ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **3/6**

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA
(anno 2002)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza il 16 settembre 2003

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente,
Signori Consiglieri,

Sottopongo alla Vostra attenzione, purtroppo con un certo ritardo rispetto ai tempi prescritti dalla legge, e mi scuso per questo, la Relazione 2002. Le ragioni del ritardo sono duplici: la mancanza del dirigente titolare dell'Ufficio (il nuovo ha preso servizio solo nel maggio 2003) che in genere coordina il lavoro di gruppo necessario alla stesura della Relazione e l'esigenza di rappresentare (che l'imminente scadenza del mandato mi fa avvertire con più forza) al Consiglio regionale le ultime proposte elaborate dal gruppo tecnico costituito a seguito della risoluzione del Congresso delle Regioni del 5 giugno 2002 (riportata integralmente in uno degli allegati della precedente relazione).

Anche quest'anno ho confermato la scelta, inaugurata due anni or sono, di redigere una relazione unica, comprensiva sia di quella destinata al parlamento nazionale (in quanto relativa alle attività svolte nei confronti degli organi periferici delle amministrazioni statali ai sensi della L. n. 127/1997) che di quella indirizzata al Consiglio regionale in forza della L.R. n. 4/94.

Sicuramente il lavoro all'interno del gruppo tecnico ha rappresentato per l'ufficio un impegno di primaria importanza, già a partire dal secondo semestre dell'anno scorso. Vi ricordo che il gruppo è nato con tre obiettivi: la stesura di una proposta relativa ai principi generali sulla difesa civica da inserire nei nuovi statuti regionali; l'elaborazione di un testo di legge (regionale "ordinaria") sulla difesa civica finalizzato ad orientare il lavoro delle assemblee regionali in sede di revisione delle normativa attualmente vigente; l'elaborazione di una proposta sull'istituzione del Difensore civico nazionale. Dagli approfondimenti e dal dibattito sviluppatisi al suo interno sono già scaturite alcune delle proposte programmate. Il 15 maggio di quest'anno sono state presentate le c.d. disposizioni statutarie in materia di difesa civica, allegate in appendice, che auspico vogliate accogliere nello statuto in quanto rappresentano, seppur sinteticamente, a costituzione e normativa vigente, le posizioni dottrinarie più avanzate nel settore della difesa civica.

Un altro aspetto qualificante del lavoro svolto dall'ufficio è rappresentato dall'impegno crescente sul versante dei rapporti internazionali, a cominciare da quelli con il Mediatore europeo e con i difensori civici degli altri stati della U.E. Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza perché non c'è dubbio che viviamo ormai in un ordinamento policentrico, a rete, dove il ruolo del diritto internazionale in genere e comunitario in specie è destinato a crescere ulteriormente. Si comincia infatti a delineare

l'orizzonte di riferimento del prossimo futuro (un futuro che si avvicina molto rapidamente): il nuovo concetto di cittadinanza sotteso alle carte internazionali di diritti, quella europea di Nizza innanzitutto, il legame tra la Difesa civica ed il tema dei diritti umani, la nuova attività del Difensore civico in campo internazionale, che adesso trova un'ulteriore fonte di legittimazione e di stimolo nell'art. 117 del nuovo titolo V della Costituzione.

Per quanto riguarda l'attività di difesa civica vera e propria, vedrete che i dati 2002 confermano quella tendenza alla crescita, ormai costante a partire dal 1996.

Anche la soppressione definitiva dei controlli preventivi di legittimità realizzata dalla riforma costituzionale, contribuirà probabilmente (come hanno già fatto osservare molti studiosi) a far crescere il carico di lavoro dell'Ufficio (il fenomeno è già visibile per le segnalazioni provenienti dalle minoranze consiliari dei comuni, di cui parleremo nell'introduzione).

Dovremmo essere tutti consapevoli, come scrive Bruno Dente, che al giorno d'oggi, la legittimazione del potere politico risiede sempre più "nella capacità di soddisfare direttamente o indirettamente, bisogni e domande dei cittadini". Da questa consapevolezza hanno tratto ispirazione le grandi riforme degli anni 90 che hanno tentato (riuscendovi solo in parte) di modernizzare la macchina amministrativa, indirizzandola verso la cultura della responsabilità e della trasparenza.

Da questo punto di vista il successo di un istituto come quello del Difensore civico acquista oggi, in una stagione convulsa di riforme costituzionali attuate o da attuare, un ulteriore (e più profondo) significato: quello di richiamare l'attenzione sulla centralità della questione amministrativa, sull'importanza fondamentale che questo tema assume per i cittadini, per la stessa qualità della loro vita. Di questa centralità è pienamente consapevole la comunità europea che non a caso, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, tante volte richiamata nella Relazione, ha inserito, fra i diritti fondamentali proprio quello alla "buona amministrazione".

Signor Presidente,
Signori Consiglieri.

Nel ringraziare per la fiducia dimostratami negli ultimi 3 anni non posso non essere anche riconoscente al Consiglio regionale di avermi permesso di svolgere dal 1977 ad oggi un'attività che, non solo mi ha arricchito da un punto di vista professionale, ma anche mi ha permesso di trasferire a livello nazionale ed europeo un esempio di reale indipendenza ed autonomia nella quale mi sono

trovato ad operare grazie alla sensibilità dimostrata dall'Ufficio di Presidenza e dagli altri organi regionali.

Firenze, luglio 2003

Dr. Romano Fantappiè

INDICE

1. PREMESSA ..... *Pag.* 11

1.1 La riforma federalista ..... » 13

1.2 L'emergere di nuove funzioni atipiche ..... » 14

1.3 Il Coordinamento europeo e nazionale e l'elaborazione di proposte (anche legislative) comuni: verso il rafforzamento dell'istituto ..... » 15

1.4 Le nuove tecnologie, i cittadini e la pubblica amministrazione ..... » 17

1.5 Il Difensore civico e i diritti umani ..... » 18

2. LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA ..... » 20

2.1 La Conferenza dei Difensori civici toscani ..... » 20

2.2 Le convenzioni con gli Enti locali ..... » 21

2.3 La promozione della difesa civica ..... » 25

3. L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI ..... » 27

3.1 I settori dell'intervento ..... » 27

3.1.1 Amministrazioni statali ..... » 34

3.2 La sanità ..... » 36

3.2.1 Introduzione ..... » 36

3.2.2 Riforma dei percorsi di tutela ..... » 40

3.2.3 Raccordo fra Difensore civico e Osservatori Medici Legali nel settore della Responsabilità professionale per la creazione di un sistema condiviso per la gestione del rischio in sanità ..... » 42

3.2.4 Casistica in materia di responsabilità professionale ..... » 43

3.2.5 Casistica assistenza cittadini ai sensi della legge n. 210 del 1992 e successive modificazioni ..... » 50

3.2.6 I farmaci non a carico del Servizio Sanitario e la delibera 493/01 e 1052/02 ..... » 55

3.2.7 L'applicazione del ticket al Pronto Soccorso .... » 57

3.2.8 Cure all'estero e collaborazione con il Médiateur de la République Francese ..... » 58

3.3 Assistenza sociale ..... *Pag.* 60
3.3.1 Il ricovero in residenza assistita ..... » 61
3.3.2 Barriere architettoniche negli edifici privati ..... » 62
3.3.3 Invalidità Civile ..... » 65
3.4 La tutela degli immigrati ..... » 66
3.4.1 La modifica della legge organica sull'immigrazione e la tendenza interpretativa ..... » 66
3.5 Urbanistica ed edilizia ..... » 69
3.5.1 Il « Governo del Territorio » ..... » 69
3.5.2 Lo sviluppo di nuove forme di mediazione ..... » 70
3.5.3 Le istanze presentate dai Consiglieri comunali . » 72
3.5.4 La pianificazione urbanistica senza controlli di legittimità ..... » 73
3.5.5 Procedura di evidenza pubblica per realizzazione parcheggio ..... » 74
3.5.6 Realizzazione porto turistico ..... » 76
3.5.7 Procedure di approvazione del Piano Strutturale . » 77
3.5.8 Piano di Miglioramento Agricolo Ambientale ..... » 79
3.5.9 Procedimento di esproprio ..... » 81
3.5.10 Condono edilizio – Indennità risarcitoria ..... » 82
3.5.11 Servitù di uso pubblico su strada privata ..... » 83
3.6 Ambiente ..... » 84
3.6.1 Inquinamento elettromagnetico ..... » 84
3.6.2 Profili urbanistici ..... » 85
3.6.3 Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale . » 86
3.6.4 Parere per vincolo idrogeologico ..... » 87
3.6.5 Inquinamento acustico ..... » 87
3.6.6 Ferrovie dello Stato ..... » 89
3.6.7 Inquinamento atmosferico ..... » 93
3.6.8 Impianto della Solvay ..... » 94
3.6.9 Riparazione motocicli in pieno centro abitato ..... » 95
3.6.10 Inquinamento ambientale e tutela del paesaggio . » 96
3.6.11 Treno ad Alta Velocità ..... » 98
3.7 Commissari ad acta ..... » 100
3.7.1 Ancora sulla legge regionale di abolizione del Co.Re.Co. ..... » 100
3.7.2 Prospettive del controllo sostitutivo ..... » 101
3.7.3 I rapporti con la Corte dei Conti e con il T.A.R. ... » 104
3.7.4 Statistiche ..... » 105
3.7.5 Uno sguardo alla casistica ..... » 108
3.8 Trasporti ..... » 115
3.8.1 Trasporti di linea ..... » 115
3.8.2 Noleggio auto con conducente ..... » 117

3.9 Servizi pubblici ..... *Pag.* 121
3.9.1 Poste ..... » 121
3.9.2 Telecom ..... » 121
3.9.3 Publiacqua ..... » 122
3.10 Pubblico impiego ..... » 125
3.11 Questioni tributarie ..... » 132
3.11.1 Questioni con l'Amministrazione finanziaria – Amministrazioni periferiche dello Stato (Agenzia delle Entrate) – I.V.A. e I.R.P.E.F. ..... » 132
3.11.2 Tributi locali (I.C.I. e T.A.R.S.U.) – rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato (Agenzia del Territorio) ..... » 135
3.11.3 INPDAP – patrimonio abitativo ..... » 137
3.12 Le sanzioni amministrative ..... » 140
3.13 L'accesso alla documentazione amministrativa ..... » 144
3.13.1 La funzione di riesame di cui all'articolo 25 della legge n. 241/90 come modificato dall'articolo 15 legge n. 340/2000 e il funzionamento in concreto del servizio ..... » 144
3.13.2 Il difensore civico « competente », il principio di sussidiarietà e il disegno di riforma della legge n. 241/90 ..... » 147
3.13.3 Come risolvere i casi di « persistente diniego » dopo il riesame e il silenzio-assenso ..... » 149
3.13.4 L'esercizio del diritto di accesso come strumento di controllo dei consiglieri comunali sull'attività della Giunta municipale ..... » 150
3.14 L'organizzazione dell'Ufficio ..... » 151

4. IL COORDINAMENTO NAZIONALE ..... » 153

5. IL GRUPPO DI LAVORO TECNICO-POLITICO A LIVELLO DI CONGRESSO DELLE REGIONI ..... » 154

6. LA COOPERAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE .... » 157
6.1 Il Mediatore Europeo ..... » 157
6.2 La IV Conferenza Europea degli Ombudsmen regionali a Valencia ..... » 158
6.3 Seminario degli Ombudsmen nazionali dell'Unione Europea ad Atene ..... » 159
6.4 La Cooperazione con le istituzioni internazionali ..... » 160

APPENDICE ..... » 161
Congresso delle Regioni ..... » 163
– *Roma 16 maggio 2003 – Disposizioni statutarie in materia di difesa civica a cura del Gruppo di lavoro tecnico-politico della III Commissione del Congresso delle Regioni* ..... » 163

– *La legislazione regionale in materia di difesa civica: ipotesi di lavoro per la riforma – bozza in via di discussione* ..... *Pag.* 166

Istituto Europeo Ombudsman E.O.I. ..... » 174

IV Conferenza europea degli Ombudsman (Valencia) ..... » 177

– *Conclusioni della I Tavola Rotonda: la protezione dell'ambiente nella U.E. e la funzione dei Difensori civici regionali* ..... » 177

Il Codice europeo di buona condotta amministrativa ..... » 179

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome ..... » 185

– *composizione al 31 luglio 2003* ..... » 185

– *Lettera all'On. Bressa sulla revisione della legge n. 241/90* ..... » 189

Progetto di informatizzazione e monitoraggio del contenzioso presso le Aziende sanitarie in collaborazione fra Difensore civico regionale e Osservatori medico legali aziendali ..... » 190

Conferenza permanente dei difensori civici della Regione Toscana ..... » 194

– *Rete territoriale della difesa civica locale* ..... » 194

1 PREMESSA

Con questa relazione viene confermata per il terzo anno la scelta di offrire un quadro organico delle funzioni e dei compiti svolti dal Difensore civico regionale nell'anno 2002, accorpando in un unico documento sia il resoconto degli interventi effettuati in base alla legge regionale, che quelli rivolti alle amministrazioni periferiche dello Stato, per i quali il Difensore civico regionale deve presentare apposita relazione.

Il numero dei procedimenti attivati nel 2002, e quello delle pratiche concluse, confermano quella tendenza alla "crescita" che ha portato nel giro di pochi anni al sostanziale raddoppio dell'attività dell'ufficio. I dati confermano nella sostanza quelli registrati nel 2001, con un modesto calo, prevalentemente concentrato nel settore della sanità, dovuto soprattutto al lavoro di coordinamento intrapreso con gli Uffici relazioni con il pubblico delle Aziende sanitarie (che sono in base alla normativa vigente anche organi interni di tutela).

Pratiche	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aperte	1.050	1.162	1.459	1.233	1.321	1.149
Concluse	704	1.087	937	1.832	1.110	1.166

L'Ufficio nel complesso rafforza il suo ruolo e grazie anche alla rete della difesa civica locale, consolida la sua presenza sul territorio, quale istituto di garanzia, che concorre al rafforzamento del tessuto democratico facilitando le relazioni tra cittadino e istituzioni.

I dati sopra riportati, naturalmente, sono relativi ai procedimenti formalizzati e non tengono conto di tutti quei casi in cui l'attività del Difensore civico si è esaurita nel suggerimento telefonico all'utente (e sempre più spesso all'amministrazione che si trovava a dovere fornire risposte ai cittadini) o nella risposta ad un messaggio di richiesta di assistenza per posta elettronica. Si tenga conto che tale proporzione è di 1 a 5. Né tiene conto delle pratiche trattate e risolte direttamente a livello territoriale dalla rete della difesa civica locale o dagli uffici relazioni con il Pubblico che sempre più spesso consultano informalmente il Difensore civico regionale nel fornire le proprie risposte agli utenti.

La capacità di risposta alla domande dei cittadini è aumentata; si è estesa la rete territoriale di difesa civica; si intensificano le azioni di coordinamento a scala regionale e nazionale; si rafforza la collaborazione con la Conferenza dei Consigli regionali e il Congresso delle Regioni; i collegamenti con gli organismi di tutela dell'Unione Europea sono sempre più forti e più frequenti.

La visibilità dell'Ufficio è in continua crescita e sempre più cittadini, soprattutto in via informale, si rivolgono al Difensore civico per chiedere consigli, suggerimenti e informazioni a riconferma della fiducia riposta nell'Ufficio, nella sua capacità di offrire riposte e servizi adeguati (ed a riprova della qualificazione raggiunta dall'intero staff che vi presta servizio).

I tempi in cui qualcuno preconizzava l'inevitabile obsolescenza dell'istituto della difesa civica, nella convinzione che l'amministrazione avrebbe potuto migliorarsi da sola dall'interno, per effetto delle grandi riforme amministrative degli anni 90 (dalla L. n. 241 alla c.d. Direttiva Ciampi) sono davvero molto lontani. Il Difensore civico infatti non solo ha visto crescere le proprie attribuzioni istituzionali (soprattutto con la legge 127/1997, c.d. Bassanini-bis), ma ha consolidato, contrariamente a un certo tipo di previsioni, addirittura il ruolo di garante di quei diritti di partecipazione e di accesso introdotti dalla legge 241, ma rimasti a fino ad oggi troppo spesso sulla carta. A questa vitalità non corrisponde però una regolamentazione organica e coerente dell'istituto: in particolare risentiamo ancora di quella crescita disordinata delle funzioni, imputabile soprattutto alle disposizioni della c.d. Bassanini-bis, che ha addossato al Difensore civico funzioni e poteri in un ambito, quello dei controlli preventivi (soppressi dalla riforma costituzionale del 2001) e sostitutivi sugli atti degli enti locali, abbastanza anomali rispetto alle tipiche prerogative istituzionali.

Anche i segnali che ci giungono dal parlamento non sono univoci. I tempi della più volte annunciata riforma (quella che dovrebbe istituire il Difensore civico nazionale) appaiono ancora molto lontani; la riforma federalista, su cui ci soffermeremo più avanti, non offre riposte esaustive alle esigenze della difesa civica, che ha bisogno di coordinamento, di unità di intenti e approcci condivisi a livello internazionale, nazionale, regionale e locale per poter svolgere al meglio il proprio ruolo di garanzia e di promozione di buona amministrazione.

Nella attuale fase costituente, caratterizzata soprattutto dallo sforzo della classe politica di ridefinire ruolo e identità dei Consigli regionali all'interno di un sistema ad esecutivo forte, l'impegno del Difensore è stato quello di offrire un contributo per la formulazione di una disposizione statutaria, che anche alla luce dell'esperienza acquisita, concorra a riconfermare la centralità dell'istituto della difesa civica quale fondamentale cerniera nei rapporti tra il cittadino e l'amministrazione regionale.

1.1 La riforma federalista

Con il referendum costituzionale del 7 ottobre 2001 è stata definitivamente approvata la riforma del titolo V, varata dal parlamento nell'ultimo scorcio della passata legislatura. Sul nuovo testo è già stato scritto moltissimo e gli orientamenti emersi sono anche molto diversi fra loro. D'altronde la legge costituzionale n. 3/2001, come dimostra l'acceso dibattito sulla c.d. *devolution,* è solo la prima tappa di un processo, che si presenta tutt'altro che lineare.

E' inevitabile una riflessione sull'influenza che hanno o possono avere le trasformazioni istituzionali in corso su una figura come quella del Difensore civico, che è nata in Italia proprio con le Regioni, agli inizi degli anni '70 e che ha conosciuto la maggior diffusione dopo la riforma delle autonomie locali (L. n. 142/1990).

Una prima conseguenza è stata quella di mettere in discussione proprio quelle attribuzioni in materia di controlli sostitutivi che la legge 127/1997 prima e il D.Lgs. n. 267/2000 poi, avevano demandato ai Difensori regionali.

Ci soffermeremo dettagliatamente sul punto all'interno della Relazione, limitandoci a ricordare che entrambe le leggi in materia di controlli sostitutivi approvate dalla Regione nel corso del 2002 (rispettivamente la n. 2 del 2 gennaio 2002 e la n. 35 del 27 settembre 2002) sono state impugnate dal governo, con argomenti che, per quanto discutibili, mettono a nudo le ambiguità e le incertezze del nuovo testo costituzionale.

A parte la vicenda specifica, la questione del ruolo e dei poteri del Difensore civico sul terreno che più gli è proprio (quello della tutela informale di diritti dei cittadini), trova nella recente riforma costituzionale solo indirettamente stimoli e incentivi.

Anzi, se guardiamo a tutto il lavoro svolto dai Difensori civici in sede di coordinamento regionale, ma soprattutto interregionale, al dibattito culturale sulla difesa civica, alle suggestioni che ci vengono dall'esperienza europea e internazionale, saremmo tentati di rispondere che l'influenza della riforma non è stata particolarmente significativa. Per almeno tre motivi: innanzitutto perché il tema della difesa extragiudiziaria dei diritti e degli interessi, è uno di quelli che richiede, per essere davvero efficace, uniformità a livello nazionale, (per il suo immediato collegamento col principio di uguaglianza), mentre il federalismo tende di per sé ad accentuare le differenze fra le diverse realtà regionali; in secondo luogo perché in un'amministrazione che agisce sempre più attraverso moduli convenzionali, tessendo fitti intrecci fra i diversi enti ed apparati che la compongono, i cittadini avvertono fortemente il bisogno di un interlocutore unico (solo la legge dello stato può, com'è avvenuto con la Bassanini-bis, attribuire ai

Difensori civici regionali il potere di intervenire presso le proprie amministrazioni periferiche); infine perché sul tema cruciale del rapporto con le comunità territoriali minori (comuni *in primis*) la riforma costituzionale non sembra affatto voler rivoluzionare l'assetto precedente, attribuendo alle Regioni diversi ed ulteriori poteri di intervento.

Ci sono però anche dei punti di forza che non dobbiamo sottovalutare: la competenza esclusiva in materia di organizzazione dei propri uffici, (anche se la mancata adozione di una disciplina nazionale ha di fatto reso inoperante il c.d. limite dei principi in quest'ambito) e la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (già contenuto nella legge Bassanini), che l'art. 118 assume a criterio fondamentale di riallocazione delle funzioni.

Secondo una delle possibili letture di questo principio sarebbe legittimo l'intervento del Difensore civico regionale (una sorta di potere di surroga) nei confronti di quei Comuni che non abbiano provveduto ad istituire o nominare un proprio difensore civico locale.

1.2 L'emergere di nuove funzioni atipiche

Dobbiamo segnalare come nonostante il venir meno del sistema di controllo preventivo delineato dalla L. n. 127/1997 (caratterizzato dall'insolito ruolo attribuito ai difensori civici locali e a quello regionale) continuano ad arrivare all'ufficio (e addirittura si sono intensificate) richieste d'intervento da parte delle minoranze consiliari dei comuni, che lamentano illegittimità nei provvedimenti e molto spesso il diniego di accesso ad atti e documenti da parte delle Giunte.

Il fenomeno in parte è leggibile come un retaggio di quella crescita disordinata di funzioni che ha caratterizzato l'istituto del Difensore civico alla fine degli anni '90. L'attribuzione del controllo facoltativo (seppur nella forma attenuata della richiesta di riesame), preventivo e di legittimità, ai Difensori civici locali, nonostante l'intervenuta abrogazione della L. n. 127/1997 ha lasciato evidentemente un segno, se non altro catalizzando l'attenzione su un organo fino ad allora rimasto (com'è nella sua natura) completamente estraneo alla contesa politica. In parte è la prevedibile conseguenza della soppressione definitiva dei controlli preventivi di legittimità, portata a compimento dalla riforma costituzionale dell'ottobre 2001.

A questo si aggiunge, come verrà evidenziato nella parte della Relazione dedicata al tema dell'accesso, una (purtroppo) scarsa conoscenza e consapevolezza degli strumenti istituzionali esistenti da parte degli eletti, che finiscono per ricorrere al Difensore civico

per entrare in possesso di atti, magari già pacificamente accessibili, in quanto soggetti a pubblicazione.

Accanto a questo fenomeno specificamente legato all'accesso ne dobbiamo registrare un altro, di particolare interesse, nato dalle sollecitazioni degli attori istituzionali locali, che chiedono l'intervento del Difensore civico, per ragioni ovviamente del tutto diverse da quelle che normalmente muovono i cittadini. Ci riferiamo ad una sorta di nuova attività, che possiamo definire di "mediazione interistituzionale" tra soggetti pubblici a vario titolo investiti nell'esercizio di una medesima funzione, la cui conflittualità spesso si radica anche nelle oggettive difficoltà di individuare le rispettive sfere di competenza. Le modifiche introdotte negli assetti istituzionali locali dalla recente riforma costituzionale, nonché le incertezze generate, almeno in questa prima fase, dalla eliminazione dei controlli preventivi di legittimità, rafforzano, nella prassi, il peso di questa nuova e insolita funzione atipica. Non siamo in questo momento in grado di valutare se una funzione del genere sia l'espressione di un'esigenza provvisoria, legate a necessità di adattamento del sistema alle modifiche istituzionali intervenute, o se al contrario rappresenti il segnale di nuove emergenze, rispetto alle quali occorrerà valutare l'opportunità di formalizzare i limiti e le prerogative del ruolo dell'organo.

1.3 Il Coordinamento europeo e nazionale e l'elaborazione di proposte (anche legislative) comuni: verso il rafforzamento dell'istituto

Negli ultimi tempi è cresciuto l'impegno dell'ufficio sul piano del coordinamento europeo e nazionale.

A livello comunitario si sono intensificati i rapporti e la collaborazione con il Mediatore europeo, una figura istituita con il Trattato di Maastricht, operativa dal 1995, che sulla base della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea approvata a Nizza nel 2000 (art. 43), ha il compito di garantire e tutelare il diritto alla buona amministrazione di ogni persona nei confronti delle istituzioni e degli organi comunitari. Nel giugno 2003 l'attuale mediatore europeo, Prof. Nikiforos Diamandouros, ha incontrato il Coordinamento dei difensori civici regionali e delle Province autonome ed alcuni difensori civici locali per illustrare la propria azione contro i casi di cattiva amministrazione nonché il codice europeo di buona condotta amministrativa. Ha inoltre confermato che la figura del mediatore troverà un suo riconoscimento ufficiale anche nella bozza di costituzione europea, attualmente in fase di discussione.

In Italia dobbiamo segnalare l'avvenuta costituzione del gruppo di lavoro tecnico-politico per la riforma della difesa civica regionale e locale, previsto nella risoluzione del Congresso delle Regioni del 5 giugno 2002. Il gruppo ha diversi compiti: quello di formulare i principi fondamentali dell'istituto che dovrebbero essere recepiti all'interno dei nuovi statuti regionali; quello di elaborare una piattaforma comune per il successivo (e autonomo) lavoro di attuazione che verrà svolto dai singoli legislatori regionali; quello di fornire una traccia al parlamento in vista del progetto di istituzione del Difensore civico nazionale.

Il lavoro del gruppo ha già prodotto dei risultati concreti: è stato realizzato un censimento di tutta la produzione legislativa regionale ed è stata elaborato un documento sulle disposizioni statutarie in materia di difesa civica, già trasmesso al Presidente della Conferenza delle Regioni, on. Riccardo Nencini. Se le proposte avanzate dal gruppo di lavoro dovessero essere accolte, si verrebbe a realizzare un forte sintonia fra gli statuti regionali, la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in prospettiva la nuova costituzione europea.

Il gruppo di lavoro è attualmente impegnato nella messa a punto di linee guida per la riforma della legislazione regionale ordinaria.

Si stanno delineando alcuni filoni intorno ai quali dovrebbero ruotare le proposte regionali di riforma: il potenziamento del ruolo del Difensore civico, quale promotore di buona amministrazione e non solo di arbitro, mediatore e risolutore di conflitti; l'attenzione ai problemi delle categorie più deboli; la valorizzazione della funzione di coordinamento svolta nei confronti dei difensori civici locali. Rimangono sicuramente irrisolti alcuni nodi, che in parte avrebbero potuto essere sciolti dalla legge istitutiva del Difensore civico nazionale, tante volte annunciata ma per adesso ancora ferma a livello delle varie e diverse proposte di iniziativa parlamentare.

A questo proposito, peraltro, dobbiamo esprimere una preoccupazione non solo per i tempi, ma anche per il merito di alcune proposte come quelle, che prevedono l'istituzione di Difensori civici "di settore". Il fenomeno della crisi delle identità collettive tradizionali e la trasformazione "molecolare" della nostra società, per riprendere una definizione cara al CENSIS, generano evidentemente contraccolpi anche sul versante delle risposte istituzionali. Per questo ci imbattiamo in un proliferare di proposte che si propongono di introdurre, specie al livello nazionale, Difensori civici settoriali. Pur non disconoscendo in linea di principio l'utilità di figure del genere, si dovrebbe mantenere in capo al Difensore civico regionale un potere di coordinamento che impedisca la frantumazione e la sovrapposizione degli interventi, lasciando immutata la natura monocratica dell'organo. D'altra

parte la domanda di specializzazione settoriale può essere soddisfatta anche in altri modi: per esempio, assicurando una maggiore dotazione di risorse all'ufficio del Difensore civico (in questo caso soprattutto professionali) e sviluppando forme di comunicazione mirata, che sappiano raggiungere e raccogliere anche le istanze provenienti da particolari categorie di soggetti (es: minori). Si può ricorrere anche alla nomina di "aggiunti" al Difensore civico regionale, come avviene nell'esperienza dei paesi scandinavi e in Spagna (sia a livello nazionale che regionale), con il compito specifico di promuovere la difesa civica in determinati settori.

Un punto sul quale invece l'intervento del legislatore nazionale potrebbe essere decisivo è quello del potenziamento del ruolo del Difensore civico nella definizione extra-giurisdizionale delle controversie. All'interno del gruppo ma anche nel dibattito dottrinario sta prendendo corpo l'idea che occorra compiere un salto di qualità in questa materia. Per realizzarlo occorrerebbe prevedere con una norma statale (l'art. 117, 1° comma lett. l) affida alla competenza esclusiva dello stato la materia della giustizia amministrativa) la sospensione dei termini per l'impugnativa al T.A.R. in caso di ricorso al difensore civico e la limitazione della facoltà di adire il giudice amministrativo, ai casi in cui l'azione del difensore sia stata insufficiente o inefficace.

1.4 Le nuove tecnologie, i cittadini e la pubblica amministrazione

Una recente indagine del Censis conferma la crescita vertiginosa dell'utilizzo delle nuove tecnologie (le c.d. I.C.T., Information and Communication Technology, secondo una fortunata formula coniata da alcuni sociologi americani), da parte dei cittadini. Fra il 2000 ed il 2003 il numero degli utenti Internet passa dal 21,3% al 32,1% della popolazione adulta (oltre 18 anni), in termini assoluti da 9,4 milioni a 14 milioni di utenti (fonte Censis, Forum P.A. 2003). Le ripercussioni non potevano mancare anche sul fronte dei rapporti tra cittadino e P.A. , certamente uno dei più sensibili e influenzati dalla rivoluzione tecnologica. Secondo la stessa indagine infatti il 52% dei cittadini intervistati conoscerebbe le reti civiche od i portali comunali e ben l'89% intervistati riterrebbe la tecnologia, ed Internet in particolare, uno strumento chiave per il miglioramento della qualità dei servizi. Ed ancora, il 36% riterrebbe già migliorato il funzionamento della P.A. , percentuale destinata a raggiungere il 47%, allorché ad esprimersi siano "gli intervistati con un titolo di studio elevato, e cioè coloro che dispongono di maggiori opportunità per accedere ai nuovi servizi offerti dalla P.A.".

Tutto questo, specie per un Difensore civico che aspira a diventare un agente di cambiamento reale della P.A., rappresenta una sfida ineludibile che dovrà essere affrontata sia sul versante interno che su quello esterno. Sul primo, per una presenza più massiccia sulla rete e un utilizzo sempre più frequente degli strumenti telematici; sul secondo per un intervento attivo su tutte quelle nuove problematiche che la diffusione delle nuove tecnologie fanno e faranno nascere (dal tema, ormai classico della tutela della privacy).

1.5 Il Difensore civico e i diritti umani

Un aspetto che sta acquistando progressivamente terreno nel dibattito culturale sul Difensore civico è quello relativo al legame fra difesa civica e diritti umani, tra tutela informale e diritti di cittadinanza. Si tratta di un tema suggerito da quella tendenza ormai irreversibile alla "internazionalizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali", che prende avvio nel dopo guerra dalla istituzione dell'O.N.U. e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo di New York.

Nello scenario attuale caratterizzato dall'esistenza di numerose Carte internazionali dei diritti, dalla molteplicità degli organismi preposti alla tutela ed al monitoraggio della tutela giurisdizionale dei diritti, dalla mobilitazione e dall'attivismo di movimenti trans-nazionali per i diritti civili, il concetto di cittadinanza sta cambiando, trasformandosi da quello tradizionale di cittadinanza unilaterale e nazionale, in quello di cittadinanza plurale, universale. In questo nuovo contesto, si sottolinea come la buona amministrazione, specie a fronte della crescente codificazione internazionale dei diritti non sia più considerata soltanto (prevalentemente) una caratteristica positiva di entità istituzionali, ma sia direttamente collegata alla realizzazione dei diritti di cittadinanza. Da questo punto di vista il Difensore civico esercita un ruolo di grande importanza nella pratica dei diritti umani perché è in contatto direttamente e contemporaneamente con i bisogni e le richieste essenziali dei cittadini e con i problemi di buona amministrazione. In questo senso i documenti internazionali delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e di altre Organizzazioni regionali (ad esempio l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa - OSCE) definiscono il Difensore civico uno strumento di tutela e promozione non giurisdizionale dei diritti umani, sottolineandone anche la capacità di svolgere una funzione di collegamento, di raccordo fra diritto internazionale dei diritti umani e diritto interno dello stato. Il Difensore civico peraltro nell'affrontare i problemi di cattiva amministrazione, agisce

secondo un approccio concreto teso alla risoluzione dei problemi e favorisce in questo modo la comprensione e la cooperazione fra cittadini e pubblica amministrazione. Finisce per diventare un "esperto in trasparenza e un facilitatore di canali d'accesso". L'approccio pragmatico, teso alle soluzione dei problemi (problem-solving approach) è pertanto molto importante al fine della protezione dei diritti di cittadinanza. Infatti la garanzia fornita dai giudici, la tutela successiva alla violazione dei diritti, oltre che *post factum* è tardiva, complessa e costosa.

La potenzialità che il difensore civico è in grado di sviluppare sul tema dei "diritti umani" è ancora più evidente se si considera che sono proprio le persone più vulnerabili (immigrati, anziani, disabili, malati, detenuti, ecc.) ad avere più bisogno di procedure che tutelino i loro diritti in maniera rapida, informale e possibilmente gratuita.

2 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA

Anche nel 2002, nonostante la presenza dei Difensori civici locali sia sensibilmente cresciuta, sono state numerose la pratiche aperte nei confronti di Comuni. Attualmente abbiamo n. 48 Difensori civici che prestano la propria attività presso n. 75 enti locali (comuni, province, comunità montane), assicurando il servizio di tutela non giurisdizionale ad oltre il 50% della popolazione toscana. Il fenomeno può essere spiegato in parte con la crescente consapevolezza dei propri diritti da parte dei cittadini, in parte con la soppressione del sistema dei controlli preventivi, che spinge molti consiglieri a rivolgersi al Difensore civico per acquisire pareri sulla legittimità dei provvedimenti adottati dal Sindaco e dalla Giunta. A questo proposito occorre anche ricordare (ci soffermeremo sul punto più diffusamente all'interno del capitolo 3 dedicato al tema dell'accesso agli atti) come le minoranze consiliari ricorrano spesso al Difensore civico per ottenere l' "accesso" agli atti dell'amministrazione comunale. E' interessante segnalare questo dato, cui abbiamo già accennato nell'introduzione, che sembra contraddire in parte lo scenario atteso nel prossimo futuro. Si prevede infatti che le pratiche riguardanti i comuni in carico al Difensore civico regionale diminuiranno significativamente, mentre dovrà essere potenziata la sua attività di coordinamento, di impulso, di consulenza informale (anche attraverso la costituzione di gruppi di lavoro tematici, l'organizzazione di giornate di studio ecc...).

2.1 La Conferenza dei Difensori civici toscani

La Conferenza dei Difensori civici toscani, organismo consultivo che si sta diffondendo anche in altre Regioni, ha svolto nel 2002 un ruolo importante nello sviluppo della collaborazione tra difesa civica regionale e locale.

Nel giugno 2003 la stessa Conferenza permanente dei difensori civici locali ha cercato di rilanciare il proprio ruolo, proponendosi un obiettivo ancora più ambizioso: quello di rappresentare non solo un momento di scambio di informazioni (anche sulle iniziative in corso al livello nazionale ed europeo) e di esperienze, ma anche una sede privilegiata per attivare e coordinare specifici gruppi di lavoro su varie tematiche, di particolare interesse per gli enti locali, quali:

a) Autonomia, indipendenza e incompatibilità del Difensore civico locale;
b) Problematiche connesse alla modifica dei percorsi di tutela in sanità;
c) Problematiche connesse alla nuova gestione dei servizi pubblici;
d) Rapporti tra poteri dell'ente locale e potere di controllo del Difensore civico regionale in casi di inquinamento acustico, elettromagnetico;
e) Disciplina della viabilità secondaria;
f) Oneri di urbanizzazione.

Anche in Toscana l'obiettivo che si vuole realizzare è quello della costituzione di un sistema di difesa civica "a rete", auspicato anche nella risoluzione approvata il 5.6.2002 dal Congresso delle Regioni, improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, per assicurare ai cittadini l'effettività della tutela ad ogni livello istituzionale.

Gli strumenti fino ad oggi attivati per realizzare questo ambizioso, ma irrinunciabile obiettivo sono molteplici: dall'azione di coordinamento svolta dalla Conferenza permanente dei difensori civici locali, alle frequenti collaborazioni informali fra difesa civica locale e regionale, alla scelta del Difensore civico regionale di ricevere anche le istanze dei cittadini residenti in Comuni privi del difensore civico, in forza di una interpretazione estensiva del principio di sussidiarietà sancito nel nuovo Titolo V della Costituzione.

2.2 Le convenzioni con gli Enti locali

In forza delle convenzioni stipulate nel 2001, l'anno scorso (2002) il Difensore civico regionale ha esercitato le proprie funzioni anche nei confronti:

- della Provincia di Firenze
- della Comunità montana del Mugello
- della Comunità montana Montagna Fiorentina.

Tali convenzioni hanno consentito di sperimentare in un ambito territoriale significativamente ampio, la cd. "difesa civica integrata", con delle immediate ricadute positive per il cittadino, che si è trovato di fronte un interlocutore unico abilitato a "mediare" ed interloquire con tutti gli uffici pubblici esistenti nel territorio della Provincia, dall' Amministrazione provinciale ai Comuni, agli uffici della Regione e alle Aziende da essa dipendenti, fino agli stessi uffici periferici dello Stato, grazie all'estensione di competenza introdotta dall'art. 16 della L. n. 127/1997.

Relativamente a tutte le convenzioni stipulate si rende noto, in via preliminare, che le problematiche prospettate dall'utenza non sono state inerenti unicamente l'attività istituzionale, ma hanno richiesto da parte dell'ufficio anche una particolare e qualificata attività di consulenza.

Per quanto riguarda le due Comunità montane, le pratiche aperte complessivamente sono state circa 100 ed hanno avuto come oggetto varie materie: assistenza sociale e medico legale, personale comunale, urbanistica, lavori pubblici (in evidenza l'inquinamento acustico per la TAV), allacciamenti idrici, tributi locali (I.C.I. e T.A.R.S.U.) e nazionali (rimborso I.R.P.E.F.), gestione di strade vicinali, sanzioni amministrative. Altre pratiche, relative all'amministrazione statale, hanno richiesto l'intervento dell'ufficio per la richiesta di un supplemento di pensione (riconosciuto con decreto e non erogato) e di un duplicato di una patente di guida.

L'ampio ventaglio di materie sulle quali il difensore civico interviene può essere meglio apprezzato attraverso l'esposizione dei casi maggiormente significativi. Ricordiamo, per esempio, il caso di un cittadino "perseguitato" da richieste di pagamento da parte dell'Ufficio Entrate di Firenze, per bolli auto di un veicolo che era già stato venduto. I suggerimenti del Difensore civico hanno consentito all'ex-proprietario di procurarsi (e di produrre) tutta la documentazione necessaria per essere esentato dal pagamento dei bolli.

Alcune lamentele hanno avuto ad oggetto i servizi offerti da Telecom: in particolare il "servizio 187" viene talvolta giudicato insoddisfacente, per la diversità delle risposte fornite dai vari operatori a fronte della medesima richiesta di informazioni. Anche in questo caso l'ufficio ha svolto un'opera incisiva e determinante per la soddisfazione delle esigenze dei cittadini. Degna di rilievo, infine, un'istanza rivolta da un cittadino residente nel Comune di Scarperia, sul problema della classificazione delle strade. Com'è noto la classificazione di una strada come vicinale, pubblica o privata, comporta diversi effetti giuridici e conseguente assai diverse anche sotto il profilo economico. Infatti mentre per le strade vicinali pubbliche il Comune ha l'obbligo di concorrere alle spese di manutenzione, sistemazione e ricostruzione, per quelle private il concorso alle spese è solo facoltativo e comunque limitato ad 1/5 della spesa.

Per quanto riguarda la convenzione di durata annuale (salvo disdetta), stipulata con la Provincia di Firenze, sono state ricevute, nel periodo che va dall'entrata in vigore della convenzione, il 1° ottobre 2002, al 30 giugno 2003, 18 istanze, cui occorre aggiungere le altre 5, presentate nel corso del 2002 prima della stipula della convenzione. Le materie toccate sono le più varie: strade, formazione professionale, personale, ambiente,

urbanistica, turismo, guide turistiche, trasporti, selezioni concorsuali e pubblici concorsi. Si precisa che il dato riportato riguarda, naturalmente, le pratiche in cui la Provincia di Firenze è chiamata in causa direttamente e non tiene conto di tutte le richieste, altrettanto numerose, che le sono state inoltrate dal nostro Ufficio, per avere chiarimenti su quei procedimenti di competenza regionale e più spesso comunale, che la vedono a vario titolo ed in varia misura coinvolta (per il noto intreccio di competenze che caratterizza le amministrazioni moderne).

Fra le pratiche aperte nei confronti della Provincia di Firenze, molte hanno riguardato concorsi pubblici. Si può ricordare a questo proposito il caso di quel bando, che tra i requisiti di accesso prevedeva, accanto al possesso del titolo di studio, l'attestato di formazione professionale relativo al posto da ricoprire. Le problematiche sollevate dai candidati sono state, a questo proposito, di vario genere, e in larga parte connesse a quella previsione del bando, conforme sul punto al Regolamento provinciale in materia, che rinvia l'accertamento del reale possesso dei requisiti dichiarati da parte dei candidati, al momento dell'assunzione, ovviamente successivo al definitivo completamento del procedimento concorsuale. Uno dei problemi emersi con maggiore evidenza riguardava l'interpretazione del rapporto fra i due requisiti professionali previsti nel bando: molti dei concorrenti infatti avevano ritenuto fra loro alternativi titolo di studio e attestato di formazione professionale.

Successive istanze, a procedura concorsuale ultimata, sono state presentate dagli esclusi dalla graduatoria di merito poiché, nella fase di verifica dei requisiti richiesti dal bando, la Commissione ha ritenuto che gli attestati di corsi di formazione professionale in loro possesso non corrispondessero a quelli richiesti dal bando.

Al di là della verifica, peraltro ancora in corso, che la Provincia sta effettuando sulle esclusioni in ottemperanza alle richieste del Difensore civico, è dovere di questo Ufficio segnalare i problemi che l'introduzione generalizzata del principio dell'autocertificazione (uno dei perni delle c.d. leggi Bassanini) pone alla pubblica amministrazione ed agli stessi cittadini. In effetti può succedere che il candidato autocertifichi il possesso di attestati o di altri titoli, pur sapendo di essere privo dei requisiti richiesti, nella speranza che poi intervenga qualche forma di sanatoria. Non è facile prevenire inconvenienti del genere. Certamente le amministrazioni possono ridurne il numero, con una comunicazione più efficace, a cominciare dall'utilizzo di un linguaggio più chiaro (tante volte invocato e auspicato: si pensi al famoso codice di Cassese). E' opportuno trovare un punto di equilibrio fra il legittimo ricorso al principio di autocertificazione della documentazione amministrativa per la partecipazione ai pubblici concorsi e la necessità di inserire

dei meccanismi (quale ad esempio un eventuale controllo a campione dei documenti richiesti prima dello svolgimento del concorso) che limitino la partecipazione alle prove concorsuali di candidati non in possesso di tutti i requisiti richiesti dal bando.

Si ricorda, per completezza di esposizione, anche una pratica antecedente alla stipula della convenzione, peraltro abbastanza "particolare", nella quale la Provincia di Firenze ha contestato ad un'azienda agricola l'apertura, in assenza di preventiva autorizzazione, di un accesso agricolo su una strada provinciale ordinando l'immediata chiusura dello stesso ed elevando una sanzione amministrativa nei confronti del proprietario. Questi, non ritenendosi responsabile per un abuso mai commesso, ha ripetutamente chiesto alla Provincia il riesame del provvedimento ed ha cercato di dimostrare, sia attraverso rilievi aereofotogrammetrici che attraverso testimoni, che la suddetta apertura esisteva già prima che ne rilevasse la proprietà e veniva utilizzata per l'accesso ai campi posti ai due lati della strada. Il Difensore civico ha chiesto alla Provincia il riesame degli atti e l'esercizio del potere di autotutela per rimuovere i provvedimenti eventualmente riconosciuti illegittimi. In particolare è stato fatto presente come nel verbale della Provincia veniva contestata l'apertura di un accesso agricolo e che l'attuale proprietario non poteva essere ritenuto responsabile per un fatto posto in essere da altri né tanto meno sanzionato ad un titolo diverso da quello esplicitato nel verbale (apertura e non mero mantenimento in esercizio dell'accesso). Le norme di principio per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie sono in effetti chiare nel senso di stabilire che ciascuno è responsabile della propria azione od omissione e che l'obbligazione non è trasmissibile, neppure agli eredi. Sono state altresì richiamate le norme sulla prescrizione del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, norme che prevedono un termine di cinque anni con decorrenza dal giorno in cui è stata commessa la violazione.

Nonostante i tentativi di conciliazione, le soluzioni proposte non sono state ad oggi accolte dalla Provincia e non è stato consentito al proprietario di regolarizzare la situazione esistente in quanto il mancato pagamento della sanzione impedisce la definizione della pratica relativa alla richiesta di autorizzazione.

Un' altra istanza - che ha avuto un esito positivo ed è emblematica anche della funzione del difensore civico quale strumento di deflazione delle controversie nei confronti della pubblica amministrazione - riguarda un sinistro. In particolare, l'Amministrazione provinciale aveva trasmesso alla propria Assicurazione la documentazione volta ad escludere la propria responsabilità nel sinistro per la cattiva manutenzione di una strada provinciale. Un errore dell'assicurazione aveva portato a rigettare la richiesta di risarcimento dell'istante con due diverse

comunicazioni contenenti due diverse motivazioni contrastanti fra loro e che potevano evidenziare, in realtà, una responsabilità dell'amministrazione, consentendo all'istante di agire in sede giudiziaria. L'intervento dell'Ufficio ha avuto come finalità la trasmissione all'Assicurazione dell'ulteriore documentazione pertinente al caso, dal momento che in un primo momento era andata perduta; successivamente, l'Ufficio ha fatto in modo che la risposta dell'Assicurazione pervenisse all'amministrazione e all'interessato, dal momento che, anche in questo caso, per ben due volte, la risposta non era pervenuta e l'amministrazione provinciale non si era attivata di conseguenza.

Per sottolineare anche la funzione di mediazione del difensore civico si evidenzia come per un'altra pratica è stata attivata una stretta e proficua collaborazione con il Servizio trasporti della Provincia che ha permesso di risolvere un problema sollevato da più cittadini. All'inizio dell'anno era stata rivista la dislocazione delle fermate della Sita e dell'Ataf, di conseguenza era venuta meno una coincidenza creando una serie di problemi per tutti i lavoratori che, provenendo da Pontassieve, utilizzano questi mezzi per raggiungere il proprio posto di lavoro. Il nostro ufficio si è quindi rivolto al Servizio trasporti della Provincia che ha provveduto assieme all'Ataf e alla Sita a rivedere la dislocazione delle fermate e a ripristinare la coincidenza che era stata fatta venir meno.

2.3 La promozione della difesa civica

Il crescente bisogno di risposte da parte dei cittadini va fronteggiato offrendo una maggiore qualità dell'intervento della difesa civica. A ciò si aggiungano anche i molteplici impegni richiesti da questa evoluzione che hanno moltiplicato le occasioni di confronto pressoché in ogni campo, attraverso seminari, conferenze, convegni promossi nelle diverse realtà toscane, cui l'Ufficio, attraverso il Difensore civico o propri funzionari, ha recato un contributo qualificato, frutto di esperienze concrete e professionalità.

Basti qui richiamare le occasioni più significative, dell'anno 2002, come il Seminario con gli operatori sociali del Chianti Fiorentino sui temi dell'accesso ai servizi sanitari (gennaio), la Conferenza dei servizi dell'Azienda sanitaria di Livorno (febbraio), il Congresso a Riccione dei medici legali sulla applicazione della L. n. 210/92 e la responsabilità professionale (marzo), la Tavola rotonda ad Arezzo sulle attese dei cittadini verso la difesa civica (maggio), l'incontro all'Ordine dei medici di Firenze sulle esperienze della difesa civica toscana (giugno), quello con l'Ordine di Arezzo sui

temi della conflittualità e le strategie del nuovo Piano sanitario regionale (giugno), con l'Istituto di medicina legale militare di Firenze sui risultati conseguiti dal Difensore civico nella applicazione della L. n. 210/92.

Questi interventi si sono estesi anche al ruolo più generale del Difensore civico nel quadro dell'ordinamento istituzionale, come alla Conferenza dell'E.O.I. (Istituto Europeo dell'Ombudsman) di Cracovia (maggio) ai Convegni di Padova (giugno), e di Milano (settembre), a quello internazionale di Messina (ottobre), con la presenza dello stesso Mediatore Europeo, dove il Difensore civico della Toscana si è fatto promotore della necessità di completare nel paese la rete regionale di difesa civica.

3 L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

3.1 I settori dell'intervento

L'attività dell'Ufficio nell'anno 2002 si è attestata sui livelli intensi degli ultimi esercizi, ed è addirittura aumentato il numero dei ricorsi nei confronti delle amministrazioni comunali, nonostante l'ampliamento della rete dei Difensori civici locali (pressoché triplicata in pochi anni), fra cui il Difensore civico di Firenze, che dovrebbe avere come conseguenza un oggettivo contenimento della "supplenza" esercitata a livello regionale. Segno di una conflittualità con la pubblica amministrazione (statale, regionale e locale) che non si riduce, ma anche del vasto campo d'azione sviluppato dall'Ufficio e della fiducia conquistata fra i cittadini.

Significativi i dati relativi alle pratiche del 2002: n. 1149 pratiche aperte e n. 1166 pratiche concluse, tutte riconducibili tendenzialmente a problematiche di particolare spessore tecnico e specialistico.

