, la difesa dei diritti umani e di cittadinanza nelle relazioni con l'amministrazione

pubblica ad ogni livello richiede oggi quella lungimiranza che le Regioni seppero dimostrare inserendo per prime la difesa civica nell'ordinamento nazionale.

5 COOPERAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome ha assicurato finora la rappresentanza della difesa civica regionale a livello europeo e internazionale. Un impegno non indifferente, che ha portato nelle maggiori assise i risultati delle esperienze realizzate a livello regionale e locale, ottenendo significativi riconoscimenti e la solidarietà per l'azione condotta, pur in carenza di prerogative paragonabili a quelle degli *Ombudsman* esistenti nelle maggiori democrazie.

La difesa civica italiana ha potuto in questo modo rimarcare la centralità del cittadino e dei suoi bisogni più diretti. Non solo quelli materiali, ma anche di salvaguardia delle libertà, di tutela delle minoranze, di rifiuto della violenza, contro ogni forma di discriminazione.

Dopo il contributo alla elaborazione della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione Europea, l'azione per farli diventare diritti organizzati in procedure e istituzioni comuni ha caratterizzato questa iniziativa, che ha fatto leva sul diritto certamente innovativo alla "buona amministrazione" sancito agli artt. 41-43 della Carta, in grado oggi di esprimere le aspirazioni dei cittadini al rafforzamento del sistema istituzionale europeo.

E' vero che il campo di applicazione della nuova Carta Europea è ricondotto alle istituzioni comunitarie, ma il diritto dei cittadini a vedere i propri affari trattati con imparzialità, equità e trasparenza, ha acquistato una portata generale, data la vocazione della Carta al pieno inserimento nei Trattati, secondo gli indirizzi già espressi dal Parlamento Europeo e dalle stesse Regioni.

L'indivisibilità dei diritti, l'abbandono, per la prima volta dal dopo guerra, della separazione fra diritti civili e politici da una parte, e diritti economici, sociali e culturali dall'altra, costituisce ugualmente un principio di primaria grandezza, in sintonia con gli orientamenti perseguiti dalla difesa civica italiana e degli altri Stati membri.

La promozione dei valori europei è possibile solo di pari passo con il pieno rispetto dei diritti umani e di cittadinanza, anche in vista dei prossimi allargamenti dell'Unione. L'adeguamento delle istituzioni e la semplificazione di tutto il sistema normativo dell'Unione rispondono perciò a nuove esigenze di chiarezza e di

democrazia, ma anche all'obiettivo di modelli e indirizzi percepibili dai cittadini e capaci di raccogliere attorno ai loro interessi la costruzione di una Europa più grande e più forte.

5.1 La cittadinanza europea

La cittadinanza europea è il frutto di questo movimento che viene dal basso, da uno spazio economico e sociale nel quale devono avere più voce le Regioni e gli organismi locali, ormai protagonisti anche a livello internazionale e in grado di concorrere ad uno sviluppo più attento al miglioramento delle condizioni di vita.

Anche la dimensione culturale va operando per la valorizzazione delle società locali, di identità e patrimoni che proiettano questo ruolo in un quadro più ampio di relazioni, incentrate sulle potenzialità delle singole aree e su progetti di riequilibrio e di progresso. A questo livello si vanno affermando i "nuovi diritti" che impongono assetti istituzionali e amministrativi adeguati alla intensa evoluzione dei settori produttivi, dei servizi, delle comunicazioni.

L'Unione Europea non può contare solo su meccanismi istituzionali imperniati sugli Stati. La legittimità democratica può derivare da un giusto equilibrio tra identità locali, regionali e nazionali. Il riconoscimento che "le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini" è divenuto lo spartiacque dei nuovi processi di coesione, affiancato dall'altro grande obiettivo dell'Unione di "rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini".

La cittadinanza europea rappresenta così una nuova situazione soggettiva, di cui i cittadini europei sono portatori in forza di valori sovranazionali che oggi costituiscono le fondamenta della nuova Europa. Dopo l'unione monetaria, una nuova sfera di principi e istituti condivisi si va affermando infatti nella formazione delle scelte e nei comportamenti che concorrono a quei valori di libertà e di giustizia necessari a fronteggiare la globalizzazione che incide nella vita dei cittadini, delle istituzioni, delle imprese.

5.2 Il collegamento con la difesa civica europea

La sfida della cittadinanza europea è dunque impulso a cogliere il benessere in termini di "diritti umani e civili", quale presupposto per una più alta gestione di tutti i fattori dello sviluppo, capace di produrre più lavoro, più cultura, più opportunità di vita.

La cooperazione con il Mediatore dell'Unione e con le organizzazioni europee e internazionali impegnate nella tutela "non giurisdizionale" dei diritti; i collegamenti con gli *Ombudsman* regionali dell'Unione per la crescita degli scambi informativi e la ricerca di posizioni comuni, anche in direzione degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione Europea; il contributo ad un sistema di relazioni aperte alle realtà dell'Est europeo, esprimono l'accelerazione impressa dalla difesa civica a questo versante di attività, e i consistenti livelli di impegno e di elaborazione richiesti anche al Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

In questa ottica si colloca la partecipazione del Difensore civico della Toscana alla costruzione di una rete informativa a scala europea, al rafforzamento dei mezzi di tutela nei confronti delle istituzioni comunitarie e nazionali, al contributo più generale della difesa civica toscana all'affermazione della comune cittadinanza.

Anche l'apertura del sito *Internet* del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali hanno costituito un passaggio importante di questo collegamento, nel quadro delle compatibilità alla rete europea di cooperazione che si va costruendo per iniziativa del Mediatore Europeo.

5.3 La 3° Conferenza Europea degli *Ombudsman*

Dopo quella di Barcellona del '97 e quella di Firenze del '99, la "3° Conferenza Europea degli *Ombudsman* dell'Unione", svoltasi in Belgio nel settembre 2001 su iniziativa del Comitato Organizzatore Europeo, insediatosi con la presenza del Difensore civico della Toscana, ha rappresentato certamente l'evento più significativo, con la partecipazione del Mediatore dell'Unione e il sostegno della stessa Commissione Europea.

All'insegna della lotta contro ogni discriminazione e dei mezzi necessari a contrastare fenomeni che rivestono un carattere prioritario per l'azione di tutela, la Conferenza europea, quale strumento di coordinamento interregionale, ha offerto la possibilità di un ampio confronto fra i diversi sistemi. Una verifica che si è estesa al ruolo della difesa civica per l'affermazione dei nuovi diritti: l'ambiente, il patrimonio culturale, la pace, la valorizzazione delle risorse umane, lo sviluppo sostenibile, che pongono oggi pressanti responsabilità di cooperazione e di iniziativa a livello delle istituzioni nazionali e internazionali.

Se la sussidiarietà consente la valorizzazione delle diversità, questo principio non può tuttavia condurre a livelli differenti di tutela dei diritti dei cittadini. Si è aperta così la strada alla costruzione di un diritto amministrativo europeo e alla

armonizzazione delle discipline, con comprensibili riflessi anche per le Regioni e i poteri locali, quali protagonisti nell'attuazione delle politiche europee e per l'affermazione dei crescenti diritti personali che derivano dalla legislazione comunitaria.

In sede di Conferenza, che per la prima volta ha potuto contare sulla partecipazione degli *Ombudsman* nazionali, il Difensore civico della Toscana, in rappresentanza della delegazione italiana, ha presentato due significativi emendamenti al testo di Risoluzione finale: il primo, per una riforma in grado di inserire la difesa civica italiana nel contesto europeo (accolto sostanzialmente nel Documento riportato in Appendice); il secondo, per rinnovare l'esperienza di incontri congiunti fra Difensori civici nazionali e regionali fin dal prossimo appuntamento che avrà luogo in Grecia nel 2003.

5.4 Il Consiglio d'Europa e gli *Ombudsman* europei

La 7° "Table Ronde" promossa nel novembre scorso a Zurigo dal Consiglio d'Europa, con la partecipazione anche degli *Ombudsman* di molti paesi dell'Europa centro-orientale, si è imperniata anch'essa sull'azione dei Difensori civici nazionali e regionali a sostegno della "buona amministrazione", alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Alle legittime attese di uguaglianza delle forme di protezione, si aggiungono quelle di ogni cittadino ad essere ascoltato prima di ogni decisione, ad accedere ad ogni documento amministrativo, ad acquisire la motivazione di ogni provvedimento che lo riguardi.

Le esigenze dei cittadini si vanno elevando a livello europeo, investono la credibilità dell'azione pubblica, i comportamenti dei funzionari, la protezione della vita privata, il diritto ad utilizzare la propria lingua, l'obbligo dell'amministrazione di dare consigli e "mediare" con la difesa civica le soluzioni più adeguate alle singole situazioni.

L'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha evidenziato le crescenti difficoltà a fronteggiare il flusso dei ricorsi individuali che provengono dai cittadini degli Stati membri. Da qui l'appello alle autorità nazionali a porre in essere sistemi di protezione più efficaci, confermando che "le autorità nazionali comprendono senza alcun dubbio il Difensore civico e la sua partecipazione all'effettivo funzionamento dei meccanismi di tutela". Un ruolo di impulso e di riforma che, a giudizio della Corte Europea, deve trovare oggi forme innovative di cooperazione e di scambio.

5.5 La cooperazione con le istituzioni internazionali

Attraverso il Coordinamento nazionale e l'azione dei singoli Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome la difesa civica italiana è oggi rappresentata nei maggiori organismi europei e internazionali di tutela, dall'Istituto Europeo a quello Internazionale degli *Ombudsman*, alla Associazione mondiale dei Mediatori della francofonia, con positivi riflessi per lo sviluppo delle conoscenze, dei programmi e delle ricerche.

In questi giorni a Cracovia, alla 6° Assemblea generale dei Difensori civici, che vede anche la presenza delle realtà dell'Europa centro-orientale, i Difensori civici della Provincia di Bolzano e della Toscana sono stati eletti alla Presidenza e nel Consiglio direttivo dell'European Ombudsman Institute.

La possibilità di una stabile cooperazione della difesa civica a livello europeo e internazionale in funzione delle crescenti interdipendenze è oggi la condizione per una diffusione dei valori che sono a fondamento della civiltà europea. Le trasformazioni che si preannunciano non avranno successo se non garantiranno in primo luogo la lotta contro la povertà e l'esclusione in ogni parte del mondo.

La difesa civica tocca così l'esercizio e il metodo della democrazia, la coscienza che non è più possibile accettare che i diritti siano lesi o violati senza cercare di porvi rimedio, di prevenire o correggere situazioni incompatibili con la dignità e gli interessi di ogni persona.

APPENDICE

PAGINA BIANCA

CONGRESSO DELLE REGIONI

Seconda Sessione 2002 – Roma, 5 giugno 2002

Camera dei Deputati, Palazzo di Montecitorio

Relazione del dr. Romano Fantappiè, Segretario del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regione e delle Province autonome sulla difesa civica in Italia e in Europa

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

consentimi innanzitutto di ringraziarvi per questo incontro. Per la prima volta dall'avvento delle Regioni è stata concessa al Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome la possibilità di rivolgersi direttamente alle elette e agli eletti delle Assemblee legislative regionali, gli assi portanti del nuovo federalismo.

Un segnale di forte novità, carico di attese, e anche di ricordi per chi, come me, agli inizi degli anni '70, come segretario generale del Consiglio della Toscana collaborai ad inserire la figura del Difensore civico nel suo primo Statuto. Le Regioni furono così antesignane in Italia di questo Istituto, che ha saputo diffondersi e radicarsi nel paese, grazie alla fiducia conquistata "sul campo", ma anche ad una evoluzione internazionale che oggi lo vede presente in oltre la metà degli Stati che fanno capo alle Nazioni Unite.

Molto tempo è passato, viviamo un mondo che ridefinisce continuamente strumenti, ambiti e soggetti dei fenomeni sociali ed economici, che muta significati e ruoli, che produce e scambia informazioni in quantità e con ritmi che non hanno confronto.

Si potrebbe pensare che l'identità del cittadino sia destinata ad essere travolta nella nuova dimensione europea e mondiale dei fattori di sviluppo. Ma il paradosso è solo apparente. Mai come oggi i processi di internazionalizzazione si accompagnano alla crescita delle sue esigenze, dei suoi interessi, dei suoi diritti a trasformare opportunità e potenzialità in disponibilità concrete.

Nella pratica i meccanismi e le relazioni esistenti fra cittadini e pubblica amministrazione hanno fatto il loro tempo. Il grado di sviluppo del paese e i nuovi obiettivi dell'Europa hanno bisogno di una organizzazione moderna, forte, all'altezza dei tempi e delle sfide aperte. Una organizzazione che può alimentarsi solo di competenze, di efficienza, di risultati; del diritto dei cittadini ad avere risposte efficaci, relazioni chiare, ragionevoli, democratiche. Ciò che i cittadini intendono per "buona amministrazione" è la creazione di nuove opportunità, un rapporto che produca una scuola migliore, migliori cure sanitarie, una migliore qualità della vita.

Non è un caso se il Difensore civico ha trovato la sua origine e la sua espansione nei paesi dove l'azione pubblica si orienta ad uno "spirito di servizio". Ma ciò conferma che la prima difesa del cittadino è l'amministrazione pubblica, che la difesa civica funziona là dove funziona l'amministrazione, che difficilmente può crescere e radicare dove prevalgono le arretratezze, fuori da un sistema di diritti e di doveri, del cittadino come della pubblica amministrazione.

Signori Consiglieri,

l'Italia è fra gli Stati europei il solo privo ancora di un "sistema" generale di garanzie a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, oltre a quello giurisdizionale,

mentre dal '95 anche l'Unione Europea si è dotata del Difensore civico nei confronti delle istituzioni e degli organismi comunitari.

Non abbiamo neppure l'interlocutore in grado di rappresentarci in Europa, a parte l'azione di supplenza che svolge il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

Nonostante il lungo dibattito che ha attraversato gli anni '90, la legge quadro sulla difesa civica non ha mai imboccato in Parlamento la strada per una positiva conclusione. Ci chiediamo se la difesa civica italiana potrà mai avere il volto che ha conquistato in Europa, se esistono le condizioni per colmare questo divario.

Da troppe parti si guarda con distacco al problema delle "garanzie", prevale l'insofferenza della burocrazia, mentre i Difensori civici sperimentano ogni giorno lo squilibrio esistente fra il cittadino e l'amministrazione pubblica, le arretratezze, i ritardi, ma anche le resistenze ad innovare, a cambiare metodi, criteri, mentalità.

Le sollecitazioni, gli appelli, restano inascoltati. Anche dal fronte delle autonomie sembrano talvolta rimesse in discussione conquiste ormai affermate, nonostante gli sforzi per abbandonare regole e procedure che non hanno più ragione di essere.

Si finisce in questo modo per addossare alla magistratura anche la soluzione di problemi quotidiani, mentre quasi un milione di ricorsi pendono davanti alla giustizia amministrativa, e ogni anno se ne aggiungono migliaia. Con la conseguenza che al naturale dialogo dei cittadini con la pubblica amministrazione si sostituisce quello con i Tribunali.

Come è possibile ignorare i costi sociali di tutto questo, gli anni per vedere riconosciuti elementari diritti? Alla *denegata giustizia* si aggiungono poi le conseguenze per l'economia, l'occupazione, l'ambiente, a causa della frequente paralisi di opere grandi o piccole. Senza parlare di chi – e sono i più – non possono neppure imbarcarsi in questa impresa.

Eppure, nella maggior parte dei casi si tratta di controversie evitabili, come riconoscono gli stessi magistrati, solo se un organo in posizione di "terzietà" potesse mediare una soluzione spesso ispirata al buon senso, come avviene in Europa dove, indipendentemente dai rimedi giurisdizionali, il difensore civico si è affermato per risolvere in via "conciliativa" i conflitti che altrimenti rischiano di non trovano vie d'uscita.