Le tabelle di seguito inserite, relative ai procedimenti aperti e conclusi nel 2002 consentono di cogliere in dettaglio l'andamento dell'attività nei diversi fronti istituzionali.

Pratiche aperte	2001	%	2002	%
Amministrazioni comunali	**268**	20,29	**282**	24,54
Comune di Firenze e sue aziende	46	3,48	18	1,57
Altri Comuni capoluogo e loro aziende	19	1,44	14	1,22
Comuni convenzionati	49	3,71	50	4,35
Altri Comuni e loro aziende	106	8,02	145	12,62
Comunità montane	0	0	2	0,17
Personale Enti Locali	1	0,08	2	0,17
Comuni fuori regione	3	0,23	13	1,13
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L 127/97)	22	167	21	1,83
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	22	1,67	9	0.78
Controllo sostitutivo Finanza Locale (Lr. 2/2002)			8	0.70
Amministrazioni provinciali	**17**	1,29	**24**	2,09
di cui Province convenzionate (Firenze)			5	0,44
Amministrazione regionale	**116**	8,78	**136**	11,84
Dipartimenti della Giunta regionale	55	4,16	59	5,13
Uffici del Consiglio regionale	2	0,15	10	0,87
A.T.E.R.	20	1,51	20	1,74
Geni Civili	2	0,15	6	0,52
Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali	17	1,29	20	1,74
Consorzi di Bonifica	12	0,91	9	0,78
Enti nell'esercizio delle funzioni delegate	8	0,61	12	1,04
Amministrazioni sanitarie	**494**	37,40	**350**	30,46
Aziende sanitarie:				
1 Massa Carrara	10	0,76	4	0,35
2 Lucca	16	1,21	11	0,96
3 Pistoia	27	2,04	15	1,31
4 Prato	19	1,44	13	1,13
5 Pisa	20	1,51	15	1,31
6 Livorno	26	1,97	31	2,70
7 Siena	7	0,53	19	1,65
8 Arezzo	34	2,57	27	2,35
9 Grosseto	14	1,06	14	1,22
10 Firenze	228	17,26	123	10,70
11 Empoli	20	1,51	8	0,70
12 Versilia	4	0,30	6	0,52
Azienda ospedaliera di Careggi	44	3,33	45	3,92
Azienda ospedaliera Meyer	2	0,15	4	0,35
Azienda ospedaliera di Siena	4	0,30	1	0,09
Azienda ospedaliera di Pisa	1	0,08	2	0,17
Personale delle Aziende sanitarie	4	0,30	1	0,09
Case di cura e strutture convenzionate	14	1,06	11	0,96

Amministrazioni statali e nazionali periferiche	**154**	11,66	**146**	12,71
Beni Culturali	2	0,15	0	0
Trasporti (Motorizzazione, Porti)	8	0,61	6	0,52
Lavoro	4	0,30	2	0,17
Interni	9	0,68	11	0,96
Pubblica Istruzione	23	1,74	14	1,22
Università	12	0,91	17	1,48
Tesoro	2	0,15	3	0,26
Finanze	26	1,97	29	2,52
Esteri	1	0,08	0	0
Poste e Telecomunicazioni	7	0,53	3	0,26
Politiche agricole	5	0,38	0	0
ANAS	6	0,45	2	0,17
Azienda Ferrovie dello Stato	1	0,08	5	0,44
Inail	4	0,30	5	0,44
I.N.P.D.A.P.	13	0,98	14	1,22
I.N.P.S.	20	1,51	10	0,87
Altri Istituti previdenziali	2	0,15	12	1,04
Altri Uffici statali e di Enti nazionali	8	0,61	10	0,87
Amministrazioni Giudiziarie	1	0,08	3	0,26
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. n. 22/90)	**29**	2,20	**22**	1,91
Amministrazioni centrali	**114**	8,63	**48**	4,18
Ministero della Sanità (ex L. n. 210/92 e altre)	100	7,57	32	2,79
Ministero della Difesa	3	0,23	5	0,44
Ministero degli Esteri	2	0,15	2	0,17
Altri Ministeri	4	0,30	6	0,52
Direzione Centrale Entrate	4	0,30	3	0,26
Autority	1	0,08	0	0
Enti vari	**42**	3,18	**61**	5,31
Istituzioni ed Organismi europee	3	0,23	0	0
Altri Uffici	30	2,27	35	3,05
Diritto di accesso (ex L. n. 340/2000 - 20/11/2000)	9	0,68	26	2,26
Attività di consulenza	**87**	6,59	**80**	6,96
Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)				
TOTALE GENERALE	**1.321**	100,00	**1.149**	100,00

Pratiche concluse	2001	%	2002	%
Amministrazioni comunali	**330**	29,73	**213**	18,27
Comune di Firenze e sue aziende	107	9,64	24	2,06
Altri Comuni capoluogo e loro aziende	17	1,53	11	0,94
Comuni convenzionati	65	5,86	49	5,20
Altri Comuni e loro aziende	136	12,25	78	6,69
Comunità montane	1	0,09	1	0,09
Personale Enti Locali	0	0	1	0,09
Comuni fuori regione	4	0,36	6	0,51
Nomine Commissari ad acta (ex art. 17/45 L. n. 127/97)	29	2,61	21	1,80
Nomine Commissari ad acta (ex Lr. 52/99)	17	1,53	14	1,20
Controllo sostitutivo Finanza Locale (Lr. 2/2002)			8	0,69
Amministrazioni provinciali	**13**	1,17	**20**	1,72
di cui Provincia di Firenze convenzionata			2	0,17
Amministrazione regionale	**138**	12,43	**117**	10,03
Dipartimenti della Giunta regionale	67	6,04	55	4,72
Uffici del Consiglio regionale	2	0,18	7	0,60
A.T.E.R.	24	2,16	13	1,11
Geni Civili	3	0,27	5	0,43
Enti, Aziende, Agenzie e Società regionali	20	1,80	21	1,80
Consorzi di Bonifica	10	0,90	3	0,26
Enti nell'esercizio delle funzioni delegate	12	1,08	13	1,11
Amministrazioni sanitarie	**204**	18,38	**452**	38,77
Aziende sanitarie:				
1 Massa Carrara	7	0,63	9	0,77
2 Lucca	5	0,45	14	1,20
3 Pistoia	13	1,17	22	1,89
4 Prato	4	0,36	15	1,29
5 Pisa	3	0,27	23	1,97
6 Livorno	16	1,44	35	3,00
7 Siena	4	0,36	18	1,54
8 Arezzo	13	1,17	31	2,66
9 Grosseto	2	0,18	7	0,60
10 Firenze	75	6,76	170	14,58
11 Empoli	5	0,45	20	1,72
12 Versilia	1	0,09	7	0,60
Azienda ospedaliera di Careggi	39	3,51	51	4,37
Azienda ospedaliera Meyer	3	0,27	5	0,43
Azienda ospedaliera di Siena	1	0,09	2	0,17
Azienda ospedaliera di Pisa	3	0,27	2	0,17
Personale delle Aziende sanitarie	4	0,36	2	0,17
Case di cura e strutture convenzionate	6	0,54	18	1,54
Aziende di altre regioni	0	0	1	0,09

Amministrazioni statali e nazionali periferiche	**122**	10,99	**147**	12,61
Beni Culturali	1	0,09	1	0,09
Trasporti (Motorizzazione, Porti)	5	0,45	7	0,60
Lavoro	4	0,36	2	0,17
Interni	7	0,63	6	0,51
Pubblica Istruzione	23	2,07	18	1,54
Università	10	0,90	19	1,63
Tesoro	2	0,18	1	0,09
Finanze	30	2,70	25	2,14
Esteri	1	0,09	1	0,09
Poste e Telecomunicazioni	4	0,36	3	0,26
Politiche agricole	1	0,09	2	0,17
ANAS	1	0,09	5	0,43
Azienda Ferrovia dello Stato	4	0,36	4	0,34
Inail	2	0,18	3	0,26
I.N.P.D.A.P.	12	1,08	13	1,11
I.N.P.S.	9	0,81	20	1,72
Altri Istituti previdenziali	1	0,09	6	0,51
Altri Uffici statali e di Enti nazionali	3	0,27	9	0,77
Amministrazioni Giudiziarie	1	0,09	2	0,17
Provveditorato reg.le alle opere pubbliche	1	0,09	0	0
Interventi a favore di extracomunitari (ex L. n. 22/90)	**37**	3,33	**28**	2,40
Amministrazioni centrali	**85**	7,66	**69**	5,92
Ministero della Sanità (ex L. n. 210/92 e altre)	70	6,31	56	4,80
Ministero della Difesa	3	0,27	6	0,51
Altri Ministeri	8	0,72	5	0,43
Direzione Centrale delle Entrate	2	0,18	2	0,17
Autority	2	0,18	0	0
Enti vari	**35**	3,16	**43**	3,69
Istituzioni e Organismi europei	2	0,18	1	0,09
Altri Uffici	27	2,37	18	1,54
Diritto di accesso	6	0,54	24	2,06
Attività di consulenza	**100**	9,01	**77**	6,60
Assistenza ai Difensori civici locali e consulenze varie (privati, associazioni, ecc.)				
TOTALE GENERALE	**1.110**	100,00	**1.166**	100,00

Si propone inoltre, in conformità anche alle precedenti relazioni, un prospetto di sintesi delle pratiche aperte e concluse nel 2002 rispetto ai vari interlocutori.

PRATICHE APERTE NEL 2002		
Amministrazioni comunali	282	24,54%
Amministrazioni provinciali	24	2,09%
Amministrazione regionale	136	11,84%
Amministrazioni sanitarie	350	30,46%
Amm.ni statali e nazionali periferiche	146	12,71%
Interventi a favore di extracomunitari	22	1,91%
Amministrazioni statali centrali	48	4,18%
Enti vari	61	5,31%
Attività di consulenza	80	6,96%

PRATICHE CONCLUSE NEL 2002		
Amministrazioni comunali	213	18,27%
Amministrazioni provinciali	20	1,72%
Amministrazione regionale	117	10,03%
Amministrazioni sanitarie	452	38,77%
Amm.ni statali e nazionali periferiche	147	12,61%
Interventi a favore di extracomunitari	28	2,40%
Amministrazioni statali centrali	69	5,92%
Enti vari	43	3,69%
Attività di consulenza	77	6,60%

Riguardo al tipo di intervento esercitato sulle pratiche, dall'analisi dei dati più significativi emerge il seguente quadro di riferimento: l'ufficio ha espletato un approfondimento giuridico su n° 223 casi prospettati, per 279 volte ha richiesto la modifica di atti e comportamenti da parte della Pubblica Amministrazione e in 31 occasioni ha addirittura richiesto una modifica normativa. Inoltre il Difensore civico regionale ha effettuato 44 interventi di ufficio, ha convocato in 6 circostanze il responsabile del procedimento, ha richiesto in 1 caso il provvedimento disciplinare a carico del funzionario inadempiente ed ha inviato 2 rapporti alla magistratura.

Per quanto riguarda gli interventi effettuati, si ricordano:

a) i 38 procedimenti di controllo sostitutivo attivati nei confronti degli enti locali (per omissioni di atti obbligatori per legge e mancato rilascio di concessioni edilizie), che hanno comportato una intensa attività di consulenza e di supporto alle amministrazioni stesse. Si sottolinea che a fronte di n. 35 procedimenti aperti, sono stati nominati solo 9 commissari ad acta, a conferma della funzione di mediazione svolta dal Difensore civico nelle controversie fra cittadini (associazioni e enti) e pubblica amministrazione. Nella maggioranza dei casi, infatti, è stato sufficiente un primo intervento, autorevole e puntuale, di diffida ad adempiere per ottenere l'adozione degli atti dovuti;

b) la gestione delle numerose pratiche in materia sanitaria, con tutte le complesse problematiche che spesso comportano, specie sul versante della "responsabilità professionale", delle malattie mentali, dei danni da trasfusioni ed emoderivati (settore quest'ultimo in cui l'ufficio ha assunto il ruolo di punto di riferimento anche per le altre Regioni italiane). Da segnalare la diminuzione del numero complessivo di ricorsi rispetto al 2001 che, come viene meglio specificato nel commento al settore sanità, è essenzialmente dovuto: ad un migliore funzionamento dei meccanismi di tutela interni delle Aziende sanitarie (U.R.P. e Commissioni miste conciliative); all'iniziativa spontanea dei Difensori civici locali, che pur in assenza di legittimazione normativa, spesso intervengono in campo sanitario assistendo direttamente i cittadini; allo spostamento dell'impegno del Difensore civico regionale nel versante interno (quello della collaborazione con il Dipartimento del Diritto alla salute) che consente a volte di risolvere in via preventiva alcuni dei problemi segnalati;
c) gli interventi in merito alla qualità dell'ambiente, al territorio e all'urbanistica (inquinamenti, opere pubbliche, viabilità, edilizia abitativa, urbanizzazioni, canoni di depurazione e fognatura, bonifiche, occupazioni, concessioni edilizie, localizzazioni, strutture recettive, commercio in aree pubbliche, trasporti, tariffe, ecc.);
d) quelli compiuti sul tema dei "servizi alla persona" (famiglie, anziani, strutture riabilitative, minori, handicap, assistenza domiciliare, ricoveri in R.S.A., invalidità, disabili, nuove povertà, lavoro, previdenza, ecc.), un settore in cui i bisogni crescono continuamente, ma le risposte appaiono deboli e frammentarie (vuoi per la rigidità dei meccanismi amministrativi, vuoi per la carenza strutturale di risorse finanziarie);
e) l'assistenza a favore degli immigrati extracomunitari, che tocca ormai tutti gli aspetti della loro condizione (flussi migratori, visti di ingresso, alloggi, collocamento, servizi, ricongiungimenti familiari, ecc.) e che comporta l'intensificazione degli interventi dell'Ufficio nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato;
f) il peso crescente delle questioni tributarie, con il conseguente sviluppo dei rapporti con l'amministrazione finanziaria e con gli uffici tributari dei comuni, indotto dalla vorticosa evoluzione della materia e dall'affermarsi di prassi spesso oscure non solo per i cittadini;
g) l'aumento esponenziale delle istanze in materia di pubblico impiego, che coinvolgono un po' tutte le amministrazioni, promosse soprattutto da personale non dirigenziale e legate in genere a persistenti rigidità contrattuali e organizzative, a

fronte di processi che richiedono flessibilità e criteri più avanzati di valorizzazione delle risorse umane e delle professionalità;

h) il progressivo aumento delle istanze in materia di pubblicità e accesso alla documentazione amministrativa, cresciute man mano che i cittadini acquisivano conoscenza delle possibilità offerte dalla L. n. 340/2000, che ha attribuito al Difensore civico un ruolo di interlocutore essenziale e "alternativo" rispetto al ricorso al T.A.R.;

i) la crescente domanda di informazioni e di consulenza qualificata, sia da parte dei cittadini che della rete di difesa civica locale e delle istituzioni.

3.1.1 Amministrazioni statali

L'azione svolta nei confronti delle Amministrazioni statali periferiche in Toscana si attesta sostanzialmente sui livelli dello scorso anno: infatti gli interventi richiesti sono stati 146 a fronte dei 154 registrati nel 2001. La maggiore incidenza delle pratiche riguarda i settori dell'Istruzione, dell'Amministrazione finanziaria, della Previdenza (I.N.P.S., I.N.A.I.L., I.N.P.D.A.P.). Si tratta di numeri tutto sommato contenuti, grazie anche alla delega che l'Ufficio ha attribuito ai Difensori civici locali e che ha consentito a costoro di agire direttamente anche nei confronti degli uffici statali.

Le pratiche aperte con le Amministrazioni centrali sono calate nettamente rispetto al 2001, passando da 114 a 48. Sono invece aumentate in misura consistente quelle aperte nei confronti di enti vari, passate da 42 a 61.

Si segnalano di seguito alcuni casi di ricorsi contro amministrazioni statali (centrali o periferiche) nonché di enti a carattere nazionale.

Per quanto riguarda il Ministero della Difesa si segnala l'istanza presentata da un ex combattente in merito al rigetto della richiesta di conferimento del grado di sottotenente a titolo onorifico per aver prestato servizio per un periodo non inferiore a tre mesi nei battaglioni di istruzione, altrimenti detti corsi preparatori, ai corsi allievi ufficiali di complemento, ex art. 1, lett. b), L. n. 277/1999. A seguito del diniego da parte del Ministero della Difesa, l'istante aveva presentato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; tuttavia, sulla base del parere del Consiglio di Stato, il ricorso era stato rigettato poiché nella documentazione prodotta non vi era traccia dei corsi frequentati dal ricorrente presso i battaglioni di istruzione, pertanto, mancava la prova della sussistenza del presupposto. In realtà, il foglio matricolare dell'istante non conteneva l'indicazione della frequenza dei corsi propedeutici a causa di un errore non imputabile all'istante che,

comunque, veniva corretto successivamente al parere del Consiglio di Stato.

Sulla base di questo "evento nuovo", l'istante proponeva ricorso per revocazione; tuttavia, il Ministero della Difesa rigettava la richiesta affermando che non era intervenuto alcun elemento nuovo. Il Difensore civico regionale ha provveduto alla trasmissione al Consiglio di Stato del ricorso per revocazione, ex artt. 15 e 11, II co. del D.P.R. n. 1199/1971.

Con riferimento alla Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze si sono registrate critiche di alcuni utenti. Per l'approfondimento dei problemi che sono stati segnalati all'Ufficio, si è tenuto anche un incontro con i dirigenti della Biblioteca. A seguito dei colloqui e dopo un attento esame dei casi prospettati, si è giunti alla conclusione che non sussistano le violazioni dei principi costituzionali, denunciate dagli utenti. In particolare (fermo restando che il compito principale, della Biblioteca Nazione Centrale di Firenze rimane quello della conservazione del patrimonio librario e documentale), non appaiono giustificate le accuse di atteggiamenti discriminatori nei confronti degli utenti, con riferimento all'accesso alle Sale riservate. I differenti criteri di ammissione alle sale rispondono infatti ad intuibili esigenze funzionali, legate alla molteplicità dei compiti assolti dalla Biblioteca. Ugualmente legittimo è il controllo eseguito dopo che il rilevatore ha suonato (la stessa cosa avviene pacificamente, da anni, in tutti i grandi magazzini che hanno attivato analoghi congegni di rilevazione per difendersi dai furti), che consiste nell'invitare il lettore a mostrare i libri in proprio possesso. E' evidente che l'invito in questione è cosa ben diversa dalla perquisizione, chiamata in causa del tutto impropriamente.

Con riferimento all'ufficio della Motorizzazione civile di Livorno, si segnala il caso, abbastanza curioso, del rilascio di un duplicato di patente auto non conforme all'originale: la scadenza risultante nel duplicato non era più infatti quella originaria del 2005, ma era stata anticipata al 2004 per un banale ed evidente errore di calcolo, dovuta in parte alla rigidità del sistema informatico. Soltanto l'intervento (reiterato) del Difensore civico ha reso possibile la doverosa rettifica.

3.2 La sanità

3.2.1 Introduzione

La trattazione degli esposti nel settore sanitario occupa una quota rilevante dell'attività dell'Ufficio. Nel corso del 2002 (la tendenza si sta confermando anche per il 2003) si è assistito ad un leggero calo del numero dei casi trattati, cui ha fatto fronte tuttavia, in conformità con le previsioni del P.S.R. 2002 - 2004, una diversa caratterizzazione dell'attività dell'ufficio. Dalla gestione del caso singolo l'ufficio è passato spesso ad affrontare, in collaborazione con il Dipartimento Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà, problematiche di carattere più generale, che investono, per esempio, i portatori di una determinata patologia. Pertanto se il numero delle pratiche è diminuito, è aumentato probabilmente il numero degli utenti interessati all'attività dell'Ufficio.

Un'altra causa della diminuzione del numero delle istanze direttamente rivolte al Difensore civico regionale sta nella sempre maggiore conoscenza, da parte degli utenti, dei meccanismi di tutela interni alle Aziende sanitarie ed ospedaliere. Si sta realizzando in pratica quella razionalizzazione dei percorsi di tutela in sanità, volta a distinguere tra la tutela interna a livello aziendale e quella offerta dal Difensore civico, più volte auspicata dallo stesso Difensore (il P.S.R. 2002 - 2004 dedica a questo aspetto anche una specifica previsione) e perseguita dallo stesso Assessore al diritto alla salute. Un ulteriore fattore che ha contribuito a far calare il numero delle pratiche è costituito dal funzionamento della rete dei Difensori civici presenti sul territorio regionale. Quest'ultimi infatti (pur al di fuori di una specifica competenza in materia e pertanto in modo del tutto informale) spesso trattano direttamente e risolvono con successo casi di esposti contro le Aziende sanitarie operanti sul territorio di competenza, facendo sì che le pratiche non giungano all'attenzione del Difensore civico regionale.

Il settore della Sanità è divenuto sempre più complesso negli ultimi anni. Da una parte abbiamo il vincolo nazionale rappresentato dai Livelli Essenziali di Assistenza (L.E.A.), dall'altro il P.S.R. 2002-2004 che prevede tutta una serie di innovazioni, dalle modalità di erogazione dell'assistenza attraverso i progetti obiettivo, alla centralizzazione di molti servizi di supporto tecnico ed amministrativo (a cominciare dall" acquisto di beni e servizi, funzione già attribuita a specifici organismi costituiti in via sperimentale, i c.d. Consorzi di area vasta), al nuovo ruolo degli enti locali e delle organizzazioni no-profit, impegnati nella

sperimentazione di nuovi organismi, le "società della salute" per l'erogazione di servizi a livello territoriale.

In questa nuova prospettiva l'attività del Difensore civico toscano, che vanta in Sanità un'esperienza ormai ventennale (dal momento che le competenze in materia gli furono attribuite con la L.R. n. 36/1983, molto prima quindi della trasformazione delle UU.SS.LL. in aziende decisa dalla riforma del 1992) presenta almeno tre aspetti caratteristici, che la differenziano non poco da quella svolta dagli altri omonimi uffici regionali:

1. è l'unico ufficio del Difensore civico regionale che tratta la casistica in materia di responsabilità professionale dei sanitari e vedremo quali prospettive apra in tal senso il nuovo P.S.R., grazie alla facoltà che la L.R. n. 36/83 attribuisce al Difensore civico regionale di avvalersi della consulenza di professionisti delle Aziende sanitarie (allora Unità sanitarie locali);
2. è divenuto, in conseguenza della casistica trattata, un punto di riferimento a livello nazionale per quanto attiene l'assistenza ai soggetti (anche fuori dalla Toscana), con problematiche connesse all'indennizzo da vaccini, emotrasfusioni, emoderivati, connessa con la L. n. 210/92 e successive modificazioni.
3. Ha rafforzato il rapporto di collaborazione stretto con gli uffici del Dipartimento Diritto alla Salute, rapporto valorizzato dal P.S.R. 2002–2004 che inserisce il Difensore civico (par. 5.1.1.) fra gli attori del sistema. È inoltre rappresentato nella Commissione regionale di Bioetica e nel Gruppo di lavoro per l'attuazione della Carta dei Servizi sanitari, insediatosi presso il Dipartimento nel corso del 2002.

Rinviando l'esame dei punti i punti 1 e 2 ai paragrafi successivi, ci soffermeremo adesso su quanto evidenziato al punto 3, cominciando con l'osservare che rappresentanti dell'ufficio del Difensore sono spesso chiamati a far parte di gruppi di lavoro costituiti a livello dipartimentale. Si tratta di gruppi che lavorano all'attuazione di azioni programmate, alla definizione di linee guida, ovvero alla elaborazione di proposte di modifica organizzativa. In tutti questi casi si è ritenuto utile coinvolgere l'Ufficio, proprio per potersi avvalere delle conoscenze e dell'esperienza di coloro che vivono più spesso le difficoltà ed i problemi a diretto contatto con gli utenti.

Fare parte di questo tipo di gruppi non significa naturalmente coinvolgere il Difensore civico nelle scelte di politica sanitaria, che spettano alle Aziende sanitarie ed alla Regione, ma, come più volte evidenziato, consente all'ufficio di:

1. essere a conoscenza di quelle che sono le politiche regionali e del quadro di riferimento normativo nei vari settori, in modo da poter dare all'utenza informazioni più complete e risolvere più rapidamente le istanze che gli vengono sottoposte.

2. Portare all'attenzione del Dipartimento e delle Aziende sanitarie (addirittura degli operatori sanitari di quel settore) le problematiche segnalate dall'utenza, in modo da consentire una soluzione dei problemi "a monte", al momento in cui vengono adottati gli atti di pianificazione.

Attualmente il Difensore civico regionale è rappresentato, anche ai sensi della disposizione di piano sopra citata, in diversi organismi e gruppi di lavoro, che per lo più fanno capo all'Area Dipartimentale Servizi Sanitari Territoriali e Percorso Assistenziale. Li elenchiamo di seguito:

1. Commissione regionale trapianti: in questa commissione il Difensore civico è rappresentato da tempo ed è forse la prima commissione di cui l'ufficio ha fatto parte.
2. Commissione regionale per le attività diabetologiche; la presenza di un rappresentante dell'ufficio del Difensore civico è stata formalizzata con il decreto G.R. n. 6798 del 04/12/2002.
3. Commissione regionale assistenza ai nefropatici cronici: l'ufficio del Difensore civico regionale ha attivamente collaborato (come dà conto anche il par. 5.3.2.5. del P.S.R. 2002 - 2004) con la Commissione e grazie al lavoro svolto da quest'ultima, la Giunta ha adottato con delibera n. 930 del 06/08/2001 le linee guida per l'assistenza ai nefropatici cronici. Nel nuovo P.S.R. la commissione non è stata prevista, ma l'ufficio è stato comunque invitato agli incontri che si sono tenuti per dare attuazione all'azione programmata introdotta dal piano.
4. Cure ortodontiche: anche in questo settore il Dipartimento ha formulato una proposta al Consiglio regionale, che si prefigge di garantire i livelli di assistenza previsti dai "L.E.A." a tutti i cittadini, cercando di definire in particolare i percorsi assistenziali per soggetti con particolari difficoltà (portatori di handicap, soggetti non collaboranti). Una volta che il Consiglio regionale avrà approvato la delibera quadro, competerà alla Giunta dare attuazione ai vari percorsi assistenziali previsti nella medesima e sarà richiesta anche la collaborazione dell'ufficio del Difensore civico.
5. Assistenza riabilitativa: nel 2003 il Difensore civico è stato invitato a far parte anche del gruppo di lavoro che segue le problematiche connesse all'assistenza riabilitativa.

Al di là della partecipazione a questi organismi e gruppi di lavoro, (sempre nell'ambito della collaborazione con il Dipartimento del Diritto alla Salute, ricordiamo anche la partecipazione dei funzionari del Difensore civico alle Conferenze degli utenti della salute mentale nel 2002 e nel 2003), è sempre più frequente che, nell'affrontare i problemi che emergono dalle singole pratiche, i funzionari del Difensore civico si incontrino con i

rappresentanti delle Aziende sanitarie e con i funzionari regionali del Dipartimento del Diritto alla Salute.

Inoltre sempre più spesso viene richiesto al Difensore civico di partecipare a conferenze, incontri di studio, convegni. Possiamo ricordare a questo proposito la partecipazione dei funzionari dell'ufficio alle due Conferenze del Co.M.L.A.S. (Coordinamento Medici Legali Aziende sanitarie) a Riccione nel marzo 2002[1] e a Montecatini nel marzo 2003, gli interventi a giornate di studio e di riflessione presso le Aziende sanitarie (ad Arezzo nel 2002 alle giornate organizzate dal Comitato etico locale e nel 2003 ad un incontro sulla normativa in materia di avviamento al lavoro degli invalidi, a Viareggio e a Livorno nel 2002 ad una giornata di studio organizzata dalle Aziende sanitarie), presso l'Ordine dei Medici di Firenze e di Arezzo (nel 2002), presso l'Istituto di Medicina Legale Militare (Chiostro del Maglio, Firenze, nel 2002 nell'ambito di una iniziativa dedicata alle problematiche della L. n. 210/92).

È del tutto evidente che questo tipo di attività del Difensore civico, per quanto importante e qualificante, si ripercuote negativamente sulla capacità dell'ufficio di far fronte alle singole richieste di assistenza. A questo proposito, come vedremo nel paragrafo successivo, il Piano Sanitario regionale ha recepito le proposte dell'ufficio sulla riforma dei processi di tutela in sanità, che dovrebbero consentire la risoluzione di questo problema.

Occorre a questo punto effettuare una panoramica sui potenziali sviluppi della normativa in materia di tutela in sanità

Il Piano Sanitario regionale 2002–2004 sul tema della tutela recepisce, come abbiamo già detto nella relazione dello scorso anno, le proposte del Difensore civico, che hanno ricevuto il consenso sia dell'Assessore regionale che della Commissione consiliare competente.

La riforma dei percorsi di tutela è legata innanzitutto alla distinzione di competenze fra la tutela offerta a livello aziendale e quella offerta dal Difensore civico (a questo proposito dovremmo anche riflettere sul contributo che possono fornire, all'interno dei percorsi di tutela le associazioni di volontariato e tutela e le associazioni dei malati portatori di determinate patologie).

L'altro momento qualificante delle previsioni di piano è costituito dalla introduzione di un sistema di monitoraggio sul contenzioso risarcitorio (non solo delle cause legate alla responsabilità professionale dei medici, ma anche quelle relative ad esempio alle cadute in ospedali dei visitatori o lo smarrimento di effetti

---

[1] Del quale sono già usciti gli atti, cfr. *"La funzione del Difensore civico, la gestione dei conflitti e la responsabilità professionale nelle Aziende sanitarie"* (CAPONI FRANCESCO, FIORI MARIA PIA, GASPARRINI VITTORIO, MARTELLONI MASSIMO) in SIMONA DEL VECCHIO, MARTELLONI MASSIMO, MAURO MARTINI (a cura di) *Le Linee Guida della Medicina Legale per il Cittadino - persona assistita al centro dei percorsi assistenziali*, Bologna, Essebiemme, 2002.

personali dei ricoverati) che attualmente investe le Aziende sanitarie ed ospedaliere, rischiando di far saltare i tetti di copertura assicurativa, come già accaduto in altre realtà nazionali. Il Difensore civico è impegnato da anni nel tentativo di deflazionare questo contenzioso, cercando di fornire indicazioni agli utenti e di monitorare al contempo i problemi organizzativi generali. Tuttavia la pur vasta esperienza del Difensore civico in questo settore si limita alle segnalazioni che giungono all'ufficio, mentre il P.S.R. 2002–2004 si propone di organizzare quest'attività sistematicamente, in raccordo con gli Osservatori medico legali costituiti presso le Aziende sanitarie.

I due paragrafi successivi illustrano le problematiche emerse in questi anni e le prospettive di riforma dei percorsi di tutela sia in generale, che sul problema specifico del contenzioso risarcitorio.

3.2.2 Riforma dei percorsi di tutela

Come si è più volte ricordato il sistema di tutela attualmente vigente non diversifica le competenze fra tutela offerta dal Difensore civico e tutela offerta a livello aziendale. Se è vero che la tutela a livello aziendale (Ufficio relazioni con il pubblico e Commissione mista conciliativa) si è andata rafforzando, come testimonia anche il relativo calo di istanze ricevute dal Difensore civico regionale, ancora oggi si assiste a segnalazioni dirette al Difensore civico, che avrebbero dovuto invece essere indirizzate alle Aziende sanitarie, essendo quest'ultime in grado di rispondere meglio e più rapidamente a quanto lamentato. Al contrario giungono alle aziende segnalazioni che comportano l'adozione di modifiche organizzative: in questi casi l'Azienda sanitaria, nella migliore delle ipotesi, può trovare una soluzione a livello del proprio territorio. Il rischio, così facendo, è che il problema si ripresenti in altre realtà aziendali, generando risposte anche radicalmente diverse da quelle offerte in precedenza.

Inoltre il sistema di tutela a livello aziendale risulta ancora incompleto, dal momento che manca la Commissione mista conciliativa in due Aziende ospedaliere (la prima delle quali non ha mai provveduto alla nomina e la seconda delle quali non ha ancora provveduto al rinnovo dal 2001) ed in una azienda territoriale. Per quanto riguarda l'Ufficio relazioni con il pubblico, sappiamo delle difficoltà spesso incontrate per ottenere chiarimenti dalle strutture. Salvo lodevoli eccezioni, gli uffici stentano a porsi in rapporto dialettico con il soggetto che dovrebbe fornire le informazioni ed i chiarimenti richiesti. Se è vero che una corretta informazione rappresenta la prima forma di tutela, non possiamo dimenticare inoltre che troppo spesso le risorse destinate all'Ufficio sono inadeguate. Nonostante l'U.R.P., incardinato nello staff della

direzione aziendale dovrebbe essere, almeno in linea teorica "la voce del Direttore generale", rispondere alle richieste dell'U.R.P. è considerato spesso un fastidio burocratico. Questo comporta ritardi nelle risposte "interne", che poi si riflettono sui tempi complessivi delle risposte ai cittadini. L'U.R.P. appare infine poco adatto a trattare i reclami in materia di responsabilità professionale, che non rientrano tra gli esposti o segnalazioni in cui "sia negata o limitata una prestazione in maniera illegittima oppure quando tale negazione o limitazione sia conseguenza di un disservizio", secondo quanto recitano lo schema generale di riferimento della Carta dei servizi sanitari e gli atti di indirizzo regionali adottati in materia (si fa riferimento in particolare alla Delibera G.R. n. 4189/95, che detta le linee guida per la redazione dei regolamenti di pubblica tutela a livello aziendale).

A complicare ulteriormente questo quadro, dobbiamo sottolineare che spesso le richieste di tutela sono indirizzate contemporaneamente al Difensore civico, alla Direzione aziendale, all'U.R.P., all'Assessore regionale, alla Presidenza della Regione e alle Associazioni di volontariato e tutela, senza peraltro che i destinatari ne siano consapevoli. Questo a volte comporta che alla stessa struttura aziendale pervengano più richieste di chiarimenti che trattano il medesimo problema, magari sotto angolazioni diverse.

Il par. 3.1.3.3. (Lo sviluppo della Carta dei servizi) del P.S.R. 2002–2004, accogliendo le osservazioni del Difensore civico, condivise sia dall'Assessore regionale che dalla IV Commissione consiliare, prevede la revisione dei percorsi di tutela, precisando meglio il ruolo della tutela interna all'azienda e quello della tutela offerta dal Difensore civico. In questo contesto dovrà essere ripensato e valorizzato anche il ruolo delle Associazioni di volontariato. È urgente che, a livello dipartimentale, si costituisca, magari all'interno del Gruppo di lavoro per la Carta dei servizi un sotto-gruppo che approfondisca gli aspetti legati a questo processo. Probabilmente in seguito, sarà anche opportuno intervenire sulla riforma dei percorsi di tutela con un'apposita legge regionale, per conferire la necessaria stabilità al nuovo sistema.

La logica di fondo della riforma è quella di ridistribuire le competenze fra Aziende e Difensore civico, nella logica della sussidiarietà, attribuendo agli organismi di tutela che operano nella prima la competenza sulle istanze risolvibili in sede locale e al Difensore civico quella sulle istanze in materia di responsabilità professionale, nonché su tutte quelle segnalazioni dalle quali emerga la necessità di introdurre modifiche organizzative a livello aziendale o regionale.

È del tutto evidente che, in conformità alle previsioni di P.S.R. è inoltre necessario rafforzare e rendere maggiormente effettivi i meccanismi di tutela interna.

3.2.3 Raccordo fra Difensore civico e Osservatori Medici Legali nel settore della Responsabilità professionale per la creazione di un sistema condiviso per la gestione del rischio in sanità

Come abbiamo più volte avuto occasione di evidenziare, sul tema della responsabilità professionale, il modello toscano di collaborazione fra Difensore civico, medici legali delle Aziende sanitarie ed Osservatori medico legali è stato oggetto di apprezzamenti e condivisione in numerose occasioni, da ultimo nel secondo Congresso Nazionale del Co.M.L.A.S. (Coordinamento medici legali aziende sanitarie), tenutosi a Montecatini e già richiamato nella parte introduttiva. Il Difensore civico della Regione Toscana è l'unico ufficio di difesa civica a livello nazionale, che è intervenuto sul problema della responsabilità professionale, contribuendo ad un "raffreddamento" del contenzioso; negli ultimi tempi, il difensore civico è stato investito anche delle problematiche relative al contenimento della spesa assicurativa derivante dal contenzioso a livello aziendale (in merito alla quale la Regione Toscana ha recentemente adottato la deliberazione 443/2002).

Tuttavia, la casistica (della quale parleremo nel paragrafo successivo) attualmente disponibile è solo quella relativa alle istanze pervenute direttamente all'ufficio, mentre deve essere ancora realizzato il sistema di monitoraggio previsto dal Piano Sanitario regionale 2002–2004. Quest'ultimo al par. 5.2.2.2.4 prevede la costituzione di un sistema integrato tra gli Osservatori medico legali costituiti presso le Aziende sanitarie e Difensore civico, per fornire alla Regione e alle Aziende strumenti di conoscenza utili ai fini della prevenzione dei conflitti (attraverso risposte organizzative ed interventi di formazione del Personale). In appendice alla presente relazione è pubblicato un documento di sintesi del progetto per il monitoraggio del contenzioso elaborata presso l'Ufficio del Difensore civico[2], che sarà oggetto di prossima presentazione all'Assessore regionale e alla Commissione consiliare competente al fine di dare attuazione alla previsione del Piano Sanitario regionale.

Rimandando per i dettagli al documento di sintesi in appendice è opportuno evidenziare che l'attuazione del progetto, in conformità alle previsioni del P.S.R. , consentirà:

---

[2] L'elaborazione è stata possibile attraverso il lavoro congiunto dell'ufficio e della Dr. ssa Maria Pia Fiori, che fa parte dello staff dei Consulenti Medico legali dell'Ufficio del Difensore civico.

1. di avere la fotografia reale del contenzioso e quindi di conoscere l'effettiva portata del rischio assicurativo;
2. di utilizzare i dati emergenti dai conflitti, come precisa il P.S.R., per interventi di modifica organizzativa e di formazione del personale.

3.2.4 Casistica in materia di responsabilità professionale

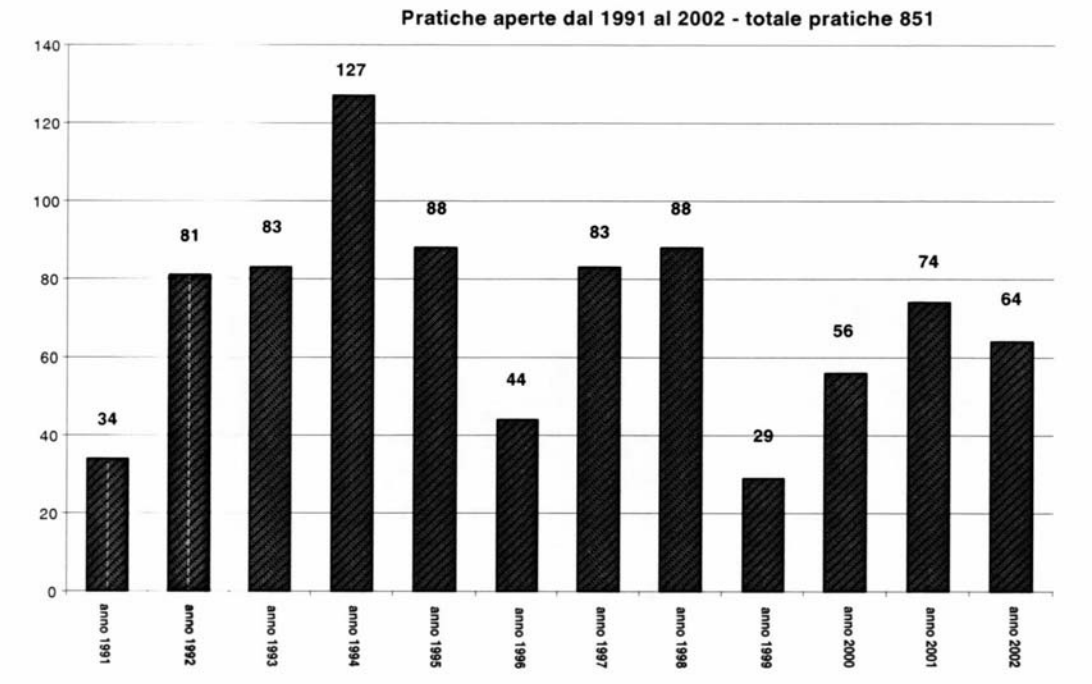
Come abbiamo evidenziato al paragrafo precedente il Difensore civico regionale riceve ed esamina anche le istanze relative ai casi di responsabilità professionale. Questo perché, in virtù della L.R. n. 36/83 il Difensore civico si occupa da oltre un ventennio di questioni sanitarie (in anticipo rispetto ad altri uffici regionali che se ne occupano solo da quando, a seguito delle riforme al D.Lgs. n. 502/92 le U.S.L. divennero Aziende regionali) e perché la stessa legge gli consentiva di avvalersi della consulenza di professionisti sanitari. Grazie a questa previsione il Difensore civico ha potuto attivare rapporti di collaborazione con alcuni consulenti medico legali delle Aziende sanitarie[3] e convenzionarsi con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università degli Studi di Firenze[4].

---

[3] Attualmente collaborano con l'ufficio la Dr.ssa Maria Pia Fiori dell'Azienda sanitaria di Arezzo, il Dr. Massimo Martelloni Direttore del Servizio Medicina Legale dell'Azienda sanitaria di Lucca, insieme al Dr. Antonio Russo della stessa Azienda, la Dr.ssa Mariella Immacolato Direttore della U. O. Medicina Legale dell'Azienda sanitaria di Massa e Carrara, il Dr. Stefano Lelli Direttore della U. O. Medicina Legale dell'Azienda sanitaria di Pisa e il Dr. Giovanni Mandriani Direttore della U. O. Medicina Legale dell'Azienda Sanitara di Siena. In passato, si ricorda la collaborazione del Dr. Liborio Pilara, allora Direttore della U. O. Medicina legale dell'Azienda sanitaria di Lucca, purtroppo prematuramente scomparso ed il Prof. Vittorio Fineschi, allora dell'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Siena, attualmente Ordinario presso l'Università di Foggia.

[4] La convenzione, che – grazie alla disponibilità del Direttore dell'Istituto Prof. Gian Aristide Norelli – è attiva dal 2000 e rinnovata nel 2002 è presente una grossa novità rispetto a precedenti rapporti convenzionali (Prof. Fazzari dal 1992 al 1995) o di collaborazione (Prof. Maurri) perché coinvolge l'intero Istituto e non solo un singolo medico legale, come in precedenza.

Da sottolineare che il P.S.R. 2002-2004 al par. 5.2.2.2.4 ha rafforzato questa facoltà (la legge parlava genericamente di collaborazione con i sanitari), prevedendo espressamente la possibilità di collaborazione fra Difensore civico e Servizi/U.O. di Medicina Legale delle Aziende sanitarie. Nonostante la disponibilità di alcuni servizi delle Aziende delle Aziende sanitarie a collaborare con l'ufficio[5], la collaborazione è prestata in quanto compatibile con gli altri impegni cui il Servizio di Medicina legale deve fare fronte. Resta quindi aperto il problema della gestione delle istanze relative all'Azienda Ospedaliera di Careggi (escluse per motivi di opportunità dalla Convenzione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze), per la lunghezza dei tempi con cui si riesce ad ottenere le necessarie indicazioni medico - legali. In tal senso, anche le modifiche normative che si intende proporre, non potranno prescindere dalla previsione di un rafforzamento dei Servizi di Medicina Legale (utile del resto anche per lo svolgimento dei compiti propri del Servizio a livello aziendale).



[5] Cfr. sopra nota 3.

Ricordiamo brevemente, dal momento che torneremo su questo tema più avanti, che l'azione del Difensore civico nel settore della

Unità Operative	anno 1991	anno 1992	anno 1993	anno 1994	anno 1995	anno 1996	anno 1997	anno 1998	anno 1999	anno 2000	anno 2001	anno 2002	Totale
Anatomia Patologica			1	1	1					1	1	1	**6**
Anestesia e Rianimazione		2	3	2	2		1	2		1	3	2	**18**
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	7	**130**
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	8	**108**
Medicina di Base	1	2	2	3	1	2	3	1		3	1	5	**24**
Neurochirurgia			1	2	1		1	2			1	2	**10**
Neurologia							1	1	1	1		3	**7**
Oculistica	2		3	2	1	1	3	1	1	4	3	3	**24**
Odontostomatologia	2	3	3		2		3	2			4	2	**21**
Oncologia	2			1	3	1	6	3	4	3	1	1	**25**
Otorinolaringoiatria		1	3	1		1	1		1		1	1	**10**
Ostetricia e Ginecologia	3	8	17	14	7	5	13	10		4	6	9	**96**
Ortopedia	7	12	11	27	18	11	16	22	7	10	9	12	**162**
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	3	**73**
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	2	**23**
Altro	1	1						2				3	**7**
Totale	**34**	**81**	**83**	**127**	**88**	**44**	**83**	**88**	**29**	**56**	**74**	**64**	**851**

responsabilità professionale persegue un duplice obiettivo: il raffreddamento del contenzioso ed il monitoraggio sugli aspetti del sistema che possono dare luogo a criticità. Quando un utente sostiene di essere stato "curato male" il Difensore civico chiede chiarimenti all'azienda sanitaria o ospedaliera coinvolta, acquisendo la documentazione clinica[6] se non in possesso

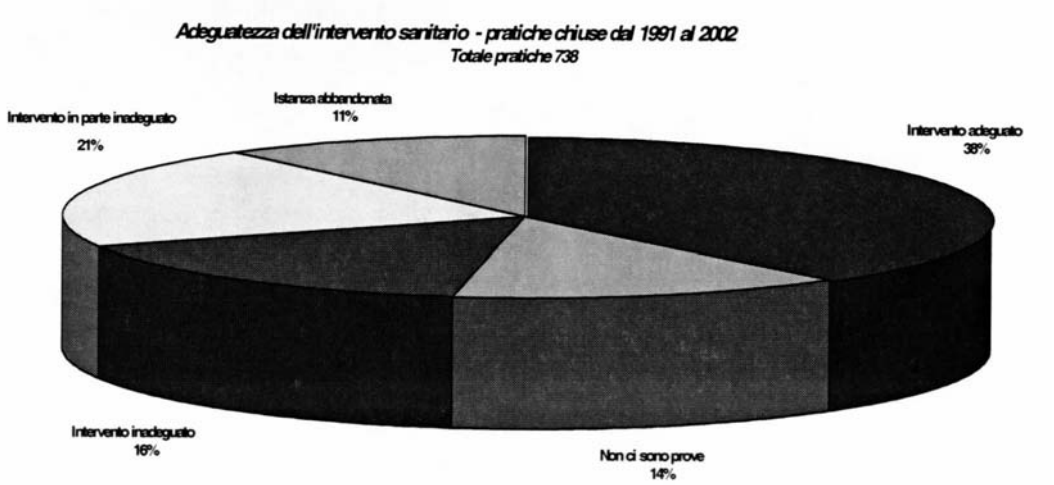
[6] Ai sensi L.R. n. 4/94 art. 6. 2. lett. "a" il Difensore civico ha accesso a tutti i documenti, ivi compresi quelli coperti dal segreto d'ufficio. Inoltre il il Garante per la Protezione dei dati Personali, con proprio provvedimento 1/P/2000 ha incluso i

dell'utente. Una volta terminata l'istruttoria, la pratica viene sottoposta alle valutazioni di un consulente medico legale, o dell'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze[7] per un'indicazione, naturalmente non vincolante, sull'opportunità o meno di approfondire la questione nelle sedi legali. Al contempo il Difensore civico rileva, anche attraverso le indicazioni medico legali ricevute, se sia opportuno suggerire all'azienda, o più in generale alla Regione, l'adozione di modifiche organizzative o di interventi di formazione del personale.

La tabella sopra evidenzia l'andamento delle istanze, suddivise per anno e per Unità Operativa coinvolta.

È importante sottolineare che il numero delle pratiche non è sintomatico dell'andamento reale della situazione, ma dipende piuttosto dalla capacità di riposta dell'ufficio. Il 1999 ad esempio, registra un numero molto basso di pratiche perché in quell'anno non era stata attivata la convenzione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze e gli utenti erano pertanto avvertiti che i tempi di attesa per una indicazione medico legale sarebbero stati molto lunghi.

Altro dato importante da tener presente è che il numero delle segnalazioni ricevute in oltre un decennio deve essere sempre "pesato" sul numero globale dei ricoveri. Per dare un'idea, nel 1999 il numero dei ricoveri in Toscana (nei soli ospedali pubblici (e la statistica sopra è riferita anche a Centri Privati Accreditati e non) è stato pari a 461.551[8].



Difensori civici fra i soggetti abilitati al trattamento dei dati sensibili.

[7] In entrambe i casi si tratta evidentemente di un Medico Legale di un'Azienda diversa da quella coinvolta nel reclamo.

[8] Fonte: *Flussi infermativi della Regione Toscana 1999*.

Il grafico sopra, relativo alle indicazioni fornite dal Difensore civico sulla casistica esaminata, evidenzia come sia stato alto il numero dei casi nei quali è stata riscontrata l'adeguatezza dell'intervento sanitario.

Il numero complessivo dei casi per i quali è stata data un'indicazione di possibile inadeguatezza, totale o parziale, dell'intervento risulta inferiore al 50% del totale. Pur trattandosi di una indicazione non vincolante per l'utente è evidente l'azione di "raffreddamento" di potenziali conflitti con le strutture sanitarie.

Casi conclusi dal 1991 – 2002 (totale 738)

Esito dell'intervento	opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	276	9	**285**
Non ci sono prove	96	7	**103**
Intervento inadeguato	12	106	**118**
Intervento in parte inadeguato	114	39	**153**
Istanza abbandonata	79		**79**
Totale	**577**	**161**	**738**

Il dato è ancora più basso con riferimento ai casi in cui sia stata data indicazione di approfondire in sede legale la questione, come mostra il dato assoluto della tabella precedente ed il dato percentuale di quella che segue.