Siamo alle prese con una conflittualità che negli ultimi anni è aumentata del 40%. Non è un caso se i sondaggi sulle funzioni pubbliche mostrino la crescente considerazione dei cittadini (il 56%) verso la difesa dei diritti e delle posizioni soggettive. Anche la Corte Europea dei Diritti Umani, che lo scorso anno ha adottato contro il nostro paese 359 sentenze su un totale di 683, ha fatto appello ai Difensori civici per frapporre un argine al contenzioso giurisdizionale.

La difesa civica non è un lusso, se mai lo è stato. Il problema delle garanzie del cittadino riguarda ormai l'intera società, entra in contatto con le funzioni di governo, richiede un nuovo collegamento fra le situazioni soggettive e le responsabilità della amministrazione pubblica. Richiede anche di umanizzare processi e relazioni, di interagire con i nuovi assetti a livello del territorio, di contribuire ad una "nuova cittadinanza".

Non avremo una amministrazione pubblica avanzata fuori da un modello di relazioni comparabile con l'esperienza europea, se il cittadino non uscirà da una condizione sostanzialmente "passiva", se non coinvolgerà il modo di lavorare, di porre in essere procedure legate ai risultati, ai costi, alla qualità.

Non avremo neppure maggiore efficienza ed equità, senza porre fine al vecchio "Stato amministrativo" che, in fondo, continua ad alimentare il "monopolio" delle giustizia amministrativa e ordinaria in ogni controversia, fuori ormai dalla vicenda europea che ha saputo costruire strumenti e riti alternativi.

I difensori civici delle Regioni e delle Province autonome sono consapevoli della necessità di una svolta. Solo spostando l'asse delle "garanzie" dalla parte cittadino è possibile uscire dalle emergenze, e da una frammentazione che si va estendendo anche agli strumenti di tutela.

Nel rapporto fra cittadini e amministrazione è in gioco la credibilità dei cambiamenti istituzionali. I nuovi Statuti regionali, la modernizzazione della macchina amministrativa, gli orientamenti alla responsabilizzazione, alla trasparenza, alla solidarietà, possono innescare un riequilibrio fra cittadino e amministrazione pubblica.

Questa è la sfida che lega oggi la difesa civica alle Assemblee elettive regionali. Gli incontri che abbiamo avuto con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, con il Coordinamento per i nuovi Statuti e con il Congresso delle Regioni hanno rafforzato la consapevolezza di riprendere il cammino della riforma, nel quadro dei nuovi rapporti tra istituzioni e società civile che vedono protagoniste le Assemblee legislative regionali, anche quali sede istituzionale delle funzioni di controllo e garanzia.

A questa "fase costituente" il Coordinamento nazionale dei Difensori civici guarda come ad una occasione straordinaria: per una ridefinizione Statutaria della difesa civica, un diffuso sistema di protezione "non giurisdizionale" dei diritti umani e di cittadinanza, un decisivo avanzamento della legislazione regionale. Si tratta di colmare divari storici e disparità non più sostenibili fra le diverse aree, in direzione dell'uguaglianza delle opportunità e di una amministrazione pubblica più aperta e competitiva.

Da un lato, l'aumento esponenziale delle domande che in ogni regione e provincia autonoma si rivolgono ai nostri Uffici; dall'altro, l'inadeguatezza del quadro normativo, la frammentarietà delle competenze vecchie e nuove, e i persistenti vincoli strutturali vanno determinando il rischio di un progressivo indebolimento della funzione generale di tutela che è propria del Difensore civico.

Il recupero di questa funzione appare oggi decisivo, tanto più se guardiamo alle vicende pubbliche di questi anni, con il progressivo estinguersi dei controlli preventivi di legittimità, il rafforzamento degli organi esecutivi rispetto alle assemblee, l'attribuzione agli apparati di forti poteri di gestione. Queste tendenze vanno producendo un sostanziale impoverimento del già precario quadro delle garanzie a disposizione del cittadino, non controbilanciato da strumenti di tutela al passo anche della "crisi" storica dei ricorsi amministrativi e della scarsa abitudine a quella funzione di "autotutela" che dovrebbe invece trovare in ogni amministrazione la capacità di reagire a disfunzioni e irregolarità.

In questa evoluzione si è venuto affermando il nuovo ruolo del Difensore civico, quale strumento di "conciliazione" a tutela delle posizioni giuridiche individuali e, nei riguardi della pubblica amministrazione, per il rispetto dei principi di imparzialità, equità, trasparenza.

Questa ripresa del dibattito attorno alla difesa civica, se mostra da una parte le difficoltà di una transizione che non ha precedenti, dall'altra evidenzia le potenzialità che derivano a questo istituto dalla crescente fiducia dei cittadini, ma anche dai mutamenti del quadro istituzionale che si vanno consolidando nella prassi e nei processi di riforma.

Dopo le modifiche al Titolo V della Costituzione l'Istituto della difesa civica è infatti da ritenere in via principale nella piena potestà legislativa delle Regioni. In questo senso si è espresso il nostro Coordinamento nazionale che guarda oggi alle Regioni come chiave di volta per completare e consolidare la difesa civica italiana, per ampliare gli spazi e i contenuti dell'azione di tutela, per un sistema generalizzato e insieme rispettoso dell'autonomia locale, improntato perciò a principi di sussidiarietà e di coordinamento fra difesa civica regionale e locale.

L'urgenza di superare la "facoltatività" della difesa civica locale non può certo tradursi in una polverizzazione del sistema. Ma lasciare ai Comuni, singoli o associati, la possibilità di scegliere il proprio Difensore è la sola strada per tenere conto delle diverse realtà e dei processi che si vanno configurando nel decentramento istituzionale e amministrativo. E' a livello locale che il cittadino si trova a confrontare i propri diritti. Solo nel diretto collegamento con i Comuni possiamo recuperare l'esperienza e il ruolo che deve caratterizzare un istituto "di servizio" nei confronti di tutta l'amministrazione, sia essa statale, regionale e locale.

E tuttavia un compito non facile si presenta alle Regioni italiane. Soprattutto in alcune realtà del Sud manca perfino il Difensore civico regionale, e meno del 10% dei Comuni si sono avvalsi della facoltà di istituire il difensore civico locale. Colmare lo scarto con la realtà europea richiede perciò nuove energie, nuovi progetti, la volontà di inserire a pieno titolo la difesa civica nella accelerazione impressa ai processi di integrazione europea, anche sul piano dei comuni diritti e nei mezzi necessari a farli valere.

Pensiamo poi a prerogative più ampie nell'accertamento di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, nella vigilanza in settori che operano verso i soggetti deboli, nelle possibili azioni in rapporto alla "giurisdizione amministrativa", nell'esercizio di "controlli sostitutivi" ispirati ad una sostanziale funzione di giustizia e di garanzia. Pensiamo infine al superamento di assetti e procedure che costituiscono ormai veri e propri vincoli all'affermazione di principi, indirizzi e regole di diritto europeo.

Ci rendiamo conto che rimane aperto il problema della tutela dei cittadini nei confronti delle Amministrazioni centrali dello Stato, ma in questo nuovo spazio delle Regioni trovano fondamento quei poteri "organizzatori" delle Regioni stesse che devono presiedere alla diffusione territoriale e all'efficacia della difesa civica, fuori da ogni assetto centralistico, ma fermamente ancorati a principi di autonomia.

Il fatto che la nuova Convenzione Europea vada ponendo al centro dei futuri assetti istituzionali la questione della cittadinanza, è sintomatico della portata che va assumendo la costruzione di una organizzazione pubblica al servizio dei cittadini, nella tolleranza e nelle diversità, perché all'unione monetaria si affianchi la risposta alle nuove domande di libertà e di giustizia.

Questa è la nuova sfida a cui le Regioni e il federalismo sono chiamati. Una sfida che investe anche la funzione di rappresentanza che il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province continua ad assicurare a livello europeo e internazionale.

Anche attraverso l'azione dei singoli Difensori civici regionali l'Italia è oggi rappresentata nei maggiori organismi europei e internazioali di tutela: dal Comitato Europeo per la Conferenza permanente dei Difensori civici all'Istituto Internazionale degli *Ombudsman*, alla Associazione mondiale dei Mediatori della francofonia. Nei giorni scorsi a Cracovia siamo stati chiamati alla Presidenza e nel Consiglio direttivo dell'Istituto Europeo dei Difensori civici che vede anche la presenza delle realtà dell'Europa centro-orientale.

Un impegno non indifferente, che si è tradotto nel contributo alla elaborazione della "Carta dei diritti fondamentali" dell'Unione, nella cooperazione con il Mediatore Europeo e gli *Ombudsman* di tutti gli Stati membri, che ha portato nelle maggiori assise i risultati delle esperienze realizzate a livello regionale e locale, ottenendo significativi riconoscimenti e la solidarietà per l'azione condotta, pur in carenza di prerogative paragonabili a quelle degli *Ombudsman* esistenti nelle maggiori democrazie.

La difesa civica italiana ha' potuto in questo modo rimarcare la centralità del cittadino e dei suoi bisogni più diretti. Non solo quelli materiali, ma anche di

salvaguardia delle libertà, di tutela delle minoranze, di rifiuto della violenza, contro ogni forma di discriminazione e di razzismo.

Oggi non si tratta solo di enunciare i *diritti del cittadino europeo*, ma di dimostrare i vantaggi che derivano da questa appartenenza, l'impulso a cogliere il benessere in termini di "diritti umani e civili", quale presupposto per una comune cittadinanza e per una difesa civica europea sempre più intesa come esercizio e metodo della democrazia.

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

in Europa oggi molte istituzioni, comprese quelle comunitarie, vanno sempre più tenendo conto di misure volte a correggere o prevenire fenomeni di evidente violazione dei diritti umani e di cittadinanza. La valorizzazione in atto dell'Istituto di difesa civica in tutti gli Stati membri corrisponde a questa nuova fase di rafforzamento della "legittimazione democratica" dell'Unione che vede in prima fila le stesse regioni e le istituzioni locali.

il Documento che abbiamo presentato riassume anche a livello istituzionale le proposte unanimi del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, che oggi sono all'attenzione non solo delle forze politiche ma anche delle più attente espressioni della cultura e del diritto.

Voglio ancora ringraziarvi, rimarcando che per i Difensori civici questo incontro non è un approdo, ma l'avvio di una collaborazione che va oltre i tradizionali rapporti, per costruire anche nel nostro paese un compiuto sistema a difesa dei diritti e degli interessi dei cittadini.

CONGRESSO DELLE REGIONI

Seconda Sessione 2002 – Roma, 5 giugno 2002

Camera dei Deputati, Palazzo di Montecitorio

Risoluzione approvata su:

Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini

Le Regioni e le Province autonome, sin dal loro sorgere creative protagoniste nell'evoluzione delle istituzioni della Repubblica - ispirandosi ai principi ideali e politici che hanno portato la difesa civica ad affermarsi nella seconda metà del secolo ventesimo in più della metà dei 190 Stati che fanno capo all'Organizzazione delle Nazioni Unite come istituto di tutela "non giurisdizionale" e di promozione dei diritti umani nei confronti dei pubblici poteri e dei loro apparati, di ascolto aperto alla realtà sociale, anche in vista di proposte di riforma normativa e amministrativa - hanno dato origine tra gli anni settanta e ottanta alla difesa civica nell'ordinamento istituzionale italiano, aprendo così anche la strada al successivo diffondersi della difesa civica a livello locale.

Alle ragioni di quella prima stagione fondativa se ne aggiungono oggi altre per rafforzare l'assetto democratico del nostro Paese, attraverso un generalizzato e forte sistema di difesa civica.

Nel nostro tempo:

- la globalizzazione obbliga i Governi e, soprattutto, i Parlamenti e le Assemblee elettive di ogni livello a dare più efficace tutela all'identità delle persone e dei popoli mediante istituti democraticamente compatibili;
- la Convenzione europea si appresta ad assicurare all'Unione e agli Stati membri nuovi paradigmi istituzionali anche in materia di tutela non giurisdizionale dei diritti, sulla base dei principi formulati nella "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" secondo la quale il diritto alla buona amministrazione è garantito dalla facoltà che ogni interlocutore dei soggetti che esercitano una funzione pubblica deve avere di appellarsi al difensore civico;
- il processo di ammodernamento delle istituzioni nel nostro Paese è particolarmente profondo, con effetti che si concretizzano in un decentramento di stampo federalista, nell'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, nel rafforzamento degli organi esecutivi, nell'attribuzione di piena responsabilità gestionale agli apparati tecnico-burocratici.

Le Regioni e le Province autonome, a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, intendono completare e consolidare la difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della Costituzione

assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica "a rete", improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organismi e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei, pur nella consapevolezza che rimane aperto il problema della tutela dei cittadini nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato.

Allo scopo di rendere operativi questi orientamenti

Il Congresso delle Regioni

impegna la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome

a) ad adottare le iniziative necessarie affinché ciascun Presidente, d'intesa con i rispettivi Uffici di Presidenza, porti all'esame dell'Assemblea e dei Consigli il presente documento;

b) a promuovere il completamento della rete di difesa civica attraverso la sua istituzione in quelle Regioni ancora prive del Difensore civico regionale, riconoscendo al ruolo della difesa civica piena legittimità Statutaria;

c) a riformare la legislazione regionale in funzione di più ampie prerogative del Difensore civico in materia di accertamento e valutazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, di composizione delle controversie, di promozione di atti di riforma e semplificazione amministrativa, raccogliendo il frutto dei più avanzati ordinamenti europei e i risultati del lungo processo anche parlamentare per la creazione di un sistema integrato di difesa civica;

d) ad attivare le più opportune intese con i rappresentanti dello Stato e delle Autonomie locali disponibili a dare vita ad un moderno servizio di difesa civica nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, evitando ogni forma di settorializzazione e consolidando l'organicità delle competenze del Difensore civico regionale anche nei riguardi della amministrazione periferica dello Stato e delle aziende pubbliche nazionali e regionali operanti nelle singole Regioni, e rafforzandone le funzioni attraverso tempestivi poteri di accesso ad ogni documentazione amministrativa, l'esercizio di particolari forme di "controllo sostitutivo" e di sospensiva sull'efficacia degli atti ispirate a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini, la sanzionabilità dei comportamenti che si frappongono all'esercizio dell'azione di tutela;

e) a determinare, di concerto con gli stessi Enti locali e secondo criteri di sussidiarietà e di coordinamento regionale, gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni di difesa civica, riconoscendo la piena autonomia organizzativa e finanziaria necessaria al loro adeguato svolgimento e disciplinando le modalità per assicurare in ogni realtà l'esercizio della difesa civica anche in forme associative;

f) a costituire un Gruppo di lavoro tecnico-politico a livello di Congresso delle Regioni, quale strumento di analisi, ricerca e impulso in grado di affiancare lo sforzo di modernizzazione amministrativa e il trasferimento dei risultati ad ogni livello istituzionale, attraverso un costante monitoraggio sulle sperimentazioni e sull'avanzamento della legislazione nelle diverse realtà;

g) a riconoscere il ruolo del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome quale interlocutore propulsivo nei processi di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale e a sostenerne le iniziative tese sia ad integrare la difesa civica italiana nel contesto della difesa civica europea, sia a stabilire efficaci relazioni e ufficiale rappresentanza nei confronti degli organismi internazionali di difesa civica;

h) a dar corso alle iniziative ritenute utili a progetti di approfondimento scientifico e di pubblicizzazione, anche a livello istituzionale, per una più ampia divulgazione dell'istituto di difesa civica.

CONFERENZA EUROPEA DEGLI OMBUDSMAN REGIONALI E NAZIONALI

Bruxelles, 19-21 settembre 2001

Sessione su "I diritti economici e sociali e il Difensore civico"

Presidenza del Difensore civico della Regione Toscana R. Fantappiè
Segretario del Coordinamento nazionale
dei Difensori civici delle Regioni e Province autonome

Signore e Signori, Colleghi,

aprendo questa sessione, desidero rivolgervi i saluti della delegazione italiana, dei Difensori civici delle nostre Regioni e Province autonome. Siamo qui con il carico drammatico degli avvenimenti che hanno sconvolto l'America e il mondo. Anche noi avvertiamo l'angoscia di queste ore, le nuove sfide della libertà, della convivenza, della dignità dell'uomo.