Casi conclusi dal 1991 – 2002 (totale 738)

Esito dell'intervento	opportunità dell'azione legale	
	No	Sì
Intervento adeguato	97%	3%
Non ci sono prove	93%	7%
Intervento inadeguato	10%	90%
Intervento in parte inadeguato	75%	25%
Istanza abbandonata	100%	
Totale	78%	22%

Va infatti sottolineato come anche nei casi in cui è emersa l'inadeguatezza dell'intervento non sempre è stato dato il suggerimento di affrontare la questione in sede legale, ad esempio perché mancava la prova dell' esistenza di un danno. I casi in cui è stata data indicazione di ricorrere alla via giudiziaria, nonostante l'adeguatezza dell'intervento, hanno riguardato danni legati a difetti nei presidi medico – sanitari (soprattutto in ambito ortopedico), oppure gravi carenze nella modalità di informazione e consenso.

Per contro, a fronte di un abbattimento del contenzioso il Difensore civico ha potuto evidenziare una serie di problematiche generali, che richiederebbero all'Azienda sanitaria o alla Regione la modifica di protocolli, linee guida o l'adozione di misure organizzative, tutte richieste che potranno più facilmente essere accolte, se sarà data piena attuazione alle previsioni di piano di cui al paragrafo precedente.

Rispetto alle tre tipologie principali di problemi di comunicazione evidenziate lo scorso anno e relative alla:

1. comunicazione nei rapporti paziente - sanitari nei percorsi di informazione ed acquisizione del consenso;
2. comunicazione che potremmo definire "documentale", relativa alle modalità con le quali il personale sanitario compila la documentazione clinica di ricovero e di dimissione;
3. comunicazione fra reparti ospedalieri o fra medici. Si fa riferimento a quei casi in cui, pur essendo stata curata la patologia principale, si sono trascurate le patologie che non costituivano l'oggetto principale del trattamento, omettendo di evidenziarle rispettivamente al medico di base in sede di dimissione, agli altri reparti in cui il paziente fosse stato trasferito o al paziente stesso.

In relazione ai tre punti critici generali evidenziati nel corso del 2002 emerge che:

1. la problematica "consenso ed informazione" al paziente resta estremamente critica ed è alla base della maggior parte dei casi di contenzioso esaminati dall'ufficio. Anche a fronte di interventi estremamente complessi, la formalizzazione del consenso continua ad essere generica, spesso lacunosa (omessa sottoscrizione del medico, formalizzazione fatta dal personale infermieristico e non da quello medico, assoluta genericità della modulistica), mentre sul versante dell' informazione il problema si sposta sugli aspetti probatori e l'ufficio non può che prendere atto del continuo susseguirsi di diverse versioni; da un lato quella del paziente che sostiene di non avere ricevuto informazione sulle possibili complicazioni che un determinato intervento avrebbe comportato, dall'altra quella del sanitario che sostiene, a volte anche in modo sofferto ed accorato, di avere dato al paziente adeguate e dettagliate informazioni. Il Difensore civico è tornato ad investire la Commissione regionale di Bioetica del problema e la questione è oggetto di approfondimenti anche in quella sede. A proposito della necessità di formalizzare il consenso, va ricordato che, pur non essendo tale tipo di modulistica obbligatoria per legge, sempre più la dottrina e la giurisprudenza concordano sull'opportunità di un consenso informato scritto. A questo proposito la Commissione regionale di Bioetica ha redatto, nel 1994, alcune linee guida per il consenso informato, che sono

state recepite dal Consiglio regionale fin dal febbraio 1995. Si segnala inoltre che alcune Aziende ospedaliere e sanitarie, anche alla luce delle osservazioni del Difensore civico, hanno provveduto ad emanare specifiche linee guida e direttive in questa materia. Va sottolineato che, poiché la casistica osservata dal Difensore civico (anche per quanto attiene le pratiche aperte nel 2002 e nei primi mesi del 2003) è spesso relativa ad episodi avvenuti prima delle ultime linee guida è presto per potere tracciare un bilancio sui risultati concreti che tali disposizioni sono in grado di produrre, ferma restando la necessità di un loro recepimento all'interno di specifici atti regionali. La sede di un approfondimento maggiore a livello regionale potrebbe essere anche il gruppo di lavoro sulla Carta dei servizi sopra richiamato.

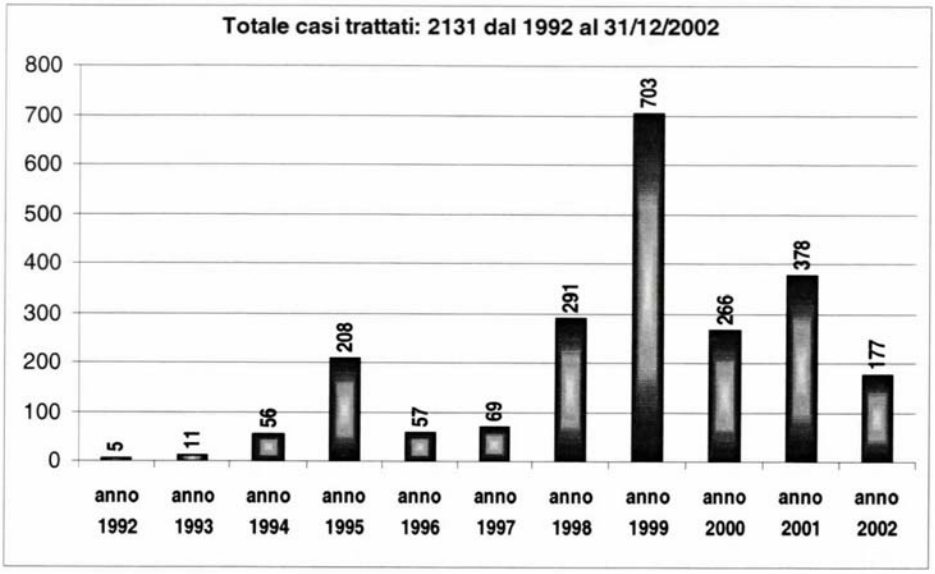
2. Per quanto riguarda il problema della documentazione clinica, anche su questo versante sono state impartite direttive precise a livello aziendale. In molti reparti, specie di aziende ospedaliere, infatti, succedeva che nella cartella clinica di un paziente fossero riportati più episodi di ricovero. Anche questo aspetto meriterebbe più dettagliati approfondimenti in sede regionale.
3. Sul terzo aspetto i problemi rimangono invariati e quindi succede che paziente e medico curante vengano a conoscenza di determinate patologie "secondarie" (rispetto a quella oggetto di trattamento) solo al momento dell'acquisizione della documentazione clinica, ma che non emergano in sede di relazione di degenza e che non siano stati evidenziati nella fase di ricovero.

Da sottolineare come tutti e tre gli aspetti costituiscano, nella scheda di rilevazione messa a punto dal Difensore civico con la collaborazione del proprio staff medico legale, "eventi sentinella" ovverosia momenti critici sui quali sono necessari un accurato esame e degli approfondimenti per adottare gli opportuni interventi di modifica organizzativa e di formazione del personale. E' opportuno riflettere inoltre sul fatto che in un contesto in cui la "produttività" delle Aziende sanitarie ed ospedaliere è valutata su basi numeriche (grazie anche alle gestione tramite DRG e ROD) e quindi basata sulla quantità delle prestazioni erogate, rischi di passare in secondo piano l'impegno sui processi di comunicazione. Spesso questi momenti sono ritenuti, anche se a torto, "secondari" e si concentra l'attenzione solo sull'erogazione del più ampio numero di prestazioni, che poi è alla base dei fenomeni di contenzioso, a prescindere dall'adeguatezza del trattamento sanitario.

3.2.5 Casistica assistenza cittadini ai sensi L. n. 210/92 e successive modificazioni

Anche nel 2002 e nei primi mesi del 2003 è proseguita l'assistenza ai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati.

Le statistiche generali evidenziano la quasi completa cessazione delle pratiche aperte nei confronti del Ministero, dal momento che la fase istruttoria è ormai interamente gestita a livello aziendale e regionale.



Prosegue la fase di assistenza nella redazione delle domande e dei ricorsi amministrativi. Si segnala ancora una volta l'importanza della collaborazione con le tre Associazioni[9], di cui si è già dato conto nelle relazioni precedenti, grazie alla quale è possibile integrare l'Assistenza extra-giurisdizionale offerta dal Difensore civico con quella giurisdizionale che si rendesse eventualmente necessaria, ferma restando ogni altra diversa scelta da parte dell'utente.

Prima di illustrare l'evoluzione dei dati statistici per il 2002, va sottolineato come la sentenza della Corte Costituzionale n. 46/2002 dichiarando l'"*illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della L. n. 210/92, nella parte in cu non prevede che i*

---

[9] Con convenzione a titolo gratuito Autorizzata con Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 37 del 9/07/2001: si tratta dell'Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati (AMEV), del Comitato famiglie Talassemici "Speranza di Vivere" (CFT), della Fondazione "Futuro Senza Talassemia (FCT), le uniche ad avere aderito ad una richiesta di collaborazione indirizzata dal Difensore civico a tutte le Associazioni di volontariato e Tutela.

benefici della legge stessa spettino anche agli operatori sanitari che, in occasione del servizio e durante il medesimo, abbiano riportato danni permanenti alla integrità psico - fisica conseguenti a infezione contratta a seguito di contatto con sangue e i suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatit[10]i", abbia aperto un nuovo fronte d'intervento. Non a caso fin dai primi mesi del 2003, si è assistito alla crescita del numero di domande, per effetto di quelle promosse da parte degli operatori sanitari.

Dal grafico sopra emerge come nel complesso si registri un calo (sebbene relativo) del numero delle richieste di assistenza, a cui non corrisponde però una diminuzione del carico di lavoro dell'ufficio, vista la complessità dell'assistenza nella redazione dei ricorsi amministrativi, per la quale l'ufficio costituisce un punto di riferimento a livello nazionale.

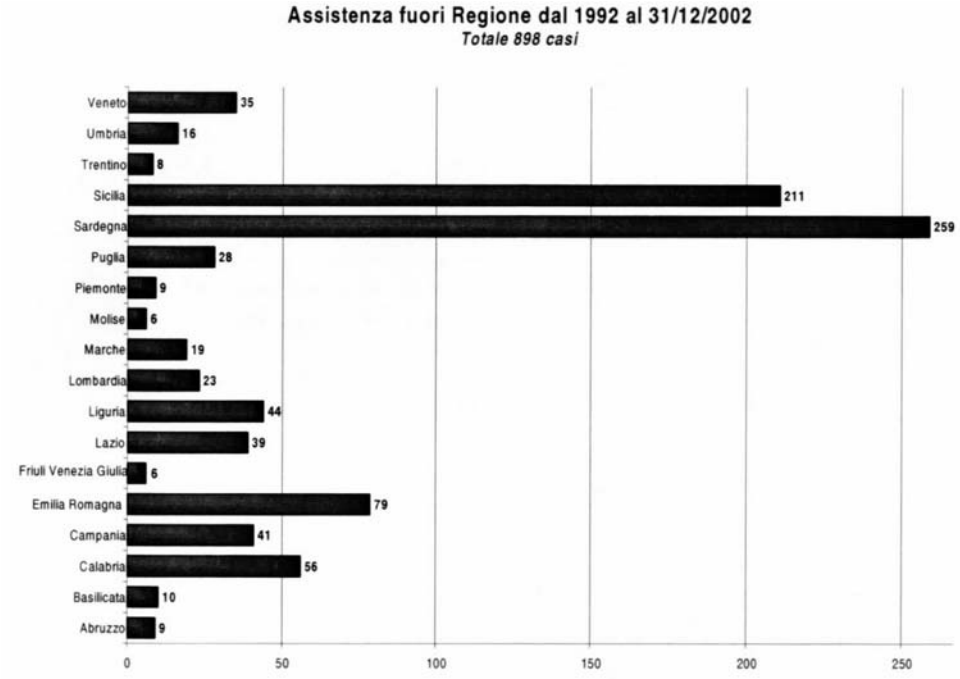
Assistenza prestata dall'entrata in vigore della L. n. 210/92 fino al 31/12/2002	
Cittadini danneggiati o loro familiari	2.019
Associazioni di malati (talassemici, emofilici, emodializzati)	49
Associazioni di volontariato e tutela in ambito sanitario	10
Associazioni di patronato	29
Associazioni di consumatori utenti	8
Studi legali	65
Consulenti Medico Legali di parte	4
Difensori civici regionali e locali	37
Totale	**2.221**

Se guardiamo infatti alla tabella precedente, emerge con chiarezza come, pur provenendo il maggior numero di istanze dall'utenza, non manchino richieste di consulenza rivolte all'ufficio da parte di interlocutori "qualificati" come gli studi legali ed i consulenti medico legali di parte.

Pratiche per A.S.L. che svolge l'istruttoria dal 1992 al 31/12/2002	
Azienda sanitaria di Arezzo	122
Azienda sanitaria di Empoli	41
Azienda sanitaria di Firenze	610
Azienda sanitaria di Grosseto	42
Azienda sanitaria di Livorno	46
Azienda sanitaria di Lucca	86
Azienda sanitaria di Massa	44
Azienda sanitaria di Pisa	71
Azienda sanitaria di Pistoia	93
Azienda sanitaria di Prato	47
Azienda sanitaria di Siena	100
Azienda sanitaria Versilia	21
Totale Regione TOSCANA	**1323**

[10] Nel testo originario della legge erano riconosciuti tali benefici esclusivamente agli operatori che avessero contratto contagio da HIV.

Come emerge con chiarezza dalla tabella di cui sopra, che riporta il numero delle istanze per Azienda sanitaria ove si è presentata la domanda[11], la maggior parte delle domande proviene dalla Toscana, anche se, come evidenzia il grafico successivo, per essere diventato il Difensore civico regionale della Toscana un punto di riferimento a livello nazionale, sono numerose le richieste dirette di assistenza da regioni ove il Difensore civico è assente (è il caso della Sicilia, della Calabria e della Puglia) o dove, a causa delle patologie del sangue, era costante il ricorso a trasfusioni (è il caso della Sardegna). La domanda da fuori Regione è alimentata anche dalla comunicazione che è stata fatta del tipo di assistenza prestato dall'ufficio del Difensore civico della Regione Toscana da parte delle Associazioni di malati (talassemici, emofilici, dializzati etc.) o dai soggetti colpiti dalla patologia sul territorio di determinate Regioni.



Per quanto attiene infine la fonte del danno, la tabella sotto riportata evidenzia che nella maggior parte dei casi segnalati è stata la trasfusione la causa del danno stesso.

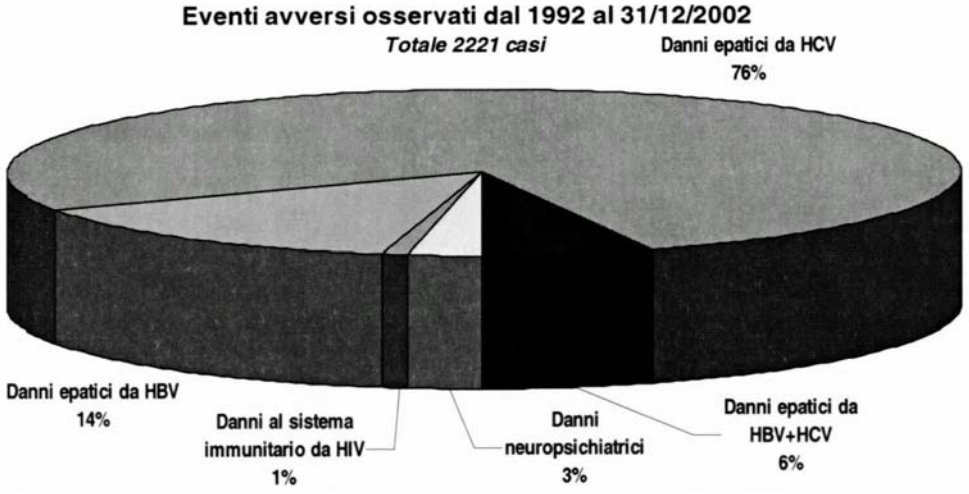
---

[11] È opportuno tornare ad evidenziare che, a causa dei fenomeni migratori della popolazione, l'Azienda ove si è presentato la domanda non corrisponde all'Azienda nelle cui strutture si è contratto l'infezione e che talora l'alto numero delle domande in alcune Aziende è dovuto anche al tipo di campagna informativa, giustamente fatto dalle Aziende stesse o dalle Associazioni, sulla possibilità di presentare la domanda per i soggetti colpiti dalle patologie di cui si tratta a seguito dei casi previsti dalla L. n. 210/92.

Cause del danno: casistica osservata dal 1992 al 31/12/2002	
Danni da vaccinazioni obbligatorie	45
Danni da vaccinazioni facoltative	12
Danni da contagio coniuge	16
Danni da contagio madre	5
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	2.135
Danni causati a operatori sanitari	8
Totale	**2.221**

Da rilevare come nel 2002 la casistica relativa ai danni subiti dagli operatori sanitari sia stata particolarmente bassa, mentre a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 476/2002 (che risale al novembre del 2002), i dati relativi ai primi mesi del 2003 fanno registrare un sensibile aumento di questo tipo di istanze, destinato probabilmente a crescere non appena sarà nota a tutti gli operatori contagiati la possibilità aperta dalla pronuncia della Corte Costituzionale.

Per quanto attiene la tipologia del danno, infine, il grafico che segue evidenzia la distribuzione percentuale dalla quale emerge che la maggior parte dei danni lamentati è quella relativa ai danni epatici da HCV[12], pur rilevando, sia pur in percentuale minore altri tipi di danno.



Le problematiche relative all'assistenza dei cittadini ai sensi della L. n. 210/92 e successive modifiche, in gran parte sono frutto di quella inaccuratezza nella compilazione della documentazione

12 Si tratta della patologia più nota come "epatite C", non diagnosticabile dai test ematici prima del 1992, circostanza che è uno dei motivi della nascita della L. n. 210/92 e di altre iniziative legislative analoghe in altri Stati.

clinica, di cui si è già parlato a proposito della responsabilità professionale. In questo caso il problema è aggravato dalla rigidità di alcune Commissioni medico ospedaliere che hanno spesso rifiutato di riconoscere la prova dell'avvenuta trasfusione, in assenza di una specifica annotazione in cartella, pur in presenza in cartella dell'etichetta autoadesiva relativa alla sacca di sangue trasfuso, che è impossibile staccare dalla sacca stessa se non è stata svuotata, pena la rottura della medesima.

Dal momento che le problematiche riscontrate sono del tutto analoghe a quelle illustrate nella precedente relazione, si rinvia a questa per un loro approfondimento, ritenendo invece utile in questa sede soffermarsi sui principali motivi di ricorso proposti dagli utenti all'ufficio del Difensore civico.

Fattispecie esaminate nei 317 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio (dato al 31/12/2002)		
"assenza di alterazioni bioumorali in atto"		98
"domanda non presentata nei termini di legge"		95
"mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"		78
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego		48
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"		35
"sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo" (per lo più sieroprofilassi antitetaniche)		18
"assenza di documentazione attestante la prova della somministrazione di sangue od emoderivati", nonostante la presenza in cartella clinica di:		13
etichette adesive sacche sangue	2	
unità sangue intero e G.R.C. (Globuli Rossi Concentrati)	3	
plasma e plasmaderivati	8	
"alterazione delle transaminasi sieriche preesistente alle trasfusioni"		4
"notifiche non riferite all'interessato"		2
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"		5
Vizi del procedimento nella fase istruttoria tecnica e/o amministrativa		8
Totale fattispecie (presenza di fattispecie multiple)		**404**

Le espressioni utilizzate nella tabella riprendono per lo più la terminologia utilizzata dalle Commissioni mediche ospedaliere di tutta Italia, di cui si è parlato nella precedente relazione. Pur non disponendo dei dati dell'esito dei ricorsi su tutte le 317 pratiche (la disponibilità del dato dipende dalla cortesia dell'utente assistito dal Difensore civico nel comunicarne all'Ufficio l'esito) la maggior parte dell'utenza ha comunicato al Difensore civico la positiva conclusione del ricorso. Occorre dare atto all'Ufficio medico legale del Ministero della Sanità (oggi della Salute), di aver prestato una particolare attenzione ai ricorsi presentati dai cittadini sulla base delle argomentazioni suggerite dall'Ufficio del Difensore civico.

Dobbiamo anche sottolineare che, nonostante l'alto numero di casi trattati, non tutti i cittadini sono a conoscenza dell'assistenza gratuita offerta dal Difensore civico in casi del genere e che pertanto molti hanno dovuto investire cifre anche elevate per farsi assistere da altri soggetti nella compilazione del ricorso, oppure hanno semplicemente rinunciato a presentarlo.

Restano dunque attuali le esigenze di modifica della L. n. 210/92, già esposte nella Relazione 2001, che hanno già incontrato il favore sia dei Parlamentari di maggioranza che di quelli dell' opposizione, senza contare che, alla luce del nuovo Titolo V, probabilmente esistono margini per la Regione Toscana di intervenire sugli aspetti che la normativa vigente rinvia alle Regioni, consentendo finalmente di giungere ad una modifica della normativa vigente.

3.2.6 I farmaci non a carico del Servizio Sanitario e la delibera 493/01 e 1052/02

In materia di farmaci è noto che, negli ultimi anni si è assistito ad una riduzione di quelli dispensati a carico del Servizio sanitario, così com'è noto che alcuni farmaci non sono ancora registrati in Italia, o che sono erogabili solo a soggetti portatori di determinate patologie. Per far fronte alle esigenze di soggetti portatori di gravi patologie che hanno bisogno di prestazioni farmacologiche o terapeutiche non ricomprese fra quelle erogate dal Servizio Sanitario, ma comunque a loro necessarie (da comprovata certificazione medica) la Regione Toscana, con la delibera G.R. 493/01 ha consentito agli utenti in questione di ottenere un contributo fino a circa 15,00 € (all'epoca Lit. 30.000) al giorno, a fronte di una documentata richiesta del medico di base, supportata da una adeguata documentazione specialistica e vagliata da un'apposita commissione istituita presso l'Azienda sanitaria competente.

Nel 2002, anche in accoglimento di un'istanza del Difensore civico regionale, integrando la normativa regionale con la normativa nazionale che prevede che comunque le Aziende sanitarie debbano provvedere ad erogare direttamente farmaci anche non registrati in Italia, al limite addebitandone il costo agli utenti qualora non previsti come a carico del S.S.N.[13], la Delibera 1052/2002 ha integrato la precedente normativa, prevedendo che – a fronte della richiesta di un farmaco non registrato in Italia – l'Azienda sanitaria si faccia carico di procurarsi il farmaco,

---

[13] Ciò al fine di evitare che l'utente dovesse farsi carico di cercare il farmaco, magari non commercializzato in Italia, all'estero (spesso in Svizzera o presso la farmacia dello Stato della Città del Vaticano) o peggio attraverso canali ancor meno sicuri, quali Internet.

invitando contestualmente l'utente ad attivarsi per produrre la richiesta di cui alla delibera 493/01 e provvedendo direttamente, qualora la richiesta ai sensi della delibera 493/01 sia accolta ad erogare gratuitamente il farmaco[14], senza la necessità che l'utente provveda ad acquistare il farmaco e poi ad essere rimborsato.

Tali disposizioni evitano fra l'altro il proliferare del contenzioso di fronte al Giudice del Lavoro[15], con conseguenti disagi e costi per l'utenza, che spesso si traducono in costi anche per l'Azienda sanitaria soccombente.

A fronte di tali previsioni normative, che pongono la Regione Toscana all'avanguardia in rapporto all'esperienza di altre Regioni si pongono alcuni problemi attuativi, costantemente monitorati dal Difensore civico, che agisce in questo settore con la piena e fattiva collaborazione del Dipartimento. Tali problematiche sono rappresentate da:

1. Scarsa conoscenza delle disposizioni da parte degli utenti. Mentre il provvedimento è stato all'epoca pubblicizzato dalla Regione Toscana, poco o nulla si è fatto a livello aziendale e spesso all'utente vengono date informazioni confuse e contraddittorie. In merito a questo problema occorre sottolineare comunque che una campagna informativa capillare probabilmente genererebbe aspettative e pretese non accoglibili, con il rischio che il cittadino ritenga necessari per la propria salute anche farmaci che non hanno nulla a che fare con l'esigenza di curare gravi patologie. Si sta cercando, in collaborazione con il Dipartimento, di sensibilizzare gli operatori sanitari perché, quando prescrivono un farmaco non erogato a carico del Servizio sanitario, ma ritenuto insostituibile, informino l'utente della possibilità di ottenere lo stesso direttamente dall'azienda, ricorrendo alla procedura sopra descritta. Un primo esempio in tal senso è stato quello fornito dai sanitari diabetologi, relativo alla possibilità di ricorrere a questo tipo di procedura per ottenere un tipo di insulina particolare (non ancora registrata in Italia, peraltro per mancata iniziativa da parte della stessa casa produttrice).
2. Differenti atteggiamenti da parte delle varie Aziende sanitarie chiamate a dare attuazione al provvedimento. A fronte di una normativa regionale che consente (naturalmente a patto che siano documentate le condizioni di necessità imprescindibile del farmaco) notevoli margini di elasticità, si assiste spesso ad una eccessiva rigidità nella valutazione dei parametri di ammissibilità delle domande da parte di alcune Aziende

---

[14] O comunque fino alla concorrenza del contributo massimo ammissibile ai sensi della citata delibera. Solitamente il costo rientra ampiamente in tale contributo.

[15] Che sulla base del vigente C. p. Civ. ha competenza in queste materie trattandosi di normativa socio – sanitaria.

sanitarie. Rispetto ad atteggiamenti di eccessiva rigidità e di conseguenti immotivati dinieghi, spesso a seguito dei solleciti del Difensore civico e della collaborazione del Dipartimento nel richiamare l'azienda alla necessità di parametri interpretativi uniformi, il contributo viene solitamente erogato, ma, come al solito, l'utente non è a conoscenza della possibilità di ricorrere al Difensore civico.

3.2.7 L'applicazione del ticket al Pronto Soccorso

Il pronto soccorso ospedaliero è destinato ad accogliere quegli utenti che presentano situazioni di particolare gravità ed urgenza, per i quali non è possibile ricorrere alle normali procedure di diagnosi e cura previste a livello territoriale ed ospedaliero. Al di là degli accessi tramite autoambulanza in urgenza, la maggior parte dell'utenza si rivolge al pronto soccorso tramite il cd. "accesso diretto", senza che la decisione sia stata in alcun modo filtrata dal medico curante o dalla guardia medica, nella convinzione che le proprie condizioni siano così gravi da richiedere un immediato intervento diagnostico o terapeutico in sede ospedaliera. Se questo è vero a fronte di episodi traumatici od in presenza di sospetti di particolari patologie (si pensi all'infarto), in moltissimi casi si registrano accessi impropri ai presidi di pronto soccorso. Ciò è anche dovuto alla circostanza che, come evidenziano le indagini di soddisfazione dell'utenza diffuse in sede regionale, uno dei momenti di criticità del Servizio sanitario regionale è proprio l'individuazione delle modalità di accesso a determinati percorsi assistenziali.

D'altro canto sospetti, anche infondati, di patologie come quelle dell'infarto possono essere esclusi con sufficiente grado di certezza solo a seguito di accertamenti diagnostici come l'esame emocromo e l'ECG, di relativa semplicità, ma indisponibili presso gli ambulatori dei medici di base e da parte degli stessi medici di continuità assistenziale.

Per limitare gli accessi impropri al pronto soccorso, la normativa regionale prevede che nei casi in cui sia verificata l'inappropriatezza dell'accesso l'utente sia tenuto a pagare un ticket pari a quello previsto per una visita specialistica. È evidente che, pur in presenza di precisi parametri regionali e nazionali per verificare l'appropriatezza dell'accesso diretto al pronto soccorso, la valutazione finale in merito a tale circostanza comporti una forte dose di discrezionalità da parte del personale medico e che tale valutazione possa presentare difformità da azienda ad azienda o, addirittura, da struttura a struttura della stessa azienda.

A complicare il quadro, al momento dell'accesso presso il pronto soccorso l'utente viene ascoltato da personale infermieristico che

provvede ad assegnargli un codice cd. di "*triage*", che determina non tanto la gravità della patologia, ma la priorità nell'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche (ad esempio una frattura è senza dubbio un intervento "da pronto soccorso", ma l'utente può aspettare ad essere trattato rispetto ad un soggetto in pericolo di vita o ad un soggetto poli traumatizzato a seguito di un incidente).

Si è assistito ad applicazioni difformi del ticket di pronto soccorso che hanno provocato l'intervento sia del Difensore civico che di alcune Commissioni miste conciliative delle Aziende sanitarie. Il Difensore civico, oltre a chiedere chiarimenti alle Aziende sanitarie o ospedaliere interessate ha chiesto l'intervento del Dipartimento. A livello dipartimentale, dopo avere ribadito le linee guida all'epoca già trasmesse a tutte le Aziende sanitarie si è costituito anche un gruppo di lavoro, Aziende sanitarie – Regione, in cui è rappresentato anche l'ufficio del Difensore civico, per studiare le soluzioni che possano limitare gli accessi impropri al Pronto Soccorso, evitando nel contempo le disparità di trattamento fondate su difformi interpretazioni delle indicazioni regionali.

3.2.8 Cure all'estero e collaborazione con il Médiateur de La République Francese

Il problema delle cure presso Centri di altissima specializzazione in Italia ed all'estero è stato più volte affrontato dal Difensore civico regionale, che non ha mancato di segnalare la necessità di modifiche normative alla legge italiana e alle disposizioni regionali. Nel caso concreto qui riportato il problema è sorto a causa di un'errata interpretazione della normativa da parte di una struttura sanitaria francese. Una persona si trovava in Francia, con regolare modello per le eventuali cure in emergenza ed urgenza (noto come modello E112), quando è stata colta da una crisi cardiaca. Ricoverata d'urgenza presso una struttura sanitaria francese e riscontratasi la necessità di un intervento urgente, poi eseguito, l'Ente gestore del Servizio sanitario nella Regione[16], ha preteso una cauzione (di 10.000 €) da una parente residente in Francia. Esigeva inoltre, per concedere il servizio a carico della Francia (che comunque sarebbe stato oggetto di compensazione da parte dell'Italia, ai sensi della vigente normativa comunitaria), che le strutture sanitarie italiane rilasciassero il modello E111, destinato agli interventi chirurgici o terapeutici cd. "in elezione" cioè a quei casi in cui il ricovero all'estero è programmabile e subordinato ad una autorizzazione da parte del competente Centro regionale di Riferimento. Il fondamento di questa pretesa sembrava risiedere nella circostanza che già l'interessata soffriva di cuore al momento

[16] Il sistema francese sembra essere ancora organizzato con gestioni simili alle nostre vecchie "mutue".

della partenza. Al di là dell'illegittimità che il rilascio di tale modulo avrebbe comportato (e giustamente l'azienda sanitaria competente rifiutava di istruire la pratica in tal senso), una simile pretesa sembrava sottendere una logica pesantemente restrittiva della libertà di circolazione all'interno degli stati membri dell'Unione Europea. Il Difensore civico, oltre ad attivarsi nei confronti del Dipartimento ha interessato della problematica anche il *Médiateur de La République*, che si è prontamente interessato al caso (nel quadro delle collaborazioni attraverso la rete degli agenti di collegamento con il Mediatore Europeo), ottenendo una positiva soluzione della vicenda in pochi giorni, con la restituzione alla parente dell'acconto indebitamente richiestole.

3.3 Assistenza sociale

L'assistenza sociale, cioè l'insieme di tutte quelle attività e servizi volti a prevenire o ridurre le situazioni di disagio o di bisogno legate all'età o allo svantaggio psichico e sensoriale o ad altre condizioni di emarginazione, resta uno dei settori tradizionali di intervento della difesa civica regionale, per quanto il diffondersi della rete di difesa civica locale abbia permesso di decentrare più efficacemente, a livello comunale, o comprensoriale, la tutela degli interessi dei cittadini.

Le istanze pervenute al nostro ufficio hanno riguardato i problemi più vari, dalle di liste di attesa in R.S.A., ai ritardi nell'erogazione delle pensioni e indennità di accompagnamento, dalle cure termali ai contenziosi con le A.S.L. per la fornitura di ausili per l'handicap, dai contributi affitto, all'assistenza domiciliare o al mancato abbattimento delle barriere architettoniche e, tutto questo, nonostante l'elevato standard qualitativo dei servizi sociali della nostra regione ed una normativa regionale che ha anticipato per molti versi la Legge quadro nazionale sull'assistenza.

A fronte di una legislazione ampia e sostanzialmente rispondente alle esigenze dei cittadini, infatti, assistiamo molte volte ad un'interpretazione troppo rigida delle norme, a prassi farraginose ed incomprensibili per gli utenti che rischiano di essere inadeguate alla soluzione dei problemi, per cui sempre più il Difensore civico è chiamato ad intervenire, esercitando un ruolo di" mediatore" fra cittadino e pubblica amministrazione, al fine di ricondurre l'ordinamento a quei valori di umanità ed equità, più consoni ai bisogni avanzati dalle categorie più deboli.

Oltre al problema della protezione sociale degli anziani, molto sentito sul nostro territorio, 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 un futuro nemmeno troppo lontano, le più frequenti richieste di intervento riguardano i problemi posti dai portatori di handicap, come quelle per ottenere ausili per migliorare la loro qualità della vita.

Un caso significativo, a questo proposito, ci è stato proposto dal padre di un bambino affetto da ipoacusia bilaterale profonda, che, per la sua riabilitazione ortofonica, si serviva, su consiglio del medico specialista, di un personal computer dotato di un software specifico.

La macchina, dopo un cero periodo di uso, ha smesso di funzionare per inconvenienti tecnici; in un primo momento è stata

riparata a cura dei genitori, poi il centro di assistenza ha comunicato che non era più possibile effettuare alcuna riparazione.

I genitori si sono quindi rivolti alla A.S.L. di competenza per ottenerne la sostituzione, secondo la normativa vigente, essendo il pc uno strumento indispensabile per la riabilitazione del figlio.

La A.S.L., in effetti, ha inviato i suoi tecnici per verificare l'efficienza dello strumento, o la possibilità di una sostituzione, ma per una serie di equivoci e di incomprensioni, fra A.S.L. e genitori, la macchina per lungo tempo non è stata, né riparata, né sostituita, con grave danno per le condizioni del bambino.

Il nostro intervento si è sviluppato sia nei confronti del distretto competente, ricordando che a fronte di una prescrizione specialistica e di fronte ad un minore non si applicano i tempi minimi di rinnovo dei dispositivi protesici, sia nei confronti dei genitori che, sentendosi lesi nel proprio diritto, si erano irrigiditi, minacciando esposti alle autorità competenti. L'ufficio di tutela regionale si è avvalso per la risoluzione del contenzioso, proprio di quelle capacità di mediazione che ne hanno caratterizzano l'attività nel tempo.

3.3.1 Il ricovero in residenza assistita

Anche nel 2002 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 una cittadina invalida totale, ricoverata in una R.S.A della provincia di Firenze per la quale il Comune, sulla base del proprio regolamento di assistenza sociale, richiedeva ai parenti il pagamento della quota sociale

È ormai prassi diffusa di molte A.S.L. e di molti Comuni la richiesta del pagamento della retta di parte 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 n. 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 del Comune, l'ufficio ha risposto richiamando proprio il Decreto n. 130 e, con diretto riferimento alla lettera della norma, ha cercato di far capire

come il Comune avrebbe potuto porre la quota sociale a carico della ricoverata che percepiva una pensione di invalidità e un'indennità di accompagnamento. La questione, che non si è ancora risolta, viste le resistenze dell'amministrazione comunale che non ha ancora risposto positivamente alle nostre sollecitazioni, interessa la maggioranza delle amministrazioni comunali toscane in quanto la normativa dell'I.S.E. nel 2002 non ha registrato alcun progresso per la mancata applicazione di due dei cinque provvedimenti attuativi indicati dal decreto legislativo n. 130/00, soprattutto nei casi delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi socio assistenziali integrati, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo e rivolte a persone con handicap grave e a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti. Tutto ciò ha determinato una situazione di incertezza attuativa negli enti erogatori, che da un lato ha sospeso l'affermazione del principio per cui ci si basa sulla situazione economica del solo assistito, dall'altro ha consentito di proseguire nell'impostazione di richiedere la partecipazione economica al costo dei servizi, non solo al richiedente e alla sua famiglia anagrafica, ma anche a soggetti esterni al nucleo familiare stretto del richiedente. Visto che il decreto n. 130/00 consente di prevedere ulteriori criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni oltre all'I.S.E., ci pare del tutto arbitrario, da parte delle amministrazioni pubbliche, riferirsi agli articoli del codice civile relativi al principio di obbligazione alimentare, tanto più che come è precisato nell'art. 438 del codice stesso, gli alimenti possono essere richiesti solo da chi versa in stato di bisogno e non dagli enti erogatori.

3.3.2 Barriere architettoniche negli edifici privati

Risulta particolarmente sentito il problema, già in precedenza segnalato, della funzionalità della legislazione che prevede la concessione di finanziamenti a fondo perduto per il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati. Questo finanziamento è disposto dalla L. n. 9 gennaio 1989 n. 13 a favore di persone disabili, per la realizzazione di interventi di ristrutturazione di edifici di privata abitazione e va ad aggiungersi alla legislazione recante disposizioni per l'adeguamento degli standard costruttivi per gli edifici pubblici o aperti al pubblico e per il settore dei trasporti pubblici.

Il finanziamento avviene attraverso l'erogazione di somme accantonate in un fondo appositamente costituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici: la Regione opera da intermediario trasferendo, sulla base delle richieste presentate, ai Comuni, le quote assegnate dal Ministero dei Lavori Pubblici.

La cronica insufficienza del fondo a coprire per intero il fabbisogno nazionale annuo, ha imposto la determinazione di criteri di precedenza che, come si vedrà, rischiano di determinare gravi disfunzioni e dar luogo a pericolose disparità di trattamento tra gli aventi diritto al contributo.

Le modalità operative di ripartizione dei contributi a fondo perduto sono stabilite nella legge citata ed ulteriormente specificate nella circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 22 giugno 1989, n. 1669/U.L. La Regione, determinato il proprio fabbisogno complessivo sulla base degli elenchi trasmessi dai Comuni, provvede ad inoltrare al Ministero dei Lavori pubblici la richiesta di partecipazione alla ripartizione del fondo di cui all'art. 10 della legge. Le limitate risorse a disposizione fanno si che il fondo disponibile venga ripartito tra le Regioni sulla base dei bisogni, andando a coprire solo in percentuale il fabbisogno complessivo.

L'eventualità – poi tradottasi purtroppo in costante realtà – che le somme stanziate non risultino sufficienti a finanziare tutte le domande è stata affrontata dal legislatore predisponendo un duplice criterio di precedenza nella formazione delle graduatorie (art. 10/4). Così, le istanze pervenute ai Comuni vengono distinte a seconda dello stato di disagio del soggetto richiedente e si riconosce una assoluta precedenza alle domande relative a situazioni di invalidità totale con difficoltà di deambulazione. Solo in via subordinata vale il criterio cronologico dell'ordine di presentazione dell'istanza.

Il sistema, seppure ha il pregio di affrontare con maggior tempestività le situazioni di più grave handicap, si è tuttavia mostrato nel tempo inadeguato anche in considerazione della perdurante difficoltà nel reperimento dei fondi. Ai ritardi legati alla carenza di finanziamenti da parte dello Stato, si aggiunge l'impossibilità di far fronte alle richieste delle persone portatrici di handicap meno invalidanti.

In osservanza al criterio esposto, vengono soddisfatte per prime le richieste presentate dagli invalidi totali non deambulanti, in qualunque momento esse siano state prodotte, e solo una volta esaurita questa graduatoria (categoria A) è previsto lo scorrimento dell'altra (categoria B). In altri termini: per prime vengono soddisfatte le domande relative alle situazioni di invalidità più grave, ordinate in cronologico, e solo a completa definizione di queste vengono esaminate le altre.

Ed in conseguenza di ciò il quadro che ne risulta è piuttosto desolante e sicuramente inaccettabile: dal 1989 (primo anno di vigenza della legge) ad oggi sono stati erogati contributi per le domande inserite in "categoria A" presentate fino al 1999. Ma se un ritardo di quattro anni può in qualche misura considerarsi ancora comprensibile, sicuramente non lo è un sistema che non

offre alcuna forma di reale tutela ai portatori di handicap inseriti in categoria B in quanto le loro istanze non potranno essere esaminate sino a quando – e con l'attuale distribuzione è improbabile con ciò possa mai concretamente avvenire – tutte le richieste inserite in "categoria A" non saranno state soddisfatte. Così, ad esempio, ad una domanda presentata nel 2002 da un soggetto non deambulante viene riconosciuta precedenza sulla prima domanda inserita in categoria B nel lontano 1989 (qualche rara eccezione si deve all'utilizzo dei residui di cassa delle somme annualmente distribuite dalla Regione ai Comuni).

Si tradisce l'affidamento che i richiedenti fanno sull'esercizio di un loro diritto: ad essi viene comunicato che hanno i requisiti per ottenere il contributo a fondo perduto e questi, anche in base a tale risposta anticipano le spese necessarie per la realizzazione degli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche. Ma si tratta di un contributo che, se non cambia il sistema di finanziamento e di distribuzione delle risorse agli utenti, rischiano di non ottenere mai in quanto i fondi stanziati non riescono a coprire neppure il fabbisogno della categoria con handicap più grave; non solo, risulta addirittura che i finanziamenti statali sono ormai interrotti da oltre tre anni rendendo la legge sostanzialmente priva di copertura economica.

Al Difensore civico vengono presentate istanze dirette ad ottenere informazioni sui tempi di erogazione del contributo, ma è difficile spiegare le ragioni per le quali, in qualche caso, a distanza di quasi 15 anni dalla presentazione della domanda – non è ancora possibile avere notizie certe neppure su una futura data di pagamento. Il contributo a fondo perduto viene attribuito per far fronte ad una situazione di disagio e di malessere, e i soggetti interessati non solo devono assoggettarsi a rigide procedure amministrative, ma in molti casi sono costretti ad un'attesa senza fine e, per ora, senza speranza.

Di fronte a questo stato di cose si ritiene opportuno un intervento che quanto meno faccia chiarezza nella situazione e nelle modalità di finanziamento. Talvolta creare un'aspettativa per poi disattenderla è rimedio peggiore rispetto al riconoscimento dell'impossibilità di far fronte ad una richiesta di aiuto.

L'applicazione della legge ha sempre sofferto, in questi anni, dei gravi ritardi dovuti alla carenza di sufficienti finanziamenti da parte dello Stato. È però arrivato il momento di riflettere sui contenuti della norma e di ripensarne la struttura. In questo senso arrivano segnali confortanti dalla Regione, impegnata nell'elaborazione di una propria legge organica della materia che dovrebbe consentire di assicurare finanziamenti sufficienti e tempestivi e di superare le problematiche sopra evidenziate.

3.3.3 Invalidità Civile

Nel corso del 2002 il Difensore civico è intervenuto molte volte nei confronti dell'I.N.P.S. di Firenze in relazione al ritardo nella liquidazione delle competenze per invalidità civile.

In un primo caso, un cittadino, invalido al 100%, ci ha riferito di aver presentato all'I.N.P.S. di Firenze la domanda per il riconoscimento della pensione e di non aver ricevuto alcun riscontro per alcuni mesi. L'Ufficio è intervenuto presso l'I.N.P.S. inviando una richiesta di chiarimenti ed è riuscito a sbloccare la situazione ed a chiarire i motivi del ritardo che dipendevano da motivi contabili, riconducibili all'attribuzione di una maggiorazione sociale. L'I.N.P.S. ha garantito che provvederà a corrispondere la pensione unitamente a tale maggiorazione.

Un'altra questione prospettata all'Ufficio è quella di una cittadina che ha esposto come la competente Commissione della A.S.L. 10 di Firenze le avesse riconosciuto il beneficio dell'indennità di accompagnamento del 100% ma che, purtroppo, era stata informata dall'Ufficio invalidi civili del Comune che sarebbero trascorsi alcuni mesi prima di ottenere la liquidazione delle relative competenze. L'Ufficio si è quindi fatto carico di intervenire presso gli uffici competenti dell'I.N.P.S. e di segnalare il ritardo all'Ufficio del Difensore civico del Comune di Firenze, (competente nei confronti dell'Ufficio invalidi civili) al fine di sollecitare la definizione di queste pratiche e, soprattutto, garantire che l'iter burocratico si concluda effettivamente nei termini normativamente previsti, eventualmente anche attribuendo carattere prioritario alle situazioni che si presentano più gravi dal punto di vista socio-economico.

Gli uffici interpellati hanno replicato condividendo la necessità di abbreviare i tempi di espletamento del procedimento ed assicurare maggiore tempestività alla trattazione delle pratiche relative alle situazioni più urgenti.

3.4 La tutela degli immigrati

3.4.1 La modifica della legge organica sull'immigrazione e la tendenza interpretativa

La relazione 2001 fece già accenno alla modifica della disciplina organica dell'immigrazione, e di come non solo essa abbia portato a una revisione e integrazione di importanti istituti del Testo Unico di cui al D.Lgs. n. 286/98, ma abbia segnato, nelle parti immodificate, l'inizio di una prassi applicativa restrittiva rispetto alla precedente. Nel corso di quest'anno le istanze dei cittadini extracomunitari nei confronti di provvedimenti di mancato rinnovo del permesso di soggiorno per studio, o di mancato rilascio di carta di soggiorno, o le difficoltà incontrate per ottenere il nulla osta al ricongiungimento familiare hanno confermato la tendenza manifestatasi ad una rigida applicazione delle norme che in qualche caso si è tradotta in restringimento della loro portata.

Spesso in questi casi, oltre a effettuare l'intervento in forma di richiesta di riesame, caratteristico di questo ufficio, si è dovuto consigliare gli interessati, qualora non fosse ancora decorso il temine di decadenza, di intraprendere il percorso giurisdizionale, per evitare che i provvedimenti lesivi diventassero definitivi.

Il caso di seguito illustrato è significativo della attuale tendenza restrittiva degli organi dello Stato preposti a gestire la materia dell'immigrazione, e di come spesso occorra la pronuncia giurisdizionale anche ove un'interpretazione più aderente alla *ratio* delle norme sarebbe in grado di risolvere la questione senza necessità di contenzioso.

Si è rivolto all'Ufficio uno studente universitario, cittadino albanese, residente in Toscana per motivi di studio in quanto iscritto al terzo anno ripetente dell'Accademia delle Belle Arti, per l'anno accademico 2002-2003.

Lo studente riferiva di aver presentato nell'ottobre 2002 istanza alla Questura competente per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di "studio" accludendo, come aveva effettuato gli anni precedenti, il certificato di iscrizione per l'anno accademico 2002-2003, ma senza alcuna certificazione relativa agli esami superati. Al momento dell'inoltro della richiesta di rinnovo, lo studente non aveva superato alcun esame di profitto relativo all'anno accademico 2001-2002. Tuttavia, nelle more della definizione del procedimento presso la Questura, egli aveva superato con esito positivo due esami di profitto i quali, pur sostenuti nel febbraio 2003, afferivano all'anno accademico 2001-2002.

La Questura rifiutò il rinnovo del permesso di soggiorno in quanto lo studente non aveva prodotto alcuna certificazione attestante il superamento di due esami di profitto dell'anno 2002, poiché al momento della richiesta avrebbe dovuto specificare il numero degli esami superati. A tal fine, la Questura richiamava l'applicazione dell'art. 46, comma 4, del D.P.R. n. 394/1999, il quale prevede che il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio sia concesso allo straniero che abbia superato nel primo anno di corso almeno una verifica di profitto, e negli anni successivi almeno due verifiche ciascuno.

L'Ufficio intervenne presso la Questura facendo anzitutto presente che la circostanza che non sia più sufficiente il certificato d'iscrizione, ma sia necessario attestare di aver superato due esami, costituisce un mutamento di prassi del quale gli studenti non sono stati messi a conoscenza.

Inoltre, l'Ufficio fece presente che, prima della comunicazione del diniego del rinnovo, nella sessione di esami di febbraio del 2003 (che comunque afferisce all'anno accademico 2001-2002) lo studente aveva superato due esami di profitto, debitamente certificati dall'Accademia presso la quale era iscritto. A tal fine, infatti, si può ritenere applicabile l'art. 5, comma 5, del T.U. sull'immigrazione, il quale prevede, quale "clausola di salvezza" che "il rinnovo del permesso di soggiorno è rifiutato (...) sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio (...)". Ciò posto, l'Ufficio ha chiesto alla Questura di sottoporre il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno dello studente al riesame d'Ufficio in quanto, in virtù del superamento degli esami di profitto, egli si trovava nelle condizioni richieste dal D.P.R. n. 394/1999, art. 46, comma 4, per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno.

La Questura non accolse tale richiesta, affermando che i requisiti necessari al rinnovo del permesso di soggiorno devono essere posseduti dallo studente al momento del deposito dell'istanza e che il sopraggiungere di nuove circostanze successivamente alla definizione del procedimento amministrativo non delegittima il provvedimento adottato.

Tuttavia l'interessato aveva sostenuto gli esami prima che il procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno per studio si concludesse col diniego.

L'Ufficio consigliò quindi lo studente di adire il Tribunale Amministrativo regionale al fine di richiedere l'annullamento del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno. L'Ufficio prestò inoltre assistenza allo studente per inoltrare al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati la richiesta di gratuito patrocinio.

Nel momento in cui scriviamo, risulta che il T.A.R. Toscana abbia emanato ordinanza con la quale ha accolto la domanda cautelare di sospensione dell'efficacia del provvedimento di

diniego, ai fini del riesame dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per studio, ritenendo i motivi illustrati nel ricorso, analoghi a quelli sottolineati da questo ufficio in via di richiesta di riesame direttamente alla Questura, idonei a costituire *fumus boni iuris*, e tali da lasciar supporre l'esito favorevole del ricorso.

3.5 Urbanistica ed edilizia

3.5.1 Il "Governo del Territorio"

La riforma del Titolo V della Costituzione e la diversa distribuzione delle competenze tra il legislatore statale e regionale, suggeriscono una riflessione sul nuovo assetto delle attribuzioni istituzionali alla ricerca di un chiarimento, anche lessicale, sul contenuto della materia ora esaminata e sull'esercizio delle funzioni ad essa relative.