Mai come oggi l'Europa ha bisogno di tutti gli europei. Il difficile cammino verso una più alta civiltà ci mostra le nuove solidarietà che occorrono, dentro e fuori il nostro continente.

In questo passaggio alla nuova Europa delle istituzioni e dei cittadini possiamo cogliere anche il futuro della difesa civica, il contributo cui siamo chiamati.

Consentitemi di leggere il Messaggio augurale che il Presidente del Senato prof. Marcello Pera ha voluto affidarmi per trasmettere a tutti i partecipanti il "vivo apprezzamento per l'azione svolta dalla difesa civica. Sono certo che anche il vostro impegno contribuirà a rafforzare il dialogo fra istituzioni e società civile nel quadro della costruzione dello spazio sociale europeo, obiettivo fondamentale dell'Unione. A tutti gli intervenuti il mio saluto cordiale, unitamente all'augurio di buon lavoro".

Abbiamo la speranza che anche l'Italia possa dotarsi di un sistema nazionale di difesa civica, a trent'anni da quando alcune Regioni introdussero per prime la figura del Difensore civico.

Se la difesa civica italiana è andata avanti; se ha conquistato il favore dei cittadini, se oggi è parte attiva nei processi di riforma e di innovazione amministrativa, è perché in tutti questi anni abbiamo guardato alle grandi tradizioni della difesa civica europea, ai risultati e al prestigio che ha saputo conquistare.

Per questo contiamo ancora sulla solidarietà che i Colleghi e il Mediatore Europeo Soderman vollero così ampiamente manifestarci nella Conferenza di Firenze, affinché, anche da questo incontro, dalla nostra Risoluzione finale, esca rafforzata la necessità di una effettiva armonizzazione dei nostri sistemi di tutela -in termini di prerogative, strumenti, autonomia- di pari passo con i processi di convergenza in atto nella pubblica amministrazione.

In fondo, cos'è la cittadinanza europea se non l'uguaglianza dei diritti che ogni europeo deve poter esercitare liberamente, e vedere tutelati, quando occorre?

Questo è l'interrogativo che vorrei rivolgere ai nostri Stati, ma anche alla Commissione e al Parlamento Europeo. Attorno a questo interrogativo apro la riflessione, i lavori dedicati al grande tema dei "diritti economici e sociali" e all'azione del Difensore civico.

CONFERENZA EUROPEA DEGLI OMBUDSMAN REGIONALI E NAZIONALI

Bruxelles, 19-21 settembre 2001

Risoluzione Finale

Nel quadro dei convegni svoltisi a Strasburgo (1996) e Parigi (1999) a livello nazionale e a Barcellona (1997) e Firenze (1999) a livello regionale, i Difensori civici europei, nazionali e regionali, e gli organi similari dell'Unione Europea, si sono riuniti a Bruxelles ed hanno adottato la seguente risoluzione.

Da 200 anni i principi dell'uguaglianza e della non discriminazione sono alla base stessa dell'organizzazione sociale degli Stati membri dell'Unione Europea. A tale titolo, detti principi sottendono le loro stesse Costituzioni e si collocano al cuore degli strumenti giuridici europei, fino ad essere parte integrante della nozione stessa di legalità e, ancor di più, di Stato di diritto.

Organo di controllo sui servizi pubblici e di mediazione fra questi ultimi e i cittadini, il Difensore civico o organismo similare, a livello europeo, nazionale o regionale, costituisce un'istituzione alternativa efficace per la protezione dei diritti di uguaglianza e di non discriminazione, complementare rispetto alle istanze interne o internazionali classiche.

Il Difensore civico o istituzione similare è inoltre il catalizzatore essenziale per la protezione e promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, inclusi i diritti economici, culturali e sociali.

A tale riguardo controlla il rispetto da parte dei servizi pubblici dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, in particolare nei riguardi dei beneficiari di sostegni sociali, degli stranieri, delle donne, dei giovani, delle minoranze etniche, delle persone anziane, dei detenuti, delle persone minorate e dei lavoratori.

Nell'esame degli ricorsi demandati alla loro competenza o di cui si sentono investiti, i Difensori civici europei nazionali e regionali, o organismi similari, verificano la giusta interpretazione nonché la corretta applicazione da parte dei servizi pubblici dei diritti e delle libertà garantite, sia dalle norme giuridiche interne che dalle convenzioni, dichiarazioni e carte internazionali.

Nell'esercizio di tale protezione dei diritti di uguaglianza e di non discriminazione, i Difensori civici si basano anche sui principi di buona amministrazione, di buon governo e, se necessario, di equità.

I Difensori civici europei, nazionali e regionali, o organismi similari, si rallegrano per i recenti progressi raggiunti con l'istituzione di un Difensore civico nel Lussemburgo e incoraggiano la creazione di tale organo in quegli Stati europei che ne fossero ancora privi.

Inoltre, essi appoggiano le autorità pubbliche dell'Unione Europea e di ogni Stato membro negli sforzi volti a combattere ogni forma di disuguaglianza e discriminazione, sottolineando la crescente importanza che riveste la possibilità di dare seguito alle raccomandazioni che i Difensori civici e organismi similari formulano nell'esercizio della loro missione.

I Difensori civici regionali e nazionali condannano infine ogni palese violazione dei diritti umani, sia essa di natura terroristica o politica. [21]

---

[21] Emendamenti proposti alla bozza di risoluzione finale dalla delegazione dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

1. I Difensori civici nazionali e regionali riaffermano l'esigenza di una armonizzazione degli attuali sistemi di difesa civica, sulla base di fondamentali principi riconosciuti dalla comunità internazionale e di comuni prerogative di indipendenza, al fine di colmare squilibri e divari storici che si frappongono alla diffusione della tutela "non giurisdizionale" e alla affermazione in ogni Stato membro dei diritti e delle opportunità offerte dalla cittadinanza europea.

2. I Difensori civici nazionali e regionali riconoscono la necessità di cooperare al rafforzamento degli strumenti e delle strategie della comunicazione, per lo scambio di informazioni e per l'accesso più ampio dei cittadini alle forme di tutela messe in atto a livello regionale, nazionale ed europeo, in rapporto alla evoluzione istituzionale dell'Unione Europea e quale contributo alla coesione economica e alla costruzione dello "spazio sociale europeo".

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. 127/1997 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 legge costituzionale n. 1/1999 da 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 necessario

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 legge costituzionale n. 1/1999.

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.

COORDINAMENTO NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Roma, 17 gennaio 2002

Le Regioni italiane per una difesa civica europea

L'istituto del difensore civico va sempre più diffondendosi e potenziandosi, quale mezzo a disposizione del cittadino e di ogni altro soggetto interlocutore delle pubbliche amministrazioni, per dare effettività al diritto ad una buona amministrazione, nel senso manifestato dalla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (artt. 41-43).

La frammentarietà della legislazione italiana in materia di difesa civica segnala, da un lato, la corretta intuizione del legislatore che vuol dare risposta ad una domanda reale che viene dalla società (domanda di tutela in forme dialogiche, immediate, di facile accesso a fronte di irregolarità, ritardi, iniquità, carenze di informazione, discriminazioni in cui si imbatta il cittadino), mentre, da un altro lato, tale frammentarietà rivela la sinora mancata maturazione di una risposta organica a tale esigenza, in conformità a quanto si è già consolidato nella quasi totalità dei Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi delle democrazie liberali e nella stessa Unione europea.

Dopo le ultime modificazioni costituzionali è discusso se lo Stato possa ancora dettare norme in materia di difesa civica. In ogni caso non vi è dubbio che spetti in via principale alle Regioni la potestà normativa in materia, allo scopo di determinare le modalità per assicurare le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere tutelati su tutto il territorio nazionale in quanto costituzionalmente garantiti. Rimane aperto il problema della tutela del cittadino nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché quello della rappresentatività della difesa civica italiana nei confronti delle istituzioni comunitarie e degli organismi internazionali.