Come noto l'originario testo dell'art. 117 della Costituzione, inseriva l'urbanistica nell'elenco delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, con l'applicazione di tutti i limiti connessi al concreto esercizio di tale tipo di funzione legislativa.

Il quadro appare oggi radicalmente mutato, considerato che nel novellato testo dell'art. 117 è scomparso il riferimento all'urbanistica per essere sostituito - o meglio, come si vedrà, affiancato - da quello di governo del territorio. Definizione quest'ultima piuttosto ambigua e di dubbio inquadramento. Se per un verso, in effetti, sembra potersi ricondurre ad essa tutto ciò che in qualche modo pertiene alla nozione di urbanistica, di ambiente, di paesaggio ovvero tutto quanto concerne la definizione dei parametri e delle modalità di ordinamento e di tutela del territorio, per altro verso non si può fare a meno di considerare quanto emerge dall'esame dei lavori preparatori del nuovo testo della Costituzione.

Il concetto di Governo del territorio, almeno a giudicare dalla discussione svoltasi alla Camera dei Deputati, non era stato concepito quale comprensivo della materia urbanistica in quanto in ciò si intravedeva il rischio di una indebita invasione dell'autonomia regionale, compromessa sul nascere qualora fosse stato intenzione del costituente sottrarle la potestà di scelta in ordine alla qualificazione del proprio territorio.

Si deve pertanto ritenere corretta l'impostazione di coloro i quali circoscrivono il concetto di Governo del territorio alla determinazione dei principi fondamentali in materia di dinamiche di sviluppo, di difesa del suolo, di tutela degli abitati (vincolo idrogeologico, disciplina antisismica, ecc...), distinguendolo in modo deciso non solo dal concetto di urbanistica, ma anche di edilizia, di ambiente e di tutela del paesaggio.

Le conseguenze di ciò sono di estrema rilevanza in quanto limitano l'ingerenza del legislatore statale nelle materie attribuite alla potestà normativa regionale. In effetti, mentre il Governo del Territorio è materia di competenza concorrente e quindi in ordine

ad essa la Regione è tenuta a muoversi all'interno dei principi fondamentali stabiliti nelle leggi statali, l'urbanistica non è citata in alcuno degli elenchi del nuovo art. 117 della Costituzione e per questa stessa ragione – posta la diversità concettuale con il Governo del territorio – deve considerarsi rientrare a tutti gli effetti nella competenza residuale delle Regioni.

Con intuibili riflessi anche in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative, non più distribuite secondo criteri di parallelismo ma al contrario direttamente assegnate in base al principio di sussidiarietà, a prescindere dall'individuazione della corrispettiva funzione legislativa. Ciò, se per un verso amplifica la potestà amministrativa degli enti locali per la loro maggiore vicinanza al cittadino, per altro verso valorizza anche la funzione della Regione che rimane il centro di riferimento soprattutto in materie, quale appunto l'urbanistica, nelle quali la pianificazione territoriale non può prescindere da un'adeguata definizione delle linee di sviluppo dell'intero territorio regionale.

In questo senso si ritiene che la Regione possa recuperare un ruolo centrale di programmazione e di impulso, non solo a livello legislativo, ma anche amministrativo.

In armonia con l'impostazione sopra descritta, ed al fine di evitare ogni possibile confusione, si ritiene utile esaminare separatamente la materia urbanistica ed edilizia rispetto a quella dell'ambiente, ancorché le problematiche trattate siano sovente in collegamento tra di loro.

3.5.2 Lo sviluppo di nuove forme di mediazione

L'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province ed alle Comunità Montane, rielabora anche il ruolo degli uffici di difesa civica presenti sul territorio imponendo ad essi meccanismi sempre più sofisticati di raccordo e di confronto, in attesa del completamento della rete di tutela. Ed è in questa direzione che si viene sviluppando l'iniziativa dei difensori civici alla ricerca di forme di collaborazione diverse da quelle realizzate nel momento istituzionale della Conferenza permanente e dirette alla soluzione di problematiche puntuali e concrete.

Sono stati numerosi i casi nei quali l'intervento del Difensore civico regionale in materia urbanistica si è svolto in collegamento con gli uffici locali, realizzando un efficiente sistema di raccordo tra il momento di verifica effettuata al più generale livello regionale e quello relativo alla specificazione del precetto ed all'applicazione delle norme regolamentari locali.

Così come sempre più numerose sono state le occasioni nelle quali l'Ufficio ha ritenuto opportuno affrontare le problematiche ad esso sottoposte incontrando direttamente le amministrazioni

competenti e cercando di trovare una soluzione condivisa nel confronto tra le parti in contenzioso. Si tratta di operazioni che seguono lo schema della Conferenza dei Servizi, pur distinguendosene per l'assoluta informalità delle procedure e per la ricerca di risposte legittime e compatibili con la tutela di tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti.

La totale libertà di espressione degli interessi caratterizza la procedura, con guadagno in termini di tempestività ed efficacia consentendo il confronto delle differenti posizioni e, se possibile, la riconduzione di esse in uno schema unitario. Il Difensore civico, in questo contesto, svolge il proprio ruolo di mediatore imparziale, egualmente attento alle sollecitazioni della parte che ha proposto l'intervento ed alla tutela degli interessi pubblici che fanno capo alle amministrazioni.

La terzietà del Difensore civico diviene pertanto momento essenziale e qualificante dell'attività: la capacità di trovare un punto di coesione e di evitare che la controversia finisca dinanzi ad un tribunale amministrativo sono immediata conseguenza di una autorevolezza e di una credibilità frutto dell'assenza di condizionamenti e di prese di posizione aprioristiche. Credibilità che deve essere guadagnata nei confronti di entrambe le parti, sia quella pubblica che quella privata.

La ricerca dell'imparzialità non fa perdere al Difensore civico il contatto con l'interesse del cittadino, ma anzi ne amplifica le potenzialità di tutela proprio nella misura in cui riesce a rendere maggiormente qualificato lo stesso interesse ed a farlo percepire alle amministrazioni come legittimo, significativo e meritevole di attenzione.

Il contestuale confronto tra gli enti competenti alla gestione amministrativa della problematica aiuta a superare gli ostacoli connessi ai tempi di comunicazione tra gli uffici nonché a vincere eventuali posizioni di attesa formalmente giustificati dalla necessità di acquisire pareri ovvero di attendere le determinazioni di un'altra amministrazione prima di definire la parte di procedura di competenza di un singolo Ufficio.

Questo tipo di attività ha avuto un notevole sviluppo nel corso del 2002 e ha portato significativi risultati non solo per gli aspetti più direttamente connessi alla problematica esaminata, ma soprattutto perché ha consentito al Difensore civico regionale di conoscere e farsi meglio conoscere da molte amministrazioni locali, consentendo ad esse di apprezzarne il ruolo e di verificarne la reale autonomia di valutazione e di giudizio.

3.5.3 Le istanze presentate dai Consiglieri comunali

Continua ad essere frequente il fenomeno di richieste di intervento inoltrate all'Ufficio dai Consiglieri comunali, evidentemente insoddisfatti dall'inidoneità degli ordinari strumenti di azione che l'ordinamento mette loro a disposizione per l'esercizio delle prerogative previste dalla legge. Il generalizzato diritto di accesso agli atti, la facoltà di presentare interrogazioni, interpellanze e mozioni, mostrano tutti i loro limiti in contesti nei quali il rapporto tra le forze di maggioranza e di opposizione appare fortemente pregiudicato tanto da condizionare anche l'elementare rispetto dei canoni essenziali di correttezza istituzionale. Si tratta di evenienza non così rara come si potrebbe pensare, che spinge molti consiglieri a cercare all'esterno un soggetto in grado di intervenire per garantire, in assenza di altre possibilità, il normale esercizio delle funzioni connesse alla carica elettiva.

La tutela che il Difensore civico è chiamato a prestare in questo caso – ogni consigliere è, prima di tutto, un cittadino come gli altri – se per un verso appare inadeguata, per altro verso rischia di rivelarsi potenzialmente invasiva della libera espressione della volontà politica degli enti interessati.

Inadeguata perché in ogni caso neppure il Difensore civico dispone sempre di strumenti utili a garantire il rispetto delle prerogative dei consiglieri, soprattutto laddove il disagio deriva non tanto da violazioni di leggi e di regolamenti quanto da scarsa capacità di dialogo e di collaborazione tra le parti.

Invasiva perché non di rado dietro a questioni di carattere formale si celano problematiche relative al merito delle scelte politiche, e su di esse non è opportuno che il Difensore civico prenda posizione a favore di una parte e contro l'altra. In questi casi pertanto l'intervento deve essere svolto con estrema cautela perché il rischio di strumentalizzazioni è sempre presente e non deve essere sottovalutato. In particolare, è necessario evitare invasioni della competenza delle autonomie locali, cosa che potrebbe facilmente avvenire attraverso l'espressione di giudizi nel merito sulla questione esaminata.

Si ritiene che il Difensore civico debba in questi casi limitarsi a garantire il corretto esercizio delle prerogative dei consiglieri, ma non anche suggerire assetti di interessi che potrebbero non corrispondere alle scelte espresse dal Consiglio, che deve rimanere la sede nella quale vengono deliberate le decisioni.

È evidente che l'esercizio di una qualsiasi potestà di scelta, purché compiuta nel rispetto dei canoni di legittimità, comporta valutazioni degli interessi in gioco e che tale esercizio debba essere lasciato al titolare della competenza senza che il Difensore civico

prenda posizione, fatti salvi naturalmente eventuali motivi di illegittimità rilevati nel corso dell'istruttoria.

È opportuno in ogni caso riflettere sul fatto che con l'eliminazione dei controlli sugli atti è aumentato il disagio dei consiglieri di minoranza i quali non dispongono di concreti strumenti per bloccare provvedimenti potenzialmente illegittimi e per i quali anche la mera segnalazione del fatto al Difensore civico assume dunque importanza nella misura in cui riesce ad attirare l'attenzione sull'attività deliberativa dell'ente, costringendo indirettamente quest'ultimo a momenti di verifica più intensa ed approfondita.

3.5.4 La pianificazione urbanistica senza controlli di legittimità

La Regione Toscana, con L. n. 2/2002 ha eliminato ogni forma di controllo di legittimità sugli atti degli enti locali. Ciò, se per un verso ha dato piena attuazione allo spirito della riforma costituzionale, per altro verso ha reso ancora più evidenti le conseguenze della mancanza di un momento di verifica del corretto esercizio della potestà deliberativa degli enti stessi. Non è in discussione la validità delle scelte compiute, né il diritto ad una piena autonomia decisionale di Comuni, Province e Comunità montane. Piuttosto è utile riflettere sui risvolti che tale sistema ha nei confronti dei cittadini i quali, anche di fronte alla palese illegittimità di un atto, non hanno altro strumento di opposizione se non quello della proposizione di un ricorso al T.A.R., costoso e con lunghi tempi di definizione, contro decisioni che possono essere pregiudizievoli per i loro diritti od interessi.

Il Difensore civico, locale o regionale, finisce così per rappresentare l'unico soggetto in grado di prestare aiuto al cittadino che contesta la legittimità di un provvedimento amministrativo. Ed è chiaro che le scelte di pianificazione del territorio costituiscono un settore particolarmente sensibile in questo senso in quanto frutto dell'esercizio di potestà valutative spesso ampiamente discrezionali. Si pensi, solo per fare qualche esempio, all'approvazione di una variante al P.R.G., alla costruzione di una nuova rete stradale, ad un piano di espropri, ad un provvedimento di autorizzazione all'esercizio di attività industriali, al diniego di una domanda di concessione o di autorizzazione edilizia senza un'adeguata motivazione, alle generiche disfunzioni amministrative, per finire con la lentezza dei procedimenti.

In molti di questi casi, anche se certo non in tutti, il precedente sistema dei controlli consentiva una forma di verifica e quindi un momento di ulteriore garanzia della legittimità dei provvedimenti assunti dalle amministrazioni. Oggi questa verifica non c'è più e ciò

ha reso anche più complessa la gestione dei rapporti con le amministrazioni locali, forti del fatto che la contestazione dei loro provvedimenti deve necessariamente passare attraverso l'improbabile iniziativa di un ricorso al T.A.R.

A titolo esemplificativo si da di seguito conto di alcuni dei casi più significativi affrontati dall'Ufficio nel corso dell'anno, con particolare attenzione a quelli che – come riferito sopra – hanno portato all'attivazione di strumenti di confronto e di mediazione.

3.5.5 Procedura di evidenza pubblica per realizzazione parcheggio

Viene segnalata, da parte di un gruppo di consiglieri comunali, la presenza di una serie di irregolarità nella procedura di realizzazione di un parcheggio sito nel centro storico di un Comune. Al Difensore civico viene chiesto di intervenire per acquisire informazioni in ordine alla legittimità degli atti, nonché per sollecitare l'amministrazione locale a revocare gli eventuali provvedimenti riconosciuti viziati.

Il contenzioso, che ha generato discussioni anche in consiglio comunale e che è attualmente oggetto di un ricorso al T.A.R. Toscana, ha origine con la deliberazione con la quale la giunta comunale dispone il rilascio di una concessione edilizia ad un privato per la realizzazione del parcheggio, anziché affidarne la costruzione a seguito di svolgimento di gara pubblica. La questione è piuttosto complessa ed ha reso necessario esaminare numerosi elementi di contestazione. Quanto di seguito viene descritto è solo una sintetica ricostruzione del nucleo centrale dei problemi affrontati.

Principale oggetto di discussione è la natura, pubblica o privata, del parcheggio in questione, anche in considerazione delle indicazioni derivanti dal Piano regolatore del Comune e delle procedure prescritte dalla legge per l'esecuzione delle opere pubbliche.

Nel Piano regolatore era individuato un parcheggio pubblico, ma l'amministrazione locale, anche a seguito di un parere legale acquisito al proposito, ha ritenuto che tale indicazione potesse essere intesa nel più restrittivo significato di parcheggio ad uso pubblico, svincolato pertanto dalle procedure di cui alla L. n. 109/1994.

Posto che non v'è dubbio che in caso di opera pubblica eseguita da privati è obbligatorio il ricorso ad una procedura di evidenza pubblica, l'amministrazione comunale ha ritenuto sufficiente lo strumento della concessione edilizia convenzionata, classificando il parcheggio come opera privata di uso pubblico o aperta al pubblico.

Acquisiti gli atti ed incontrati i rappresentanti dell'amministrazione comunale, il difensore civico ha espresso le proprie perplessità in ordine alla procedura seguita sollecitando il Comune ad esporre, con motivata relazione, le ragioni delle scelte effettuate. In effetti è stato possibile rilevare la presenza di più elementi configgenti con la decisione di utilizzare lo strumento della concessione edilizia convenzionata.

In primo luogo l'interpretazione letterale dell'espressione "parcheggio pubblico", seppur compatibile con il significato di parcheggio ad uso pubblico, era da leggere anche in riferimento alle altre previsioni del Piano regolatore, all'utilità dell'intervento per la popolazione nonché alla necessità di rispettare gli standard urbanistici per i parcheggi. In altri termini è stato rilevato come potesse apparire opportuno un intervento pubblico per risolvere un problema – quello del numero di posti auto in prossimità del centro cittadino – sicuramente di interesse pubblico e non meramente privato.

In secondo luogo è stato fatto presente agli amministratori come non era in discussione la convenienza economica di un intervento privato (il Comune giustificava le proprie scelte anche in riferimento ai costi che avrebbe altrimenti dovuto affrontare per la realizzazione del parcheggio) quanto le modalità di affidamento del diritto di porre in essere tale intervento. La legge sui lavori pubblici, in effetti, espressamente prevede l'eventualità di far eseguire le opere ai privati, ma condiziona la possibilità di dar corso a tale procedura allo svolgimento di una gara pubblica per la scelta del miglior contraente.

Il Comune ha preliminarmente chiarito di non ritenere opportuna la rinnovazione degli atti, sia in conseguenza del giudizio pendente dinanzi al T.A.R. (che ha negato ai ricorrenti la sospensiva non individuando nella fattispecie il requisito del *fumus boni juris*) che in riferimento all'avanzato stato di esecuzione delle opere ed alle aspettative vantate dal privato concessionario, il quale avrebbe ricevuto un rilevante danno economico da un'eventuale provvedimento di sospensione.

Dal Comune è stata altresì ribadita l'interpretazione in base alla quale la locuzione "parcheggi pubblici" deve essere intesa come "parcheggi aperti al pubblico" e quindi la scelta di non sottoporre l'intervento alle procedure di cui alla L. n. 109/94 in ragione della natura dell'opera da realizzare.

A completamento del quadro sopra individuato, è necessario precisare che in corso di istruttoria è intervenuta una deliberazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici che ha censurato il comportamento dell'amministrazione comunale per la mancata indizione di una procedura ad evidenza pubblica che avrebbe consentito al Comune, oltre ad una migliore possibilità di scelta tra le soluzioni progettuali, anche una maggiore probabilità di ottenere

un più vantaggioso risultato economico dalla gestione del nuovo impianto.

3.5.6 Realizzazione porto turistico

Un comitato di cittadini ha chiesto al Difensore civico di valutare la legittimità della procedura seguita per la realizzazione di un nuovo porto turistico. La vicenda ha origine con la sottoscrizione, da parte della Regione, del Comune e della Provincia di un accordo di programma per la realizzazione delle opere relative alla costruzione del porto turistico, affidata ad una società privata.

La richiesta di verifica, determinata da una opposizione alla realizzazione del progetto in considerazione dell'impatto urbanistico ed ambientale che questo avrebbe prodotto sul territorio, tendeva soprattutto all'attivazione della procedura di valutazione di impatto ambientale da parte della Provincia, addirittura necessaria qualora fosse stato dimostrato che in corso d'opera i progetti avevano subito rilevanti variazioni. Ogni modifica incidente sulla pianificazione della zona del porto, in effetti, essendo frutto di un accordo di programma, non avrebbe potuto essere realizzata se non riportando gli elaborati in Conferenza dei servizi e riacquisendo il parere della Provincia in ordine alla compatibilità ambientale degli interventi da effettuare.

Le maggiori preoccupazioni del comitato erano pertanto relative all'accertamento della conformità del progetto esecutivo rispetto a quello definitivo approvato in conferenza dei servizi e nel quale era espressamente prevista la demolizione del ponte esistente all'interno dell'area portuale e la sua sostituzione con un sottopasso carrabile, ciclabile e pedonale da realizzarsi in corrispondenza del canale.

L'occasione del contrasto è stata offerta dall'approvazione, da parte del Comune, di una variante al Piano Regolatore Generale per la modifica della viabilità di accesso con previsione di un nuovo attraversamento viario del canale. Si trattava di verificare se tale variante interessava i lavori di realizzazione del porto ovvero se poteva considerarsi del tutto indipendente. Quesito non banale, posto che dagli stessi atti deliberativi era possibile dedurre che, quanto meno in una fase iniziale era proprio questa l'impostazione, poi abbandonata a seguito di precise indicazioni della Provincia che aveva sollevato dubbi in ordine alla possibilità di incidere sulla pianificazione del porto senza una nuova deliberazione assunta in Conferenza dei servizi.

A fronte della posizione del comitato per il quale era evidente il collegamento funzionale tra le opere di realizzazione del porto turistico e il progetto di nuova viabilità (conseguenza diretta della necessità di far fronte all'impatto urbanistico del nuovo porto), si

contrapponeva la tesi del Comune, del resto condivisa anche dalla Provincia e dalla Regione, della totale indipendenza dei due interventi.

Qualora avesse trovato conferma la tesi che la variante al P.R.G. andava a modificare sostanzialmente il contesto urbanistico delineato con l'accordo di programma, ne sarebbe derivata una difformità tra il progetto approvato in Conferenza dei Servizi e quello effettivamente realizzato con l'ulteriore conseguenza di dover annullare gli atti e riportarli alla valutazione congiunta della Provincia e della Regione.

Proprio sulla realizzazione del sottopasso si incentravano le maggiori perplessità in quanto, anche da atti deliberativi del Comune, poteva sorgere il sospetto che tale progetto fosse stato abbandonato e sostituito con la realizzazione di un nuovo ponte. Circostanza questa, come si vedrà, formalmente negata dalle amministrazioni interessate ma non per questo meno temuta dal comitato.

Il Difensore civico, dopo aver espresso all'amministrazione comunale i propri dubbi in merito alla concreta possibilità di rispettare le indicazioni del progetto approvato in Conferenza dei Servizi proprio in relazione alla prevista costruzione del nuovo attraversamento viario del canale in sostituzione del sottopasso, ha invitato il Comune a considerare la possibilità di aggiornare il progetto alla luce del modificato contesto urbanistico nonché invitato tutte le amministrazioni coinvolte ad un incontro per la definizione della problematica.

Nella riunione è stato confermato che la variante di modifica della viabilità di accesso, ed in particolare il nuovo attraversamento viario del canale non avrebbe comportato variazioni del progetto originario in quanto la variante non interessa l'area del Porto, espressamente stralciata, anche a seguito delle indicazioni fornite in tal senso della Provincia. È stato altresì garantito che qualsiasi modifica sostanziale che interessi l'area del Porto turistico sarà eventualmente esaminata ed elaborata in Conferenza dei Servizi e approvata con specifico Accordo di programma.

Più in particolare è stato assicurato che il nuovo attraversamento viario del canale, ora previsto dallo strumento urbanistico, non andrà a sostituirsi ma ad aggiungersi al sottopasso deliberato in Conferenza dei Servizi e per il quale non vi sarà alcuna soppressione.

3.5.7 Procedure di approvazione del Piano Strutturale

Sono state rilevate una serie di lacune procedimentali nell'iter formativo del Piano Strutturale di un Comune, con particolare

riferimento al mancato rispetto delle procedure poste dalla legge a garanzia della trasparenza dei processi decisionali e della partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio. Ciò con particolare riferimento alla deliberazione di avvio della procedura, alla nomina del Garante dell'Informazione ed alla pubblicazione sul B.U.R.T. dell'atto di conferimento dell'incarico, al coinvolgimento del Consiglio comunale nelle scelte di pianificazione, alla pubblicazione sui quotidiani della deliberazione di adozione del progetto di Piano Strutturale, ai termini di presentazione delle osservazioni.

La questione, sollecitata da alcuni consiglieri comunali, dal W.W.F. Toscana e dall'Associazione Artigiani, nasceva dal fatto che il Consiglio comunale aveva deliberato l'avvio della procedura di formazione del Piano strutturale ai sensi dell'art. 25 della L.R. n. 5/95, salvo correggerla successivamente in quella concertata di cui all'art. 36 della stessa legge. Le due norme prevedono processi simili, ma non identici, in particolar modo per quanto concerne la nomina del Garante dell'informazione e le forme di conoscibilità che ad essa devono essere assicurate. A tal riguardo è stato precisato come al momento dell'avvio della procedura, in mancanza del Piano territoriale di coordinamento provinciale, al Comune non fosse consentita altra possibilità che quella prevista dall'art. 36, ossia la conclusione di un Accordo di Pianificazione con la Regione e la Provincia (art. 39/3).

L'errore, dunque, era stato commesso in origine e non al momento della modifica della procedura. Ciononostante questo Ufficio ha ritenuto che l'atto iniziale potesse egualmente mantenere validità, in virtù del principio di conservazione degli atti amministrativi e della mancanza di interesse pubblico alla sua rimozione per evitare ulteriori ritardi nell'approvazione del Piano.

Gli atti sono identici e le uniche differenze consistono nella procedura seguita: i consiglieri hanno quindi visto ed approvato esattamente gli stessi documenti che avrebbero votato qualora fosse stata sin dall'origine avviata la procedura ai sensi dell'art. 36 della legge.

Con specifico riferimento alla nomina del Garante dell'informazione è stato appurato che la pubblicazione sul B.U.R.T. dell'atto di nomina non era necessaria proprio in virtù del fatto che l'art. 36 richiama l'art. 18 (che prevede la pubblicazione) solo relativamente all'operatività dell'organo.

Per individuare una soluzione è stata organizzata, con la partecipazione del Difensore civico locale competente, un incontro in occasione del quale il Sindaco ha preso atto dell'esistenza dei vizi denunciati ed ha deciso di rinnovare gran parte dell'iter formativo del Piano Strutturale, rispondendo alle esigenze di pubblicità e conoscibilità sollevate dalle parti ricorrenti.

Ciò è avvenuto in relazione alla firma dell'intesa preliminare (già integrata con le osservazioni esaminate) ed all'adozione dell'atto in Consiglio comunale, consentendo un nuovo deposito ed una nuova pubblicazione con la riapertura dei termini per la presentazione delle osservazioni.

La conoscibilità degli atti da parte dei consiglieri – altro elemento contestato – viene garantita in una fase successiva, ossia nel momento dell'approvazione del Piano, allorché l'Assemblea ha la possibilità di incidere sul contenuto dello strumento di pianificazione, bilanciando il ruolo prevalente che all'esecutivo è attribuito nelle fasi precedenti.

Il Comune ha assunto altresì l'impegno ad assicurare la pubblicazione della deliberazione sui quotidiani a maggiore diffusione locale nonché la pubblicazione sul B.U.R.T. del nominativo del Garante dell'Informazione trattandosi di adempimento che, pur non previsto nel caso specifico, è comunque idoneo ad assicurare una migliore trasparenza e conoscibilità degli atti.

Si rileva infine la particolarità del fatto che la Provincia aveva chiesto di conoscere le determinazioni conclusive del Difensore civico in merito alle segnalazioni pervenute prima di assumere le proprie valutazioni in ordine all'opportunità di soprassedere dal proseguimento dell'iter formativo del Piano Strutturale.

3.5.8 Piano di Miglioramento Agricolo Ambientale

Di particolare interesse è la vicenda del proprietario di un terreno e delle difficoltà da questi incontrate, nei rapporti con l'amministrazione comunale, per veder riconosciuto il proprio diritto alla coltivazione del fondo ed allo sviluppo dell'azienda agricola. Il travagliato iter amministrativo ha avuto inizio nel 1994 con la presentazione di un piano di utilizzazione successivamente convertito in un Piano di Miglioramento Agricolo Ambientale (P.M.A.A.) ai sensi dell'art. 4 della L.R.T. n. 64/95.

Nel P.M.A.A. il titolare dell'azienda presentava una serie di richieste finalizzate ad una ottimale gestione dell'attività ed allo sviluppo della stessa, proponendo tra l'altro avanzate tecniche per la coltivazione degli oliveti.

Nel Piano era prevista altresì la costruzione di locali per il ricovero delle macchine agricole (per proteggerle sia dagli agenti atmosferici che da furti e danneggiamenti), di una stalla per i cavalli, di un ricovero per piccioni, e di un'abitazione per un salariato fisso.

La Comunità montana, chiamata ad esprimere il proprio parere in ordine al P.M.A.A., aveva ritenuto che l'azienda avesse sufficienti dotazioni (bestiame, macchine ed attrezzature) per la

conduzione del fondo e che l'ordinamento colturale produttivo proposto potesse ritenersi razionale in considerazione dell'ambito agronomico dell'intervento. Precisava inoltre la Comunità montana come, a causa di eventi metereologici del tutto eccezionali, l'azienda alla data della valutazione (1998) non aveva raggiunto gli obiettivi previsti dal Piano e che dunque sembrava opportuno rinviare ad oltre il terzo anno di attuazione dello stesso la realizzazione della stalla per equini e la costruzione dell'abitazione per il salariato fisso per non distogliere la manodopera esistente in azienda dalle attività di recupero dei danni prodotti sugli impianti arborei dalla gelata del 1996.

I tempi lunghi di definizione del procedimento con ripetute, quanto ingiustificate, richieste di integrazioni documentali (la commissione edilizia integrata del Comune ha più volte sospeso il proprio parere) rappresentano disfunzioni amministrative sulle quali è opportuno riflettere perché hanno prodotto non solo ritardi ma danni, anche di natura economica, per il titolare dell'azienda il quale ha subito un rallentamento della propria attività ed è ora chiamato a sostenere oneri ben più consistenti di quelli previsti al momento della presentazione della domanda per ottenere le concessioni per le opere edilizie individuate nel P.M.A.A.

D'altra parte, la particolarità della procedura istruttoria è stata rilevata dalla stessa Comunità montana la quale, invitata dal Comune ad un ulteriore riesame della pratica, non ha esitato a ricordare come fossero già stati acquisiti ed esaminati tutti gli elementi necessari per l'espressione del parere di competenza e che le continue richieste di documentazione integrativa rischiavano di trasformare l'istruttoria in un'indagine vessatoria.

A ciò si aggiunga che il P.M.A.A., finalmente approvato nel corso del 2002 e dunque dopo oltre quattro anni dalla data di presentazione della richiesta, non può considerarsi soddisfacente per l'interessato in quanto da esso sono state stralciate delle previsioni ritenute in realtà essenziali per la corretta gestione dell'azienda. In particolare viene rinviata la possibilità di costruire l'abitazione per il salariato fisso motivando ciò in funzione del parere, sopra citato, che la Comunità montana aveva espresso quattro anni prima.

È stato fatto presente al Comune che tale parere si riferiva ad una situazione diversa e non più esistente, considerato che al momento dell'approvazione del P.M.A.A. la produttività dell'azienda era stata completamente ripristinata. Il richiamo al parere appariva pertanto incongruente e non idoneo a giustificare il rinvio. Si invitava pertanto il Comune ad un riesame della pratica per sanare le carenze istruttorie relative al mancato accertamento del possesso dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'abitazione rurale del salariato fisso. Requisiti che il titolare

dell'azienda è in grado di dimostrare esistenti già in data precedente all'approvazione del Piano.

Si deve dar conto del fatto che, nonostante le sollecitazioni del Difensore civico e gli impegni presi dal Comune per riconsiderare la pratica alla luce dei vizi evidenziati, l'amministrazione locale ha infine deciso che non vi erano elementi per procedere ad un nuovo esame della questione.

3.5.9 Procedimento di esproprio

In occasione di lavori di regimazione idraulica resisi necessari a seguito di un evento alluvionale, viene disposta l'occupazione temporanea coatta d'urgenza di un tratto di terreno privato per le opere di allargamento del canale ivi insistente. Nel verbale di consistenza dell'immobile, redatto dai funzionari del Genio Civile, si fa espresso riferimento all'esistenza di alberi sulla striscia di terreno espropriato, catastalmente identificato come bosco ceduo.

Il contenzioso nasce a seguito dell'annullamento, a distanza di 5 anni, della procedura di esproprio e della sua trasformazione in un'occupazione acquisitiva a seguito di accertamenti che avrebbero rivelato che in realtà il terreno occupato costituiva argine del canale.

Il Difensore civico ha contestato la procedura seguita, con particolare riferimento sia al fatto che l'annullamento è intervenuto a distanza di cinque anni dalla notifica del decreto di occupazione, ingenerando aspettative nel privato ed impedendogli di attivarsi per ottenere il risarcimento dei danni (previsto per le ipotesi di occupazione acquisitiva), sia e soprattutto alla circostanza che è stato sostanzialmente invertito l'onere probatorio invitando il privato a dimostrare il suo diritto di proprietà sul terreno oggetto di esproprio, anziché fornire conferma della legittimità dell'intervento pubblico e delle possibilità di trasformare una procedura di esproprio in una fattispecie di occupazione acquisitiva.

L'Ufficio regionale per la tutela del territorio ha in realtà affermato che l'occupazione acquisitiva si fonda sull'elemento incontrovertibile della presenza, lungo il corso del canale, di arginature, ossia di strutture artificiali con ben determinata forma e caratteristiche tecniche. Strutture che però sembrano assenti nella documentazione fotografica prodotta dall'interessato che è in grado di dimostrare che, quantomeno nel tratto di sua proprietà, l'argine è stato lasciato in uno stato naturale e non costruito.

Tra le altre cose era stata prefigurata - ma poi decisamente esclusa - anche l'ipotesi che sul bene in questione potesse essersi realizzata usucapione a favore del demanio. A tal proposito è stato fatto rilevare agli enti interessati come le particelle oggetto di

contestazione sono catastalmente intestate al proprietario del bene e che nell'atto di esproprio tale riferimento è espressamente ripetuto. Il privato può dunque vantare sia il titolo giuridico che il possesso incontestato negli anni e dovrebbe essere onere dell'amministrazione dimostrare l'avvenuta usucapione.

Del resto, che possa essersi realizzata usucapione a favore del demanio risulta contraddetto non solo dal fatto che nella fattispecie manca il possesso incontestato per venti anni (l'occupazione del terreno è avvenuta solo nel 1996), ma anche dalla circostanza che tutti gli enti interessati (Regione, Genio Civile e Comune) hanno in differenti occasioni riconosciuto la regolarità dell'innesto degli alberi sul tratto di terreno in questione, con ciò sostanzialmente disconoscendo la natura di argine delle particelle in oggetto e mostrando di non considerare il terreno proprietà del demanio.

Gli accertamenti effettuati non hanno consentito di trovare una pacifica soluzione della vicenda anche perché è risultata controversa la circostanza che gli alberi fossero stati piantati in loco su indicazione dell'Ispettorato dipartimentale delle Foreste e del Genio Civile.

3.5.10 Condono edilizio – Indennità risarcitoria

Un breve cenno ad una problematica già ampiamente esaminata nelle Relazioni degli anni precedenti (si veda in particolare le Relazioni di attività per il 1998 e per il 1999). Il problema è quello dell'applicazione, alle domande di condono edilizio, delle sanzioni previste dall'art. 15 della L. n. 1497/1939 (ora art. 164 del D.Lgs. n. `490/1999), così come richiamato ed interpretato dalla finanziaria del 1997. La norma si riferisce alle ipotesi di opere abusivamente realizzate in zone soggette a vincolo paesaggistico, e l'applicazione del regime sanzionatorio è direttamente correlato al mero accertamento della mancanza della preventiva autorizzazione dell'ente preposto alla tutela del vincolo, anche in assenza di un reale danno all'ambiente.

L'applicazione delle sanzioni ebbe avvio nel 1997, sulla base dei parametri determinati con decreto ministeriale 26 settembre 1997, e già in quegli anni si discuteva in ordine all'assoggettamento della sanzione ad un termine di prescrizione ed alla decorrenza dello stesso. Il Consiglio di Stato aveva allora ritenuto legittima la richiesta del pagamento dell'indennità ancorché intervenuta a distanza di molti anni dalla definizione del procedimento "urbanistico".

Si dà ora atto della circostanza che la più recente giurisprudenza amministrativa sembra aver ormai stabilmente acquisito l'orientamento di considerare il potere di irrogare la sanzione soggetto al termine di prescrizione di cinque anni, con

decorrenza dal momento in cui risulta espressa favorevolmente la valutazione di compatibilità dell'intervento abusivo con la tutela dell'interesse tutelato (in questo senso, cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, decisione n. 3185 del 2 giugno 2000; T.A.R. Toscana, III sez. IV, sent. n. 93 del 30 gennaio 2002; n. 255 del 18 febbraio 2002; n. 1014 del 14 maggio 2002). Il ragionamento si basa sull'applicazione, anche agli illeciti amministrativi in materia urbanistica, edilizia e paesistica puniti con sanzione pecuniaria, dei principi di cui alla L. n. 689/1981 e quindi anche del termine di prescrizione di cinque anni a partire dal giorno in cui è stata commessa la violazione. Nella fattispecie, tuttavia, il *dies a quo* per il computo del termine subisce uno slittamento in ragione del fatto che le violazioni qui considerate hanno carattere permanente e che la condizione di illiceità viene meno solo al momento in cui sono ottenute le autorizzazioni previste dalla legge. Di conseguenza anche il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui è cessata la permanenza e sino ad allora è lecito l'esercizio del potere amministrativo repressivo, senza alcun limite di tempo.

3.5.11 Servitù di uso pubblico su strada privata

Un esempio di collaborazione tra uffici di difesa civica (nella fattispecie regionale e comunale) si è avuta in merito ad una strada privata che conduce ad un'area, originariamente destinata ad attività di escavazione, utilizzata per lo smaltimento dei rifiuti. Attraverso questa strada ed un resede di proprietà privata passano i camion che trasportano i rifiuti alla discarica, nonostante che quest'ultima possa essere raggiunta per altra via, attraverso la strada pubblica.

L'istante, oltre a protestare per i danni subiti dai propri beni, contestava il passaggio attraverso il proprio resede che, comunque, in quanto tale non può essere aperto al pubblico transito e l'esistenza di una servitù di uso pubblico sulla strada privata, poiché trattasi di una ex strada poderale o agraria formata ex *collatione privatorum agrorum*, dando luogo ad una *communio incidens*, onde il transito attraverso detta strada era sempre avvenuto non *iure servitutis*, ma *iure proprietatis*; perciò, l'interessato aveva chiesto all'Amministrazione comunale di fornire idonea documentazione che giustificasse il transito dei camion.

Il diritto al passaggio non è stato dimostrato; tuttavia, a seguito dell'intervento del Difensore civico regionale, l'amministrazione comunale si è dichiarata disponibile a risolvere la questione, non soltanto per il profilo risarcitorio, pervenendo ad un accordo con l'interessato.

3.6 Ambiente

L'attenzione alle problematiche ambientali conferma una crescita costante, diretta conseguenza della maggiore sensibilità nei confronti dei fattori di potenziale disturbo per la salute ovvero di danno per l'ambiente ed il paesaggio.

Non è raro che le istanze di intervento provengano da comitati di cittadini, formatisi spontaneamente per aprire un dialogo qualificato con la struttura amministrativa e per contrapporre alle insidie della burocrazia la forza di esperienze diversificate. Si tratta di un fenomeno che determina una migliore completezza e articolazione delle richieste, e che quindi per un verso agevola il lavoro del Difensore civico, ma per altro verso lo rende più gravoso ed impegnativo. All'esigenza primaria di assicurare il rispetto del diritto all'informazione e la partecipazione al procedimento di tutti coloro che ne abbiano interesse, si aggiunge la necessità di assicurare un supporto tecnicamente adeguato ed in linea con la nuova dimensione della domanda, più matura e consapevole.

Anche il ruolo del Difensore civico si deve dunque adattare a questa nuova realtà e ciò non può che avvenire attraverso la ricerca di strumenti sempre più affinati di dialogo, di confronto, di conciliazione. Si spiega anche così l'importante aumento, cui si faceva riferimento nelle pagine precedenti, dei casi trattati attraverso l'esercizio dei poteri di mediazione, secondo uno schema che ricorda quello della Conferenza dei Servizi.

In materia di ambiente le problematiche di maggior rilievo affrontate nel corso dell'anno hanno avuto ad oggetto richieste di intervento a tutela dagli agenti inquinanti, primo fra tutti l'esposizione a campi elettromagnetici, iniziative a tutela dell'ambiente e del paesaggio, i consorzi di bonifica, gli inconvenienti connessi alla realizzazione della linea per l'alta velocità e le cave.

3.6.1 Inquinamento elettromagnetico

L'installazione di nuovi impianti per telecomunicazioni ed il controllo sul funzionamento di quelli esistenti sono frequente oggetto di verifica da parte dell'Ufficio, a conferma di quanto sia diffusa la preoccupazione per gli effetti potenzialmente nocivi per la salute prodotti dalla prolungata esposizione ai campi elettromagnetici, nonché l'attenzione ai valori paesaggistici ed ambientali minacciati dalla presenza dei tralicci per le radiotrasmissioni. Il contenzioso, in questi casi, vede sovente

protagonisti associazioni e comitati di cittadini che si oppongono al potenziamento della rete esistente, e l'attività di verifica posta in essere dall'Ufficio concerne sia profili urbanistici (concessione edilizia, pareri, valutazione di impatto ambientale), sia profili sanitari (accertamento del rispetto dei limiti di emissione stabiliti dalla legge).

Si tratta di una problematica piuttosto diffusa e di grande attualità per la quale non è sempre agevole far percepire ai cittadini la qualità dei risultati raggiunti. Ciò in quanto la consapevolezza che la soglia "legale" di rischio potrebbe non essere corrispondente a quella reale, rischia di vanificare l'affidamento nella verifica del rispetto dei limiti normativi di esposizione ai campi elettromagnetici.

Non spetta al Difensore civico prendere posizione in merito alla validità di tali limiti. È invece possibile porre in essere ogni tipo di verifica di carattere urbanistico, ambientale e sanitario per controllare che l'attività sia svolta nell'ambito delle previsioni legislative. Di seguito sono esposte alcune delle problematiche venute in evidenza nel corso dell'istruttoria delle pratiche esaminate dall'Ufficio.

3.6.2 Profili urbanistici

In primo luogo è opportuno chiarire che per l'installazione di un impianto per telefonia cellulare non è sufficiente, come da taluni ritenuto, la denuncia di inizio attività o la mera autorizzazione, ma è invece necessaria la concessione edilizia. Ciò in quanto, come chiarito anche dalla giurisprudenza, la posa di un traliccio metallico saldamente ancorato al suolo e visibile dai luoghi circostanti determina un'alterazione dell'ambiente. Non è invece necessaria l'adozione di un'apposita variante urbanistica, come chiarito nella circolare esplicativa (deliberazione G.R. 29 giugno 1998, n. 685) dell'art. 6 della L.R.T. n. 64/95, dell'art. 7 della L.R.T. n. 52/97 e del relativo regolamento attuativo. Le antenne, i tralicci e le palificate di sostegno delle linee elettriche devono considerarsi, specifica la circolare, parti integranti della rete di assolvimento del servizio e come tali non necessitano di variante.

Altro profilo di grande interesse è quello relativo alla quota di potestà decisionale riconosciuta ai Comuni per le determinazioni relative alla scelta dei siti nei quali consentire l'installazione delle antenne di radiotrasmissione ed alla individuazione di accorgimenti per mitigare l'impatto degli impianti sul territorio.

È bene premettere che le amministrazioni comunali hanno, nella fattispecie, competenza per i soli profili urbanistici e non anche nella determinazione delle soglie di esposizione prolungata ai campi elettromagnetici. Per gli aspetti relativi alla tutela della

salute valgono le norme dello Stato e i Comuni sono solo tenuti a far rispettare gli obiettivi in esse stabiliti. Questo significato deve essere attribuito all'espressione "minimizzare l'esposizione ai campi elettromagnetici" contenuta nell'art. 8, c. 6 della L. n. 22 febbraio 2001, n. 36: i regolamenti comunali non possono introdurre, in via indiretta e con riferimento a prescrizioni formalmente di natura urbanistica (ad es., distanze tra edifici, divieto di installazione di impianti in determinate zone del territorio comunale), limiti diversi da quelli stabiliti nella legge (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3098 in Rivista giuridica dell'edilizia, 2003, 168).

3.6.3 Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale

Regna ancora incertezza in ordine alla necessità di assoggettare a Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) i procedimenti relativi all'installazione di nuove stazioni radio base per telecomunicazioni. L'art. 2 bis della L. n. 189/1997 recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 96/2/CEE sulle comunicazioni mobili e personali, fa espresso riferimento ad "opportune procedure di valutazione di impatto ambientale", ma gli impianti di telefonia cellulare non sono contemplati negli elenchi delle opere da sottoporre a V.I.A.

L'installazione delle stazioni radio base per telefonia cellulare dovrebbe essere in ogni caso preceduta dall'espletamento della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, anche in zone non soggette a vincoli paesaggistici. Questo, almeno, è il consolidato orientamento del Consiglio di Stato (si veda, ad esempio, sentenza n. 1619/2003) per la soluzione del contenzioso insorto precedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 198/2002 che ha dettato norme profondamente innovative per il rilascio delle autorizzazioni per l'installazione degli impianti di telecomunicazione.

Lo stesso Consiglio di Stato, in effetti, ha chiarito come la disposizione di cui all'art. 2 bis, comma 2, del decreto legge 1° maggio 1997 n. 115 (convertito con modificazioni con L. n. 189/97), in base alla quale l'installazione degli impianti per telecomunicazioni "dovrà essere sottoposta ad idonee procedure di valutazione di impatto ambientale", non ha valore meramente programmatico – come da qualcuno sostenuto - ma immediatamente precettivo ed impone agli enti competenti di porre in essere la procedura di valutazione di impatto ambientale anche in assenza di specifica normativa regionale. La procedura di V.I.A., in questi casi, potrà aver luogo con modalità semplificate rispetto a quelle previste dal D.P.R. 12 aprile 1996, ma dovrà pur sempre essere effettuata. In altri termini la procedura di V.I.A. non

si esaurisce in verifiche di natura sanitaria (limiti di emissione, distanza dalle costruzioni) ovvero nell'elaborazione di una specifica disciplina urbanistica per la determinazione delle zone nelle quali è possibile installare le antenne, ma deve avere ad oggetto la verifica della "*qualità ambientale con riferimento alle componenti dell'ambiente potenzialmente soggette ad un impatto importante del progetto proposto, con particolare riferimento alla popolazione, alla fauna e alla flora, al suolo, all'acqua, all'aria, ai fattori climatici, ai beni materiali, compreso il patrimonio architettonico e archeologico, al paesaggio e all'interazione tra questi fattori*". Non è dunque sufficiente fare una valutazione di ordine generale al momento della pianificazione territoriale e valida una volta per tutte: è sempre necessario esaminare il singolo progetto per verificare l'incidenza complessiva dell'opera sui profili ambientali, paesaggistici e territoriali.

3.6.4 Parere per vincolo idrogeologico

Ulteriore, preliminare, adempimento per le opere relative all'installazione di stazioni radio base per telefonia cellulare è l'acquisizione, con i limiti sotto descritti, dell'autorizzazione della Provincia valida ai fini del vincolo idrogeologico, ai sensi di quanto previsto dall'art. 42 comma 2 della L.R.T. n. 39/2000.

Il nulla osta non è necessario nei casi contemplati nell'art. 81 del regolamento d'attuazione (D.P.G.R. 5 settembre 2001, n. 44/R) della L.R. n. 39/2000 (legge forestale), ossia per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di edifici o altri manufatti che non comportino scavi o modificazioni morfologiche dei terreni vincolati, ovvero per la sostituzione di pali esistenti di linee elettriche o telefoniche che comporti i soli movimenti di terra necessari per tale sostituzione.

In tutte le altre ipotesi si rende invece obbligatorio sentire il parere della Provincia per un ulteriore momento di verifica della compatibilità dell'opera con i vincoli esistenti sul territorio. A tal proposito si deve per altro rilevare come tale principio, affermato da una Provincia e confermato dall'interpretazione della Giunta regionale non ha trovato accoglimento in una controversia recentemente definita dinanzi al T.A.R. della Toscana.

3.6.5 Inquinamento acustico

Il maggior numero di segnalazioni riguardano ancora una volta la rumorosità prodotta dai locali che rimangono aperti in orario notturno e che svolgono attività di intrattenimento musicale. Si tratta di problematiche che riguardano singoli cittadini e che

possono essere risolte attraverso un intervento dell'A.R.P.A.T competente per territorio e la successiva adozione di provvedimenti ordinatori da parte del Comune ove ha sede l'attività qualora risulti accertato il superamento dei limiti di emissione imposti dalla legge.

Analogamente avviene per il rumore prodotto da industrie presenti nei centri abitati, con turni di lavorazione distribuiti lungo l'intero arco della giornata.

In tutti questi casi, fermo restando che solo un percentuale modesta di Comuni ha provveduto alla suddivisione per zone del proprio territorio, si pone il problema della verifica del superamento della soglia consentita e quindi della possibilità, per le amministrazioni comunali, di intervenire per far cessare l'attività disturbante ovvero per imporre alle aziende l'adozione di misure di mitigazione del rumore.

In questo quadro si inserisce la problematica dell'operatività del criterio differenziale (livello differenziale ai sensi del D.P.C.M. 14 novembre 1997), spesso considerata non applicabile in assenza del provvedimento di zonizzazione acustica del territorio comunale. Conclusione che si ritiene di non poter condividere perché fondata su un'interpretazione che contrasta con la *ratio* delle norme in tema di limitazione dell'inquinamento da rumore. Il valore limite differenziale è sempre lo stesso, indipendentemente dalla classificazione di zona e dunque non ha senso limitarne l'applicazione ai soli casi nei quali il frazionamento del territorio sia già stato effettuato.

Limitarsi a sostenere che l'abrogazione del primo comma dell'art. 1 del D.P.C.M. 1 marzo 1991, insieme al richiamo al solo primo comma dell'art. 6 dello stesso decreto, da parte dell'art. 8 D.P.C.M. 14 novembre 1997, ha mantenuto in vigore i soli limiti di accettabilità (art. 6., c. 1, D.P.C.M. 1 marzo 1991) e non anche i valori differenziali di immissione, equivale nella sostanza ad ammettere che, invece di aumentare, il legislatore ha voluto depotenziare le forme di tutela dagli agenti inquinanti. Conclusione che appare difficilmente sostenibile.

Si ritiene invece che il richiamo al solo primo comma dell'art. 6 abbia lo scopo di assicurare, in regime transitorio ed in attesa che i Comuni provvedano alla zonizzazione, un riferimento per le misurazioni: riferimento che non può essere quello di cui al D.P.C.M. 1997 e che dunque deve essere necessariamente riportato al primo comma dell'art. 6 del D.P.C.M. 1991. Ma questo non significa che non si applica più il limite differenziale, che è concetto diverso e che non aveva bisogno di essere espressamente richiamato per essere considerato valido.

In effetti, il D.M. 11 dicembre 1996 fa riferimento al "valore limite assoluto di immissione" in quanto presuppone l'esistenza di una situazione a regime. Ma ciò non esclude che, in attesa della

zonizzazione, continuino ad applicarsi le norme di tutela di maggior favore. Per questo, laddove non siano ancora definiti i valori limiti assoluti di immissione è ragionevole supporre che si applichino i limiti di accettabilità definiti dall'art. 6 del D.P.C.M. 1991, norma del resto espressamente richiamata – limitatamente al primo comma – dal D.P.C.M. del 1997. Il mancato richiamo del secondo comma dello stesso articolo non deve trarre in inganno in quanto, in particolare per gli impianti a ciclo produttivo continuo esistenti alla data di entrata in vigore del D.M. 11 dicembre 1996, l'art. 3 dello stesso D.M. espressamente impone il rispetto del criterio differenziale di cui all'art. 2, secondo comma, del D.P.C.M. 1 marzo 1991.