Il processo di riforme istituzionali ed amministrative che ha caratterizzato l'ultimo decennio delle vicende pubbliche italiane ha avuto fra le sue tendenze più incisive: a) il progressivo estinguersi dei controlli preventivi di legittimità sugli atti; b) il rafforzamento degli organi esecutivi rispetto alle assemblee; c) l'attribuzione agli apparati tecnico-burocratici di accresciuti poteri di gestione.

Queste tendenze hanno prodotto una forte attenuazione di incisività del sindacato sugli atti degli organi esecutivi e dei loro apparati burocratici, sia sotto il profilo giuridico sia sotto il profilo politico.

In questo quadro il cittadino è spinto a considerare come unica sede di tutela dei propri diritti quella giurisdizionale, provocandone la progressiva paralisi, senza contare il problema dei relativi costi sociali ed economici.

Ragioni di funzionalità e soprattutto di giustizia sostanziale in vista della pace sociale consigliano la messa in opera di meccanismi che prevengano e limitino il sovraccarico di contenzioso giurisdizionale. Il difensore civico è un qualificato presidio finalizzato a tale scopo in tutti i Paesi dove è stato attivato ed efficacemente opera.

Per riportare la normativa ad un criterio di organicità comprensivo di tutte le più rilevanti esigenze sembra necessaria l'adozione, a livello nazionale o regionale secondo la competenza di ciascuno, di misure che si ispirino ai principi di seguito elencati:

1. il difensore civico è organo di tutela che opera secondo criteri e procedure non giurisdizionali al quale possono rivolgere istanze i soggetti interlocutori delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro erogatore di pubblici servizi a fronte di atti, provvedimenti e comportamenti ritenuti illegittimi o comunque lesivi dei principi di imparzialità, buona amministrazione e dignità della persona. Alla difesa civica sono preclusi interventi sull'esercizio delle funzioni giudiziaria, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica;
2. fatte salve le prerogative degli organi legislativi e giurisdizionali, il difensore civico svolge funzioni di valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti delle pubbliche amministrazioni e di ogni altro erogatore di pubblici servizi, funzioni di composizione delle controversie in cui sia parte un soggetto pubblico, funzioni di promozione di atti di riforma;
3. il difensore civico, nei casi stabiliti dalla legge, a fini di conciliazione e di contenimento delle controversie giurisdizionali, sospende per un tempo prefissato l'efficacia degli atti amministrativi, fissa i termini per provvedere, esercita i controlli sostitutivi previsti dalla legislazione statale e regionale;
4. il difensore civico è eletto dalle Assemblee con modalità atte ad assicurarne la indipendenza, e ad esse risponde dell'esercizio delle sue funzioni;
5. il difensore civico nell'esercizio delle sue funzioni non riceve alcuna direttiva da altra autorità; egli agisce su richiesta o di propria iniziativa; la procedura davanti al difensore civico è svincolata da ogni formalità; ogni soggetto investito di una pubblica funzione è tenuto ad assicurargli la collaborazione;
6. le disposizioni che disciplinano lo status del difensore civico assicurano condizioni e strumenti per l'assolvimento adeguato dei suoi compiti;
7. il difensore civico nell'ambito delle sue competenze ha accesso a tutti gli atti, documenti ed informazioni utili all'espletamento delle sue funzioni;
8. il sistema della difesa civica della Repubblica è costituito dai difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, e dai difensori civici degli Enti locali opportunamente fra loro coordinati, al fine di assicurare in ogni Regione la tutela nei confronti delle amministrazioni statali, regionali e locali, nonché dei collaterali sistemi di erogazione di pubblici servizi;
9. le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali regolano l'esercizio delle funzioni di difesa civica, assegnano le risorse necessarie e riconoscono autonomia organizzativa e finanziaria per assicurare la indipendenza e l'efficacia della azione;
10. la legge regionale determina gli ambiti territoriali della difesa civica secondo criteri di sussidiarietà e adeguatezza;
11. la legge disciplina le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancata istituzione del difensore civico affinché nessun cittadino rimanga privo di tutela.

I difensori civici regionali e delle Province autonome confidano nell'iniziativa del Congresso delle Regioni, quale sede di più compiuta rappresentanza dei Parlamenti regionali, per giungere presto all'attivazione della difesa civica in quelle Regioni ove ancora manca e per incidere efficacemente nei processi legislativi in corso a livello nazionale e a livello regionale (Legge di semplificazione 2001, razionalizzazione delle Authority, revisione della Legge 241/1990, revisione del decreto legislativo n.267/2000, provvedimenti di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, nuovi Statuti regionali) al fine di portare a compimento un ordinamento della difesa civica italiana allineato a quello degli altri Stati dell'Unione Europea, confermando così la lungimiranza dei legislatori regionali che consentì il decollo della difesa civica nel nostro Paese nella prima stagione delle Regioni.

CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI TOSCANI

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, ecc.) 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'Ufficio del 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;

1. 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

Accordo di cooperazione fra i Difensori civici della Toscana e della Catalogna

Firenze, 15 marzo 2002

I Difensori civici della Toscana e della Catalogna,

Premesso che la "cittadinanza europea" ha aperto in Europa e negli Stati membri un processo di "convergenza istituzionale" che va interessando non solo assetti, sistemi e metodi operativi della pubblica amministrazione, ma anche gli strumenti a tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi;

Considerato che l'adeguamento delle amministrazioni pubbliche alle nuove domande delle società e delle economie si va ancorando in Europa a principi di "buona amministrazione", in sintonia con il crescente ruolo delle Regioni, quali organi di governo, legislazione e programmazione, e delle comunità territoriali quali centri per la gestione degli interessi locali;

Considerato che, anche in rapporto ai più generali processi di internazionalizzazione, la funzione di difesa civica è destinata ad acquistare crescente rilievo, in direzione di una più alta e diffusa tutela "non giurisdizionale" dei diritti e delle libertà individuali, e a sostegno di *standard* più avanzati di efficienza ed efficacia dei servizi pubblici, quali presupposti per il contenimento delle controversie giurisdizionali, la riduzione dei carichi amministrativi sui cittadini e le imprese e la stessa crescita di competitività dei diversi sistemi;

Considerato che la fiducia nei comuni diritti europei e nei mezzi necessari per farli valere e risolvere in modo semplice e diretto i problemi che i cittadini incontrano dinanzi alla pubblica amministrazione, è la via per produrre, nella tolleranza e nelle diversità, il ravvicinamento fra i popoli dell'Europa;

Considerato che la cooperazione europea tra i Difensori civici, soprattutto a seguito della istituzione del Mediatore Europeo, si va estendendo attraverso apposite reti di collegamento e si dimostra sempre più adeguata al rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione ed ai nuovi obiettivi di qualità dello "spazio sociale" europeo;

Preso atto con soddisfazione dei tradizionali legami di amicizia fra la Toscana e la Catalogna, e della comune volontà di approfondire la collaborazione in tutti i campi della salvaguardia e diffusione dei diritti umani e sociali, quale patrimonio irrinunciabile della storia e della cultura europea;

FANNO APPELLO

- all'inserimento nei Trattati Europei della "Carta dei diritti fondamentali" affinché il modello sociale europeo venga pienamente integrato nell'unione economica e monetaria, quale elemento propulsivo per il rafforzamento della coscienza dei diritti di ogni uomo contro ogni forma di discriminazione;

- al compito storico della nuova Convenzione per una reale Costituzione Europea che definisca con chiarezza gli obiettivi e le responsabilità dell'Unione, in un sistema di livello federale che pratichi la sussidiarietà, la complementarietà e la solidarietà;

- alla costruzione di uno spazio di sicurezza e di giustizia, per una democrazia europea avanzata e l'affermazione di principi, indirizzi e regole di diritto europeo anche nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e in tutti i processi di riforma amministrativa;

- ad una più alta «struttura» delle libertà, e a nuove frontiere dell'uguaglianza (lavoro, sviluppo sostenibile, informazione, salute, cultura, giustizia sociale, sicurezza, pari opportunità, libera circolazione), per una Europa più forte e più solidale, più sicura nei suoi traguardi di civiltà;

- all'obbligo dell'Unione di «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini», potenziando le garanzie "non giurisdizionali" in direzione di un effettivo spazio sociale europeo;