A ben considerare, la norma perderebbe significato se interpretata diversamente: essa fonda sul presupposto che sia stata effettuata la divisione in zone e precisa che il criterio differenziale si applica nel caso in cui risultino superati i valori assoluti di immissione, ossia il valore massimo di rumore che può essere immesso da una o più sorgenti sonore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno, misurato in prossimità dei ricettori e determinato con riferimento al livello equivalente di rumore ambientale (art. 2. 1 lett. f, art. 2. 3 lett. a L. n. 447/95). È ragionevole supporre che, in attesa che i Comuni provvedano alla zonizzazione, il riferimento debba essere effettuato al superamento dei limiti di accettabilità come definiti dall'art. 6 del D.P.C.M. 1991.

3.6.6 Ferrovie dello Stato

Di grande impatto sociale sono le problematiche relative all'inquinamento, atmosferico ed acustico, provocato dal traffico veicolare e, soprattutto, ferroviario. Una preliminare considerazione deve essere fatta in ordine alla circostanza che il problema dell'inquinamento prodotto dall'attività delle ferrovie (non solo transito, ma anche stazionamento dei treni per rifornimento), non può essere affrontato con riferimento agli ordinari strumenti che l'ordinamento pone a disposizione dei cittadini, ma è soggetto a normative speciali. Ad esempio, la L. n. 447/95 (legge quadro inquinamento acustico), prevede (art. 10) che il sistema sanzionatorio per superamento dei limiti massimi di immissione ed emissione non è attivabile per enti gestori di servizi pubblici di trasporto e che questi devono abbattere il rumore attraverso piani pluriennali di risanamento, da compilarsi in base ai criteri ed alle direttive fissate dal Ministero dell'Ambiente con D.M. 29 novembre 2000. Il quadro normativo è completato dal D.P.R. n. 459 del 18 novembre 1998, che ha fissato i limiti di emissione ed i

valori limite assoluti di immissione del rumore prodotto dalle infrastrutture ferroviarie.

Numerose segnalazioni sono pervenute dai cittadini residenti in prossimità del nodo ferroviario del Romito, in Firenze, dirette ad ottenere dalle Ferrovie dello Stato precisi impegni per la realizzazione di accorgimenti per la mitigazione del disturbo prodotto dalle attività di transito, riscaldamento e rifornimento delle locomotive diesel.

Le opere di mitigazione acustica sul tratto di linea ferroviaria in questione fanno parte degli interventi che devono essere realizzati nell'ambito del progetto Alta Velocità – Penetrazione urbana di Firenze, ed il Comune di Firenze ha evidenziato l'opportunità di anticipare i tempi di risanamento acustico per il nodo del Romito.

In tale contesto le ferrovie dello Stato hanno sottoscritto con la Regione Toscana un Protocollo di Intesa finalizzato ad individuare una serie di interventi prioritari progettati anche in riferimento all'approvazione del Piano di contenimento del rumore.

Il Difensore civico, in considerazione della complessità della questione nonché dei numerosi enti coinvolti (oltre alle Ferrovie dello Stato, la Regione Toscana, il Comune di Firenze, l'A.R.P.A.T. e l'Osservatorio Ambientale per l'Alta Velocità Ferroviaria) ha ritenuto opportuno organizzare un tavolo di lavoro per discutere delle numerose problematiche ed individuare soluzioni compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute pubblica oltre che in linea con le necessità del servizio ferroviario.

Scopo dell'iniziativa era dunque quello di studiare accorgimenti concretamente praticabili per eliminare, o quanto meno attenuare, i fenomeni di inquinamento acustico in attesa della definizione, da parte delle Ferrovie dello Stato, del Piano di Risanamento e della definizione delle strategie operative connesse alla pianificazione ferroviaria della città di Firenze.

L'incontro ha in primo luogo consentito di accertare la disponibilità di Trenitalia a considerare prioritari e non meramente marginali gli interessi della popolazione, e di acquisire un formale impegno per la riduzione del disagio prodotto dallo svolgimento del servizio.

Le problematiche esaminate erano relative soprattutto a due questioni, aventi rispettivamente ad oggetto la sosta di un treno Eurostar in un quartiere residenziale nonché lo stazionamento a motore acceso, anche in orario notturno, delle locomotive diesel ed a vapore in prossimità delle abitazioni. Il resoconto che segue sintetizza il quadro degli impegni assunti dalle Ferrovie dello Stato, anche ai fini di un monitoraggio nel tempo degli adempimenti posti in essere.

Relativamente al primo problema è stato chiarito che il treno Eurostar, utilizzato con funzioni di riserva per garantire una tempestiva sostituzione in caso di guasti, ha necessità di rimanere

a motore acceso per l'attivazione dei circuiti e che pertanto il fastidio non può essere del tutto eliminato.

La prima ipotesi esaminata prevedeva la possibilità di mantenere il treno nel sito ove è attualmente ospitato, ma in ordine a ciò Trenitalia ha chiarito di non essere in grado di garantire tale possibilità che dipende dalla sistemazione della rete che verrà decisa in sede di definizione del progetto di attraversamento della città di Firenze nell'ambito dei lavori per l'Alta Velocità. Neppure lo spostamento in un sito più lontano poteva rappresentare una soluzione praticabile in quanto si sarebbe finito per vanificare la finalità di garantire la sostituzione urgente dei mezzi guasti.

È stata quindi dichiarata l'intenzione di creare due barriere antirumore a copertura dei soli locomotori di testa e di coda e di spostare il treno in altro sito sino al completamento delle opere. Anche questa ipotesi ha generato perplessità di natura tecnica in quanto la soluzione, pur se idonea ad attenuare il rumore, non è stata ritenuta dai funzionari dell'A.R.P.A.T. sufficiente a garantire l'eliminazione del disturbo per la popolazione, sia perché la maggior parte del treno rimarrebbe non coperta dalle barriere, sia anche perché il rumore residuo sarebbe comunque incompatibile con la zona residenziale.

Per questo motivo le Ferrovie dello Stato si sono impegnate ad eseguire le opportune verifiche e sperimentazioni dell'intervento prima della messa in opera della struttura antirumore per verificare i valori di abbattimento del carico inquinante ed il grado di effettiva rispondenza agli interessi degli abitanti del quartiere. Da rilevare altresì l'impegno di Trenitalia ad intervenire sul problema, non solo per rispettare un puro obbligo di legge, ma per realizzare una effettiva bonifica e non solo formale del sito, compatibilmente con quanto concesso dalle tecnologie esistenti e dalle necessità di programmazione.

Il Difensore civico ha fatto altresì presente come la mera riconduzione della rumorosità nei limiti di legge, i cui valori limite per le ferrovie sono sensibilmente più alti di quelli previsti per le altre infrastrutture presenti sul territorio (considerato che anche alle strutture fisse delle Ferrovie vengono applicate le norme previste per la circolazione dei treni, che sfuggono all'applicazione del valore differenziale), se non sufficiente a mitigare il disturbo della popolazione avrebbe rappresentato un fallimento sia per Trenitalia sia per i cittadini per i quali il disturbo non sarebbe risultato né attenuato né eliminato.

In conclusione sono stati confermati gli impegni relativamente alla costruzione di barriere antirumore, garantendo il mantenimento dell'Eurostar nel sito che attualmente lo ospita sino a quando tali barriere non saranno realizzate. In una prospettiva di più ampio respiro (da sei mesi ad un anno) è plausibile pensare

che il problema possa essere del tutto rimosso, attraverso l'individuazione di soluzioni differenti, già in fase di avanzata progettazione, per l'utilizzo dei mezzi di riserva.

Per quanto concerne il secondo problema, relativo all'inquinamento acustico ed ambientale prodotto dallo stazionamento, a motore acceso, delle locomotive diesel ed a vapore in una zona adiacente alle abitazioni, nell'incontro è emerso che i treni a gasolio, durante il tempo necessario alle operazioni di rifornimento, ed anche in orario notturno, rimangono a motore acceso emettendo fumi inquinanti e maleodoranti che recano un grave disturbo alla popolazione residente nella zona. È stato chiarito come la stazione di rifornimento localizzata nel sito in esame costituisca la sola alternativa ad altra postazione esistente in Siena, rispetto alla quale rappresenta un necessario completamento per garantire autonomia di viaggio ai mezzi a gasolio. Ciò premesso, ed assumendo come principio l'essenzialità di una stazione di rifornimento in Firenze, il dibattito ha avuto ad oggetto le possibilità di spostamento della stazione in altro sito ovvero la valutazione delle possibili azioni di mitigazione dell'inquinamento atmosferico ed acustico nel sito esistente.

Nell'incontro sono stati assunti impegni per l'adozione di misure per la riduzione del carico inquinante sia con disposizioni tese a vincolare gli operatori a spengere i motori durante il rifornimento (anche se, in caso di sosta superiore ai trenta minuti non conviene spengere il motore in quanto è proprio nella fase di accensione che si verifica l'emissione di fumi inquinanti, cosa che non avviene quando il motore funziona a regime), sia con lo spostamento di una parte dei mezzi (circa il 50%) in altro sito ripristinato a tale scopo.

È stata anche annunciata una sperimentazione, che dovrebbe aver già trovato conclusione, per valutare la possibilità di utilizzare una qualità di gasolio con minor carico inquinante.

Nel corso della riunione sono state altresì prese in esame una serie di proposte, avanzate soprattutto dall'A.R.P.A.T., per individuare soluzioni con interventi di natura strutturale che avrebbero il vantaggio di rappresentare una definitiva sistemazione del sito. L'ipotesi di procedere al rifornimento simultaneo di tutti i serbatoi non è risultata praticabile per vincoli di legge che pongono specifici divieti in tal senso. Ugualmente non praticabile è stato considerato anche l'aggiornamento tecnologico delle pompe per contenere i tempi di rifornimento in quanto gli impianti esistenti sono già sufficientemente potenti e veloci e quindi non si verificherebbe un abbattimento dei tempi significativo in rapporto ai costi necessari per l'intervento.

Non è risultata neppure possibile la predisposizione di un sistema di aspirazione dei fumi per convogliarli verso un abbattitore o comunque portarli ad un'altezza tale da consentire

un'adeguata dispersione nell'aria: si tratta di ipotesi che era stata già in passato valutata da Trenitalia ed esclusa in dipendenza dal fatto che il mezzo ha necessità di spostarsi durante il rifornimento.

Trenitalia ha quindi confermato la propria disponibilità ad intervenire per limitare al massimo l'uso della stazione di rifornimento oggetto di segnalazione utilizzandola, fino a quanto non sarà possibile fare altrimenti, per le sole urgenze. In un secondo momento, si verificherà la possibilità di trasferire anche la parte residua delle macchine in altro sito che dovrebbe essere ultimato entro i prossimi due o tre anni riducendo del 70% il carico attualmente gestito dall'officina del Romito. In una prospettiva di medio termine sarà inoltre presa in esame la possibilità di eliminare il sito in questione e spostare altrove l'intera attività di rifornimento dei mezzi a gasolio.

Sono stati inoltre presi impegni per diminuire i tempi di sosta per rifornimento con motore acceso, anche in considerazione del fatto che ciò appare in contrasto con quanto previsto dall'art. 82, comma 6 del D.M. 31 luglio 1934, che impone lo spegnimento del motore per i veicoli alimentati a benzina. Il problema rimane dunque aperto e sarà necessario monitorare nei prossimi mesi l'evolversi della situazione anche in collaborazione con i competenti uffici dell'A.R.P.A.T. e dell'A.S.L.

3.6.7 Inquinamento atmosferico

Uno dei problemi più ricorrenti, in tema di inquinamento atmosferico, è la valutazione di compatibilità dell'esercizio di particolari tipologie di attività produttive all'interno dei centri abitati. La pianificazione urbanistica, pur suddividendo il territorio in zone a destinazione omogenea, non sempre riesce ad evitare gli inconvenienti derivanti dall'esistenza, anche in contesti a vocazione prioritariamente residenziale, di attività disturbanti e comunque potenzialmente pericolose per la salute o per l'ambiente.

In molte zone della Toscana si registra la presenza di un numero elevato di insediamenti produttivi che generano gravi problemi di inquinamento ambientale rispetto ai quali i controlli non sono sempre sufficienti. Anche in questo caso viene evidenziata una palese incompatibilità tra insediamenti umani e insediamenti industriali. La consapevolezza delle difficoltà di coniugare lo sviluppo industriale con le esigenze di salubrità ambientale non elimina la preoccupazione per l'espansione delle attività produttive in quartieri a prevalente destinazione residenziale, con forte disagio della popolazione per il timore di patologie tumorali connesse al carico eccessivo di inquinamento ambientale e con il dubbio che salute ed ambiente siano spesso considerate in subordine rispetto agli interessi della produzione.

3.6.8 Impianto della Solvay

Nel corso del 2002 ha trovato conclusione, ancorché parziale, un'istruttoria relativa alla verifica della compatibilità dell'esercizio di attività turistiche e ricreative in prossimità di un impianto chimico ad alto rischio di incidente rilevante.

Si sono rivolti al Difensore civico i titolari di un ristorante e di un campeggio a seguito dei provvedimenti amministrativi che hanno loro inibito la prosecuzione delle rispettive imprese. I problemi nascono con il mancato rinnovo delle concessioni demaniali sui terreni ove erano svolte le attività, e ciò a causa dell'esistenza di condizioni di pericolo per la pubblica incolumità dovuto alla vicinanza dell'impianto chimico. Occorre a tal fine considerare come il rinnovo della concessione demaniale si pone quale atto propedeutico al rilascio delle autorizzazioni di competenza del Comune e che dunque l'esistenza di questo ostacolo finisce per pregiudicare la prosecuzione dell'attività, con ingenti danni per i proprietari di esse, sostanzialmente espropriati senza alcun corrispettivo di beni per i quali hanno affrontato ingenti investimenti.

In questo senso non hanno trovato accoglimento le sollecitazioni dirette a dimostrare la limitata presenza delle persone, per numero e per tempo di sosta, nella zona considerata a rischio, nonché la lontananza del serbatoio di etilene dal campeggio e dal ristorante. Richiamate le indicazioni della Prefettura e dei Vigili del fuoco, che sembravano confermare l'estraneità delle due attività alla zona di pericolo, è stato fatto presente come, decisamente ridotta la possibilità che un evento calamitoso potesse mettere in pericolo la vita delle persone (il rischio stimato si riferiva alla mera ed eventuale rottura dei vetri delle finestre), dovesse riprendere pieno vigore il diritto di insistenza dei titolari delle concessioni sui beni oggetto di essa.

Per individuare una soluzione equa e rispettosa di tutti gli interessi in gioco è stato organizzato un incontro cui hanno partecipato tutti gli enti competenti ad eccezione della Prefettura che, pur formalmente invitata, ha preferito non essere presente.

In tale occasione è stato rilevato come l'interruzione delle attività esistenti per garantire una zona di sicurezza all'impianto chimico, finiva per determinare un ingiusto pregiudizio ad interessi privati a favore di un altro interesse, anch'esso privato, e che lo stabilimento chimico appariva scarsamente compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione di un'area a chiara vocazione turistico-ricettiva, rispetto alle attività di ristorazione e campeggio. Si suggeriva dunque di far gravare sulla società privata, e non sulla popolazione, gli oneri relativi alla messa in sicurezza della zona, assicurando il ristoro dei danni prodotti per le attività che a causa della lavorazione industriale venivano ad essere interrotte.

Nel corso della riunione è emerso che la possibilità che i titolari delle attività possano riprenderne l'esercizio sono condizionate alla conclusione dell'istruttoria in corso per l'individuazione delle aree di attenzione e di rischio limitrofe all'impianto.

Il Ministero delle Politiche Agricole, proprietario degli immobili, ha inoltre confermato l'assenza di ulteriori pregiudiziali al rinnovo della concessione, a condizione che le aree interessate risultino escluse, in sede di revisione del Rapporto di sicurezza e di formazione del Piano di Emergenza esterna, dall'area di rispetto dell'impianto e salvo la verifica della non avvenuta alterazione dello stato dei luoghi.

3.6.9 Riparazione motocicli in pieno centro abitato

È stato segnalato un fenomeno di immissioni moleste prodotte da un'attività di riparazione di moto di grossa cilindrata, situata al piano terreno di un palazzo, all'interno di un fondo in precedenza adibito esclusivamente a negozio e mostra di motocicli per la vendita. L'attività di riparazione portava, oltre che il permanere all'interno del locale di sostanze infiammabili – e quindi pericolo di incendio – notevoli immissioni moleste al suo esterno, sia atmosferiche (ossido di carbonio) che acustiche. In ultimo, i residenti trovavano difficoltà di transito nella strada anche a piedi, essendo il marciapiede invaso da motocicli.

Un sopralluogo era già stato chiesto alla Polizia municipale ancor prima dell'intervento dell'Ufficio, e questa aveva rilevato che il fondo era stato suddiviso, con una parete di cartongesso, in due parti, dove venivano svolte due attività, l'una commerciale – vendita – e l'altra artigiana – riparazione motocicli. Secondo l'accertamento, tale circostanza si poneva in contrasto col contenuto della comunicazione di inizio attività sia relativamente al rispetto delle norme urbanistiche – poiché erano stati compiuti lavori edilizi abusivi - sia per l'aspetto inerente alle attività produttive, poiché si svolgevano due attività anziché l'unica dichiarata. In sintesi, la Polizia Municipale aveva rilevato il mancato rispetto dell'art. 7 del D.Lgs. n. 114/98 in tema di esercizi di vicinato. Il locale risultava inoltre privo della certificazione antincendio.

La situazione era già stata segnalata dalla Polizia Municipale all'Ufficio tecnico, all'Ufficio attività produttive, all'A.R.P.A.T. ed ai Vigili del fuoco, ed i cittadini residenti hanno chiesto al Difensore civico di intervenire nei confronti di tali enti per avere riscontro al loro esposto. Il sopralluogo dei Vigili del Fuoco ha consentito di escludere che, per la tipologia dell'attività in esame e per il numero di motoveicoli presenti, risultasse obbligatorio il rilascio del certificato antincendio. L'A.R.P.A.T. ha provveduto alla misurazione

dei gas di scarico, verificando l'assenza di un impianto di aspirazione funzionante per il loro abbattimento.

Il Comune ha quindi emanato un'ordinanza per l'adeguamento dei locali in base le indicazioni dei Vigili del Fuoco e dell'A.R.P.A.T., richiedendo altresì una relazione esplicativa sulle misure adottate per il rispetto delle norme sull'inquinamento acustico.

È stato fatto tuttavia presente che tale provvedimento non faceva parola della situazione urbanistica e non teneva conto delle considerazioni espresse dal Difensore civico – e, prima ancora, della Polizia Municipale – in ordine all'insediamento dell'officina, in aggiunta al negozio, in pieno centro abitato. Si deve altresì rilevare come non risultano essere stati effettuati controlli sulla corretta esecuzione dell'ordinanza, relativamente all'adozione di idonee misure antincendio, al contenimento dei rumori ed all'abbattimento dei gas di scarico.

È stata quindi segnalata al Sindaco, in veste di garante della salute pubblica, l'opportunità di ordinare (ai sensi dell'art. 15 comma 2 del D.P.R. n. 577/82) ai Vigili del Fuoco la verifica del rispetto delle prescrizioni antincendio a suo tempo impartite e agli uffici comunali la verifica del rispetto dell'ordinanza.

3.6.10 Inquinamento ambientale e tutela del paesaggio

Un comitato di cittadini costituito a salvaguardia del fiume Ambra, ha segnalato l'improvvisa fuoriuscita di una notevole quantità di acqua ad elevata temperatura e contenuto di carbonato di calcio e argilla da una perforazione utilizzata da una società multinazionale per scopi industriali, ubicata nei pressi del fiume stesso.

La situazione ha destato sin da subito preoccupazione nella popolazione residente, a causa dell'impatto visivo dovuto all'imbiancamento del corso d'acqua e delle rive da parte di depositi di calcio e sedimenti argillosi nonché dell'alterazione dell'equilibrio ecologico delle acque del fiume, con conseguente moria di pesci e vegetali.

L'esame della questione, come spesso accade nelle problematiche ambientali non "confinate" ad un determinato livello territoriale di governo ma coinvolgenti più soggetti pubblici, ha reso necessario un'attività di mediazione particolarmente elaborata e complessa anche in conseguenza di ben tre Conferenze di servizi svoltesi al riguardo.

Il comitato si è rivolto al Difensore civico denunciando la predetta situazione nonché lamentandosi per le modalità con le quali la questione è stata affrontata dalle Autorità locali, con particolare riferimento all'attività svolta dalle tre Conferenze.

A seguito dell'esposto, l'Ufficio si è attivato presso tutte le amministrazioni che avevano partecipato alle Conferenze di Servizi (Provincia, Regione, Comune, A.R.P.A.T.) ed ha instaurato un rapporto di collaborazione con il Difensore civico locale del Comune di Castelnuovo Berardenga richiedendo chiarimenti su quanto le amministrazioni avevano intenzione di fare allo scopo di addivenire in tempi brevi ad una soluzione del problema e ritenendo che il mezzo istituzionale più adatto restasse comunque la convocazione di una nuova Conferenza di Servizi, che si svolgesse nel rispetto delle norme procedurali previste dalla legge.

Infatti, nelle Conferenze che si erano tenute, non era stato mai chiarito se la società avesse rispettato le prescrizioni contenute nell'autorizzazione prefettizia alla perforazione (che imponeva l'adozione di specifici accorgimenti per evitare turbamenti al regime idrico del fiume ed alla idrogeologia della zona, l'adeguato tamponamento dei corpi idrici eventualmente intercettati, la comunicazione all'Area Miniere di ogni eventuale inconveniente riscontrato, l'isolamento delle falde acquifere).

Altra questione è poi quella della qualificazione dell'oggetto della Conferenza quale "Restituzione di acque termali nel torrente Ambra", anziché, più correttamente, come "Scarico di residui industriali nel torrente Ambra". In effetti, tale problematica non ha carattere solo formale ma influisce sulla normativa applicabile, e comporta l'inquadramento della fattispecie come scarico da insediamento produttivo, da autorizzare preventivamente ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, (tale interpretazione è conforme all'orientamento espresso in sede di Conferenza dall'A.R.P.A.T.) con conseguente rilevanza penale del fatto (art. 59 del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152).

Inoltre, si rileva che i progetti inerenti permessi di ricerca e concessioni minerarie per l'estrazione di minerali solidi e gas non combustibili sono soggetti a procedura di valutario di impatto ambientale di competenza regionale, secondo quanto previsto dalla L.R.T. n. 79/1998, allegato A1), punto i), mentre con riferimento al progetto che poi è stato approvato dalla Conferenza non è stata attivata la procedura di V.I.A.

Altro aspetto rilevante è che il progetto approvato ed autorizzato dalla Conferenza, che prevede la realizzazione di opere edilizie in zona soggetta a vincolo paesaggistico-ambientale, ai sensi dell'art. 151 del D.Lgs. n. 490/1999, necessita del previo nulla-osta della Soprintendenza, la quale, tuttavia, non è stata convocata in sede di Conferenza di Servizi.

Sempre in merito alla Conferenza dei servizi, il comitato ha contestato la regolare convocazione dei rappresentanti delle amministrazioni, con particolare riferimento all'ultima riunione del settembre 2002, nonché la presenza in qualità di uditori (di fatto attivamente intervenuti nel dibattito) di rappresentanti della

società, mentre non è stata consentita adeguata partecipazione ai rappresentanti del comitato, in qualità di portatore dell'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Al quadro descritto, peraltro, si è aggiunta un'ulteriore complicazione: pare infatti che sia stata avanzata la proposta di "sfruttare" vantaggiosamente l'acqua fuoriuscita incidentalmente dal pozzo creando un nuovo stabilimento termale, analogo ad altri già esistenti nella zona.

Tutte le amministrazioni interpellate hanno risposto e partecipato all'incontro organizzato presso l'Ufficio: si deve tuttavia rilevare come i riscontri ottenuti hanno evidenziato una certa confusione sulle modalità di risoluzione del problema e la mancanza di un indirizzo unitario fra le Amministrazioni coinvolte.

Deve essere rilevato che alcune questioni giuridiche che il problema in oggetto ha sollevato non sono di semplice soluzione. Basti pensare alla qualificazione dello scarico, del quale si è riferito sopra, e che non è stata ancora definitivamente risolta: in proposito, la nota dell'Assessore regionale all'Ambiente che si esprimeva per la qualificazione dell'emissione come "scarico" e non come "restituzione" è stata impugnata dalla società innanzi al T.A.R. Toscana ed è ivi pendente in attesa di pronuncia. Altra questione complessa è quella della sovrapposizione della normativa statale e regionale in materia di attività mineraria e della sua compatibilità con la normativa a tutela dell'ambiente che l'Area miniere della Regione Toscana si è trovata ad affrontare.

Ciò posto, il problema non appare ancora risolto e l'acqua continua a fuoriuscire dalla perforazione e ad imbiancare il fiume. Anche le opere edilizie di emergenza che la società aveva effettuato mediante la costruzione di alcune vasche di decantazione delle acque (discutibili sotto il profilo dell'impatto paesaggistico) sono assolutamente incapaci di arginare, anche solo provvisoriamente, la situazione.

Al momento, nonostante i numerosi inviti dell'Ufficio non si è pervenuti alla convocazione di una nuova Conferenza di Servizi.

Si osserva infine che l'esame di ogni eventuale progetto di sfruttamento dell'acqua incidentalmente fuoriuscita dal pozzo richiede lunghe procedure per la valutazione della concreta fattibilità e che, in definitiva, ciò pare incompatibile con l'urgenza di risolvere il problema di inquinamento e deturpazione del paesaggio.

3.6.11 Treno ad Alta Velocità

Continuano ad arrivare segnalazioni relative all'impatto ambientale prodotto dai lavori per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità, impatto assai superiore a quanto

previsto che ha causato, oltre ai disagi, ingenti danni alla popolazione. Oggetto di particolare contestazione è l'adeguatezza dei controlli posti in essere dalle autorità competenti per verificare il regolare svolgimento dell'attività nonché il rispetto dei vincoli, sanitari ed ambientali, prescritti dalla legge. Le segnalazioni riguardano i disagi per la circolazione prodotti dal fango sulle strade, i danni agli abitati provocati dalla circolazione dei mezzi pesanti e la rumorosità delle attività di cantiere.

I valori delle immissioni sonore rilevati dall'A.R.P.A.T. sono risultati in qualche caso superiori al limite consentiti dalla legge, sia di giorno che di notte, e non sempre le sollecitazioni dell'A.R.P.A.T. sono state sufficienti per convincere le amministrazioni locali all'adozione di idonei provvedimenti per il contenimento dei rumori entro i limiti previsti dalla normativa. Ciò è accaduto in qualche caso perché il Comune si è limitato a chiedere relazioni tecniche sugli interventi che il CAVET intendeva adottare, senza però inibirne l'attività, in attesa che quegli interventi fossero attivati. In altri casi si è riproposto il problema dell'esercizio del potere di ordinanza per il quale le amministrazioni locali rivendicano piena autonomia, spesso contravvenendo o ignorando le indicazioni loro fornite dalle Aziende sanitarie o dall'A.R.P.A.T., competenti a valutare la sussistenza del rischio da un punto di vista igienico e sanitario.

Oltre al rumore i disagi sono inoltre prodotti dalle polveri e dalle vibrazioni, che hanno provocato danni, anche molto gravi, alla staticità dei fabbricati. Danni a fronte dei quali si è registrata una sorta di scarico di responsabilità da parte dei soggetti coinvolti e quindi un'oggettiva difficoltà, per gli interessati, ad ottenere un ragionevole ristoro dei danni patiti.

L'esame di queste pratiche ha evidenziato inoltre l'inadeguatezza dell'attuale sistema sanzionatorio – incentrato su misure pecuniarie amministrative di scarsa entità - non in grado di garantire un reale rispetto delle norme a tutela della salute e dell'ambiente.

3.7 Commissari ad acta

3.7.1 Ancora sulla legge regionale di abolizione del Co.Re.Co.

Lo scorso anno si riferiva delle problematiche insorte a seguito della soppressione, ad opera della L.R.T. n. 2/02, del Comitato regionale di Controllo e del trasferimento dei residui poteri in materia di finanza locale al Difensore civico regionale. Lo scopo era evidentemente quello di adeguare la legislazione regionale al nuovo assetto costituzionale e nello stesso tempo evitare le conseguenze che sarebbero potute derivare dalla gestione di un vuoto legislativo nella delicata materia della finanza locale.

È oggi possibile tracciare un quadro sufficientemente chiaro del nuovo riparto di competenze, anche alla luce della soluzione del contenzioso sollevato dal Governo dinanzi alla Corte Costituzionale in ordine alle previsioni della citata legge regionale.

È utile riassumere brevemente la vicenda ricordando come il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, 4 e 5 (commi 1, 3, 4, 5) della legge regionale per contrasto con gli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma lettera p), 119, secondo comma e 120, secondo comma, della Costituzione. Tale ultima norma, in particolare, attribuisce al Governo il potere di sostituirsi agli organi delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e riserva alla legge la determinazione delle procedure per garantire che il potere sia esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione.

Ad avviso del Governo, il richiamo alla legge avrebbe dovuto interpretarsi nel senso di una riserva alla legislazione statale per la disciplina delle procedure sostitutive, con esclusione dunque di un analogo potere normativo regionale. La questione di legittimità costituzionale, pertanto, aveva ad oggetto il trasferimento delle funzioni al Difensore civico regionale piuttosto che l'abolizione dei controlli di legittimità e del Comitato regionale di Controllo. La disposizione di cui all'art. 3 della L.R. n. 2/02 è apparsa al Governo illegittima in quanto innovativa rispetto all'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000.

Nel ricorso è stata sostenuta l'opportunità che a seguito della soppressione del Comitato regionale di Controllo fosse la legge statale a dettare delle regole uniformi per l'intero territorio regionale piuttosto che lasciare la materia ad una molteplicità di leggi regionali. Questo significato aveva l'emanazione del D.L. 22 febbraio 2002, n. 13 (convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2002, n. 75) adottato per regolare l'esercizio dei poteri

sostitutivi, ora attribuiti ai Prefetti, per la mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge (la disposizione, in realtà faceva riferimento al solo esercizio finanziario 2002, ed è stato quindi necessario un nuovo intervento legislativo per la regolazione degli adempimenti per il 2003).

La questione, che avrebbe potuto offrire interessanti spunti di riflessione in ordine al nuovo assetto di competenze determinati dalla modifica del Titolo V della Costituzione, ha in realtà trovato una soluzione di carattere procedurale (ordinanza n. 15/2003) in quanto, prima dell'udienza di discussione la Regione Toscana ha provveduto a modificare le norme oggetto dell'impugnazione ponendo in tal modo fine alla materia del contendere.

La legge regionale, in realtà e come fatto presente nella memoria difensiva prodotta alla Corte Costituzionale dalla Regione Toscana, non attribuiva nuovi poteri al Difensore civico, ma si limitava a confermare quelli già previsti nelle leggi regionali nonché richiamare, in via meramente attuativa, quelli già attribuiti dalle leggi dello Stato ed in particolare all'art. 136 al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa.

La Regione sosteneva che il riparto della funzione sostitutiva dovesse seguire le logiche di cui all'art. 117, attribuendo all'ente regionale il potere sostitutivo nelle materie di competenza concorrente o residuale, con la sola esclusione della determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Non pertinente appariva altresì il richiamo all'art. 120 essendo quest'ultimo riferito alle ipotesi di "*mancato rispetto di norme e trattati internazionali, della normativa comunitaria o di pericolo grave per l'incolumità pubblica, o quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*".

L'art. 120 prevede un potere generale a garanzia dell'unità dell'ordinamento, ma non assorbe ogni forma di controllo sostitutivo, soprattutto se correlato alla sanzione di comportamenti inerti relativamente all'esercizio di funzioni specifiche e determinate, previste come obbligatorie dalla legge.

3.7.2 Prospettive del controllo sostitutivo

Con legge 5 giugno 2003, n. 131 sono state dettate le "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Si tratta di un testo normativo che incide in modo deciso sull'assetto delle competenze relative all'esercizio dei poteri sostitutivi, soprattutto in materia di finanza locale.

Prima di verificare quale potrà essere il ruolo del Difensore civico alla luce di queste norme di recente emanazione, è utile tracciare un quadro delle competenze così come desumibili dal contesto istituzionale successivo alla riforma costituzionale ed alla L.R.T. n. 2/2002. Ciò consente di definire l'ambito entro il quale ha trovato collocazione l'intervento del Difensore civico nel corso dell'anno 2002.

In primo luogo è opportuno ribadire che la modifica del titolo V della Costituzione non ha cancellato la disposizione di cui all'art. 136 del D.Lgs. n. 267/00 e che pertanto al Difensore civico rimane il potere di intervenire, in via sostitutiva, per far fronte all'omissione di atti obbligatori per legge da parte degli enti locali. È un potere generale la cui applicazione viene in aiuto, in via interpretativa, per la soluzione di tutti i casi nei quali non sono previste specifiche forme di intervento da parte di altri organi od enti.

Modifiche non vi sono state neppure per quanto concerne gli art. 7 e 8 della L.R.T. n. 52/99 relativa al caso specifico di ritardi ed omissioni commesse a livello locale in riferimento alle procedure di autorizzazione e concessione edilizia.

Elementi di maggiore incertezza emergono invece in materia di finanza locale sia perché si tratta di un contesto particolarmente sensibile per le autonomie, sia perché è stata oggetto di puntuale intervento da parte del Governo.

In tale materia, il quadro delle possibili omissioni si può ricondurre ai seguenti adempimenti:

a) adozione del bilancio di previsione
b) adozione del conto consuntivo
c) deliberazione per la salvaguardia degli equilibri di bilancio
d) deliberazione dello stato di dissesto

Per ognuno di essi è necessario definire la competenza all'esercizio del potere sostitutivo, e per far ciò è utile partire dalle previsioni del D.L. n. 13/2002 (convertito, con modificazioni, in legge n. 75/2002), che seppure riferito al solo esercizio finanziario 2002, ha introdotto un principio di organizzazione, successivamente recepito nella legge in commento.

Il decreto legge riconosce un ruolo determinante agli Statuti degli enti locali, sede nella quale ciascun Comune, Provincia e Comunità montana dovrà scegliere le forme di controllo per la sanzione dei propri inadempimenti. Soluzione decisamente discutibile se solo si considera che ogni ente sarà libero di affidare ad un soggetto di propria scelta – senza nessun tipo di limite – il compito di intervenire per sanzionare le sue stesse omissioni.

In attesa che ciò avvenga, ed in attuazione della L. n. 75/2002, il controllo sostitutivo per adempimenti di straordinaria rilevanza

per l'economia dell'ente locale quale quello relativo all'approvazione del bilancio di previsione, continuerà ad essere affidato ai Prefetti o, peggio, a nessuno. Non si ritiene, quanto meno nella realtà della Regione Toscana, di poter dar credito alla tesi da qualcuno sostenuta di una reviviscenza del potere sostitutivo del Difensore civico regionale anche per i casi di mancata approvazione del bilancio in caso di non reiterazione delle previsioni del decreto legge (si ribadisce che, forse per errore, la legge n. 75/2002 contiene disposizioni relative al solo esercizio finanziario 2002). E ciò in virtù del fatto che la Toscana aveva espressamente scelto di percorrere questa strada e che è stata formalmente contrastata dall'iniziativa del Governo attraverso la proposizione di un ricorso per conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte Costituzionale.

Pertanto, il quadro degli interventi sostitutivi in materia di finanza locale prevede - prima dell'applicazione della L. n. 131/2003 e della modifica degli statuti - la competenza del Prefetto per i casi di mancata tempestiva approvazione del bilancio e dei provvedimenti di riequilibrio dello stesso ai sensi dell'art. 193 TU.EE.LL. (come chiarito nella circolare del Ministero dell'Interno n. 9/2002 – URAEL del 15 ottobre 2002), con attribuzione al Difensore civico regionale dei controlli sostitutivi relativi alle fattispecie non altrimenti classificate, quali in particolare l'approvazione del rendiconto e la deliberazione di dissesto finanziario ai sensi degli artt. 246 e 247 TU.EE.LL.

Questo è quanto era possibile desumere dall'interpretazione del contesto normativo precedente all'entrata in vigore della legge n. 131/03 che, in armonia con un disegno già tracciato nella decretazione d'urgenza cui si faceva sopra riferimento, attribuisce in via definitiva agli enti locali, nell'esercizio della loro autonomia statutaria e nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, il compito di determinare le forme di controllo, anche sostitutivo, nei casi di omissione di atti obbligatori per legge.

Un'importante elemento di valutazione è costituito dal richiamo (art. 2 della legge) alle norme del T.U. che prevedono l'esercizio dei poteri sostitutivi, con specifico riferimento alla mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio nonché all'omissione della deliberazione di dissesto.

Sembrerebbe compiuto un ulteriore passo che sottrae al Difensore civico regionale anche la verifica dell'approvazione della deliberazione di dissesto, residuando pertanto il mero controllo sull'adozione del conto consuntivo, stranamente "dimenticato" dal legislatore sin dall'adozione del Testo Unico delle leggi sugli enti locali. In quel caso questo tipo di verifica non venne attribuita al Co.Re.Co., rimanendo quindi soggetto – per esclusione – al controllo sostitutivo del Difensore civico regionale in forza del

principio generale di cui all'art. 136 dello stesso Testo Unico. Il nuovo assetto delle competenze sembra ripercorrere la medesima strada, sostanzialmente ripristinando l'ordine delle competenze delineate con la cd. Bassanini bis e successivamente confuse a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

Appare peraltro ragionevole supporre che, ferma restando la volontà di attribuire agli enti locali il potere di determinare le forme e le modalità del controllo sui loro stessi atti, fino a che in tal senso non si sarà provveduto attraverso la revisione delle norme statutarie, l'esercizio del potere sostitutivo resti affidato in parte al Difensore civico ed in parte al Prefetto.

Conclusioni definitive sul sistema che viene introdotto potranno essere tracciate solo dopo aver preso visione dei risultati delle prime concrete esperienze, ma certo la sensazione è che il desiderio degli enti locali di rivendicare un'autonomia più forte e di affrancarsi da verifiche esterne, rischia di rendere sostanzialmente inutile o, peggio ancora, inapplicabile la norma con la conseguenza di non avere alcuna certezza in ordine all'adozione di atti di sostanziale importanza per la vita degli stessi enti.

Per tutte le altre forme di controllo sostitutivo per adempimenti diversi da quelli previsti in materia di finanza locale, rimane invece invariato il potere del Difensore civico, ai sensi della norma generale di cui all'art. 136 TU.EE.LL.

3.7.3 I rapporti con la Corte dei Conti e con il T.A.R.

Sono stati presi contatti con la Procura regionale della Corte dei Conti per definire le modalità di raccordo e di comunicazione dei casi potenzialmente sintomatici di comportamenti valutabili ai fini della responsabilità patrimoniale e contabile degli amministratori e dei funzionari degli enti.

Fermo restando il generale dovere di segnalazione per tutte le fattispecie nelle quali è ravvisabile un ipotetico danno erariale, è stato deciso di dar luogo d'ufficio, per i procedimenti che si concludono con la nomina di un commissario ad acta, alla trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei Conti.

Il comportamento omissivo che determina l'adozione del provvedimento, in effetti, finisce in modo quasi automatico per produrre effetti negativi sul bilancio dell'ente locale, sul quale gravano gli oneri per l'attività del commissario. Oneri che, posta l'inderogabilità dell'adempimento omesso, si sarebbero potuti facilmente evitare attraverso un regolare e tempestivo esercizio delle funzioni amministrative.

La prospettiva che alla nomina del commissario faccia immediatamente ed inevitabilmente seguito l'invio degli atti alla Procura regionale della Corte dei Conti, rappresenta inoltre un

forte motivo di riflessione per gli amministratori e per i funzionari degli enti locali e consente, nella maggioranza dei casi, di evitare di porre in essere la procedura potendo contare sullo spontaneo, ancorché tardivo, adempimento da parte del titolare della potestà amministrativa.

Si segnala infine una procedura attivata dal T.A.R. Toscana che potrebbe avere sviluppo nei prossimi anni. Il tribunale, con sentenza, ha individuato nel Difensore civico il soggetto competente all'avvio dell'eventuale giudizio di ottemperanza. In altri termini il Difensore civico è stato incaricato di scegliere, senza ulteriori indicazioni, il soggetto cui affidare l'incarico di commissario ad acta per l'esecuzione di quanto deciso nella sentenza del giudice amministrativo. La procedura non ha avuto poi seguito in quanto l'ente locale ha spontaneamente provveduto all'esecuzione della sentenza, ma la vicenda ha comunque consentito un momento di confronto con il T.A.R. soprattutto in riferimento alla necessità di definire quale ruolo il Difensore civico avrebbe dovuto avere nella procedura in oggetto.

È stato fatto presente infatti che, in base alle indicazioni contenute nella sentenza, l'Ufficio avrebbe dovuto limitarsi a segnalare al T.A.R. il nominativo del commissario, restando quindi di competenza del giudice amministrativo ogni valutazione di merito sull'esistenza dei presupposti per dare avvio alla procedura sostitutiva, sulla definizione dei compiti del commissario nonché sulla verifica del corretto svolgimento dell'incarico affidato.

3.7.4 Statistiche

Seguendo lo schema di classificazione già utilizzato negli anni passati, le richieste di intervento sostitutivo sono state distinte a seconda della materia oggetto dell'istanza, ossia in riferimento a generiche omissioni di atti obbligatori per legge (ai sensi dell'art. 136 TU.EE.LL.), alle concessioni ed autorizzazioni edilizie (L.R.T. n. 52/99), o infine ai provvedimenti in materia di finanza locale (L.R.T. n. 2/02). Nelle tabelle che seguono viene posto in evidenza, per ognuno dei procedimenti attivati, l'oggetto dell'istanza, il tempo di istruttoria impiegato e l'eventuale nomina del commissario ad acta. Proprio quest'ultimo dato fornisce un supporto interessante in quanto conferma una linea di tendenza consolidatasi negli anni: nella grande maggioranza dei casi è stato possibile ottenere l'adozione del provvedimento omesso senza necessità di dar vita all'intervento sostitutivo, a conferma del ruolo di mediazione e di conciliazione del Difensore civico.

Nel 2002 sono state aperte un totale di 38 pratiche aventi ad oggetto la richiesta di intervento sostitutivo, e solo in due casi si è reso inevitabile procedere alla nomina del commissario ad acta. Di

queste due problematiche, oltre che di un ulteriore provvedimento di nomina intervenuto nei primi mesi del 2003, si darà conto nelle pagine che seguono.

D.Lgs. 267/00				
Nr.	**Oggetto**	**Nomina**	**Durata**	**Comune**
1	Nomina Segretario	SI	< 60 giorni	Cantagallo
2	Telefonia cellulare	NO	> 60 giorni	San Gimignano
3	Canone Fognatura	NO	> 60 giorni	Consorzio Bonifica
4	Esecuzione ordinanza	NO	< 60 giorni	Capraia e Limite
5	Pagamento onorario	NO	< 60 giorni	Capannori
6	Esecuzione ordinanza	NO	< 60 giorni	Livorno
7	Lavori scuola	NO	< 60 giorni	Isola del Giglio
8	Canone Fognatura	NO	> 60 giorni	Consorzio bonifica
9	Adozione ordinanza	NO	> 60 giorni	Sesto fiorentino
10	Revisione Statuto	NO	< 60 giorni	Isola del Giglio
11	Pagamento esproprio	SI	< 60 giorni	C. M. Elba
12	Esecuzione sentenza	NO	< 60 giorni	Porto Azzurro
13	Nomina Presidente	NO	< 60 giorni	Camaiore
14	Canone Fognatura	NO	< 60 giorni	Consorzio Bonifica
15	Canone Fognatura	NO	< 60 giorni	Consorzio Bonifica
16	Canone Fognatura	NO	< 60 giorni	Consorzio Bonifica
17	Nomina segretario	NO	< 60 giorni	Pian di Scò
18	Recupero somme	NO	< 60 giorni	Calcinaia
19	Adeguamento al P.R.A.E.	SI	> 60 giorni	Talla
20	Esecuzione ordinanza	NO	< 60 giorni	Portoferraio
21	Esecuzione sentenza	NO	< 60 giorni	Massa

L.R.T. n. 52/99					
Nr	**Oggetto**	**Esito**	**Nomina**	**Durata**	**Comune**
1	Concessione	rinuncia	NO	< 60 giorni	Signa
2	Concessione	diniego	NO	> 60 giorni	Impruneta
3	Concessione	sospesa	NO	< 60 giorni	Monte Argentario
4	Concessione	ricorso	NO	< 60 giorni	Piazza al Serchio
5	Concessione	rilascio	NO	< 60 giorni	Isola del Giglio
6	Concessione	rilascio	NO	< 60 giorni	Siena
7	Concessione	rilascio	NO	< 60 giorni	Castiglione Pescaia
8	Concessione	diniego	NO	< 60 giorni	Pescia
9	Concessione	diniego	NO	< 60 giorni	Isola del giglio

I dati che emergono dall'analisi statistica dimostrano come, rispetto al 2001 sono rimaste pressoché invariate le richieste di attivazione della procedura sostitutiva ai sensi del TU.EE.LL, mentre hanno subito un deciso calo (9 pratiche del 2002 rispetto alle 22 del 2001) le istanze di nomina di un commissario ad acta per far fronte ad omissioni e ritardi in materia di concessioni e di autorizzazioni edilizie. Ed è questo un fenomeno sul quale riflettere sia perché in controtendenza rispetto allo sviluppo dei primi anni, sia perché solo in parte può essere spiegato con una maggiore copertura territoriale della rete di difesa civica e quindi con il trasferimento ad altri uffici della relativa competenza in materia. È probabile, anche se non esistono dati obiettivi per poterlo confermare, che si sia progressivamente creata una resistenza da

parte dei professionisti a determinare motivi di attrito con le amministrazioni comunali. Non sono mancate le occasioni nelle quali si è riferito della provenienza delle istanze soprattutto dal mondo professionale, e questo dato risulta confermato anche dalle statistiche più recenti. Una diversa lettura del fenomeno appena descritto potrebbe essere riferita ad un generale miglioramento della capacità di risposta, in tempi brevi, degli enti in ordine alle domande di concessione ed autorizzazione edilizia. Si tratta però di conclusione che sembra contraddetta dai dati relativi ai primi mesi del 2003, che evidenziano una nuova crescita delle richieste di intervento.

Finanza locale				
Nr.	**Oggetto**	**Nomina**	**Durata**	**Comune**
1	Bilancio previsione	NO	< 60 giorni	tutti
2	Diritto di accesso	NO	< 60 giorni	Isola del Giglio
3	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	tutti
4	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	Civitella in Val di Chiana
5	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	Lucca
6	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	Monterotondo Marittimo
7	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	C. M. Area Lucchese
8	Equilibri bilancio	NO	< 60 giorni	tutti

In tema di finanza locale sono stati attivati otto procedimenti, dei quali tre d'ufficio, connessi alla verifica sistematica degli adempimenti relativi all'approvazione del bilancio di previsione, del conto consuntivo e della deliberazione sugli equilibri di bilancio. Si tratta di accertamenti che vengono compiuti ad una data determinata e per i quali è dunque agevole procedere ad una verifica di ufficio.

Negli altri casi l'intervento del Difensore civico è stato sollecitato da specifiche segnalazioni, per lo più inoltrate dai consiglieri comunali, in merito ad irregolarità o ritardi nelle procedure di adozione degli atti suddetti.

Per quanto concerne infine la provenienza delle richieste, suddivisa per ente, i dati del 2002 appaiono fortemente destrutturati salvo confermare l'ormai consueta prevalenza di istanze nei confronti del Comune di Isola del Giglio.

Un'ultima considerazione sul tempo medio di istruttoria delle pratiche in oggetto. Come è possibile dedurre dalla tabella riportata qui sotto, nell'84% dei casi le procedure sono state concluse, con l'adozione del provvedimento definitivo, entro il termine di 60 giorni dall'attivazione della procedura sostitutiva. Il calcolo del tempo di istruttoria è stato effettuato in riferimento all'intervallo di tempo intercorrente tra l'effettivo inizio della procedura sostitutiva (diffida all'amministrazione interessata) e la data di adozione del provvedimento omesso. Non sono invece considerati i tempi necessari per la valutazione del fatto, né quelli

relativi agli adempimenti successivi alla definizione della procedura.

Nel restante 15% dei casi l'istruttoria ha avuto una durata maggiore, ma è opportuno precisare che tale elemento non può essere assunto alla base di valutazioni di efficienza e tempestività dell'azione del Difensore civico in quanto una procedura più lunga è talvolta condizione necessaria per lo sviluppo dell'azione di mediazione e di conciliazione svolta dall'Ufficio. In effetti, pur nel rispetto delle esigenze di determinatezza e celerità che impongono alle amministrazioni tempi brevi di definizione delle procedure, è utile rilevare che esistono situazioni nelle quali un esercizio automatico, e perciò tempestivo, delle funzioni sostitutive realizza solo formalmente le aspettative dell'interessato, comportando spesso l'adozione di un provvedimento di diniego o, comunque, le spese per la retribuzione dell'attività svolta dal commissario.

Tempo di istruttoria		
	Nr	%
< 60 giorni	32	84,21
> 60 giorni	6	15,79
Totale	38	100,00

3.7.5 Uno sguardo alla casistica

Come già riferito, nel corso del 2002 sono stati nominati due commissari ad acta, rispettivamente per la nomina di un segretario comunale e per la definizione di una procedura di esproprio. Di seguito sarà dato conto di entrambe le questioni, con specifico riferimento agli elementi che hanno reso necessario l'intervento sostitutivo del Difensore civico. In entrambi i casi, anche se per motivi differenti, la conclusione si è resa inevitabile a causa dell'irremovibilità dell'amministrazione locale a dar seguito alle sollecitazioni dell'Ufficio del Difensore civico.

Si riferisce inoltre di un'altra nomina, avvenuta nel 2003 per una pratica formalmente avviata nell'anno precedente, relativa alle procedure di adeguamento dello strumento urbanistico comunale rispetto alle previsioni del Piano regionale delle attività estrattive adottato dalla Consiglio regionale della Toscana.

La nomina del segretario comunale

A seguito di richiesta dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, è stato nominato un commissario ad acta per far fronte all'inerzia di un comune che non aveva provveduto, nonostante i ripetuti solleciti, all'adempimento dovuto.

Il contenzioso, di cui è già stato dato un sommario resoconto nella relazione dello scorso anno, ha visto protagonisti il Comune da una parte e l'Agenzia dall'altra. L'amministrazione locale si è opposta sin dal principio alla nomina del nuovo segretario nella prospettiva di provvedere solo nell'ambito di un'associazione di servizi con altri Comuni limitrofi.

Il ricorso a forme consorziate di gestione del servizio avrebbe senza dubbio consentito una migliore distribuzione dei costi tra enti che, per la modesta dimensione demografica e territoriale, non avevano necessità della copertura della sede di Segretario a tempo pieno. In questo senso l'ente interpellato aveva dichiarato la propria disponibilità a sottoscrivere un accordo con altri Comuni vicini e tale prospettiva era stata ritenuta anche dal Difensore civico idonea a conseguire lo scopo voluto dalla legge realizzando nel contempo un importante economia in riferimento ai bilanci dei singoli enti interessati.

Ciò che ha reso necessario procedere alla nomina del commissario ad acta è stata l'assoluta indeterminatezza dei tempi, non soltanto decisamente lunghi, ma di controversa definizione. In altri termini si ipotizzava la possibilità di raggiungere un accordo con gli altri Comuni per la gestione associata del servizio ma non si fornivano garanzie – se non appunto a lunghissima scadenza – sui tempi di adozione dei relativi provvedimenti. E la sede di segretario risultava ormai vacante da oltre un anno, ricoperta in via provvisoria ed a tempo determinato da altro funzionario iscritto all'Albo.

Il commissario ha concluso il suo mandato nominando – faticosamente e dopo l'indizione di due successive procedure di gara per la copertura del posto – il Segretario comunale per la nuova sede.

Si deve dare altresì conto del fatto che il Comune ha impugnato sia il decreto di nomina che il provvedimento del commissario e che il T.A.R. Toscana ha annullato gli stessi con ciò vanificando i risultati dell'intervento sostitutivo. Tutto ciò mentre l'Agenzia segnalava al Difensore civico che, per motivi non meglio definiti, il soggetto nominato non aveva mai assunto l'incarico affidatogli.

Il T.A.R. Toscana, dopo aver affermato il principio di diritto della competenza del Difensore civico regionale ad intervenire in via sostitutiva per far fronte alle ipotesi di mancata nomina del Segretario comunale da parte delle amministrazioni locali, ha ugualmente annullato il provvedimento non ravvisando nella fattispecie concreta il comportamento omissivo da parte del Comune.

Il T.A.R. ha preliminarmente respinto la tesi, sostenuta dal Comune, che la nomina del segretario comunale potesse configurarsi quale atto discrezionale da parte dell'ente. Il rapporto fiduciario tra il Sindaco ed il Segretario – chiarisce il T.A.R. in

conformità di quanto ritenuto dal Difensore civico – gioca un ruolo esclusivamente sulla scelta del soggetto nominato, ma non anche sulla possibilità di non ricoprire la sede con un funzionario iscritto all'Albo.

Interessanti risultano anche le considerazioni espresse in ordine alla perentorietà del termine in quanto viene chiarito che il fatto che in caso di vacanza del posto non sia espressamente prevista l'attivazione del potere sostitutivo non ne pregiudica tuttavia l'esercizio. Si legge nella sentenza del T.A.R. che "*...nel caso di vacanza di sede, all'infruttuoso scadere del termine l'ente non perde il potere, donde la natura ordinatoria del termine stesso la quale non esclude, però l'obbligatorietà degli adempimenti connessi al suo decorso sino alla nomina del commissario... In breve, la mancanza di un effetto diretto connesso alla scadenza del termine opera solo sulla natura del termine stesso e non sulla vincolatività dell'attività richiesta*".

Ciò premesso, il T.A.R. ha ritenuto di accogliere il ricorso del Comune non ravvisando nella fattispecie concreta un effettivo inadempimento da parte dell'ente locale. L'incarico a tempo parziale affidato ad un funzionario iscritto all'Albo è stato dunque ritenuto sufficiente ad escludere comportamenti omissivi da parte del Comune.

In questi giorni l'Ufficio sta valutando, con il supporto dell'Avvocatura regionale, la possibilità di impugnare la sentenza, nella consapevolezza che il T.A.R. ha comunque affermato, in via di principio, l'inderogabilità della norma che prevede la copertura della sede di Segretario comunale nonché la competenza del Difensore civico regionale per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Procedura di esproprio

Nel 1994, nel corso dell'esecuzione dei lavori di realizzazione del sistema di distribuzione idrica di un Comune isolano, viene avviata una procedura di esproprio di un terreno di proprietà privata e stipulato tra le parti un accordo di cessione amichevole in cambio dell'obbligo, a carico dell'ente espropriante, della realizzazione di una strada e della costituzione di una servitù perpetua di passo carrabile a favore della proprietà.

Il contenzioso è nato in quanto la procedura, dopo quasi dieci anni, non era stata ancora definita con il riconoscimento degli accordi intervenuti tra le parti. Solo in un secondo momento, in effetti, l'amministrazione si era accorta di aver sottoscritto il verbale di cessione amichevole senza prima aver accertato la disponibilità del bene sul quale avrebbe dovuto concedere la servitù di passo carrabile, ed in seguito a ciò si era rifiutata di dar corso agli accordi intervenuti con il proprietario del terreno.

Il Difensore civico ha cercato di trovare una conciliazione tra le parti, anche attraverso l'organizzazione di un incontro con i legali delle stesse, incontro in occasione del quale erano anche state raggiunte delle intese, successivamente disattese dalla parte pubblica.

Ciò ha reso necessario, stante l'assoluta inerzia e la totale mancanza di collaborazione dell'ente locale – che neppure una volta ha risposto per iscritto alle numerose sollecitazioni dell'Ufficio, né ha mai formalmente contestato la legittimità della pretesa del privato – procedere alla nomina di un commissario ad acta per porre in essere l'adempimento omesso.

Il commissario nominato ha concluso il mandato riconoscendo al proprietario del terreno, in cambio della rinuncia a qualsiasi azione o pretesa derivante dal verbale di cessione amichevole in precedenza sottoscritto, un equivalente in denaro a carico dell'ente espropriante, comprensivo di ogni corrispettivo, indennità, onere e spesa.

Si deve a tal fine dar conto del fatto che, nonostante il decreto impegnasse l'amministrazione locale a procedere al pagamento della somma individuata entro il termine perentorio di sei mesi, ancora una volta l'ente ha rispettato gli accordi presi solo a seguito di un nuovo intervento del Difensore civico che ha consentito la liquidazione di tutte le somme dovute.

Cave

La vicenda ha inizio con una richiesta di intervento sostitutivo inoltrata, ai sensi dell'art. 20 delle norme tecniche di attuazione del Piano regionale delle Attività Estrattive, alla Regione Toscana prima ed al Difensore civico poi, dal proprietario di una vecchia cava. L'omissione cui si chiedeva di porre rimedio era relativa alla mancata adozione, da parte del Comune, della variante allo strumento urbanistico locale per adeguarlo alle previsioni del P.R.A.E. e per la classificazione del territorio in oggetto quale zona estrattiva.

Dopo aver accertato la propria competenza in materia, il Difensore civico ha incontrato i rappresentanti dell'amministrazione comunale per verificare le ragioni del ritardo e per valutare i provvedimenti da assumere.

In effetti, pur in presenza dei presupposti previsti dalla legge per l'attivazione dell'intervento sostitutivo, si è ritenuto opportuno concedere al Comune un congruo periodo di tempo per provvedere autonomamente all'adozione degli atti omessi, sia in considerazione della valenza non solo tecnica ma anche politica degli stessi sia, soprattutto, alla luce di una serie di elementi che facevano supporre che il Comune avrebbe ottenuto dalla Giunta regionale lo stralcio dal P.R.A.E. dell'area in questione.

In corso di istruttoria erano in effetti emersi nuovi elementi di valutazione (o quanto meno, elementi non sufficientemente approfonditi in prima istanza), quali in particolare la presenza nel centro dell'area individuata per lo svolgimento delle attività di cava di una sorgente e quindi della necessità di tener conto dei vincoli di natura ambientale che da ciò derivano ai sensi di quanto previsto dall'art. 21 del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152.

A ciò si aggiunga che, sempre in corso di istruttoria, al Difensore civico si era rivolto anche un comitato di cittadini contrari all'attivazione della cava e che i segnali che provenivano dalla Giunta regionale facevano ritenere probabile ed imminente lo stralcio dell'area in questione.

Tutto ciò ha consigliato di ritardare la nomina del commissario ad acta in attesa di verificare quale esito potesse avere la richiesta di riesame inoltrata dal Comune alla Regione. Tale soluzione è apparsa necessaria nel rispetto delle aspettative della ditta interessata all'attività di cava da una parte, delle richieste dei cittadini residenti nel Comune e della volontà politica dell'amministrazione dall'altra.

Il Difensore civico regionale ha pertanto chiesto alle competenti strutture regionali indicazioni in ordine all'opportunità di sospendere l'azione sostitutiva in attesa della definizione delle procedure di riesame ed al fine di evitare l'adozione di atti amministrativi in potenziale conflitto che avrebbero potuto generare legittime aspettative in capo ai soggetti interessati alla coltivazione della cava.

L'impossibilità di definire la questione in tempi brevi ha reso infine necessario procedere alla nomina del commissario ad acta per l'approvazione della variante allo strumento urbanistico. Al Comune è stato fatto presente che, pur riconoscendo valide le motivazioni dell'amministrazione locale, non era ulteriormente possibile rinviare l'adempimento omesso in ragione della necessità di tutelare anche le aspettative dell'impresa di escavazione.

È stato fatto presente che i dubbi sollevati sulla idoneità del sito in questione per l'esercizio dell'attività estrattiva potranno essere risolti nelle sedi opportune anche in corso di attività commissariale ovvero, qualora nuove determinazioni fossero sopravvenute dopo la chiusura del mandato, attraverso l'adozione di una nuova variante allo strumento urbanistico.

In questo senso, l'adempimento dell'atto previsto dalla legge come obbligatorio non produce un danno per alcuna delle parti ed anzi sembra poter garantire il rispetto delle norme di legge di regolazione della materia. Le verifiche avviate dal Comune, necessarie per chiarire la compatibilità ambientale dell'attività di cava, potranno inoltre consentire al commissario nominato una più completa valutazione dei fatti oggetto dell'istruttoria.

Ad ulteriore conferma dell'attenzione prestata dall'Ufficio ad un equo bilanciamento degli interessi, si da conto del fatto che il Difensore civico ha posto in essere una serie di approfondimenti per avere la certezza sulla propria competenza a porre in essere l'intervento sostitutivo richiesto.

È stato pertanto possibile ricostruire il quadro normativo secondo lo schema che segue. Posto che non vi sono dubbi in ordine all'obbligatorietà del precetto che impone agli enti locali di adeguare i propri strumenti urbanistici alle previsioni del P.R.A.E. si trattava di verificare quale fosse il soggetto competente a nominare il commissario ad acta.

Il dubbio si era posto in ragione del fatto che il fondamento del potere sostitutivo si rinveniva nel quinto comma dell'art. 2 della L.R.T. n. 36/80, *medio tempore* abrogata ad opera della L.R.T. n. 78/98 (Testo Unico in materia di cave) ove sono previste disposizioni diverse per l'esercizio del potere in esame.

La citata disposizione è stata però recepita nel Piano regionale delle attività estrattive approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 200 del 7 marzo 1995 e per questo deve considerarsi ancora vigente. Il testo unico individua un diverso assetto delle competenze, ma dispone altresì che, in via transitoria e fino all'entrata in vigore del P.A.E.R.P. ("piano delle attività estrattive di recupero delle aree scavate e riutilizzo dei residui recuperabili della provincia", a sua volta successivo all'adozione del P.R.A.E.R. "piano regionale della attività estrattive, di recupero delle aree scavata e di riutilizzo dei residui recuperabili"), il P.R.A.E. continua a mantenere validità.

In altri termini, l'entrata in vigore del Testo Unico in materia di cave, pur comportando l'abrogazione della L.R.T. n. 36/80, non ha prodotto l'effetto di caducare le previsioni del P.R.A.E. già approvato, ma al contrario ne ha confermato la validità sino all'entrata in vigore del P.A.E.R.P. In particolare ciò è previsto dall'art. 38 del T.U. e confermato dal successivo art. 39, ove si dispone che "*fino all'entrata in vigore del P.A.E.R.P. le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva sono rilasciate in conformità con i contenuti del Piano regionale delle attività estrattive, così come recepiti dallo strumento urbanistico comunale in adeguamento al piano stesso*".

Pertanto, quando entrerà a regime il nuovo sistema lo strumento urbanistico comunale dovrà essere adeguato solo al PRAER e la competenza per l'intervento sostitutivo in caso di omissione sarà della Provincia.

In regime transitorio, posta l'inderogabilità della disposizione che fa obbligo al Comune di adeguare lo strumento urbanistico alle previsioni del P.R.A.E. entro 3 mesi dall'aggiornamento dello stesso, la competenza ad intervenire in via sostitutiva deve

considerarsi attribuita al Difensore civico regionale ai sensi di quanto previsto dall'art. 136 TU.EE.LL.

Il decorso del termine unitamente alla mancata adozione degli atti conseguenti determina una situazione di omissione sanzionata dalla legge con la nomina di un commissario ad acta, in quanto non è concessa all'amministrazione comunale discrezionalità valutativa in ordine alla possibilità di procedere o meno all'adeguamento richiesto, né tanto meno in ordine al termine entro il quale porre in essere l'atto.

Sulla base di questi presupposti l'Ufficio ha nominato il commissario, incaricandolo dell'approvazione della variante allo strumento urbanistico tenendo in particolare attenzione le possibili cause di interferenza della vena acquifera con la prevista apertura della cava, elemento oggetto della relazione geologica commissionata dal Comune ed all'esame della Giunta regionale.

3.8 Trasporti

3.8.1 Trasporti di linea

Nel settore del trasporto ferroviario, nonostante la situazione sia in lento miglioramento, si continuano a registrare sovraffollamento e ritardi. Uno dei problemi più denunciati è proprio quello della scarsa puntualità dei treni. Come spesso viene fatto notare nei reclami, un treno in ritardo penalizza fortemente l'attività di molti studenti e lavoratori, senza contare poi che le coincidenze saltate (anche se magari per ritardi di pochi minuti), dilatano a dismisura i tempi di viaggio. A titolo esemplificativo, ci è stato segnalato che sulla linea Firenze-Pistoia il treno in partenza da Firenze alle 17,40 quasi "regolarmente" accumula ritardi che vanno dai 15 ai 30 minuti. Sempre sulla stessa linea, per accennare all'altro annoso problema, quello del sovraffollamento ci è stato riferito che spesso il treno delle 7,32 proveniente da Pistoia viaggia con una o due carrozze chiuse, ufficialmente dichiarate guaste costringendo parte dei viaggiatori a restare in piedi. Le risposte di Trenitalia alle denunce di questi disservizi non sono state però rassicuranti e tali da far presumere che nel breve periodo si porrà rimedio ai problemi segnalati. Sono state poi lamentate le condizioni igieniche delle carrozze e delle sale d'attesa, vere e proprie ghiacciaie in inverno per la mancanza di riscaldamento, gli altoparlanti non funzionanti, in assenza dei quali è impossibile comunicare all'utenza ritardi e quant'altro, la carenza di personale preposto a informare su emergenze e ritardi. L'utenza più penalizzata è soprattutto quella dei treni a bassa percorrenza, privi di ogni confort, costituita in gran parte da pendolari che si recano alla sede di lavoro. Per un servizio essenziale quale è il trasporto ferroviario non è più concepibile l'inefficienza perenne, specie nel momento in cui si dice di voler fare del treno lo strumento più qualificato per snellire il traffico veicolare e contenere l'inquinamento. Occorre perciò concentrare sforzi maggiori sulla qualità del servizio, per assicurare finalmente agli utenti treni puliti, puntuali e non sovraffollati.

Per quanto riguarda invece il trasporto su gomma, abbiamo registrato lamentele per il servizio offerto sulla tratta Firenze-Colle Val d'Elsa. Tale località non è collegata al capoluogo con linea ferroviaria ed è dunque ancor più penalizzata dalla soppressione della corsa rapida delle 17,10, che ha provocato un allungamento dei tempi e del percorso. Nel caso in questione, la variazione ha comportato l'uscita dalla superstrada Firenze-Siena con ingresso a Poggibonsi, dove la corsa effettua poi alcune fermate.

Alcune società che operano nel settore del noleggio di bus granturismo, hanno rivolto all'Ufficio un'istanza nella quale contestano le nuove tariffe per il servizio dei bus turistici, approvate dalla Giunta comunale di Firenze con le deliberazioni n. 163 del 25/2/2002 e n. 2213 del 28/2/2002 ed in vigore nel periodo 1/3/2002 – 28/2/2003. Le nuove tariffe sono state adottate nell'ambito del Piano per la circolazione dei bus turistici, che rappresenta una specificazione del Piano urbano del traffico e che disciplina i divieti di circolazione per gli autobus turistici all'interno del territorio del Comune di Firenze, le aree di sosta e quelle destinate al check points per il rilascio dei permessi. Tra le deroghe al divieto di circolazione ora richiamate erano previste quelle a favore degli autobus NC con licenza rilasciata dai Comuni della Provincia di Firenze "che effettuano il servizio di raccolta di utenti in partenza da Firenze, previa presentazione di un valido documento che attesti l'avvenuta prenotazione con l'ente..." ed erano altresì contemplate ulteriori deroghe. Il prospetto delle nuove tariffe prevedeva: una tariffa giornaliera di 155 euro a bus; una tariffa giornaliera scontata di 85 euro per ogni giorno di permanenza dal secondo giorno in poi per coloro che hanno l'albergo prenotato nel territorio comunale; una tariffa agevolata di 60 euro giornaliera a bus per il noleggio da rimessa con conducente con licenza rilasciata dai Comuni della provincia di Firenze. Le società del settore che si sono rivolte all'Ufficio criticavano la situazione di forte disparità determinata dal fatto di aver ottenuto la licenza in un Comune della Provincia di Firenze piuttosto che in quello di un'altra Provincia. Questo comporta costi più alti e pertanto tariffe più elevate a discapito dei clienti. Le tariffe in questione erano poi state contestate dagli operatori turistici sotto il profilo dell'onere aggiuntivo che determinano sui contratti già stipulati. Il problema sollevato riguarda in effetti la legittimità di una disciplina che differenzia i costi del servizio a seconda del luogo in cui gli operatori hanno ottenuto la licenza, in violazione delle regole della concorrenza. Quest'Ufficio si è perciò attivato, in accoglimento delle predette considerazioni, richiedendo il ritiro dell'atto e l'introduzione di una disciplina uniforme sul territorio regionale. Gli uffici regionali dell'Assessorato alla Mobilità hanno interessato della questione i competenti Assessori del Comune di Firenze, senza tuttavia ottenere risposte in merito agli orientamenti dell'Amministrazione comunale per eventuali modifiche. Si auspica che il problema sia affrontato adeguatamente nel tavolo di lavoro sulla fiscalità regionale e locale anche alla luce della nuova formulazione del titolo Quinto della Costituzione, che attribuisce alle Regioni una specifica competenza legislativa (di natura concorrente) in materia di tributi locali.

Anche per quanto riguarda il trasporto urbano, cresce l'esigenza (la necessità) di un servizio migliore, a fronte di città paralizzate

dal traffico. Fino a quando non saranno disponibili sufficienti corsie preferenziali (che non devono ovviamente essere invase dalle auto parcheggiate) i tempi di percorrenza degli autobus saranno simili a quelli delle vetture e questo non incoraggia certo l'uso del mezzo pubblico. Sul tema delle sanzioni, Il Difensore civico è intervenuto per sollecitare la reintroduzione della norma, che prevedeva una sanzione ridotta nei confronti di chi, avendo dimenticato l'abbonamento ATAF a casa, lo avesse presentato il giorno successivo alla contestazione dell'infrazione. Su questo argomento si è levato un coro di proteste, unanimi nel ritenere ingiusta la deliberazione della Regione Toscana n. 245 del 19/12/2001. Secondo quanto disponeva l'art. 18 comma 3 della L.R. n. 33/83, abrogato da tale deliberazione, "gli utenti sprovvisti di titolo di viaggio che, entro i 5 giorni successivi all'accertamento, presentino ai competenti uffici aziendali l'abbonamento personale regolarmente validato in data antecedente a quella dell'accertamento, sono soggetti ad una sanzione amministrativa da £ 5.000 a £ 30.000, in luogo della sanzione di cui al precedente comma 2". Conseguenza della deliberazione predetta era che la dimenticanza o il momentaneo smarrimento dell'abbonamento in precedenza sottoscritto, comportava la medesima sanzione prevista dalla L.R. n. 42/98 art. 25 comma 3 per gli utenti volontariamente non in possesso di valido titolo di viaggio. Appariva indubbiamente iniquo l'avere in tal modo parificato il contravventore consapevole a chi è provvisoriamente sprovvisto di abbonamento, ma in grado successivamente di provarne la titolarità anteriore. Grazie anche all'intervento del Difensore civico è stata reintrodotta la norma abrogata.

Per quanto riguarda il caso, tutt'altro che infrequente, di omessa convalida del biglietto imputabile ad un guasto della macchina obliteratrice o a mancanza di inchiostro, la questione è stata posta all'attenzione dell'Assessore ai Trasporti. A maggior ragione in questo caso non sembra corretto addossare su una negligenza solo presunta dell'utente ciò che invece è imputabile a un disservizio dell'azienda di trasporto. Anche in tale ipotesi appare iniquo parificare sostanzialmente il contravventore consapevole a chi non convalida il titolo di viaggio per forza maggiore.

Il problema è all'attenzione dell'Assessore ai Trasporti.

3.8.2 Noleggio auto con conducente

Di rilevante interesse è la problematica relativa alla regolazione dell'attività di noleggio con conducente, con particolare riferimento all'accertamento delle ipotesi di abusivo svolgimento del servizio da parte di soggetti non abilitati, soprattutto se riferibili a enti

pubblici che utilizzano mezzi di proprietà per il trasporto di terze persone, ovvero che affidano il servizio stesso a soggetti terzi.

I numerosi interessi, non solo di natura economica, che gravitano intorno all'esercizio dell'attività di trasporto, hanno imposto un esame strutturato su più livelli per verificare il rispetto delle normative in riferimento a specifici settori della pubblica amministrazione. Non è stato al contrario affrontato il problema dello svolgimento abusivo dell'attività da parte dei privati trattandosi di contesto che esula dalle competenze istituzionali del Difensore civico.

La problematica nasce dal disagio sofferto dalle società che svolgono in forma professionale l'attività di noleggio con conducente, a fronte di fenomeni di abusivismo più o meno mascherati ovvero in conseguenza del mancato utilizzo, da parte delle pubbliche amministrazioni, del servizio offerto da queste Aziende preferendo in molti casi ricorrere a soluzioni interne o affidare l'incarico ad associazioni di volontariato. Si tratta dunque di verificare, caso per caso, il rispetto delle norme vigenti e la legittimità di eventuali provvedimenti in deroga. Oggetto di accertamento sono state alcune particolari fattispecie, tra le quali, ad esempio l'uso dei mezzi dell'amministrazione per trasporto di persone diverse dai dipendenti, l'utilizzo di autobus di linea per lo svolgimento del servizio fuori linea, anche al di fuori dei casi di eccezionalità previsti dal codice della strada, la fruizione gratuita da parte degli scolari del servizio di scuolabus qualora i veicoli utilizzati siano stati immatricolati ad uso proprio della pubblica amministrazione, il servizio di trasporto anziani, malati o disabili da parte delle associazioni di volontariato, o di cooperative cui è stato appaltato il servizio di assistenza o riabilitazione, qualora tale attività venga svolta dietro corrispettivo e non invece dietro mero rimborso delle spese a piè di lista.

Trattandosi di servizio pubblico, il noleggio con conducente è soggetto al rispetto di rigorose regole relative all'accertamento dell'idoneità dei veicoli e della preparazione dei conducenti (che devono conseguire il certificato di abilità professionale). Adempimenti questi che determinano costi a carico delle ditte che svolgono l'attività in forma professionale e che dunque rischiano di creare disparità di trattamento se non imposti anche agli altri soggetti che finiscono, di fatto, per svolgere un'attività concorrente sul mercato. Le ditte di noleggio con conducente, oltre ad essere private di una rilevante quota di mercato dall'affidamento del servizio a soggetti non espressamente autorizzati, subiscono un danno, economico e d'immagine, in quanto si tratta di una forma di concorrenza non soggetta agli adempimenti ed ai controlli previsti per le ditte che svolgono l'attività in forma professionale.

Sono stati, ad esempio, segnalati casi in cui veicoli immatricolati ad "uso proprio" vengono in realtà utilizzati per trasporto di terze

persone anche al di fuori dei casi di "passaggi di cortesia" – per natura occasionali e gratuiti - consentiti dalle norme di legge. In tutti i casi in ciò avviene, realizzandosi un'ipotesi di noleggio con conducente, il servizio dovrebbe essere svolto dai soli soggetti regolarmente abilitati ed autorizzati.

L'applicazione delle sanzioni amministrative previste dal codice della strada per l'uso dei mezzi per fini diversi da quelli indicati nell'atto di immatricolazione, non rappresentano una soluzione del problema in quanto non solo non eliminano il fenomeno dell'abusivismo, ma non possono da sole assicurare il rispetto, in particolar modo da parte delle pubbliche amministrazioni, dei criteri per l'affidamento del servizio, con lo svolgimento di gare tra le ditte autorizzate.

Si impone una riflessione di ampio respiro, anche in riferimento alla possibilità di rivedere l'apparato normativo vigente, con particolare attenzione ai casi in cui si possa ritenere ragionevole, oltre che rispettoso dei canoni di efficienza ed economicità, il ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni a soluzioni interne per la gestione dei servizi di trasporto direttamente connessi allo svolgimento della propria attività istituzionale (es. utilizzo mezzi propri per accoglienza personalità). Meno comprensibile appaiono invece quei comportamenti derogatori che si traducono in forme di esternalizzazione del servizio in quanto in tal modo si producono vantaggi per determinati soggetti privati in violazione delle norme, comunitarie e nazionali, che impongono procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente.

In riferimento a questi profili sono state attivate verifiche soprattutto nel settore socio sanitario, maggiormente soggetto a critiche da parte delle Ditte di noleggio con conducente. Al momento è possibile tracciare un quadro di sintesi delle prassi in uso nel settore del trasporto sanitario, mentre è ancora in fase di istruttoria la verifica relativa all'ambito sociale (particolarmente rilevante per quanto concerne il trasporto di anziani affidato alle associazioni di volontariato).

Il trasporto sanitario si distingue in ordinario e di emergenza, quest'ultimo sempre effettuato con ambulanze dotate di specifiche attrezzature di assistenza e dunque non rilevante ai fini della questione in discorso. Il trasporto ordinario viene invece effettuato con ambulanze prive di personale sanitario e dotate di attrezzature di assistenza semplici: in questo caso è sufficiente un pulmino o un'autovettura con la presenza di un autista e di un soccorritore e dunque il servizio potrebbe essere svolto anche da parte di una società di autonoleggio. Tra le attività di trasporto sanitario ordinario, tuttavia, solo quelle relative allo spostamento di degenti da una struttura ad un'altra per l'effettuazione di esami diagnostici o trattamenti terapeutici non eseguibili nel presidio di degenza, ovvero quelle relative al trasporto di soggetti assistiti, degenti al

proprio domicilio, a strutture sanitarie per l'effettuazione di esami, possono essere effettuate con un pulmino. In tutti gli altri casi è invece necessario l'uso dell'ambulanza.

La legge regionale 22 maggio 2001, n. 25 contiene disposizioni per la disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sull'attività di trasporto sanitario, attribuendo al Comune la competenza per il rilascio del relativo titolo abilitativo. È dunque preliminarmente necessario, per lo svolgimento di questo tipo di attività, che le imprese interessate acquisiscano l'autorizzazione dal Comune, con ciò assoggettandosi agli obblighi previsti dalla legge.

Per il servizio ordinario e di primo soccorso è obbligatoria la presenza a bordo di un autista e di almeno un soccorritore di livello di base. Sono altresì indicate le attrezzature tecniche ed il materiale sanitario che deve essere necessariamente posseduto in dotazione nelle ambulanze utilizzate per il servizio di trasporto sanitario.

La Regione Toscana, come altre regioni, riconosce alle associazioni di volontariato uno status privilegiato (una scelta del resto in linea con la legge nazionale, la legge quadro n. 266/90) nel rapporto con le pubbliche amministrazioni prevedendo l'affidamento del servizio tramite semplice convenzione (si veda da ultimo la Deliberazione del Consiglio regionale n. 191/99). Se per un verso una scelta del genere appare coerente con l'impronta "solidaristica" della nostra Costituzione, non possono però neppure tacersi i problemi e i rischi che gli sono connaturati. Sul piano dei principi, per le contraddizioni vistose, se non nella lettera, almeno nello spirito della normativa comunitaria in materia di appalti dei servizi, ispirata a criteri di trasparenza, pubblicità, *par conditio* di tutti i partecipanti alle pubbliche gare (si ammettono deroghe per l'affidamento dei cosiddetti "servizi sociali" alle singole previsioni normative, ma non ai principi); sul piano pratico per la concreta possibilità che dietro il paravento del "no profit" si celino in realtà imprese che perseguono effettivamente scopo di lucro.

Una prima garanzia a sostegno dell'affidamento a mezzo di convenzione è costituita dalla verifica che i rimborsi spese vengano effettuati dietro presentazione di dettagliate indicazioni sulle destinazioni, sui tempi di viaggio e sui chilometri percorsi. L'impegno deve pertanto essere quello di controllare se dietro lo svolgimento del servizio possa ravvisarsi l'esercizio di un'attività con fini di lucro.

In questa direzione è auspicabile che in sede di rinnovo degli accordi convenzionali siano effettuati ulteriori accertamenti anche in vista dei costi elevati sopportati dalla Regione Toscana per il trasporto sanitario.

3.9 Servizi pubblici

3.9.1 Poste

Sono stati sottoposti all'attenzione dell'ufficio alcuni casi relativi ai tassi di interesse dei Buoni postali, in cui si lamentava che gli interessi erano diminuiti senza alcun preavviso all'utente. Inoltre, sempre a proposito di buoni postali, sono giunte richieste di intervento da parte di persone accortesi con stupore e disappunto del fatto che i tassi di interesse erano inferiori rispetto a quanto atteso. La vicenda si ripropone ogni qual volta l'ignaro detentore del Buono postale si presenta allo sportello per riscuotere quanto stampato sul buono stesso, riscuotendo viceversa una cifra inferiore, e non di poco, a quanto atteso. Vero è che, in virtù del Decreto del Ministro delle Poste del 13/6/1986, i Buoni emessi antecedentemente al 1/7/1986 si considerano come rimborsati e convertiti in titoli i cui tassi di interesse sono inferiori a quelli acquistati e sottoscritti. E' però anche vero che molti depliant informativi delle Poste Italiane sembrano smentire quanto poi in realtà è accaduto, in quanto vi si legge che "i Buoni postali garantiscono un rendimento certo e crescente nel tempo, predeterminato al momento della sottoscrizione". Addirittura un depliant informativo reca in neretto la frase "i BP emessi prima del 2/3/1999 mantengono invariati i tassi d'interesse in vigore al momento della sottoscrizione", che sembra non poter dare adito a dubbi interpretativi al riguardo. Interpellata in proposito, la Direzione regionale della Toscana di Poste Italiane non ha fornito una risposta soddisfacente, limitandosi a ribadire la legittimità del Decreto di cui sopra, sorvolando su ogni altro aspetto.

3.9.2 Telecom

Sono molte le persone che si sono rivolte all'ufficio del Difensore Civico al fine di lamentare il difficile rapporto con la Telecom per casi di disservizi che vanno dai più banali ritardi nell'attivazione dei sevizi offerti dal gestore telefonia ai casi cronici di guasti alla linea telefonica con grave pregiudizio sia personale che economico per l'utente stesso.

In modo particolare, i cittadini rivolgono le proprie lamentele avverso il servizio del numero servizio clienti Telecom Italia "187", nonostante gran parte degli operatori impegnati dimostrano una gran correttezza nello svolgimento delle proprie mansioni ed un'elevata professionalità.

Purtroppo, accade spesso, che l'utente debba più volte chiamare il servizio clienti al fine di risolvere un problema, relazionandosi ogni volta con un operatore diverso il quale, a sua volta, fornisce diverse informazioni rispetto al collega, anche non coerenti con quanto poi l'utente rileva in fattura Telecom.

Il cittadino ne rimane disorientato; in alcuni casi è stato riferito che all'utente viene indicato un numero di telefonia fissa dove poter contattare il funzionario incaricato della risoluzione della problematica sollevata, il quale dopo svariate chiamate risulta poi inesistente.

Molte ancora le proteste relative alla mancata attivazione del servizio, nonostante sia già avvenuto l'allacciamento ed il relativo pagamento; in un caso non sono stati sufficienti otto mesi per procedere all'attivazione.

Infine, il consenso disinformato: ancora troppi i pagamenti presenti in fattura per servizi, quali Teleconomy24, Aliceflat o Memotel, non richiesti oppure disdetti dall'utente.

Per la risoluzione dei casi che vengono portati a conoscenza al Difensore Civico, il nostro ufficio ha intessuto relazioni con funzionari Telecom "ad hoc" che si prestano a tamponare nonché risolvere, per quanto possibile, i disservizi di cui è involontaria vittima l'utente.

3.9.3 Publiacqua

Molte sono state le segnalazioni e le proteste ricevute dall'Ufficio. Un buon numero di queste hanno evidenziato il problema delle perdite occulte. Non di rado infatti vengono rilevati consumi eccessivi imputabili a perdite di questo genere, ovvero perdite di cui l'utente non può accorgersi in tempo utile (a meno di non controllare il contatore con frequenza maniacale). Se c'è una perdita in atto e la lettura del contatore avviene a distanza di mesi, l'effetto è doppiamente negativo. Innanzitutto si determina uno spreco, in violazione del principio di corretta gestione delle risorse idriche. In secondo luogo, e questo è ciò che più conta per l'utente, l'aumento del "consumo" fa lievitare la fattura. Il Difensore Civico ha segnalato il problema a Publiacqua, osservando fra l'altro che la stessa previsione di una polizza assicurativa (seppure di costo contenuto) è sintomatica dell'insufficiente attenzione dedicata a questo tema. Invece di adottare cautele esclusivamente finalizzate ad assicurare la remuneratività dell' azienda, sarebbe stato opportuno, invece, prevedere espressamente l'obbligo della comunicazione tempestiva agli utenti dei consumi anomali: in questo modo si sarebbe salvaguardata in via prioritaria l'integrità delle risorse idriche, tutelando nello stesso tempo i destinatari del servizio. Publiacqua ha solo in parte recepito le osservazioni

dell'ufficio, avviando una campagna di sensibilizzazione per un controllo più frequente del contatore da parte degli utenti. Dobbiamo inoltre segnalare un caso, verificatosi a Castelnuovo Berardenga (dove il servizio idrico è però svolto da INT.E.S.A), in cui la perdita occulta non veniva neppure riconosciuta come tale, benché nella Carta dei Servizi fosse previsto l'obbligo della tempestiva segnalazione dei consumi anomali rilevati dall'azienda.

Critiche frequenti sono state rivolte anche ai nuovi scaglioni tariffari. Pur essendo stato eliminato il consumo minimo, è prevista adesso una quota d'utenza fissa, per tutti del medesimo importo, che può avere un'incidenza percentuale anche molto diversa, a seconda dell'entità dei consumi. In alcuni casi la quota d'utenza fissa è addirittura doppia rispetto ai consumi effettivi e questo non favorisce certo la propensione al risparmio. Contestazioni sono state mosse anche da quei nuclei familiari numerosi, costretti a pagare lo stesso mc. di acqua il quadruplo di chi, vivendo solo, gode della fascia tariffaria cd. agevolata. Proprio a questo riguardo, il Presidente dell'A.A.T.O. ha comunicato che il nuovo sistema tariffario, in corso di progettazione, introdurrà in futuro il parametro del numero dei componenti il nucleo familiare tra le variabili destinate ad incidere sulla determinazione della tariffa. In un caso specifico, verificatosi a Borgo San Lorenzo, la mancata effettuazione della lettura per un lungo periodo, giustificata dalla circostanza che i letturisti non trovavano il contatore, ha avuto ripercussione pesanti sulla rilevazione dei consumi. I conseguenti consumi presunti con addebito zero hanno determinato infatti, in una fase successiva, l'applicazione di scaglioni tariffari molto onerosi per l'utente, nonostante questi avesse periodicamente comunicato la lettura del contatore al n° verde. L'intervento del Difensore civico ha fatto sì che i consumi fossero ridistribuiti entro scaglioni tariffari di minore importo, con un conguaglio a favore dell'utente.

Per quanto riguarda le fatture inviate, molte segnalazioni ne denunciano la scarsa chiarezza, che finisce per disorientare gli utenti. In effetti sarebbe auspicabile una descrizione più attenta e dettagliata delle singole voci.

Poco numerose anche se di comprensibile gravità sono state le lamentele sulla non potabilità dell'acqua. Più frequenti invece quelle relative alla sua scarsità di essa, circostanza che ci riporta a quanto dicevamo prima, ovvero all'importanza ed alla necessità di prevenire il fenomeno delle perdite occulte. A volte i due fenomeni si sono manifestati contemporaneamente, determinando un grosso disagio, comprensibile e non facilmente rimediabile. E' quanto accaduto ad esempio a Campiano, nel Comune di Poppi, dove il ricorso alle autobotti è divenuto prassi estiva, come pure il dover far bollire l'acqua all'uscita dai rubinetti. Nonostante l'acqua sia stata reiteratamente dichiarata non idonea all'uso potabile da parte

di U.S.L. ed A.R.P.A.T., le carenze riscontrate non sono state eliminate nemmeno dopo le ordinanze sindacali che imponevano i provvedimenti del caso.

3.10 Pubblico impiego

Sono state molto numerose in quest'ultimo anno le istanze, pervenute al nostro ufficio riguardanti la tutela del lavoro dei pubblici dipendenti, molte riguardano i permessi e i congedi parentali a sostegno della maternità e paternità, ed 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.

Molte istanze sono inerenti le pubbliche selezioni, per cui si sono rivolti al nostro Ufficio molti cittadini, lamentando, a volte, un'interpretazione restrittiva dei bandi di concorso, nelle procedure di ammissione alle selezioni da parte di numerose amministrazioni e spesso presunte irregolarità delle prove di esame o esclusioni ingiustificate.

Per quanto il contenzioso in materia concorsuale a norma del decreto legislativo n. 165/00, art. 63, sia demandato al T.A.R., sempre più spesso sia i pubblici dipendenti, sia i cittadini in genere, si rivolgono al Difensore Civico.

In questo preciso ambito, o nell'ambito più vasto dell'organizzazione del lavoro, l'Ufficio è chiamato in causa in virtù delle competenze attribuite dalla L.R. n. 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 vedono nel Difensore civico un punto di riferimento per la tutela dei propri diritti e l'eventuale composizione delle controversie e, spesso di fronte al silenzio delle amministrazioni e alle varie controversie, si rivolgono al nostro Ufficio per una composizione extra giudiziale dei conflitti.

Un tipico caso di conciliazione riguarda la situazione, nell'ambito concorsuale di cui sopra, di una dipendente regionale che, avendo fatto domanda di partecipazione ad un concorso esterno per dirigenti presso un ente regionale, si era vista escludere dalle selezioni, in quanto valutata priva del titolo di studio necessario per l'accesso al concorso stesso. L'istante richiedeva il nostro intervento per sollecitare l'amministrazione ad annullare in sede di

autotutela il decreto con cui veniva disposta l'esclusione dalla selezione. Nel caso di specie appariva infatti irragionevole la mancata equiparazione fra il diploma di laurea in giurisprudenza e quello in scienze politiche, richiesto dal bando.

L'ufficio, convinto delle argomentazioni dell'istante, si è attivato nei confronti della pubblica amministrazione in questione, ricordando - fra l'altro - che fin dal 1933 il R.D. n. 1592, art. n. 168 prevedeva l'equipollenza fra queste due lauree, sottolineando come la disposizione sia stata introdotta per equiparare la laurea in scienze politiche a quella in giurisprudenza, nei casi in cui la seconda, vista la sua portata più ampia, possa essere ritenuta assorbente della prima e, ribadendo che, pertanto, i problemi eventualmente si ponevano per la laurea in scienze politiche. Infatti si ricordano alcuni casi di esclusione rispetto all'equipollenza, in particolare per l'accesso alla carriera giudiziaria, a conferma del carattere assorbente del diploma in giurisprudenza, tutto ciò costantemente riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Per tutte queste ragioni abbiamo richiesto l'accettazione della richiesta della nostra istante nei termini utili allo svolgimento del concorso, o altrimenti l'ammissione con riserva.

L'Amministrazione, a seguito anche della nostra lettera, ha rivisto le sue posizioni e, riesaminati i requisiti di ammissione, ha deciso di accogliere la domanda dell'istante e di ammettere al concorso tutti i candidati in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza.

Un caso simile al precedente si è verificato in seguito alla pubblicazione di un bando di concorso per la copertura di un posto di collaboratore tecnico professionale addetto alla comunicazione, in cui si richiedeva il diploma di laurea in Lettere o in Scienze della Comunicazione o in Pedagogia. Un cittadino aveva presentato domanda di partecipazione, ma era stato escluso dalle selezioni in quanto il diploma in psicologia era stato ritenuto non equipollente al titolo di studio prescritto. Il nostro Ufficio si è attivato affermando che, pur non essendo stato previsto espressamente dal bando, il diploma di laurea in psicologia può essere considerato equipollente al diploma di laurea in pedagogia, come risulta espressamente anche dalla prassi concorsuale di numerose altre pubbliche amministrazioni, ciò senza contare che la laurea in psicologia garantisce comunque una preparazione idonea, se non addirittura privilegiata, per la copertura del posto stesso. Dopo vari colloqui e lettere il Difensore civico è riuscito a far ammettere alle selezioni il ricorrente.

Sempre in tema di selezioni, un altro caso degno di interesse si è presentato in un concorso per titoli ed esami per l'assunzione a tempo determinato di un collaboratore tecnico professionale chimico, da cui un cittadino era stato escluso, visto che la

valutazione dei titoli era stata giudicata inferiore al punteggio minimo di ammissione.

Il cittadino, invece, che riteneva che non fossero state valutate adeguatamente le sue precedenti esperienze, sosteneva l'equivalenza del servizio di leva, prestato come ufficiale di complemento, al servizio prestato nella pubblica amministrazione (e quindi suscettibile di un punteggio analogo) e si è rivolto quindi al Difensore civico pregando di rappresentarlo per cercare di dirimere il contenzioso con la pubblica amministrazione.

L'Ufficio si è rivolto, allora, al Ministero della Difesa, Direzione Generale per il personale militare, che, dopo un attento esame della questione (riferendosi in particolare alla L. n. 958 del dicembre 1986, art. 22) ha riconosciuto che il periodo di effettivo servizio militare di leva, (indipendentemente se prestato come ufficiale o militare di truppa) deve essere valutato nei pubblici concorsi con lo stesso punteggio che le commissioni esaminatrici attribuiscono ai servizi prestati negli impieghi civili presso gli enti pubblici.

Il Difensore civico ha scritto alla pubblica amministrazione, facendo presente che l'istante avrebbe dovuto essere riammesso ai colloqui previsti, viste anche le osservazioni del Ministero. L'ente pubblico, nonostante abbia sottolineato come un D.P.R. del 2001 avesse precisato che i periodi di servizio militare all'interno della normativa concorsuale dei dipendenti del settore, dovessero essere conteggiati come servizi presso le Pubbliche amministrazioni, quando durante il servizio si fossero svolte mansioni riconducibili al profilo a concorso, altrimenti il punteggio avrebbe dovuto essere ridotto al 50%, come nel caso di specie, ha comunque riconosciuto la validità delle nostre argomentazioni e ha riammesso alle selezioni il cittadino escluso.

In molti altri casi sottoposti all'attenzione dell'Ufficio e comunque in generale su queste materie, dobbiamo sottolineare come la pubblica amministrazione non si dimostri affatto conciliante e spesso anzi si irrigidisca sulle proprie posizioni, non procedendo ad atti di autotutela e si preferisce spesso costituirsi in giudizio, con tutte le spese e le attese del caso.

Altri casi di contenzioso di pubblici dipendenti con l'amministrazione di appartenenza si sono risolti positivamente. Ne riportiamo di seguito uno indicativo, a valenza generale, riguardante la richiesta di mobilità, a norma della L. n. 104/92.

Un dirigente medico di primo livello lamentava il mancato accoglimento della propria domanda di mobilità da parte di un'Azienda sanitaria, nonostante fosse in possesso dei requisiti di cui all'art. 33 comma 5 della L. n. 104/92. Egli aveva infatti a carico e conviveva con un familiare con handicap grave, e risultando l'unico in grado di prendersene cura, aveva necessità di avvicinarsi al proprio domicilio. Si trattava inoltre di domanda di

mobilità interna, da un ospedale della stessa azienda a un altro più vicino e facilmente raggiungibile dall'abitazione dell'interessato. L'Azienda in questione, invece, aveva rifiutato la domanda di trasferimento in quanto aveva interpretato la norma citata – ove recita che la domanda di trasferimento viene presa in considerazione "ove possibile" – nel senso della discrezionalità di apprezzamento dell'amministrazione, a fronte della richiesta del dipendente. Un parere del Dipartimento della Funzione Pubblica aveva invece chiarito che la frase "ove possibile" individua, in correlazione al diritto del dipendente a essere trasferito in presenza delle condizioni di cui all'art. 33 comma 5 della L. n. 104/92, l'atto dovuto della P.A. di accoglierne la domanda, qualora esista un ufficio nell'ambito dell'amministrazione o ente e ci sia un posto da coprire.

Dopo aver trasmesso le considerazioni dell'Ufficio e questa interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica all'Azienda, questa rispose di condividere l'impostazione del suddetto Dipartimento, riconoscendo il diritto dell'interessato che però non poteva comunque essere soddisfatto in quanto, al momento, non c'erano posti da coprire nell'ospedale vicino al suo domicilio. L'istante era, al contrario, venuto a conoscenza che nella sede più vicina al suo domicilio (dove aveva fatto domanda di mobilità) erano stati temporaneamente destinati, per di più solo di fatto, (essendo assegnati ad altra sede) alcuni medici per coprire alcuni servizi, per cui era possibile supporre che ci fossero dei posti vacanti nella pianta organica dell'ospedale. Su sollecitazione dell'Ufficio egli ha fatto quindi domanda di accesso alla documentazione amministrativa, chiedendo di prendere visione ed eventualmente estrarre copia della pianta organica dell'azienda, con l'indicazione della copertura dei posti e degli eventuali esuberi. In un primo momento l'azienda non ha risposto alla richiesta di accesso, optando per il silenzio-rifiuto. Mentre il Difensore civico richiedeva il riesame della domanda di accesso, l'istante ha fatto ricorso al Giudice del Lavoro per ottenere un provvedimento d'urgenza che lo trasferisse al luogo più vicino al proprio domicilio. Il ricorso è stato accolto, e prontamente il provvedimento è stato impugnato dall'Azienda, che ne ha ottenuto la revoca. Tuttavia, subito dopo, ha emesso un provvedimento di trasferimento dell'interessato ad altro ospedale, sempre vicino al domicilio del medico, che, quindi ha visto riconoscere il proprio diritto, seppur indirettamente.

Per ciò che riguarda l'istanza di accesso, l'Azienda ha risposto al riesame concedendolo, ma rilevando comunque che il rapporto di lavoro, con la riforma del pubblico impiego in senso privatistico a opera del D.Lgs. n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni, doveva ritenersi sottratto alla legge sul procedimento amministrativo e i suoi istituti, tra i quali l'accesso. Poiché

l'Azienda ha chiesto al Difensore civico di esprimere una opinione su quanto sostenuto, è stato replicato che la fase di riconoscimento dei principi di efficacia, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa, in una parola del "giusto procedimento", inaugurata dal legislatore con la L. n. 241/90, aveva trovato nella riforma del pubblico impiego la sua diretta e naturale continuazione, in quanto ne costituiva la *ratio*, e ne costituiva non un'eccezione, ma piuttosto la conferma.

In questo ultimo anno si sono rivolti inoltre al Difensore Civico anche numerosi docenti delle scuole di ogni ordine e grado e personale amministrativo, richiedendo che il nostro ufficio tutelasse i loro diritti e le loro legittime aspettative.

A titolo esemplificativo ricordiamo il nostro intervento nel caso di un insegnante elementare in pensione che, a distanza di sette anni dall'inizio della quiescenza, non aveva ancora ricevuto gli interessi sulla somma a lui corrisposta a titolo di arretrati dello stipendio, per un periodo antecedente, sulla base di un decreto Provveditoriale; inoltre, tenendo conto dell' aumento stipendiale, doveva essere anche rideterminato sia il trattamento di fine rapporto, sia l'ammontare della pensione. In fondo, il motivo del ritardo dipendeva, da una parte, dall'incertezza della amministrazione nell'individuare il capitolo di Bilancio ove doveva essere accreditata la cifra da erogare all'interessato, e dall'altra dalla difficoltà nel determinare a chi spettava materialmente la procedura di erogazione, nonostante che una nota del Ministero dell'Istruzione, da noi interpellato, avesse chiarito che tale compito spettava alla Direzione scolastica di appartenenza dell'istante e non alla Direzione provinciale del Tesoro.

Dopo molte esitazioni e numerose lettere di chiarimenti la Direzione scolastica ha emanato il decreto di impegno di spesa ed ha avviato la procedura di liquidazione.

L'Ufficio ha ricevuto molte istanze riguardanti il trattamento di quiescenza, l'indennità di buonuscita, ecc.