CONVENGONO

a. di istituire fra i Difensori civici della Catalogna e della Toscana un "tavolo" di reciproca consultazione in grado di consentire:

b. lo scambio delle conoscenze, dei metodi e dei processi operativi per la difesa civica e la tutela dei diritti umani e sociali, nel quadro dei diritti legati alla cittadinanza europea e alla produzione legislativa dell'Unione;

a. la collaborazione a sostegno della diffusione e del potenziamento degli accessi e dei servizi di difesa civica, in rapporto ai rispettivi sistemi (istituzionali, economici e sociali) e alle relazioni con i soggetti pubblici e privati nei diversi settori;

b. il contributo informativo volto al superamento degli ostacoli alla piena affermazione della cittadinanza europea e dei diritti derivanti dalla legislazione comunitaria, con speciale riguardo alle categorie più deboli (minori, famiglie, disabili, anziani);

c. la realizzazione di progetti per la sperimentazione di servizi innovativi (risorse, modelli informativi, procedimenti, modalità di controllo e verifica, ecc.), nonché l'attivazione di ricerche di comune interesse per la promozione dei diritti fondamentali della persona umana, in rapporto alle conquiste internazionali e agli obiettivi di autonomia e indipendenza degli istituti di difesa civica.

d. di incoraggiare l'iniziativa per il pieno riconoscimento e sviluppo del ruolo del Difensore civico nei processi di integrazione europea, anche in progetti di assistenza tecnica nei confronti dei Paesi candidati ai prossimi allargamenti dell'Unione, puntando sulla valorizzazione delle Organizzazioni associative degli Ombudsman;

e. di prevedere, tenuto conto dei rispettivi ordinamenti, e in relazione alle specifiche identità socio-economiche, l'estensione della partecipazione di Difensori civici locali a progetti di scambio e iniziative comuni, anche attraverso apposite delegazioni ad incontri, gruppi di studio e di lavoro;

f. di attivare una "linea" diretta, di consultazione e assistenza reciproca, in relazione a richieste di intervento da parte di connazionali delle rispettive Regioni nei confronti di amministrazioni pubbliche operanti nei territori di competenza;

g. di sostenere la diffusione di una moderna cultura di difesa civica, orientata a valorizzare le realtà regionali, a rafforzare il dialogo delle istituzioni con i cittadini, ad affermare i principi di legalità, trasparenza ed equità ad ogni livello dell'azione pubblica.

Approvato e sottoscritto,

Firenze, 15 marzo 2002

Romano Fantappiè
Difensore civico
della Toscana

Anton Canellas
Difensore civico
della Catalogna

Lettera al Ministro Tremonti sul Garante del contribuente

Firenze, 4 febbraio 2002

On. Prof. Giulio Tremonti
Ministro per l'Economia
Via XX Settembre
00100 – Roma

Recentemente "presso ogni direzione regionale delle entrate e direzione delle entrate delle Province autonome" è stato istituito il *Garante del contribuente* (art. 13 L. 27/7/2000 n. 212 "Disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente").

A norma dell'art. 13 co. 6, il Garante del contribuente "anche sulla base di segnalazioni inoltrate per iscritto dal contribuente o da qualsiasi altro soggetto interessato che lamenti *disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli* o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria, rivolge richieste di documenti o chiarimenti agli uffici competenti i quali rispondono entro trenta giorni ed attiva le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente".

Viste le funzioni attribuitegli, si pone dunque il problema di individuare (onde evitare sovrapposizioni di competenze) quale sia il rapporto, esistente in materia di tributi locali, tra garante e difensore civico. Ciò, soprattutto, avuto riguardo a quanto recentemente apparso sui giornali secondo cui "*per il garante si profilerebbe un impegno a 360°, fatto non solo di richieste di precisazioni agli uffici finanziari su questioni sollevate da singoli cittadini, ma anche di indagini estese a tutti i soggetti della pubblica amministrazione in qualche modo titolari di potestà tributaria*" (e, dunque, anche agli Enti locali).

Questo, almeno, è l'atteggiamento del Garante della Puglia che ha richiesto a tutti i Comuni della Regione "di trasmettere copia dei contratti di appalto per l'accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi di qualunque natura onde verificare la professionalità e gli altri requisiti previsti dalle norme a tutela del contribuente".

Invero, tale atteggiamento non è del tutto condivisibile in quanto, a norma di legge, parrebbe che il *garante del contribuente* dovesse svolgere le sue funzioni nei confronti della sola *amministrazione finanziaria centrale*, come pare dimostrato dal fatto che il Garante relaziona "*al Ministro delle Finanze, al direttore generale delle entrate, ai direttori compartimentali delle dogane e del territorio nonché al comandante di zona della Guardia di finanza*", prospettando le soluzioni relative.
Questa, almeno, è l'opinione emersa in occasione dell'incontro svoltosi il 7 dicembre u.s. fra i difensori civici della Toscana. Analoga posizione è stata rimarcata in sede di Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.

Nei cennati incontri è stato rivolto l'invito di rendere partecipe del problema la S.V., atteso che eventuali ingerenze di organi interni all'amministrazione finanziaria sarebbero lesive dell'autonomia degli Enti locali ed invasivi della difesa civica.

Al riguardo una direttiva che salvaguardi le reciproche competenze potrebbe ovviare ad interferenze che non giovano ad un corretto rapporto con il cittadino.

Si ringrazia per l'attenzione e si porgono distinti saluti.

Il Difensore civico regionale
Dr. Romano Fantappié

Il Difensore civico comunale
Dr. Francesco Lococciolo

PAGINA BIANCA

Rete territoriale toscana di difesa civica

PAGINA BIANCA

Ente	**Comunità Montana Amiata Grossetana**

Difensore civico	**Michele Nannetti**

sede	**Comunità Montana**	Indirizzo	**Loc. Colonia 58031 – Arcidosso**

telefono	**0564/969613**	fax	**0564/967093**

e-mail	**cmmaiuno@amiata.net**

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comunità Montana	**20.200**
Arcidosso	**4.160**
Castel del Piano	**4.328**
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	**per appuntamento**
	in sedi distaccate	**per appuntamento**
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 Comuni convenzionati	**20241 12014**
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 9,30/13,00 4° venerdì 9,30/13,00**
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		**31 gennaio**

Ente	**Comune di Arezzo**

Difensore civico	**Anna Maria Nuti**

sede	**Comune**	indirizzo	**Via Cesalpino, 49 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 (15,00/18,00); mercoledì, venerdì (9,00/12,00)**
	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 Comuni associati	**316.433 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**
Manciano 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, Monterchi 9,00/11,00 1° giovedì Bibbiena 9,00/12,00 3° venerdì Civitella V.C. 9,00/12,00 1° e 3° martedì S. Giovanni V.A. 9,00/12,00 1° e 3° mercoledì Sansepolcro 9,/12,00 su appuntamento: Capolona, Castelfocognano, Castelfranco di Sopra, Chitignano, Marciano della Chiana, Montemignaio, Subbiano.**

Relazione annuale attività da presentare entro.....	**31 marzo**

Ente	**Comune di Barga**

Difensore civico	**Manuele Bellonzi**

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 14,00/16,00**
	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 16,00/18,00**
	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	**0584/9861**	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	**Comuni di Capannori e Porcari**

Difensore civico	**Cesare Biancalana**

sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza A. Moro, 1 55012 – Capannoni**

telefono	**0583/428215**	fax	**0583/936800**

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
	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 10,00/11,30**
Relazione annuale attività da presentare entro.....		**non c'è una data vincolante (aprile-maggio)**

Ente	**Comune di Carrara**

Difensore civico	**Fernando Bertoli**

sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza 2 Giugno** **54036 Marina di Carrara**

telefono	**0585/630560 (abitazione)** **0585/641344 (ufficio)**	fax	**0585/245036** **0585/777524**

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Carrara	**65.482**
Fivizzano	

Giorni e orari ricevimento	in sede	**martedì e sabato 9/14**
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		**31 marzo**

Ente	**Comune di Cascina**

Difensore civico	**Adriano Giachetti**

sede	**Corso Matteotti, 90**	indirizzo	**56021 - Cascina**

telefono	**050/719111** **050/719213**	fax	**800/017728**

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** **0565/777577 (segreteria)**	fax	**0565/777577**