Un cittadino titolare di una pensione I.N.P.D.A.P. si è rivolto all'Ufficio lamentando che l'Istituto gli erogava mensilmente l'assegno per nucleo familiare in misura corrispondente al minimo dell'importo. In realtà egli sosteneva di essere in possesso, già dal luglio del 1995, dei requisiti che gli consentivano di aver diritto ad un importo superiore e di aver inoltrato più volte all'Istituto la richiesta di maggiorazione dell'assegno. A seguito dell'istanza, l'Ufficio si è quindi rivolto all'I.N.P.D.A.P. di Firenze - Ufficio Gestione Trattamenti Pensionistici, che ha riconosciuto la maggiorazione dell'importo dell'assegno a decorrere dal luglio del 1995. Altra questione nei confronti dell'I.N.P.D.A.P. di Firenze, piuttosto complessa, ancora aperta, è quella del calcolo degli anni utili per la liquidazione della buonuscita di un'insegnante elementare.

La questione, in definitiva, attiene all'individuazione della normativa applicabile per poter computare correttamente ai fini previdenziali gli anni di servizio prestati in ruolo ed in pre-ruolo.

L'I.N.P.D.A.P. infatti ricorre essenzialmente all'applicazione del D.P.R. n. 1199/1971 e del D.P.R. n. 1032/1973 sostenendo che il periodo di ruolo è di 38 anni e 11 mesi mentre quello di riscatto corrisponderebbe a 2 anni e 7 mesi, per un totale di 41 anni e 6 mesi. Pertanto, stante la previsione dell'art. 18 del D.P.R. n. 1032/1973, secondo il quale le frazioni di anno inferiori o pari a sei mesi si arrotondano per difetto, gli anni di servizio prestato corrisponderebbero a 41.

In realtà sussistono alcune perplessità sulla correttezza di tale calcolo che porterebbero al riconoscimento di 42 anni, anziché 41.

Quanto agli anni di pre-ruolo, infatti, questo Ufficio ritiene che i 2 anni e 7 mesi conteggiati dall'I.N.P.D.A.P. andrebbero equiparati a 3 anni (invece che a 31 mesi) in virtù di quanto previsto dalla legge 6 dicembre 1965, n. 1368 ed al successivo D.M. 4 luglio del 1966 che erano vigenti al momento in cui la Signora ha presentato la domanda di riscatto. In particolare, quest'ultimo decreto, nella parte relativa alle norme di attuazione, dispone che (comma 1, seconda parte) "*Il periodo complessivamente utile ai fini della misura dell'indennità di buonuscita si valuta in anni interi, ai sensi degli art. 130 e 136 del regolamento dell'Opera di previdenza approvato con R.D. 1928, n. 1369*". Il richiamato art. 136 del R.D. n. 1369/1928 prevede che "Qualora il calcolo degli anni di servizio riconosciuti validi ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita risulti una frazione di anno superiore a sei mesi, essa sarà computata per un anno intero".

Con riferimento al periodo di insegnamento in ruolo, questo Ufficio richiama quanto previsto dalla L. n. 517/1977 che ha modificato il periodo di svolgimento dell'anno scolastico fissandone l'inizio al 10 settembre e che, all'art. 13, ultima parte, dispone che "*Ai soli fini del computo del trattamento di quiescenza, la decorrenza per il collocamento a riposo del personale attualmente in servizio rimane fissata al 1° di ottobre*". Inoltre, secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa formatosi sul punto (per tutte, c.f.r. Cons. Stato, sent. n. 138 del 10/2/1999) in sede di determinazione dell'anzianità di servizio per la liquidazione dell'indennità di buonuscita nei confronti di un insegnante elementare assunto prima dell'entrata in vigore della legge 4 agosto 1977 n. 517, non deve aversi riguardo alla nuova disciplina del calendario scolastico, che fissa al 31 agosto il termine dell'anno medesimo. L'applicazione di tale normativa e della relativa interpretazione giurisprudenziale parrebbero quindi consentire la possibilità di conteggiare anche il mese di settembre.

Al momento la questione non è ancora definita e si attendono chiarimenti dalla Direzione centrale dell'I.N.P.D.A.P.

All'Ufficio sono pervenute numerose istanze sulla questione del conglobamento dell'indennità integrativa speciale mensile prevista dall'art. 1 della L. n. 324 del 1959 nel calcolo dell'indennità di buonuscita per il personale statale.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 243/1993 ha infatti stabilito che nel calcolo dell'indennità di buonuscita deve essere compresa per intero l'indennità integrativa speciale, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli art. 3 e 38 del D.P.R. n. 1032/1973 (T.U. delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato) nella parte in cui non prevedono il computo della suddetta indennità. In seguito la L. n. 87 del 1994, all'art. 1, ha previsto che la suddetta indennità venga computata, a decorrere dal 1° dicembre 1994 nella base del calcolo dell'indennità di buonuscita e all'art. 3, ha precisato che il trattamento in questione viene applicato anche ai dipendenti cessati dal servizio a condizione che, in caso di cessazione dal servizio dopo il 30 novembre 1994, abbiano presentato apposita domanda all'ente erogatore entro il 30 settembre 1994, ovvero, se cessati anteriormente alla suddetta data, oltre ad aver presentato l'apposita domanda, rientrino fra coloro "per i quali non siano ancora giuridicamente esauriti i rapporti attinenti alla liquidazione dell'indennità di buonuscita o analogo trattamento", alla data di entrata in vigore della legge (6 febbraio 1994).

Alcuni pensionati I.N.P.D.A.P. cessati dal servizio anteriormente al 30 novembre 1994 si sono rivolti all'Ufficio ritenendo di aver diritto all'indennità integrativa speciale a seguito della mera presentazione della suddetta domanda di riconoscimento. In tali casi l'I.N.P.D.A.P., richiamando le norme da ultimo citate, ha ribadito il proprio orientamento nel senso di riconoscere l'indennità in questione soltanto qualora, oltre alla predetta domanda, sia stato avanzato ricorso giurisdizionale, pendente al 6 febbraio 1994 e sul quale l'Autorità giurisdizionale adita si sia pronunciata successivamente a quest'ultima data.

3.11 Questioni tributarie

Anche nell'anno 2002, come negli anni passati, l'Ufficio è stato investito di numerose problematiche in materia tributaria. Accanto alle segnalazioni relative al mancato rimborso di crediti erariali ed alle richieste di tutela in relazione all'illegittimità delle cartelle di pagamento, sono state prospettate anche questioni di particolare complessità.

Per quanto riguarda le questioni relative ai tributi statali (ad esempio I.R.P.E.F. ed I.V.A.) l'Ufficio, in virtù dell'art. 16 della L. n. 127/1997, è intervenuto nei confronti delle Agenzie delle Entrate operanti in Toscana.

Quando invece la richiesta di tutela ha riguardato tributi locali, imposti a livello comunale (quali I.C.I. e T.A.R.S.U.), l'Ufficio è intervenuto nei confronti dell'Ufficio tributi dei Comuni che non hanno istituito un proprio Difensore civico. Nel caso particolare dell'I.C.I., poi, in quanto frequentemente collegati alle risultanze catastali, a tale intervento si è accompagnato in parallelo quello presso le Agenzie del territorio.

3.11.1 Questioni con l'Amministrazione finanziaria – Amministrazioni periferiche dello Stato (Agenzia delle Entrate) – I.V.A. e I.R.P.E.F.

L'Ufficio ha ricevuto numerose istanze per il mancato rimborso di crediti relativi a tributi statali (principalmente I.V.A. ed I.R.P.E.F.) maturati nei confronti dell'Agenzia delle Entrate. Nella quasi totalità delle questioni prospettate, il mancato rimborso è dipeso da un ritardo dell'Amministrazione finanziaria.

In tali ipotesi, la prassi dell'Ufficio è quella di rivolgersi direttamente all'Agenzia delle Entrate al fine di richiedere chiarimenti sullo stato della pratica e sollecitare il rimborso. Preme tuttavia sottolineare che l'Agenzia si occupa soltanto della fase istruttoria, preliminare alla materiale liquidazione del rimborso che è di competenza della Direzione centrale gestione tributi del Ministero delle Finanze.

Ciò premesso, con riferimento alle imposte indirette, si può citare il caso di una richiesta di rimborso dell'I.V.A. per l'anno 1999 avanzata dai legali rappresentanti di una società successivamente alla cessazione dell'attività. A seguito dell'intervento dell'Ufficio, l'Agenzia delle Entrate ha fatto sapere che la fase istruttoria era stata completata ma che con i fondi accreditati per l'anno 2002 sarebbe stato possibile far fronte soltanto ad un numero limitato di rimborsi. L'Ufficio, pertanto, dopo essersi assicurato che la fase

dell'istruttoria della pratica presso l'Ufficio locale si era conclusa positivamente, ha contattato la Direzione centrale gestione tributi, che ha effettuato una previsione dei tempi di liquidazione.

Come si diceva all'inizio, lo scorso anno, in materia tributaria sono state prospettate all'Ufficio anche questioni complesse, di portata generale.

Un caso che può essere rammentato in tal senso, sempre con riferimento ai tributi statali, è quello riguardante l'individuazione dell'aliquota I.V.A. (ordinaria del 20% o agevolata del 10%) da applicare ai corrispettivi per opere di urbanizzazione primaria eseguite dal Consiag (Consorzio Intercomunale Acqua, Gas e Pubblici Servizi s.p.a.) di Prato e che è stata trasmessa all'Ufficio dal Difensore civico del Comune di Sesto Fiorentino e dalla Commissione mista conciliativa del Consiag.

Nella specie, il Consiag aveva eseguito alcuni lavori di estensione della rete idrica in virtù di una convenzione stipulata con alcuni soggetti privati titolari di una concessione di lottizzazione. La convenzione prevedeva che i proprietari lottizzanti avrebbero eseguito direttamente o mediante impresa di loro fiducia i lavori di scavo, rinterro, ripristino e murarie. La fornitura e la posa delle condotte e dei pezzi speciali sarebbe stata effettuata direttamente dal Consiag o da un'impresa di sua fiducia, con onere a carico del richiedente (cioè del proprietario-lottizzante). Si precisa che la proprietà dell'opera di urbanizzazione primaria (nel caso di specie, le tubazioni idriche), come sopra specificato, sarebbe rimasta del Consiag che aveva realizzato l'estensione della rete idrica.

In particolare, la scelta per l'una o l'altra aliquota da applicare era strettamente correlata alla qualificazione giuridica delle somme che il Consiag aveva addebitato ai committenti per la realizzazione delle opere; se esse rappresentavano il corrispettivo di una prestazione di servizi dipendente da un contratto d'appalto oppure il corrispettivo derivante da una prestazione di servizi di natura diversa.

Nel primo caso, infatti, si ravvisava una delle ipotesi alle quali si applicava l'aliquota I.V.A. agevolata del 10% in quanto trattasi di "prestazioni di servizi dipendenti da contratti di appalto relativi alla costruzione delle opere di urbanizzazione primaria [delle quali fanno parte anche la rete idrica e la rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas]" contemplate dal combinato disposto degli artt. 127 - *quinquies* e *septies* della Tabella A allegata al D.P.R. n. 633 del 1972. Nel secondo caso, invece, si doveva applicare l'aliquota I.V.A. ordinaria del 20%, trattandosi di una generica prestazione di servizi derivante da un'obbligazione di fare, non fare e permettere di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 633 del 1972.

Preme sottolineare che è prassi del Consiag ricorrere alla stipulazione di convenzioni con le medesime caratteristiche di quella illustrata: quindi, la questione in oggetto, al di là del caso specifico sottoposto all'Ufficio, aveva anche una valenza più generale.

Ora, sia il Consiag che i proprietari lottizzanti sostenevano che fosse applicabile l'aliquota I.V.A. al 10%.

Tuttavia, l'Agenzia delle Entrate, Direzione regionale della Toscana, pronunciatasi a seguito d'istanza d'interpello ai sensi dell'art. 11 della L. n. 212 del 2000 e del D.M. n. 209 del 2001, aveva ritenuto applicabile l'aliquota I.V.A. ordinaria nella misura del 20% con la motivazione che nel caso di specie non era dato riscontrare il tipo contrattuale previsto dall'art. 1655 c.c. , che prevede l'assunzione, con organizzazione dei mezzi necessari e gestione a proprio rischio, del compimento di un'opera o di un servizio verso corrispettivo in denaro. Piuttosto si sarebbe stati in presenza di un rapporto sinallagmatico in cui il richiedente si obbliga a pagare i servizi resi dal Consiag circa l'esecuzione di opere idrauliche, servizio che si concretizza in un'obbligazione di fare (art. 3 del D.P.R. n. 633/1972).

Nonostante ciò, la Commissione conciliativa del Consiag ed i proprietari-lottizzanti insistevano per l'applicazione dell'I.V.A. al 10%, a prescindere dal fatto che la proprietà dell'opera di urbanizzazione primaria (nel caso di specie, le tubazioni idriche), come sopra specificato, fossero rimaste in capo al Consiag che le realizza. A tal fine, essi richiamavano la sentenza della Corte di Cassazione, sez. I, sentenza n. 605 del 1993, secondo la quale anche una convenzione stipulata tra un Comune ed un ente per la distribuzione dell'energia elettrica avente ad oggetto l'esecuzione contro corrispettivo di infrastrutture per la distribuzione dell'energia elettrica può legittimamente realizzare la figura giuridica del contratto d'appalto, in quanto "esula dagli elementi essenziali dell'appalto – che si incentra nella sola obbligazione di fare l'opera o il servizio – il passaggio della proprietà dell'opera stessa dall'appaltatore al committente" essendo sufficiente che "una parte assuma l'obbligo di compiere un'opera o un servizio da realizzarsi attraverso una propria organizzazione di mezzi necessari e la gestione a proprio rischio, contro un corrispettivo in denaro e, pertanto, le prestazioni di servizi dipendenti da contratto di appalto per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria sono soggette all'aliquota I.V.A. ridotta anche nel caso in cui la proprietà delle opere stesse non si trasferisca al committente".

Ciò posto, stante la particolare complessità ed il carattere generale del quesito, l'Ufficio ha richiesto che essa fosse esaminata dalla Direzione Centrale Normativa e Contenzioso dell'Agenzia delle Entrate. Al momento la questione non è stata ancora definita.

3.11.2 Tributi locali (I.C.I. e T.A.R.S.U.) – rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato (Agenzia del Territorio)

Nel corso dell'anno 2002 l'Ufficio ha ricevuto molteplici richieste di tutela in relazione all'applicazione dell'I.C.I. Le questioni prospettate sono state prevalentemente collegate alle risultanze catastali. Com'è noto, infatti, la base imponibile dell'imposta è rappresentata dal valore degli immobili che viene determinato tenendo conto delle rendite risultanti al Catasto. In questi casi, spesso, all'intervento del Difensore civico nei confronti dell'Ufficio tributi del Comune soggetto attivo dell'imposta è stato effettuato in parallelo un intervento presso la locale Agenzia del territorio, in quanto la soluzione del problema deve essere preliminarmente affrontata in quest'ultima sede.

In tal senso, sono state prospettate due questioni nei confronti dell'Agenzia del Territorio, Ufficio Provinciale di Grosseto e Ufficio Provinciale di Lucca, la cui risoluzione ha consentito di intervenire sugli accertamenti I.C.I. compiuti dai Comuni competenti sulla base delle risultanze dei dati catastali.

Nel primo caso, a seguito di alcuni lavori compiuti sulle parti comuni di un condominio, era stata depositata una planimetria presso il Catasto con la quale, per errore, veniva attribuito un vano in più al proprietario di un appartamento. Riscontrato l'errore, l'istante procedeva a far rettificare i dati relativi al proprio immobile mediante procedura DOCFA; tuttavia, l'Ufficio Tributi del Comune di Grosseto richiedeva il pagamento della maggiore imposta I.C.I. per le annate 1993-1997, dal momento che la rettifica non opera retroattivamente. A seguito dell'intervento del Difensore Civico, l'Agenzia del Territorio, Ufficio Provinciale di Grosseto, ha chiarito che i dati catastali, ancorché non possano essere modificati retroattivamente, si fondavano su una planimetria errata e che l'errore non era da imputare all'istante. Sulla base di questa attestazione, l'Ufficio Tributi di Grosseto ha provveduto ad annullare le cartelle di pagamento I.C.I.

Nel secondo caso, erano stati compiuti degli accertamenti I.C.I. da parte dell'Ufficio Tributi del Comune di Massarosa a seguito della rettifica dei dati catastali di un immobile compiuta dall'Ufficio Provinciale di Lucca. In particolare, la classificazione di un'unità abitativa era stata modificata da A/3, classe 4 in classe 5 in ragione del fatto che due stanze dell'immobile, alle quali era stata attribuita per errore non imputabile all'istante la categoria A/6, erano state vendute e, poiché la categoria attribuita riflette lo stato medio dell'immobile, l'aver venduto una parte in pessimo stato aveva portato al miglior classamento dell'immobile restante. Tuttavia, la classificazione A/6 era da imputare ad un errore non riferibile all'istante; di conseguenza, l'Ufficio Provinciale di Lucca ha

provveduto a compiere la rettifica e, successivamente, il Comune di Massarosa ha rivisto le cartelle esattoriali in precedenza inviate.

Altra questione posta all'Ufficio è quella di un cittadino che aveva ricevuto un avviso di pagamento da parte del Comune di Giuncugnano per un immobile del quale tuttavia non era intestatario. L'Ufficio è intervenuto presso l'Ufficio del catasto del Comune di Lucca a seguito del quale, da una sommaria verifica, risultava in effetti che egli era intestatario di un solo immobile. Tale dato è stato considerato sufficiente dall'Ufficio tributi del Comune per presentare una dichiarazione di variazione e, per il futuro, pagare l'imposta con riferimento ad un solo immobile. Per il rimborso degli anni passati, invece, sono in corso verifiche catastali più approfondite.

Sempre in materia di I.C.I. si segnala poi il caso di un contribuente che aveva commesso un errore al momento del pagamento del bollettino per l'acconto I.C.I. dell'anno d'imposta 1998, versando il tributo al Comune di Signa invece che al Comune di Firenze. Considerato che i due Comuni si avvalevano dello stesso Concessionario di riscossione, il contribuente aveva richiesto che la questione venisse risolta mediante compensazione d'ufficio fra i due Comuni. Il Comune di Firenze non ha accolto la richiesta di compensazione ed ha informato il contribuente che egli risultava ancora debitore dell'imposta e che avrebbe comunque potuto regolarizzare la propria posizione contributiva avvalendosi del c.d. "ravvedimento operoso" previsto dal D.Lgs n. 472/1997.

Il contribuente ha quindi provveduto al pagamento dell'importo dovuto al Comune di Firenze ma, non avendo ricevuto più alcuna notizia in merito al rimborso da parte del Comune di Signa, si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico che è riuscito a sbloccare la liquidazione nei confronti di quest'ultimo Comune.

Sempre in materia di tributi locali, va poi segnalato che all'Ufficio sono pervenute numerose questioni con riferimento alla possibilità di applicare le riduzioni e le detrazioni d'imposta previste dal D.Lgs. n. 504/1992 e dai regolamenti comunali.

Deve essere rilevato che buona parte delle istanze che nello scorso anno sono state presentate in tal senso all'Ufficio erano tese ad ottenere il riconoscimento dell'esistenza di tali agevolazioni invocando una situazione meramente fattuale o, addirittura, l'annullamento di cartelle di pagamento dell'I.C.I. per aver ritenuto sussistente il presupposto. Preme precisare che l'intervento dell'Ufficio non può prescindere dall'applicazione delle procedure previste a livello comunale od anche dal Decreto Legislativo al fine di ritenere sussistente quello specifico presupposto. In tali casi, quindi, il cittadino istante è stato invitato a seguire la procedura prevista dalla normativa. In tal senso si possono citare le molteplici richieste avanzate per il riconoscimento delle detrazioni d'imposta previste per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale

quando il contribuente non aveva comunicato al Comune la variazione di residenza, secondo quanto previsto dal regolamento comunale. Inoltre, si può citare il caso del contribuente che aveva "autoapplicato" a proprio favore la riduzione dell'imposta in presenza di una situazione di inquinamento che rendeva inabitabile l'immobile, senza tuttavia ricorrere al procedimento previsto ai sensi dell'art. 8, comma 1, del D.Lgs. n. 504/1992.

Sempre con riferimento alle agevolazioni d'imposta, a seguito dell'intervento dell'Ufficio si è risolta positivamente una questione relativa alla richiesta di verifica di legittimità della tassa di smaltimento dei rifiuti applicata dall'Ufficio Tributi del Comune di Chiusdino con riferimento alla mancata applicazione della riduzione dell'imposta prevista per una distanza superiore a 500 metri del punto di raccolta dei rifiuti urbani.

3.11.3 INPDAP – patrimonio abitativo

In questo settore, oltre alle consuete segnalazioni che l'Ufficio riceve da parte dei conduttori degli immobili I.N.P.D.A.P. aventi ad oggetto disfunzioni nella manutenzione degli appartamenti, nel corso del 2002 sono state prospettati alcuni problemi legati alla dismissione del patrimonio immobiliare dell'Istituto per effetto del D.L. n. 351 del 25/9/2001, convertito nella legge n. 410 del 2001.

In particolare, sono pervenute numerose richieste di chiarimenti sulle modalità di acquisto degli immobili e sulla regolamentazione relativa alla cessazione del rapporto di locazione, come il conguaglio degli oneri accessori.

La questione più rilevante e complessa che è stata posta all'Ufficio e che merita di essere segnalata è quella di una contestazione pervenuta da parte dei conduttori in locazione di alcuni appartamenti ubicati in un edificio di ex proprietà I.N.P.D.A.P., posto in Firenze, che è stato inserito nel programma di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, di cui al D.Lgs. n. 104 del 1996, primo decreto di cartolarizzazione.

Gli istanti, proprio a seguito di quanto previsto nel citato Decreto Legislativo, con particolare riferimento all'art. 6, comma 1, che dispone che "Nei piani di alienazione sono da inserire prioritariamente edifici con forte propensione all'acquisto da parte degli assegnatari", hanno più volte manifestato all'Istituto la disponibilità all'acquisto dei rispettivi appartamenti, la quale, in virtù della citata disposizione, era prevista come condizione "prioritaria" al fine di inserire l'edificio all'interno del piano di alienazione; a tal fine, in seguito anche ad un preciso invito dell'I.N.P.D.A.P. risalente al 1998, essi hanno costituito una cooperativa per l'acquisto degli appartamenti oggetto di locazione.

Ciò posto, i conduttori dell'immobile hanno manifestato la propria volontà di acquisto entro il 31 ottobre 2001, mediante l'invio di una lettera raccomandata A.R. all'I.N.P.D.A.P.

Si rileva che il decreto legge n. 351/2001, convertito nella legge n. 410/2001, recante "disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare", all'art. 3, comma 20, prevede che "le unità immobiliari definitivamente offerte in opzione entro il 26 settembre 2001 sono vendute, anche successivamente al 31 ottobre 2001, al prezzo ed alle altre condizioni indicate nell'offerta. Le unità immobiliari (...) per le quali i conduttori, in assenza della citata offerta in opzione, abbiano manifestato volontà di acquisto entro il 31 ottobre 2001 a mezzo di raccomandata A.R. , sono venduti al prezzo e alle condizioni determinati in base alla normativa vigente alla data della predetta manifestazione di volontà di acquisto".

Ora, in data 8 ottobre 2002, i conduttori dell'immobile hanno ricevuto dall'Agenzia del territorio di Firenze la comunicazione di vendita ai prezzi di mercato aggiornati al settembre 2002.

A seguito di tale comunicazione essi hanno presentato istanza all'Ufficio sostenendo che le condizioni di vendita di cui sopra sono in contrasto con quanto previsto ai sensi del citato art. 3, comma 20, della legge n. 410/2001.

L'Ufficio si è quindi rivolto all'Agenzia del territorio e all'Ufficio Gestione patrimoniale dell'I.N.P.D.A.P. rilevando tale contrasto e sostenendo che, anche a non voler entrare nel merito di quando si possa ritenere formalmente manifestata la propensione all'acquisto, (con la conseguenza di rendere eventualmente applicabile una valutazione dell'immobile risalente al 1998) non pare dubbio che, avendo i conduttori dell'immobile in questione formalmente manifestato la volontà di acquisto entro la predetta data, le condizioni di vendita avrebbero dovuto almeno riferirsi ai prezzi di mercato dell'anno 2001. Inoltre è stato fatto presente che una valutazione diversa rispetto a quanto previsto nel 2001, si pone in contrasto anche con quanto dichiarato recentemente dal Sottosegretario all'Economia, che ha affermato che chi ha espresso la propria volontà di acquisto entro il 31 ottobre 2001 "avrà la possibilità di acquistare al prezzo di mercato di quel periodo". Peraltro, un'offerta riferita ai prezzi del 2001 risulta penalizzante per gli attuali conduttori dell'immobile i quali si trovano comunque a dover subire un trattamento sicuramente peggiore rispetto ai conduttori di altri immobili di Firenze con analoghe (se non addirittura migliori) caratteristiche sia sotto il profilo del prezzo di vendita che con riferimento al procedimento di vendita. In particolare, quest'ultimo, con riferimento alla dismissione dell'immobile di cui si tratta risulta più complesso e gravoso, al punto che pare costituire una violazione del principio di

omogeneità dei criteri di comportamento e delle procedure al quale si sarebbe dovuta ispirare la determinazione dei programmi di cessione del patrimonio immobiliare, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 104/1996.

Secondo l'Ufficio Gestione Patrimoniale dell'I.N.P.D.A.P., tuttavia, l'art. 3, comma 20, del D.L. n. 351/2001, sopra richiamato, deve essere interpretato nel senso che le unità immobiliari per le quali i conduttori abbiano manifestato la volontà di acquisto entro il 31 ottobre 2001, vengono vendute al prezzo stabilito con le modalità vigenti alla predetta data, ovvero al prezzo di mercato e, nello stesso senso, ha risposto anche l'Agenzia del Territorio, richiamando il contenuto di una nota della Direzione Centrale Consulenza e Stime dell'Agenzia del Territorio che a proposito del rilascio dei pareri di congruità sul valore degli immobili di proprietà di enti previdenziali stimati da professionisti al riguardo incaricati, stabilisce che "l'incarico che viene affidato anche in tali casi all'Agenzia è quello della determinazione del valore di mercato all'attualità, a prescindere dalla data di relazione della perizia sottoposta a congruità".

Questo Ufficio ritiene invece che non sia del tutto pacifico che l'interpretazione dell'art. 3, comma 20, del D.L. n. 351/2001 accolta dall'I.N.P.D.A.P. e dall'Agenzia del Territorio possa essere applicata alle unità immobiliari previste nel primo decreto di dismissione, fra i quali rientra l'immobile di cui si tratta. Tale indirizzo può infatti eventualmente riferirsi agli immobili compresi nel c.d. secondo decreto di cartolarizzazione.

Inoltre, i tempi seguiti per lo svolgimento della procedura di vendita nel caso dell'immobile di cui si tratta sono stati molto più lunghi rispetto a quelli degli altri immobili ugualmente previsti nel piano di alienazione, per i quali la procedura di dismissione si è già conclusa da tempo e la compravendita è avvenuta ai prezzi di mercato degli anni 1998-2000. L'Ufficio resta quindi del parere che nei confronti degli istanti si è in presenza di una disparità di trattamento e che, per ragioni di equità la vendita dell'immobile dovrebbe almeno avvenire ai prezzi di mercato dell'anno 2001.

3.12 Le sanzioni amministrative

Molti sono i cittadini, colpiti da sanzioni amministrative che si rivolgono al Difensore Civico, lamentando disagi, inefficienze, mancate risposte o lunghe attese a fronte dei propri reclami. Situazioni diverse che comunque rilevano la delicatezza di un settore in cui, nonostante gli indiscutibili sforzi da parte del Corpo di Polizia Municipale, l'ufficio si vede spesso costretto ad intervenire, per sollecitare e raccomandare un diverso (e migliore) rapporto fra cittadini ed autorità competenti.

Di seguito si riporta un quadro sintetico dei casi più significativi in cui l'ufficio è intervenuto:

Sanzioni amministrative Corpo Polizia Municipale di Napoli

Un cittadino si vedeva recapitato presso la sua abitazione dal corpo di Polizia Municipale di Napoli, raccomandata A.R. con verbale di contestazione della violazione dell'art. 171, c. 1 del codice della strada.

Il verbale recitava che il cittadino avrebbe "circolato alla guida di un motoveicolo senza aver indossato il casco protettivo" e " trasportava sul motociclo un passeggero sprovvisto del casco protettivo"; nel suddetto verbale si precisava altresì che gli agenti di Polizia incaricati non avevano provveduto a contestare immediatamente al presunto trasgressore detta infrazione per "l'impossibilità di dare l'alt frontalmente".

Avverso la sanzione amministrativa il cittadino proponeva tempestivo ricorso presso il Prefetto di Napoli in quanto si trattava di un macroscopico errore materiale.

Infatti la presunta violazione al codice della strada, nei termini indicati nel verbale di accertamento, riguardava palesemente il proprietario di un veicolo a due ruote; il cittadino riferiva di avere esclusivamente la titolarità di un'autovettura non avendo mai posseduto un ciclomotore.

Pertanto, si presupponeva che, l'agente municipale, pur scorgendo un ciclomotore e non un auto, provvedeva ad annotare in maniera frettolosa il numero di targa del ciclomotore mentre questo stava transitando, incorrendo nel palese errore materiale.

Errore, infatti, in quanto l'infrazione contestata si riferiva ad un ciclomotore, laddove il numero di targa corrispondeva all'autovettura del cittadino.

Purtroppo, nonostante il ricorso notificato al Prefetto, il cittadino si vedeva notificare da parte dell'esattoria di Firenze la cartella di pagamento relativa alla sanzione amministrativa contestata e

pertanto non pagata; lo stesso si rivolgeva all'ufficio del Difensore Civico.

L'ufficio è intervenuto presso il Corpo di Polizia Municipale di Napoli rilevando che l'istante aveva provveduto a seguire l'iter giuridico necessario all'opposizione di sanzione amministrativa, rispettando sia i tempi che le modalità di esecuzione del ricorso.

Pertanto si richiedeva lo sgravio della cartella di pagamento per tutti i motivi esposti sia nel ricorso sottoscritto a pugno dal cittadino, sia per l'esistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi nel modus procedendi del cittadino.

Il Comune di Napoli, nella figura del dipartimento Polizia Municipale, settore legale, accoglieva totalmente la nostra richiesta, procedendo allo sgravio della cartella di pagamento.

Sanzioni Amministrative Polizia Municipale di San Giovanni Valdarno – P.R.A. Chieti. -

Una cittadina si è rivolta al nostro ufficio in quanto aveva ricevuto notifica di una sanzione amministrativa emessa dal Corpo di Polizia Municipale del Comune di San Giovanni Valdarno, per una violazione al codice della strada commessa dall'autovettura di proprietà ed intestata al marito defunto.

La stessa non era mai stata proprietaria dell'autovettura in oggetto, avendo rinunciato all'eredità del defunto marito ben 10 anni prima dell' accertata violazione avanti alla Pretura Circondariale del Comune di residenza del marito.

Pertanto, a seguito della sanzione emessa, la cittadina proponeva regolare ricorso per l'annullamento della sanzione amministrativa presso il Prefetto del luogo in cui era avvenuta la trasgressione, esponendo i motivi succitati.

Purtroppo, si poneva un problema di ordine burocratico, l'autovettura risultava ancora di proprietà del defunto marito, con responsabilità in solido della moglie, in quanto la rinuncia all'eredità non ha un valore in sé ai fini della proprietà di un'autovettura ed il P.R.A. (Pubblico Registro Automobilistico) non poteva pertanto procedere alla perdita di possesso con conseguente esonero della responsabilità del coniuge superstite.

Infatti, ai fini P.R.A., l'unico iter burocratico da seguire, all'epoca della rinuncia all'eredità, sarebbe stata quello di effettuare il passaggio di proprietà del veicolo dal defunto al coniuge superstite, con conseguente perdita di possesso del mezzo.

Senza tale atto, l'attestazione del P.R.A. sulla proprietà del veicolo al defunto faceva fede per il Corpo di Polizia Municipale.

Dopo l'intervento del nostro ufficio sia presso il Corpo di Polizia Municipale che aveva emesso la sanzione, sia presso il P.R.A. del Comune di residenza del defunto si prospettava un'unica soluzione

per richiedere l'archiviazione della violazione a carico della cittadina: depositare presso il P.R.A. copia conforme della rinuncia all'eredità del defunto marito con contestuale dichiarazione di perdita di possesso del veicolo.

Tale dichiarazione avrebbe avuto effetto per il futuro, mentre per i problemi insorti precedentemente, quale la sanzione amministrativa elevata alla moglie, sarebbe stato necessario ricorrere al Prefetto competente avvalendosi della documentazione depositata al Pubblico Registro automobilistico.

L'ufficio ha seguito la cittadina nell'iter burocratico e giudiziario da instaurare, ed il Prefetto ha accolto le osservazioni proposte, decretando l'archiviazione della violazione a carico del cittadino.

Sanzioni amministrative il Giudice di Pace di Firenze dispone la rateizzazione di verbale "oblabile".

Un cittadino ha chiesto l'assistenza di questo ufficio per aver ricevuto notifica di processo verbale relativo a una sanzione amministrativa "depenalizzata". Si trattava della infrazione di cui all'art. 116 del Codice della Strada, come depenalizzato ai sensi del D.Lgs. n. 507/97. Quando si era verificato l'accaduto – nel 1997 - infatti, l'interessato – cittadino extracomunitario - non aveva ancora effettuato la conversione della patente di guida, ed gli era stata contestato il reato di guida senza patente. Con l'entrata in vigore della depenalizzazione, gli atti erano stati trasmessi dall'Autorità giudiziaria all'Autorità amministrativa – in questo caso, la Prefettura - la quale aveva dato mandato alla Polizia Municipale per la notifica della sanzione. Il cittadino risultava obbligato a pagare – a titolo di sanzione – una somma pari a € 2080,48, entro sessanta giorni dalla notifica.

Il cittadino non contestava la sanzione. Tuttavia faceva presente che non sarebbe stato possibile sostenerne il pagamento in unica soluzione, tenuto conto che la cifra corrispondeva quasi al doppio del suo stipendio mensile, ed era l'unico produttore del reddito familiare (nucleo composto da lui, sua madre, il coniuge e la figlia). Questo ufficio, pur consapevole che la legge dispone espressamente la rateizzazione della sanzione amministrativa soltanto (dopo che il verbale – o l'ordinanza ingiunzione – siano divenuti titolo esecutivo) a seguito della sua iscrizione nel ruolo esattoriale, ha ritenuto doveroso intervenire prima, tenuto conto che l'iscrizione a ruolo comporta il notevole incremento di legge. Sono stati effettuati numerosi tentativi per ottenere risposta positiva sulla eventualità di rateizzare l'importo della sanzione, nei confronti della Polizia Municipale e della Prefettura, ma senza successo. Tutti gli interlocutori indicavano come unica possibilità quella appena illustrata.

Constatato che non era ancora scaduto il termine per effettuare ricorso al Giudice di Pace, fu tentata la via di far riconoscere il diritto alla rateizzazione con provvedimento giurisdizionale. Il ricorso fu corredato di elementi utili a dimostrare la situazione di indigenza dell'interessato, e la domanda riguardò unicamente la rateizzazione, oltre che la sospensione, fino alla decisione, del termine per effettuare il pagamento. Il decreto di sospensione fu emanato contestualmente alla data di fissazione dell'udienza. Il tale sede, questo ufficio produsse una circolare del Ministero dell'Interno emanata nell'anno 2000 che, per motivo di parità di trattamento, dispone l'estensione del beneficio di cui all'art. 26 della L. n. 689/81 – il pagamento rateale della sanzione pecuniaria – ai trasgressori delle disposizioni del Codice della Strada, stante però l'esecutività del verbale (che comporta l'applicazione della metà del massimo). In udienza, fu evidenziato che la fattispecie poteva essere ricondotta nell'ambito della circolare ove questa prevede altresì che, pur non essendo ancora il verbale divenuto *ope legis* titolo esecutivo (in questo caso il termine era stato sospeso dello stesso Giudice) data la dimostrazione specifica di disagio economico dell'interessato, si potesse disporre la rateizzazione del minimo edittale. Il Giudice di Pace, alla luce di tali precisazioni, accolse il ricorso, dichiarando la sussistenza del diritto dell'interessato alla rateizzazione della sanzione, mantenuta nel minimo, e individuando nel Comune l'Autorità Amministrativa (non potendo il Giudice civile) che doveva disporla. La Polizia Municipale infatti, in esecuzione della sentenza, notificò all'interessato il provvedimento di dilazione, con l'indicazione del numero delle rate e la loro scadenza e importo, unitamente alla clausola della perdita del beneficio del termine.

Sanzioni amministrative – Comune di Porto Santo Stefano (GR) – Sindaco e Polizia Municipale

Un cittadino si è rivolto all'Ufficio a seguito della notifica da parte del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Monte Argentario di un verbale di accertamento della violazione delle norme di cui all'art. 12 del D.L. n. 21/3/1978 n. 59, conv. nella L. n. 191/1978, per non aver comunicato all'autorità locale di Pubblica Sicurezza la cessione in vendita di un immobile entro 48 ore.

In particolare, pare che la suddetta comunicazione sia pervenuta al Corpo di polizia Municipale tre giorni dopo rispetto alla data del rogito notarile.

Ora, il cittadino istante ci ha riferito che, coincidendo la data del rogito con un giorno prefestivo, egli si era premurato di contattare telefonicamente la Polizia Municipale per sapere se poteva inviare l'apposito modulo anche mediante il servizio postale. La Polizia

Municipale gli aveva quindi comunicato che poteva avvalersi del servizio postale, purché l'"invio" avvenisse entro 48 ore. Nessuna specificazione era stata fornita in ordine alle modalità dell'invio, con particolare riferimento alla spedizione a mezzo di raccomandata.

Pertanto, sulla base delle informazioni ricevute, il cittadino istante aveva inviato il modulo mediante posta prioritaria nel giorno stesso della stipulazione del rogito. Infatti, essendo – come detto - il giorno in questione un prefestivo, la chiusura dell'Ufficio postale comportava l'impossibilità di effettuare una spedizione con raccomandata.

L'Ufficio è quindi intervenuto presso il Corpo della Polizia Municipale rilevando innanzitutto che il cittadino aveva fatto affidamento sulle informazioni ricevute dal Comando di Polizia Municipale. Inoltre, pur ritenendo che la spedizione del modulo in questione debba avvenire a mezzo di raccomandata, la quale deve "pervenire" al destinatario nel termine di 48 ore, nel caso in oggetto, questo Ufficio, ha rilevato che il cittadino non avrebbe potuto comunque avvalersi di tale modalità di invio a causa della chiusura degli uffici postali nel giorno della spedizione e nei giorni seguenti. In particolare, ciò consentiva di ravvisare la presenza di una causa di forza maggiore (chiusura degli uffici postali) che ha impedito al cittadino di effettuare correttamente (mediante raccomandata A.R.) e nel termine di 48 ore la comunicazione di cui si tratta e, quindi, in altre parole, si è ritenuto insussistente l'elemento soggettivo necessario per l'applicazione della sanzione amministrativa, previsto ai sensi della L. n. 698/1981, art. 3.

L'Ufficio ha quindi richiesto l'archiviazione del procedimento per illegittimità del verbale di accertamento a causa della mancanza dei presupposti soggettivi di applicazione della sanzione.

Il Sindaco del Comune di Monte Argentario ha accolto parzialmente la richiesta dell'Ufficio ed ha emesso un'ordinanza con la quale ha ridotto la sanzione amministrativa al minimo.

3.13 L'accesso alla documentazione amministrativa

3.13.1 La funzione di riesame di cui all'art. 25 della L. n. 241/90 come modificato dall'art. 15 L. n. 340/2000 e il funzionamento in concreto del servizio

La procedura di riesame delle diverse fattispecie di "diniego" di accesso (rifiuto espresso o tacito, differimento ai sensi dell'art. 24, comma 6 della L. n. 241/1990), se per un verso ha assunto il carattere della sistematicità (l'istituto è operativo ormai da due anni), per un altro ha messo in luce evidenti difficoltà applicative,

legate alla mancata regolamentazione dell'istituto a livello regionale. Il congegno "paragiurisdizionale" rappresenta indubbiamente uno strumento forte, che amplia notevolmente le prerogative del Difensore civico in un settore che, come testimonia la stessa relazione annuale per il 2001, lo ha visto protagonista fin dall'entrata in vigore della L. n. 241/90.

Le istanze di riesame pervenute all'Ufficio lamentano il mancato rispetto del diritto di accesso da parte di:

- amministrazione regionale, enti e aziende, anche consortili, da essa dipendenti, società a partecipazione di capitale regionale, Aziende sanitarie (locali e ospedaliere), enti locali convenzionati con la difesa civica regionale ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 4/94 (si ricorda che di questi, a partire dal 2002, fa parte anche la Provincia di Firenze).
- organi periferici delle amministrazioni statali situati nel territorio della Regione, a eccezione di quelli operanti in materia di ordine pubblico, sicurezza e giustizia (art. 16 L. n. 127/97). Già in occasione delle precedenti relazioni abbiamo evidenziato i problemi che la limitazione in oggetto pone e non solo con riferimento al tema dell'accesso "negato". L'interpretazione sostenuta dall'Ufficio è che il limite non debba essere riferito all'appartenenza soggettiva dell'organo a questa o a quella amministrazione (con la conseguenza di escludere a priori qualsiasi intervento nei confronti dei Ministeri interessati, quelli dell'Interno, della Difesa e della Giustizia), ma alla funzione concretamente svolta. Non tutte le funzioni e le attività esercitate dagli organi periferici di quei Ministeri, infatti, sono tali da giustificare l'esclusione dell'intervento del Difensore Civico (come potrebbero essere, per esempio, quelle relative all'uso di mezzi di coercizione). Basti pensare alle normali attività inerenti la gestione del rapporto d'impiego ed alle controversie che ne possono derivare (con esclusione ovviamente di quelle che vedano come protagonisti dei magistrati) o alle innumerevoli competenze amministrative in materia di immigrazione. Per quanto riguarda quest'ultimo tema, l'impegno del Difensore civico è di gran lunga precedente all'entrata in vigore del citato art. 16 (per le funzione che la L.R. n. 22/90 gli attribuisce in materia) e ha comportato una progressiva intensificazione dei rapporti con questure e prefetture.
- Anche prima dell'introduzione della speciale procedura di riesame da parte della L. n. 340/2000, l''Ufficio aveva svolto la sua tipica funzione *ad adiuvandum*, intervenendo a favore di coloro che avevano lamentato la violazione del diritto di accesso da parte degli organi periferici dello stato. Se si ritiene che sia doveroso continuare su questa strada, ormai intrapresa da anni, a favore degli immigrati dimoranti in un comune della Regione,

tuttavia è dubbia – e peraltro non si è mai prospettato il caso concreto – la sussistenza del potere di riesame del diniego di accesso nei confronti di organi quali la Questura o la Prefettura in materia di immigrazione. La questione è aperta.

Le istanze di riesame che pervengono al Difensore civico debbono contenere, a seconda della fattispecie:

1) l'istanza di riesame, accompagnata dalla copia dell'istanza di accesso e del conseguente provvedimento espresso di diniego o di differimento;
2) l' istanza di riesame, corredata della copia dell'istanza di accesso, sulla quale si è formato, per decorrenza del termine, il silenzio rigetto.

Con tale documentazione è formato il fascicolo.

E' importante che la pratica sia corredata dalla suddetta documentazione, che spesso non viene trasmessa in prima battuta (e che quindi va richiesta agli istanti) affinché risulti chiara la domanda dell'interessato e si possa in breve tempo valutare la legittimità del diniego o del differimento (che è per sua natura espresso). Infatti, se il diniego, espresso o tacito, risulta legittimo, la valutazione viene trasmessa all'interessato e la pratica è conclusa.

Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, procede al riesame del provvedimento, sulla base della normativa vigente – compresi i regolamenti sull'accesso dei singoli enti - e degli orientamenti maggioritari espressi dalla giurisprudenza che si è formata negli anni sugli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990. Si indicano i motivi per i quali si ritiene che l'interessato abbia il diritto di prendere visione o estrarre copia dei documenti sottratti all'accesso. Il riesame viene trasmesso, nel caso di diniego espresso o di differimento, al responsabile firmatario del provvedimento. In caso di silenzio rigetto, il riesame viene indirizzato all'autorità amministrativa destinataria dell'istanza sulla quale il silenzio rifiuto si è formato. In ogni caso, l'interessato lo riceve per conoscenza.

Dal ricevimento del riesame, la P.A. ha 30 giorni per confermare il diniego con provvedimento espresso e motivato. Se il termine decorre nel silenzio, è riconosciuta implicitamente l'accessibilità degli atti. Il meccanismo rispetto alla prima ipotesi questa volta è rovesciato ed alla mancata conferma (il silenzio protratto per 30 giorni) è attribuito il significato positivo di assenso all'accesso (cd. silenzio assenso).

Le modalità di conclusione del procedimento possono essere le seguenti:

1) provvedimento confermativo del diniego, che si ritiene, anche se la legge non dice nulla in proposito, debba tener conto dei

rilievi del Difensore civico. In caso contrario, la possibilità offerta all'interessato di chiedere il riesame al difensore civico non avrebbe significato;

2) silenzio e "accesso consentito". Di fronte a questa norma, che non lascia dubbi sulla sua obbligatorietà per la P.A., creando un'ipotesi di "silenzio – assenso", si sono posti problemi di attuazione pratica, allorché la P.A. persista nel non concedere l'accesso. Questo è sicuramente il punto debole della normativa, che necessiterebbe di una specifica disciplina a livello regionale. Per le soluzioni ad oggi prospettate a livello interpretativo, si rinvia al terzo paragrafo.

3.13.2 Il difensore civico "competente", il principio di sussidiarietà e il disegno di riforma della L. n. 241/90.

Già nella relazione 2001 abbiamo affrontato la problematica relativa alla individuazione del difensore civico "competente" al riesame ai sensi dell'art. 25 della L. n. 241/90, questione che riveste ovviamente una grande importanza a livello pratico. Ci siamo soffermati sull'interpretazione che ha consentito l'intervento a pieno titolo del difensore civico regionale ogni qualvolta il cittadino residente in un comune o in una provincia, sprovvisti di difesa civica, abbia necessità di esercitare il proprio diritto di accesso alla documentazione amministrativa, rifiutata illegittimamente dall'ente locale. Abbiamo visto che tale interpretazione radica la competenza del Difensore civico regionale in forza del principio di sussidiarietà, scaturente dal riformato Titolo V della Costituzione, poiché la tutela dell'accesso in quanto diritto soggettivo è esigenza di carattere unitario della quale la Regione deve garantire il rispetto su tutto il suo territorio.

In questa sede è opportuno segnalare che l'ufficio considera doveroso, in epigrafe a ogni riesame diretto agli enti sprovvisti di difesa civica locale, a fondamento della propria legittimazione attiva, e per fugare eventuali eccezioni di incompetenza, il richiamo esplicito al principio di sussidiarietà. E in sostanza è proprio questa, *de lege ferenda,* la soluzione adottata dal disegno di legge approvato dal Senato il 10 aprile 2003 (atto 1281-XIV): "*Modifiche e integrazioni alla legge 7 agosto 1990 n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*", ad oggi alla Camera (atto 3890) in corso di esame in commissione. L'art. 13 del citato D.L. prevede infatti che, al comma 4 dell'art. 25 della L. n. 241/90 sia sostituito il seguente: "*Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 6, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5,*

ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti i dati personali che si riferiscono a terzi soggetti, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso". Come si può constatare, il disegno di legge da una parte introduce nel diritto positivo la facoltà, (che quest'ufficio ritiene già sussistente in forza della richiamata interpretazione della riforma costituzionale), qualora non sia stato istituito il difensore civico locale, di ricorrere a quello istituito nell'ambito territoriale immediatamente superiore; d'altro canto elimina, deferendoli alla Commissione per l'accesso, i casi di riesame a fronte di provvedimenti di diniego emanati dagli organi periferici dello Stato, ad oggi trattati dal Difensore civico regionale ai sensi del combinato disposto dell'attuale art. 25 L. n. 241/90 e dell'art. 16 L. n. 127/2000. In proposito si ricorda che il Difensore civico della Toscana, in qualità di Coordinatore dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, ha indirizzato nel luglio 2003 all'on. Bressa, relatore della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, una lettera (riportata integralmente in appendice) in cui si formulano delle osservazioni, chiedendo una modifica del disegno di legge n. 3890. In particolare si chiede di mantenere in capo al Difensore civico regionale (invece che alla Commissione per l'accesso) la competenza in materia di accesso nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato. Il rischio è un "ri-accentramento" delle funzioni di riesame dell'accesso agli atti e un sicuro disagio per i cittadini, obbligati a

rivolgersi ad un organismo lontano (la Commissione per l'accesso) al posto del Difensore civico regionale, tutto ciò in controtendenza rispetto a tutto il processo di riforme in corso.

3.13.3 Come risolvere i casi di "persistente diniego" dopo il riesame e il silenzio - assenso

Abbiamo detto poc'anzi che il punto debole del potere di riesame attribuito al Difensore civico è rappresentato dalla mancanza, nella legge, di una previsione espressa che renda concretamente attuabile l'obbligo di ostensione della documentazione richiesta. La previsione che l'accesso è senz'altro consentito, una volta trascorsi inutilmente i 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico (senza che la P.A. interessata abbia concesso l'accesso o emanato un provvedimento motivato confermativo del diniego) non è assistita infatti da alcuna specifica misura sanzionatoria a carico dell'amministrazione inadempiente Anche qui, come per l'individuazione del Difensore civico competente, si è dovuto trovare una soluzione in via interpretativa per poter soddisfare in concreto il diritto del cittadino. Si è ritenuto nel caso di specie di condividere l'interpretazione che vede nel comportamento illegittimo della P.A., in questo caso contravvenente un obbligo di legge, una fattispecie sanzionabile con la nomina di un *commissario ad acta* ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000. Nell'ipotesi concreta sono presenti, infatti, i presupposti indicati dalla norma per il commissariamento, primo fra tutti l'omissione ingiustificata di un atto obbligatorio per legge. Resta però insoluto il problema della coercibilità dell'obbligo quando il comportamento di persistente rifiuto all'accesso sia posto in essere da amministrazioni diverse dagli enti locali, unici soggetti pubblici nei confronti dei quali può essere usato lo strumento del commissariamento. Al di fuori di tale possibilità, può dirsi che la disposizione non trova adeguate modalità di attuazione nella normativa vigente. E' giusto ricordare comunque che le amministrazioni periferiche dello Stato, alla luce dell'esperienza di questi anni, si sono sempre comportate correttamente, concedendo l'accesso ove in precedenza illegittimamente negato, o emanando provvedimenti motivati confermativi del diniego che tenessero conto della comunicazione del difensore civico. Il problema continua invece a porsi per la Regione (e gli enti e aziende da essa dipendenti) per la quale è ancora più stridente la mancanza di una disciplina espressa in merito alla mancata esecuzione dell'obbligo scaturente dalla decisione del Difensore civico regionale.