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Castagneto Carducci	**8.290**

Giorni e orari ricevimento	in sede	**giovedì 9,00/13,00**
	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 9,00/11,00**
	in sedi distaccate	2° mercoledì Montaperti (9,00/11,00) 4° mercoledì Quercia Grossa " "
Relazione annuale attività da presentare entro.....		**1 marzo**

Ente	**Comuni associati zona Chianti Fiorentino**

Difensore civico	**Scarselli Giorgio**

sede	**Comune**	indirizzo	**50012 - Bagno a Ripoli**

telefono	**055/6390317** 055/8075359 (Barberino V.E.) 055/85451 (Greve in Chianti) 055/82561 (S. Casciano) 055/805081 (Tavarnelle V.P.)	fax	**055/6390267**

e-mail	urp@comune.bagno-a-ripoli.fi.it

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Chianti fiorentino	**65.263**
Bagno a Ripoli	**26.506**
Barberino Val d'Elsa	**3.591**
Greve in Chianti	**11.946**
San Casciano	**16.149**
Tavarnelle Val di Pesa	**7.071**

Giorni e orari ricevimento	in sede	**martedì 10,00/12,00** **giovedì 15,30/17,30**
	in sedi distaccate	**2°, 4° giovedì 10,00/12,00 Barberino V.E.** **1°, 3° sabato 10,00/12,00 Greve in Chianti** **1°, 3° lunedì 10,00/12,00 San Casciano** **1°, 3° giovedì 10,00/12,00 Tavarnelle V.P.**
Relazione annuale attività da presentare entro.....		**30 aprile**

Ente	**Comune di Empoli**

Difensore civico	**Antonino Bondì**

sede	**Comune**	indirizzo	**Via G. del Papa, 43 50053 – Empoli**

telefono	**0571/757939 0571/757908 0571/2681 (Fucecchio) 0571/268296 (Fucecchio)**	fax	**0571/757910**

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
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	**Comune di Fiesole**

Difensore civico	**Luciano Aloigi**

sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Mino, 26 50014 – Fiesole**

telefono	**055/5961257**	fax	**055/5961287**

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Fiesole	**15.120**

Giorni e orari ricevimento	in sede	**1° e 3° sabato 9,00/12,30**
	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 Follonica**

Difensore civico	**Massimiliano Quercetani**

sede	**Comune**	indirizzo	**L.go Felice Cavallotti, 1 58022 – Follonica**
telefono	**0566/59203 0566/59202 (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.....		**marzo**

Ente	**Comunità montana Garfagnana e Comuni associati**
Difensore civico	**Aloisi Luigi**

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 Comuni convenzionati		**30.200 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**
Pieve Fosciana		
Giorni e orari ricevimento	in sede	**giovedì 15,30/17,30**
	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**		

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	**Comuni associati zona di Massa Carrara**

Difensore civico	**Giulivo Ricci**

sede	**Comune**	indirizzo	**54011 - Aulla**

telefono	**0187/400220**	fax	**0187/400243**

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Comuni convenzionati	**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	**Comune di Montignoso**

Difensore civico	**Salvatore Sajeva**

sede	**Comune**	indirizzo	Via Fondaccio, 1 **54038 - Montignoso**

telefono	**0585/82711**	fax	**0585/348197**

e-mail	**comunedimontignoso@tin.it**

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Montignoso	**9.519**

Giorni e orari ricevimento	in sede	**martedì, giovedì, sabato 10,00/12,00**
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		**30 giugno e 31 dicembre**

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	**Lucaferro Alvaro**

sede	**Comune**	indirizzo	**Palazzo Gambacorti, P.zza 20 settembre 56125 - Pisa**

telefono	**050/910583**	fax	**050/44407**

e-mail	**a.lucaferro@comune.pisa.it**

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Pisa	**92.304**

Giorni e orari ricevimento	in sede	
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

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 e sabato 9,30/12,30**
	In sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		**31 marzo**

Ente	**Comune di Pontremoli**

Difensore civico	**Francesco Saverio Dadduzio**

sede	**Comune**	indirizzo	**54027 - Pontremoli**

telefono	**0187/460111** **0187/4601234**	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 9,00/12,00**
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		**31 marzo**

Ente	**Comune di Prato**

Difensore civico	**Romano Valteno Cocchi**

sede	**Comune**	Indirizzo	**Via Roma, 99 59100 - Prato**

telefono	**0574/401718**	fax	**0574/25666**

e-mail	**m.nuzzolo@comune.prato.it**

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Prato	**172.473**

Giorni e orari ricevimento	in sede	**dal lunedì al venerdì 10,00/12,00**
	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	**0574/534216 0574/5341**	fax	**0574/534281**

e-mail	

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Provincia di Prato	**219.714**

Giorni e orari ricevimento	in sede	
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

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	**0571/400262**

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 15,00/18,00 sabato 9,30/12,30**
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

Ente	**Comune di San Vincenzo**

Difensore civico	**Claudio Fontana**

sede	**Palazzo Cultura**	indirizzo	**Vicolo Serristori 57027 - San Vincenzo**

telefono	**0565/701090**	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	
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

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 9,00/11,30**
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

Ente	**Comune di Siena**

Difensore civico	**Paola Rosignoli**

sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza del Campo 53100 - Siena**

telefono	**0577/292230**	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 15,00/17,00 venerdì 10,00/13,00**
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

Ente	**Comuni associati Val di Cornia**

Difensore civico	**Luciano Dué**

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 10,00/12,00**
	in sedi distaccate	**2°, 3°, 4° lunedì 10,00/12,00 Venturina;** **1° mercoledì 9,00/10,30 Sassetta;** **2°, 4° martedì 10,00/12,00 Suvereto;** **1°, 3° merc. 11,00/12,30 Monteverdi**
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

Ente	**Comuni associati Val di Nievole**

Difensore civico	**Beatrice Chelli**

sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza IV novembre, 1 51015 Monsummano T.**

telefono	**0572/33553, 31711 Buggiano 0572/418040 Chiesina Uzz. 0573/81750 Lamporecchio 0573/858135 Larciano 0572/928371 Massa e Cozzile 0572/9590 Monsummano T. 0572/932126 Ponte Buggianese 0572/447731 Uzzano**	fax	**0572/7784444 0572/411034 Chiesina Uzz. 0573/838430 Larciano 0572/928399 Massa e Cozzile 0572/52283 Monsummano 0572/636467 P. Buggianese 1782216098**

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 9,00/13,00; Chiesina Uzzanese 1° mercoledì 10,00/13,30; Lamporecchio 1° giovedì 10,00/13,30; Larciano 1° martedì 10,00/13,30; Massa e Cozzile 1° sabato 10,00/13,30 Monsummano Terme ultimo giorno mese 10,00/13,30 Ponte Buggianese 1° venerdì 9,30/13,00 Uzzano penultimo giorno del mese 10,00/13,30**
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	**0575/730236 0575/730221**	fax	**0575/730201**

e-mail	

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	
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

Ente	**Comune di Vecchiano**

Difensore civico	**Aldo Fanelli**

sede	**Comune**	indirizzo	**56019 - Vecchiano**

telefono	**050/859635 - 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	
	in sedi distaccate	**martedì 15,00/17,00 (uffici comunali Via XX Settembre, 9)**
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 9,00/12,00**
	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 - 796504**	fax	**050/796540**

e-mail	**comune.vicopisano@hint.it**

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione
Vicopisano	**7.662**

Giorni e orari ricevimento	in sede	
	in sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		

Ente	**Provincia di Massa Carrara**

Difensore civico	**Roberto Valettini**

sede	**Provincia di Massa Carrara**	Indirizzo	**Piazza degli Ararci Palazzo Ducale 54100 Massa**

telefono	**0585/816111 0585/ 816244 0585/816307**	fax	**0585/816505**

e-mail	**info@provincia.ms.it**

Ente di appartenenza e Comuni convenzionati	Popolazione

Giorni e orari ricevimento	In sede	
	In sedi distaccate	
Relazione annuale attività da presentare entro.....		