3.13.4 L'esercizio del diritto di accesso come strumento di controllo dei consiglieri comunali sull'attività della Giunta municipale.

Si fanno sempre più frequenti le istanze promosse da membri dei consigli comunali per ottenere, da parte del Difensore civico regionale, il riesame delle mancate risposte alle loro richieste di accesso (che coinvolgono spesso non solo gli atti dei singoli servizi e dirigenti, ma anche quelli della stessa Giunta municipale). Crediamo che le cause una così imponente domanda di "trasparenza" da parte dei consiglieri risieda, come peraltro già evidenzianto, da una parte, nel progressivo venir meno di tutte le previsioni normative in materia di controllo preventivo sugli enti locali; dall'altra, almeno per quanto ci risulta, dalla mancata utilizzazione, delle ordinarie fonti di reperimento degli atti, che se soggetti a qualche forma di pubblicazione, sono di per sé accessibili senza bisogno di alcuna istanza.

3.14 L'organizzazione dell'Ufficio

L'accorpamento in "settori organici" delle funzioni istruttorie ha contribuito alla razionalizzazione dei processi interni, favorendo un migliore controllo delle risorse professionali e dei carichi di lavoro. I nuovi "quadri di riferimento" oltre che nell'approfondimento settoriale si sono impegnati attivamente nell'assistenza ai Difensori civici locali, svolgendo di fatto una preziosa funzione di "osservatorio" sui livelli territoriali di tutela, anche a supporto dell'Assemblea regionale e delle istituzioni locali.

La riorganizzazione di processi di lavoro ha rappresentato un obiettivo primario, per il suo impatto sulla qualità del servizio e sulla sua accessibilità da parte dei cittadini.

La ridefinizione delle funzioni in settori è stata alla base anche del progetto, presentato al servizio Informatica, per ottenere un nuovo software applicativo per la classificazione delle pratiche.

All'impegno primario sul versante della riorganizzazione si è sovrapposto quello per il miglioramento dei sistemi di comunicazione. Il nuovo Sito Web del Difensore civico della Toscana, realizzato fin dai primi mesi dell'anno, e sottoposto a varie revisioni e aggiornamenti, ha avuto importanti ricadute in termini di innovazione e di raccordi con sistema informativo regionale. Si tratta di un sito moderno, destinato ad offrire uno strumento di lavoro per i Difensori civici locali ed a far crescere il numero degli utenti, nonché quello dei vari i interlocutori sociali ed economici.

Analogamente, il Sito Web del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali, ha svolto un ruolo di primo piano nella pubblicizzazione del servizio sia nei confronti dei cittadini, che delle istituzioni regionali, nazionali ed europee.

Il ruolo assunto dai processi di comunicazione nei rapporti con i cittadini e gli utenti ha avuto naturalmente ripercussioni sul terreno dell'aggiornamento professionale. I corsi organizzati dal Consiglio hanno consentito l'approfondimento dei processi di ammodernamento e semplificazione di sistema. La necessità di assicurare l'aggiornamento professionale in settori innovativi strettamente legati all'esercizio delle funzioni lavorative, ha reso opportuna anche la partecipazione ad esperienze formative promosse da altre organizzazioni: sull'accesso alla documentazione amministrativa, sulle riforme costituzionali, sul sistema dei controlli.

L'impegno manifestato su questo piano anche dal personale di segreteria ha favorito l'attribuzione di specifici incarichi in rapporto a diversi adempimenti: a supporto del Gruppo di lavoro dei

Difensori civici per i minori, del gruppo interno per il Progetto di riorganizzazione, dell'aggiornamento delle pagine Web del Difensore civico e del Coordinamento nazionale, dell'assistenza alla Segreteria dell'Associazione ex Consiglieri regionali.

Incomprensibile, e poco opportuna, è apparsa quindi l'esclusione di questo personale dai corsi di formazione organizzati con il concorso dell'Università di Firenze per gli addetti agli Uffici relazioni con il pubblico.

Così come incomprensibile risulta l'esclusione di questo personale dai benefici economici derivanti proprio dal ruolo svolto (front-office) a diretto contatto con il pubblico.

L'impegno di tutto il personale ha consentito di fronteggiare le nuove domande dei cittadini e le maggiori competenze derivate dalla legislazione nazionale e regionale; sostenere la rete dei Difensori civici locali; intensificare i rapporti con l'amministrazione regionale, gli uffici statali e il sistema delle autonomie; assicurare un efficace coordinamento anche a livello nazionale; instaurare una nuova collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e il Congresso delle Regioni; consolidare i collegamenti e la cooperazione con gli organismi di tutela dell'Unione; potenziare la comunicazione istituzionale.

Anche questa Relazione è il frutto di un impegno collettivo che l'Ufficio assicura con il seguente quadro organico: Monica Piovi, Maria Pia Perrino, Francesco Caponi, Andrea Di Bernardo, Alessandra Catolfi, Vittorio Gasparrini, Vanna Pastacaldi, Salvatore Mancuso, Olivia Braschi, Rita Ferrara, Susanna Posani, Cristina Simoni (sostituita per il periodo di congedo per maternità da Isabella Rusciani). Un valido contributo all'Ufficio, e soprattutto al necessario e crescente livello di specializzazione richiesto dal quadro normativo vigente, viene offerto anche dalle collaborazioni esterne che l'Ufficio ha attivato con l'avv. Marta Picchi, l'avv. Paola Foti, l'avv. Silvia Marchese e con la laureanda Mara Lapia.

L'Ufficio è oggi inserito in una intensa fase di innovazione organizzativa, orientata al superamento di non pochi elementi di criticità, e mira a costruire modelli più adeguati di cooperazione interna e di valorizzazione delle diverse professionalità.

4 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

In Italia, nonostante alcune proposte di riforma, poi naufragate, prevedessero addirittura la costituzionalizzazione della figura del Difensore civico (art. 11 del c.d. Progetto D'Alema, presentato in parlamento nel novembre del 1997), non è stato ancora istituto il Difensore civico nazionale. Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome che di fatto "lo surroga" nei rapporti gli altri paesi, già a partire dal 1995 ha sollecitato la presentazione di proposte di legge (sia nella XII che nella XIII legislatura) in materia di difesa civica nazionale, fra cui l'Atto della Camera n. 619 "Istituzione del Difensore civico Nazionale" su cui si è avviato un significativo confronto parlamentare, mai concluso.

Nella risoluzione del giugno 2002 del Congresso delle Regioni viene riconosciuta ufficialmente la funzione del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome "quale interlocutore propulsivo di un processo di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale" e ne viene valorizzato il ruolo nel rapporto con la difesa civica europea, conferendogli la rappresentanza sui relativi temi.

5 IL GRUPPO DI LAVORO TECNICO-POLITICO A LIVELLO DI CONGRESSO DELLE REGIONI

La necessità di riprogettare il ruolo e l'identità del Difensore civico è stata avvertita dalle Regioni per venire incontro alle sempre più diversificate istanze di tutela espresse dal tessuto sociale e per fornire un quadro di riferimento normativo omogeneo a funzioni nate in momenti diversi e disciplinate da fonti diverse (basti pensare alla c.d. Bassanini bis e all'attribuzione ai Difensori civici regionali e locali di atipiche funzioni di controllo amministrativo).

In questo contesto le Regioni hanno maturato il convincimento che fossero opportune una riflessione ed una elaborazione comune, per definire un nucleo di principi condivisi sui quali poi impostare le singole leggi di riforma.

Già nella risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni (Seconda Sessione) il 5 giugno 2002 intitolata "*Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini*", era contenuto, infatti, l'impegno ad un riconoscimento forte della difesa civica anche all'interno dei nuovi statuti. Quali priorità programmatiche del percorso riformatore venivano individuati:

1) Il riequilibrio del "*rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, completando e consolidando la difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e "conciliazione*",
2) La tutela delle categorie sociali più deboli
3) Il contenimento della conflittualità in sede giurisdizionale.

Con lo stesso documento veniva inoltre posto l'accento "ai profili" relativi alla "indipendenza nell'organizzazione e nell'azione" del difensore civico nonché alla qualificazione tecnica ed alla necessità di un'adeguata dotazione di risorse (commisurata alla popolazione da servire). Contestualmente il Congresso delle Regioni assumeva l'impegno di "radicare negli Statuti e nelle 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, per rendere effettiva la tutela ad ogni livello istituzionale".

Nella stessa sede, inoltre veniva promossa la costituzione di un Gruppo di lavoro tecnico-politico, che nell'ambito del Congresso delle Regioni rappresentasse uno "*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 pieno riconoscimento del ruolo svolto dalla difesa civica locale in ambito territoriale, faceva inoltre ritenere opportuno un diretto coinvolgimento degli organismi di rappresentanza degli altri enti territoriali locali, sin dalla fase iniziale di elaborazione della riforma.

L'istanza, successivamente accolta dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome (di intesa con il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome), nell'ottobre 2002 dava luogo alla costituzione, nell'ambito della terza Commissione del Congresso delle Regioni, di un Gruppo di lavoro tecnico-politico composto:

- dal presidente della terza Commissione del Congresso delle Regioni
- da tre rappresentanti designati dalla Conferenza di Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome;
- da sei Difensori civici designati dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e province autonome;
- da tre rappresentanti, rispettivamente designati a livello nazionale, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCEM.

La costituzione del gruppo risponde all'esigenza di evitare "processi di frammentazione e settorializzazione nelle discipline e nell'esercizio della difesa civica;" in conseguenza dei "profondi squilibri territoriali nella tutela di fondamentali diritti". Attraverso l'elaborazione dei principi comuni che devono ispirare la revisione normativa, si persegue un obiettivo di più lungo periodo: quello di assicurare livelli uniformi di tutela non giurisdizionale su tutto il territorio nazionale.

L'idea che ha ispirato le proposte in tema di difesa civica è quella secondo cui la Pubblica Amministrazione deve essere pensata come "funzione" e servizio, anziché come potere. Secondo una formula espressa da illustri studiosi (v. in proposito Bobbio, Lagrebelsky) occorre sostituire nel rapporto fra la P.A. e i cittadini, il binomio "potere – soggezione" con quello "funzione sociale – diritti della persona".

Partendo da questi convincimenti, il gruppo tecnico politico ha elaborato più proposte, alcune tutt'ora in corso di discussione:

- una riguarda la disciplina nazionale in materia di difesa civica
- una è relativa alle Disposizioni in materia di difesa civica all'interno degli Statuti regionali, approvata in data 16 maggio 2003 e riportata integralmente in appendice.
- l'ultima è una bozza di legge regionale in materia di difesa civica che vuole rappresentare un'ulteriore traccia per i legislatori regionali (dando indicazione sugli aspetti più salienti da disciplinare quali i requisiti, le funzioni, l'ambito di intervento, le modalità di designazione e di nomina del

Difensore civico regionale). Anche tale proposta è inserita in appendice.

6 LA COOPERAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

Assistiamo in questo periodo ad una fase importante del processo di "europeizzazione", iniziato negli anni '50 con i Trattati di Roma (senza dimenticare il Manifesto di Ventotene del 1943 nel quale si teorizzava che l'unificazione europea avrebbe dovuto portare all'estinzione degli stati nazionali e quindi ad una duratura pace europea): dopo l'unificazione economica e monetaria si è avviata infatti la fase costituente, che ha portato alla elaborazione di una prima bozza di costituzione nel giugno 2003. Preme sottolineare che in questo documento estremamente importante, (anche se non esente da critiche, specie per quanto riguarda il ruolo dei sistemi regionali) viene riconosciuta e disciplinata la figura del Mediatore europeo, già introdotta con il trattato di Maastricht.

In particolare si prevede che il "*Mediatore europeo, nominato dal Parlamento europeo, riceve, esamina e riferisce su denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione all'interno delle istituzioni, degli organi o delle agenzie dell'Unione. Il mediatore europeo esercita le sue funzioni in piena indipendenza*".

6.1 Il Mediatore Europeo

Com'è noto il Parlamento di Strasburgo, in attuazione dell'art. 138E del Trattato di Maastricht, ha nominato, nel settembre 1995, il Mediatore europeo. Da quella data ha preso avvio, in forme progressivamente sempre più stringenti, il dialogo e la collaborazione fra i diversi Ombudsmen operanti negli stati dell'Unione, e per quanto riguarda l'Italia, con il Coordinamento dei Difensori civici regionali.

In particolare nell'incontro promosso dal Difensore civico della Toscana, (tenutosi a Firenze il 13.6.2003) fra il nuovo Mediatore europeo, Prof. Nikiforos Diamandouros e il Coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province autonome è stata ribadita l'esigenza di rafforzare ulteriormente la collaborazione a livello europeo e di improntare anche i (diversi) sistemi di difesa civica al principio di sussidiarietà. In quell'occasione il prof. Diamandouros ha illustrato i compiti del Mediatore (esaminare le denunce presentate dai cittadini contro i casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi della Comunità europea) e offerto una sintesi dell'attività svolta (oltre 12.000 denunce soprattutto in tema di disposizioni fiscali, finanziamenti di progetti,

norme sulla concorrenza e discriminazioni sessuali, pagamenti tardivi e controversie contrattuali).

E' importante ricordare che il Mediatore ha proposto al Parlamento Europeo – che lo ha approvato nel settembre 2001 – il Codice europeo di buona condotta amministrativa (riportato in appendice), un documento che spiega ai cittadini ciò che hanno diritto di aspettarsi dall'amministrazione dell'Unione e ai funzionari il modo in cui si devono comportare nei loro rapporti con il pubblico, per migliorare continuamente i servizi forniti. I cittadini infatti hanno il diritto di essere trattati con cortesia, equità, devono sapere chi è il funzionario competente e capire i motivi della decisione della Pubblica amministrazione.

A proposito della sussidiarietà cui si è fatto prima riferimento, nel 1996 il Mediatore europeo ha istituito una rete di collegamento tra i Difensori civici nazionali e gli organi corrispondenti negli Stati membri.

La rete consente di trasmettere le denunce all'organo più idoneo per il loro trattamento: in Italia l'organo di collegamento di questa rete è il Difensore civico della Regione Toscana che contribuisce così a tutelare anche i diritti dei cittadini europei e a garantire che tutte le denunce vengano trattate con la stessa efficacia.

6.2 La IV Conferenza Europea degli Ombudsmen regionali a Valencia

Sulla linea già tracciata dalle precedenti Conferenze, si è svolto nell'aprile 2003 a Valencia il quarto incontro degli Ombudsman regionali dell'Unione europea, che ha affrontato tematiche di grande rilievo come:

a) l'attuale fase costituente, il futuro dell'Unione e la problematiche relative all'inserimento della figura dell'Ombudsman all'interno della nuova costituzione europea.
b) La questione dell'immigrazione e dei diritti degli immigrati, un problema assolutamente prioritario in tutti i paesi della Comunità europea.
c) La protezione dell'ambiente, un compito che toccherà da vicino la difesa civica e a tutti i livelli, europeo, nazionale, regionale e locale, le cui conclusioni sono state inserite in appendice.
d) La questione della trasparenza e del diritto di accesso, anche attraverso un esame comparato delle varie legislazioni nazionali e regionali vigenti in materia.

Particolarmente interessanti sono state le conclusioni della prima Tavola rotonda che, a proposito di futuro d'Europa e di fase costituente, hanno sintetizzato gli interventi dei relatori in cinque punti fondamentali:

"1. - La Costituzione Europea deve contenere in sé la Carta dei Diritti Fondamentali e delle Libertà Pubbliche e garantire la sua protezione reale.

2. - L'Unione Europea deve poter aderire agli Accordi e ai Trattati Internazionali che riguardano la protezione dei Diritti Fondamentali

3. - L'Unione Europea deve avere un Codice di Procedura unico per tutte le sue Istituzioni ed i suoi Organismi che garantisca "il diritto ad una buona amministrazione".

4. - La Costituzione deve riconoscere, rispettare ed integrare le Regioni in tutti i processi di presa di decisioni delle Istituzioni europee.

5. - La Costituzione deve contemplare il ruolo fondamentale dei Difensori Civici regionali come garanzia non giurisdizionale del rispetto dei Diritti Fondamentali e delle Libertà pubbliche".

6.3 Seminario degli Ombudsmen nazionali dell'Unione Europea ad Atene

A questo importante appuntamento erano presenti il nuovo Mediatore Europeo, che fino al febbraio 2002 ha ricoperto la carica di difensore civico della Grecia, il prof. Diamandouros, il Presidente della Commissione europea per le petizioni, on. Vitaliano Gemelli, e i Difensori civici nazionali di tutti i Paesi dell'Unione e per l'Italia, il Difensore civico della Toscana in qualità di Coordinatore dei Difensori civici regionali e delle province autonome.

Le relazioni hanno approfondito tematiche specifiche quali i diritti delle minoranze, con particolare riferimento alle minoranze rappresentate dalle comunità di immigrati da Paesi Terzi. E' emersa la necessità di varare un protocollo, sottoscritto da tutti i Difensori civici, che formalizzi l'impegno unitario a garantire il rispetto di una soglia minima di diritti in materia di ingresso, soggiorno, lavoro, di diritto d'asilo e all'unità familiare.

A livello operativo, uno dei primi obiettivi individuati dalla Commissione europea degli Affari sociali è l'istituzione della assicurazione sociale unica obbligatoria per rendere omogenei i diritti alla sicurezza sociale in tutti i paesi dell'Unione.

Si è ritenuto altresì opportuno individuare alcuni settori, tra cui particolarmente significativi sono quello dell'accesso al lavoro e alle strutture educative, sui quali è necessario che i Paesi dell'Unione, pur legiferando singolarmente, si impegnino ad assicurare una uniformità sostanziale. E' stata espressa da tutti i relatori l'opinione che oggi più che in passato, spetta al Difensore civico farsi promotore e portatore dei valori della comunità e dello Stato sociale.

6.4 La Cooperazione con le istituzioni internazionali

Il Difensore civico della Regione Toscana, in qualità di coordinatore dei difensori civici regionali e delle Province autonome, è stato eletto nel 2002 nel Consiglio direttivo dell'European Ombudsman Institute (E.O.I.), uno degli organismi che, insieme ad altri, quali l'Associazione mondiale dei Mediatori della francofonia, svolgono attività e ricerche sul tema della difesa civica a livello europeo ed internazionale.

Nel direttivo dell'E.O.I. si sta lavorando alla stesura di un documento (di cui una prima bozza è riportata in appendice), che sarà tradotto in molte lingue, anche in quelle dei Paesi dell'Europa centro-orientale, chiamato "Carta internazionale per l'effettività dell'Ombudsman" nel quale si definiscono gli aspetti essenziali, che dovrebbero essere comuni agli Ombudsman di tutti i Paesi per quanto riguarda i poteri, l'indipendenza, i requisiti di accesso, le finalità e l'azione dell'Ombudsman stesso. Lo stesso Istituto ha promosso inoltre, in collaborazione con l'Università di Innsbruck, il Convegno "L'Ombudsman nelle vecchie e nelle nuove democrazie" che si è tenuto il 26 giugno 2003 a Innsbruck durante il quale i relatori hanno tracciato un quadro comparativo dell'Istituto del Difensore civico nei vari Paesi europei, compresi quelli dell'Est. Dal confronto, estremamente interessante tra i diversi sistemi è emerso che la distanza fra i diversi paesi è tale, da non poter far parlare di eguale tutela dei diritti dei cittadini anche in ambito europeo.

APPENDICE

Congresso delle Regioni

Roma 16 maggio 2003
Disposizioni statutarie in materia di difesa civica a cura del Gruppo di lavoro tecnico-politico della III Commissione del Congresso delle Regioni

Questo documento ha lo scopo di dare attuazione ad uno degli obiettivi determinati dalla risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni il 05/06/2002.

Il Gruppo di lavoro costituito in esecuzione della citata risoluzione individua le linee essenziali per la definizione di disposizioni statutarie in materia di difesa civica con un duplice scopo. Innanzitutto per assicurare in ogni Regione e Provincia autonoma il radicamento statutario dell'istituto del difensore civico. In secondo luogo per tratteggiarne gli elementi essenziali di profilo istituzionale che ne connotino, al di là di possibili ulteriori caratterizzazioni, la natura specifica di organo elettivo ausiliario, monocratico, indipendente, tecnicamente qualificato e adeguatamente dotato di risorse, con compiti sia di tutela non giurisdizionale degli interlocutori delle amministrazioni, sia di proposta sul piano normativo, organizzativo, gestionale per migliorare la qualità e la trasparenza dei rapporti che si instaurano tra amministrazione e contesto in cui la stessa opera.

Le indicazioni del gruppo di lavoro traggono ispirazione dall'obiettivo che la risoluzione approvata dal Congresso ha così individuato: «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, organizzazioni e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei.»

A questo obiettivo le indicazioni del gruppo di lavoro intendono dare concretezza e realizzazione in armonia con i principi internazionali sanciti – tra l'altro – dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 1993 e alla Risoluzione del Congresso dei Poteri Locali e regionali del Consiglio D'Europa n. 80 del 1999, che individuano nella difesa civica, uno strumento di mediazione con effetti deflativi del contenzioso in sede giurisdizionale e una forma di tutela azionabile in particolare dai soggetti più deboli.

Il principio di buona amministrazione, espresso dall'art. 97 della Costituzione con una formulazione di diritto obiettivo, è oggi rafforzato, con un connotato del cui valore giuridico – a livello di diritto positivo – non è più possibile dubitare, dall'art. 41

della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Appare chiaro, dunque, che ormai si tratta di un vero e proprio diritto del cittadino, che specifica e completa il principio costituzionale e, saldandosi con esso, determina la giustificazione di un organo destinato a vegliare proprio sui rapporti del cittadino con l'amministrazione, prima e al di sopra della patologia dei rapporti che rimane appannaggio del contenzioso amministrativo. Il Difensore civico supplisce, dunque, alle carenze dell'organizzazione pubblica, arrivando prima delle sue degenerazioni patologiche nel quadro della loro eliminazione fin dall'origine.

Il gruppo di lavoro consegna al Congresso delle Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e a tutti coloro che sono protagonisti nella elaborazione dei nuovi Statuti il proprio contributo di proposte, formulate avendo presente che:

a) il pressoché totale venir meno dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, le maggior responsabilità riconosciute alla burocrazia, l'applicazione sempre più estesa dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale richiedono la presenza di una difesa civica incisiva ed efficace capillarmente presente su tutto il territorio nazionale;
b) la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea pone (art. 41) tra i diritti fondamentali il diritto alla buona amministrazione e individua (art. 43) il Médiateur Europeo (e per noi il Difensore civico) quale organo cui si ha diritto di adire per tutelare l'effettività del diritto alla buona amministrazione;
c) la competenza legislativa in materia di difesa civica regionale e locale in base all'art. 117 Cost. è delle Regioni e delle Province Autonome;
d) il difensore civico deve trovare un'esplicita e non equivocabile collocazione nell'assetto istituzionale delineato dai nuovi Statuti: questa collocazione è di organo ausiliario, monocratico e indipendente;
e) la legislazione statale può favorire l'obiettivo di costruire e consolidare una forte rete di difesa civica locale inserendo ex art. 117, 2° c. Cost. la funzione di difesa civica tra le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane (lett. p.) e nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m.);
f) per raggiungere l'obiettivo di reti territoriali di difesa civica è necessario un impegno comune Regioni-Province autonome - Autonomie locali;
g) le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome adotteranno le particolari procedure e modalità richieste dai loro specifici ordinamenti.

In adesione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il gruppo di lavoro ritiene che negli Statuti delle nuove Regioni, componenti essenziali della nuova costruzione europea, debba essere affermato, nell'ambito dei principi generali l'esplicito riconoscimento del diritto alla buona amministrazione e del diritto di ricorrere al Difensore civico quale organo specificatamente preposto a garantirne l'effettività.

Le proposizioni normative, alla cui formulazione il gruppo di lavoro è pervenuto a seguito di un approfondito confronto, non costituiscono necessariamente il testo di un articolo da inserire tout court negli Statuti. Tuttavia esse fissano i concetti essenziali che in sede statutaria devono configurare la natura dell'istituto, la sua collocazione istituzionale e le sue finalità e "lanciano", nel contempo, la normazione ordinaria che ne consegue coerentemente.

Proposizioni normative statutarie

1. Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore civico, che ne è il garante.
2. La Regione/Provincia Autonoma istituisce il difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come servizio di garanzia, mediazione e proposta, secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.
3. Il Difensore civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. É eletto dal Consiglio regionale e ad esso riferisce.
4. Il Difensore civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.
5. Il Difensore civico interviene, su domanda o di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovano le cause.
6. Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.
7. La legge disciplina – in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio.

La legislazione regionale in materia di difesa civica: ipotesi di lavoro per la riforma – bozza in via di discussione

Il Gruppo di lavoro tecnico politico della III Commissione del Congresso delle Regioni in data 16.5.2003 ha approvato un testo contenente quelle che dovrebbero essere le disposizioni statutarie in materia di difesa civica, fissando così le linee essenziali dell'istituto[17]. Il passaggio successivo, di cui il presente documento costituisce la prima elaborazione, consiste nel predisporre una bozza di legge attuativa, che vuole rappresentare un'ulteriore traccia per i legislatori regionali.

Una considerazione preliminare che il gruppo sente il bisogno di svolgere, riguarda innanzitutto i criteri di fondo, che dovrebbero ispirare la riforma dell'istituto.

Troppo a lungo infatti il Difensore civico è stato trattato in termini autoreferenziali dalla dottrina amministrativa italiana, senza alcun riferimento all'azione concreta della difesa civica e soprattutto al di fuori dei principi internazionali delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e di altri organismi internazionali che, come ribadito nel documento del Gruppo di lavoro relativo alle disposizioni statutarie, inseriscono il Difensore civico fra le istituzioni di tutela e promozione dei diritti umani. Può sembrare paradossale parlare di tutela dei diritti umani con riferimento alla Pubblica

---

[17] Proposizioni normative statutarie

Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore civico, che ne è il garante.

La Regione/Provincia Autonoma istituisce il difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come funzione di garanzia, mediazione e proposta, secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Il Difensore civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. È' eletto dal Consiglio regionale al quale riferisce.

Il Difensore civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.

Il Difensore civico interviene, su domanda o di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovano le cause.

Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.

La legge disciplina – in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio.

Amministrazione, visto che di solito questo termine evoca altre problematiche e ben altre (e più gravi) violazioni. In realtà, se si assume come punto di riferimento il concetto di interdipendenza dei diritti umani, anche quelle "minori" costituiscono pur sempre violazioni di quei diritti.

Si pensi alla crisi irreversibile del modello di stato sociale che si è affermato nel secondo dopo guerra ed alla necessità di fare i conti, sempre più spesso, con risorse economiche limitate. Questo è un ambito, generalmente poco considerato, in cui il Difensore civico può svolgere un'importante funzione di bilanciamento; o ai tempi ed ai costi della giustizia, che costringono i cittadini a rinunciare alla tutela giurisdizionale o comunque ad ottenerla con gravi ritardi dando luogo ad un fenomeno di "denegata giustizia"; anche in questo caso il Difensore civico può svolgere un ruolo prezioso, offrendo modalità alternative di risoluzione stragiudiziale delle controversie. In assenza di un richiamo ai parametri internazionali si è infatti assistito ad una varietà di soluzioni difformi nella disciplina dell'istituto della difesa civica, sia a livello regionale che a livello locale.

Detto questo, sembra utile partire da quelle che il gruppo di lavoro ha chiamato le proposizioni normative statutarie, per esaminare innanzitutto le implicazioni e gli sviluppi più diretti che possono scaturire da detti principi.

In primo luogo le conseguenze dell'accoglimento del concetto di **diritto alla buona amministrazione**, formalizzato dalla c.d. "Carta di Nizza", sul piano della definizione dell'ambito oggettivo di intervento, che non può in alcun modo rimanere circoscritto al terreno degli atti e della loro legittimità, ma abbracciare, per riprendere i termini del trattato europeo, l'equità, l'imparzialità, la celerità dell'azione amministrativa, che consta di comportamenti e non solo di atti formalizzati.

Occorre poi affrontare la questione fondamentale dell'**indipendenza e dell'autonomia** dell' organo, che è stato qualificato come ausiliario, ma nello stesso tempo come indipendente all'interno dello stesso Statuto. Qui la partita si gioca su due fronti: quello propriamente istituzionale, relativo alle modalità della nomina e quello non meno importante, organizzativo, relativo alle risorse destinate all'ufficio (finanziarie e strumentali) e alla possibilità di utilizzarle in piena autonomia, come sancito dai documenti internazionali richiamati espressamente dal documento sugli statuti.

Un altro aspetto decisivo è rappresentato dal **coordinamento ai vari livelli istituzionali**, regionale, interregionale ed internazionale di tutti i difensori civici o di analoghe istituzioni che operano nell'ambito della tutela non giurisdizionale dei dirittiIn particolare al livello regionale si coordinano le diverse esperienze di difesa civica locale, mentre a quello nazionale opera il coordinamento dei Difensori civici regionali e delle province autonome. Per quanto riguarda il livello europeo, va ricordata la rete degli "agenti di collegamento" con il Mediatore europeo ed i momenti di confronto costituiti dalle Conferenze dei difensori civici nazionali d'Europa e dei difensori civici regionale delle Regioni d'Europa. In ambito internazionale si pone il problema del rapporto con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e, più in generale con le varie associazioni internazionali dei difensori civici.

Centrale, naturalmente, rimane il problema della individuazione e della definizione delle **funzioni**; qui l'intervento legislativo è in parte "imposto" dalle novità introdotte con la c.d. Bassanini–bis e dalla legge di semplificazione n. 340 del 2000. Un'area di intervento anomala, lontana dalle tipiche funzioni dell'istituto, ma che costituisce, allo stato attuale, una parte significativa dell'attività istituzionale dei Difensori civici.

Ci sono altri aspetti però da sottolineare al di là dell'adeguamento a certe scelte del legislatore nazionale, che attengono proprio al ruolo del Difensore civico e sui quali le (diverse) leggi regionali dovrebbero esprimere un orientamento comune e condiviso.

Innanzitutto occorre sottolineare con ancora più forza il **ruolo di "mediatore"**, svolto dal Difensore civico regionale nei conflitti tra i cittadini e pubblica amministrazione, in veste di garante istituzionalmente preposto, alla promozione di soluzioni conciliative idonee a contemperare il perseguimento dell'interesse pubblico e la tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini. Per far questo, è bene insistere sul fatto che il Difensore civico utilizza i sistemi della persuasione, del contraddittorio per perseguire gli scopi di "giustizia sostanziale", piuttosto che il potere sanzionatorio.

Ma tutto questo, a giudizio del gruppo tecnico, non basta. Per compiere un ulteriore passo in avanti è necessario infatti sviluppare accanto alle tipica funzione "conciliativa", di mediazione e di risoluzione extragiudiziale delle controversie, quella di supporto e orientamento nei confronti del legislatore regionale innanzitutto, ma più in generale dell'intera macchina amministrativa. Troppo spesso infatti l'amministrazione di fronte al tentativo di trovare una soluzione equitativa tende ad irrigidirsi e a difendere le proprie scelte temendo di incorrere in sanzioni contabili, civili e penali nella scelta di soluzioni che vadano al di là della stretta legittimità, mentre non teme che la propria azione possa essere oggetto di sindacato giurisdizionale, in conseguenza del quale, oltre a dover modificare i propri atti, deve sopportare anche le spese giudiziarie.

Occorre pertanto potenziare l'attività d'ufficio ed in particolare dare più risalto all'attività informativa, consultiva, che non può limitarsi alla relazione annuale al Consiglio regionale ed al parlamento (quest'ultima introdotta con la legge 127/1997). Il Difensore civico in altri termini deve saper divenire un **promotore di "buona amministrazione"**, oltre che un garante della correttezza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

Le tematiche da approfondire per elaborare un primo inquadramento della legge regionale sono molteplici, ma ci si può limitare in prima battuta a riflettere sui seguenti argomenti:

1) Funzioni del Difensore civico regionale

2) Ambito di intervento

3) Modalità di intervento e poteri istruttori

4) Indipendenza e imparzialità: modalità di designazione e nomina

5) Difesa civica settoriale: in particolare la tutela delle "categorie deboli"

6) Difesa civica a "rete": coordinamento con la difesa civica locale

1) Funzioni del Difensore civico regionale

Come già evidenziato, occorre innanzitutto fare i conti con i nuovi poteri del Difensore civico in materia di controlli sostitutivi (introdotti dalla c.d. Bassanini-bis) e di accesso agli atti (previsti dalla legge n. 340/2000); a fronte di queste aperture del legislatore nazionale, recenti proposte di legge tendono invece a ridimensionarne i compiti (per esempio quella che propone di attribuire alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi la competenza in merito al diniego di accesso opposto dalle amministrazioni periferiche dello Stato operanti sul territorio regionale). Si dovrebbe invece ripensare complessivamente il tema dei poteri del Difensore civico,

in vista di un loro ampliamento. Come primo passo si dovrebbe intervenire sulle limitazioni contenute nella L. n. 127/97 che prevede l'incompetenza del Difensore civico regionale nei confronti di determinati settori della P.A. , specificando che le limitazioni non attengono alla qualifica soggettiva dell'Amministrazione (organi periferici del Ministero della Difesa o dell'interno), ma al tipo di funzione svolta, magari distinguendo tra funzioni genericamente amministrative e quelle che implicano l'esercizio di poteri "coattivi". In questo contesto va ricordata la positiva esperienza di alcuni Difensori civici regionali nella tutela degli immigrati extracomunitari rispetto alla quale gli uffici agiscono anche nei confronti di questure e ambasciate.

La competenza in materia di controlli ha fatto emergere, nella prassi, un fenomeno che è opportuno segnalare, nato proprio dalle sollecitazioni degli attori istituzionali locali, che chiedono l'intervento del Difensore civico, per ragioni ovviamente del tutto diverse da quelle che normalmente muovono i cittadini. Ci riferiamo ad una sorta di nuova attività, che possiamo definire di *mediazione interistituzionale* tra soggetti pubblici a vario titolo investiti nell'esercizio di una medesima funzione, la cui conflittualità spesso si radica anche nelle oggettive difficoltà di individuare le rispettive sfere di competenza. Le modifiche introdotte negli assetti istituzionali locali dalla recente riforma costituzionale, nonché le incertezze generate, almeno in questa prima fase, dalla eliminazione dei controlli preventivi di legittimità, rafforzano, nella prassi, il peso di questa nuova e insolita funzione atipica. Non siamo in questo momento in grado di valutare se una funzione del genere sia l'espressione di un'esigenza provvisoria, legate a necessità di adattamento del sistema alle modifiche istituzionali intervenute, o se al contrario rappresenti il segnale di nuove emergenze, rispetto alle quali occorrerà valutare l'opportunità di formalizzare i limiti e le prerogative del ruolo dell'organo.

2) Ambito di intervento

Nel disciplinare l'ambito di intervento, occorre innanzitutto tener conto delle previsioni dell'art. 16 della L. n. 127/1997, che, com'è noto, ha esteso alle amministrazioni periferiche dello Stato (diverse da quelle preposte alla difesa, sicurezza pubblica e giustizia) il potere di intervento del Difensore civico regionale, in attesa della istituzione di quello nazionale.

Un altro soggetto da affiancare ai tradizionali destinatari dell'intervento del Difensore civico (Regione, enti e aziende regionali, società a prevalente partecipazione regionale, Aziende sanitarie) è costituito dai concessionari di pubblici servizi che operano nell' ambito territoriale della Regione. Qui si tratta più che altro di prendere atto di una tendenza ormai consolidata del nostro ordinamento (ma non solo del nostro):quella di estendere alcune garanzie che circondano l'operato dell'ente pubblico ai soggetti privati che esercitano servizi di interesse pubblico.

Per rimanere nell'ambito dei possibili destinatari dell'intervento, altra questione cruciale è quella del rapporto con i Comuni. Qui i problemi non sono semplici; da una parte infatti la Regione vede potenziato il proprio ruolo di organizzatore del sistema del sistema di autonomie locali, sulla scia del (poco applicato) art. 3 della legge 142/1990[18] (si pensi all'ampliamento delle competenze legislative, ma soprattutto all'art. 118 del nuovo titolo V), dall'altro i Comuni divengono l'ente a competenza generale per eccellenza e le loro fonti di produzione normativa (Statuti e regolamenti) vengono costituzionalizzate. L'intervento del Difensore civico regionale (una sorta di potere di surroga) nei confronti di quei Comuni che non abbiano

[18] Oggi sostituito dall'art. 4 L. n. 267/2000.

provveduto ad istituirlo o nominarlo, potrebbe essere giustificato alla luce del principio di sussidiarietà, che l'art. 118 eleva a criterio di riallocazione delle funzioni anche in ambito regionale. Se tale interpretazione non venisse accolta si potrebbe comunque inserire nella legge regionale una specifica norma. In questo senso si è mossa la Regione Liguria, che, ha previsto espressamente tale facoltà del Difensore civico regionale[19].

Resta fermo che la regione dovrà farsi promotrice dello sviluppo della difesa civica locale anche definendo livelli territoriali ottimali per la definizione del servizio in forma associata.

E' opportuno esaminare anche la questione del coordinamento con il sistema delle Carte dei Servizi, obbligatorie per tutte le amministrazioni "di erogazione" a partire dall'estate del 1995. Qui occorre probabilmente (in questa direzione si è mossa ad esempio la Toscana in materia di esposti rivolti alle Aziende sanitarie) "ricalibrare" le funzioni del Difensore civico, in modo da non creare doppi binari di tutela, con probabile disorientamento per i cittadini e dispersione di risorse. La legge regionale dovrebbe quindi disciplinare i rapporti tra i vari enti di tutelA del cittadino.

3) Modalità di intervento e poteri istruttori

Per quanto riguarda le modalità di intervento, tradizionalmente si distingue l'intervento su istanza del cittadino, da quello d'ufficio. Con riferimento al primo, occorre ribadire che il cittadino può rivolgersi al Difensore civico, con la massima informalità, nei modi che crede più opportuno (da quelli tradizionali, come la lettera, al fax, alla E-mail, al sito Web).

La facoltà di intervenire d'ufficio dovrebbe invece essere potenziata, in particolare nei settori dove le condizioni di oggettiva debolezza dei soggetti (anziani, minori, portatori di handicap, extra-comunitari, detenuti) rendono più difficile un loro autonomo intervento. Uno strumento che potrebbe risultare particolarmente utile, soprattutto ai fini della valorizzazione dell'intervento d'ufficio, potrebbe essere quello delle indagini tematiche che il Difensore civico dovrebbe poter disporre, magari utilizzando la collaborazione di esperti esterni.

Per quanto riguarda i tradizionali poteri istruttori del Difensore civico (accesso agli atti, agli uffici ecc.) occorre riflettere sulla opportunità di rafforzarli e ampliarli. Uno dei modi possibili è quello di attribuire al Difensore civico oltre al potere di convocazione, che rimane nel quadro vigente "il potere" forte per eccellenza, la facoltà di diffidare quei funzionari che una volta convocati non abbiano mantenuto l'impegno assunto davanti al Difensore civico di concludere la pratica entro un il termine concordato. Un'altra misura, già presente in alcune leggi regionali potrebbe essere quella di attribuire al Difensore (se non l'iniziativa disciplinare) almeno la facoltà di segnalare il comportamento "non collaborativo" dei funzionari, ai fini di una valutazione sotto il profilo disciplinare da parte dei competenti organi dell'amministrazione di appartenenza.

Al di là della disciplina dei poteri istruttori, un'altra strada da percorrere per rendere più incisivo l'intervento del Difensore civico è quello di prevedere a carico delle amministrazioni che non intendono ottemperare alle sue indicazioni, l'onere di darne adeguata motivazione (al di là della formale comunicazione con cui il

---

[19] Cfr. Art. 5 L.R. n. 17/86, come modificato dalla L.R. n. 14/2000: "È di competenza del Difensore civico l'intervento sull'attività degli uffici: [omississ]
e) degli enti locali e di quelli destinatari di deleghe da parte della Regione presso i quali non siano operanti Difensori civici. "

funzionario o l'organo competente espongono al Difensore civico gli elementi di fatto e di diritto, in base ai quali hanno ritenuto di non accoglierle) all'interno del provvedimento conclusivo del procedimento.

4) Indipendenza e imparzialità:modalità di designazione e nomina

Il crescente peso istituzionale acquisito dalla difesa civica regionale impone una riflessione anche sulle regole poste a garanzia della sua indipendenza e della sua imparzialità che rappresentano i parametri di riferimento per l'attendibilità della sua missione, per l'autorevolezza del suo ruolo e conseguentemente della incisività ed effettiva utilità della sua presenza.

Come già anticipato in premessa occorre individuare regole sia sul versante istituzionale (nomina, durata del mandato), che su quello organizzativo (accesso alle risorse e ai mezzi, relazioni con gli enti), tali da disegnare l'identità di un soggetto deputato a svolgere un ruolo di istituzione (non amministrazione) *indipendente*, garante del cittadino e mediatore imparziale delle criticità o delle vere e proprie conflittualità che possono sorgere nei suoi rapporti con la pubblica amministrazione.

Il primo punto è stato affrontato con approcci diversi nelle varie proposte presentate in Parlamento sul tema della difesa civica. Una preoccupazione diffusa di cui occorre tener conto è stata quella del possibile indebolimento (sul piano delle garanzie di indipendenza) del criterio della maggioranza qualificata, generalmente previsto per la nomina dei Difensori civici regionali, per effetto dell'introduzione del sistema maggioritario. Al di là della eventuale correzione del quorum, le soluzioni proposte o richiedono delicati approfondimenti di carattere istituzionale (si pensi all'ipotesi di elezione diretta da parte dei cittadini) oppure rischiano, come quelle dirette ad attribuire un potere di designazione alle minoranze (in qualche caso addirittura la nomina stessa) di "politicizzare" ulteriormente proprio l'organo di cui si voleva garantire autonomia e imparzialità. In questa fase pertanto si ritiene opportuno confermare la scelta dell'elezione da parte del Consiglio regionale, prevedendo una maggioranza qualificata idonea a coinvolgere sensibilmente le opposizioni nel processo di nomina (quella dei due terzi prevista nelle varie leggi regionali di settore potrebbe essere sufficiente).

Per assicurare una maggiore autonomia e indipendenza dell'organo di tutela si potrebbe intervenire anche su altri aspetti della disciplina, come la durata dell'incarico e la facoltà di rinnovo. Una durata superiore a 5 anni (in questo caso affiancata dall'esclusione della possibilità di rinnovo), potrebbe evitare per esempio la coincidenza tra insediamento del nuovo Consiglio e nomina del Difensore civico. Lo stesso risultato si potrebbe ottenere prevedendo una durata inferiore a quella delle Assemblee elettive, ma in questo caso la durata dovrebbe essere sufficientemente lunga (ad esempio 4 anni con facoltà di rinnovo) da evitare che la preoccupazione del rinnovo possa essere di ostacolo all'esercizio sereno delle funzioni.

Sotto il profilo organizzativo occorre ripensare la struttura della difesa civica regionale, individuando alcuni passaggi chiave, che possono così essere sintetizzati::

a. Il Consiglio regionale determina con legge di bilancio l'entità del finanziamento per la funzione di difesa civica (in altri termini si assegna un "budget");
b. L'Ufficio del Difensore civico provvede con propri atti all'organizzazione, al personale e alla gestione delle risorse della struttura che lo coadiuva nel rispetto delle normative regionali vigenti;
c. Il Difensore civico propone al Consiglio regionale annualmente con propria richiesta l'entità dello stanziamento e dà conto dello stanziamento della gestione dell'anno precedente.

Requisiti e casi di ineleggibilità e incompatibilità

Un tema strettamente connesso a quello, appena trattato, dell'imparzialità e della indipendenza dell'organo è quello dei requisiti soggettivi e delle cause di incompatibilità dei Difensori civici. Mentre su quest'ultimo punto le diverse legislazioni presentano una sostanziale uniformità, dettando una disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità analoga a quella prevista per i componenti delle assemblee regionali, diversità anche molto marcate si registrano sul versante dei requisiti soggettivi che debbono essere posseduti per accedere all'incarico. In alcune Regioni i requisiti richiesti sono molto rigorosi (ad esempio si limita la scelta a magistrati in pensione, avvocati, professori universitari ecc...), in altre si fa riferimento ad una generica competenza in materie giuridico-amministrative, accompagnata o meno dal diploma di laurea, in altre ancora non vengono richiesti particolari requisiti, limitandosi a richiamare quelli previsti dalla normativa sulle elezioni regionali. Qui si tratta probabilmente di conciliare esigenze diverse: quella di un'adeguata preparazione professionale dei difensori civici con la necessaria informalità della loro azione.

Un punto di equilibrio potrebbe essere rappresentato proprio da quelle leggi regionali che senza irrigidire eccessivamente il novero dei requisiti richiesti, prevedono accanto alla comprovata esperienza nel settore giuridico amministrativo il diploma di laurea. Un altro requisito previsto da alcune leggi è quello della residenza all'interno della Regione. Il vincolo della residenza pare eccessivo, anche se è comprensibile l'esigenza che ne ha suggerito l'introduzione: quella di assicurare un contatto più stretto con le realtà locali. Anche in questo caso, come in quello dei requisiti professionali, si tratta di scelte tutte astrattamente valide e percorribili che evidenziano diversi approcci culturali al tema della Difesa civica. E'evidente come nell'ottica del gruppo di lavoro, che ha deciso di affrontare questi temi con lo sguardo rivolto non solo all'esperienza interregionale, ma a quella europea, quest'ultimo requisito appaia tra i meno sostenibili.

5) La difesa civica settoriale: in particolare la tutela delle "categorie deboli"

Si assiste con sempre maggior frequenza, specialmente nell'ambito delle categorie più deboli (anziani, portatori di handicap, detenuti, ecc...), che esprimono un diffuso disagio sociale, alla domanda di servizi "personalizzati". In alcune di queste categorie poi (tipico il caso di certi gruppi di volontariato, specie di quelli definiti di auto-aiuto) alla nascita ed al consolidamento di associazioni di settore che si propongono di rappresentare una (e solo quella) ben determinata fascia di utenza. Il fenomeno della crisi delle identità collettive tradizionali e la trasformazione "molecolare" della nostra società, per riprendere una definizione cara al CENSIS, generano contraccolpi anche sul versante delle risposte istituzionali. Ci imbattiamo così in un proliferare di proposte che si propongono di introdurre, specie al livello nazionale, Difensori civici di settore. Pur non disconoscendo in linea di principio l'utilità di figure del genere, l'atteggiamento del legislatore regionale dovrebbe essere quello di mantenere in capo al Difensore civico regionale un potere di coordinamento che impedisca la frantumazione e la sovrapposizione degli interventi, lasciando immutata la natura monocratica dell'organo. D'altra parte la domanda di specializzazione settoriale può essere soddisfatta anche in altri modi: per esempio, assicurando una maggiore dotazione di risorse all'ufficio del Difensore civico (in questo caso soprattutto professionali) e sviluppando forme di comunicazione mirata,

che sappiano raggiungere e raccogliere anche le istanze provenienti da queste categorie di soggetti (es: minori).

6) Difesa civica a "rete": coordinamento con la difesa civica locale

L'obiettivo della promozione di una rete territoriale di difesa civica locale risponde all'esigenza di garantire identiche condizioni di accesso alla tutela su tutto il territorio regionale.

In molte realtà regionali lo strumento prescelto per assicurare l'estensione del "servizio" sull'intero territorio regionale è stato quello della convenzione Regione- enti locali. Attraverso quest'ultima i Comuni (o le Province) che non hanno istituito un proprio Difensore civico, consentono a quello regionale di intervenire nelle controversie relative alle proprie amministrazioni. Al di là di un possibile intervento in surroga dei comuni inadempienti, (ipotesi esaminata al precedente punto 2) è facile prevedere che molti Comuni, in forma singola o consortile, istituiscano nell'ambito della loro accresciuta autonomia, il Difensore civico locale. Per questo occorrerà, in prospettiva, ripensare la funzione della difesa civica regionale che dovrà essere orientata più al coordinamento che alla trattazione delle singole istanze.

Dovrà essere valutata, infine, l'opportunità di definire per singola Regione la facoltà di delega di competenze del Difensore civico regionale ai difensori civici locali, sempre nell'ottica del principio di sussidiarietà.

Istituto Europeo Ombudsman E.O.I.

Proposte iniziali

L'istituto dell'Ombudsman ha consolidato la propria posizione quale importante autorità politica per la protezione dei diritti umani e civili ed ormai la popolazione di molti paesi è ormai ben consapevole del suo ruolo. Tuttavia, dal punto di vista internazionale, quest'istituto, è caratterizzato da un'ampia gamma di differenti regolamentazioni. Al di là di quelle che sono le caratteristiche comuni, quali la facoltà di controllare l'osservanza dei diritti civili ed umani, l'indipendenza dalle autorità sul cui operato l'ombudsman è competente ad esercitare i propri poteri di controllo e la facoltà di presentare alle autorità competenti petizioni (raccomandazioni) che tuttavia non sono vincolanti, possono essere rilevate molte differenze concrete.

Queste differenze riguardano soprattutto:

- il livello dell'indipendenza dell'ombudsman dall'autorità che lo ha nominato (e allo stesso modo la natura di tale autorità, le modalità ed il metodo di nomina e revoca dell'ombudsman),
- la finalità e la gamma del controllo esercitato dall'ombudsman (per esempio l'esclusione della competenza per quanto attiene gli atti del parlamento, del governo, cioè del Consiglio dei ministri, le autorità rappresentative di un'autonomia territoriale, i consigli che operano *in pleno*, l'esercito e i funzionari pubblici, per non parlare dei giudici e degli organismi investigativi; la limitazione del controllo agli aspetti della legittimità, etc.)
- i poteri di azione dopo che ha accertato un'illegittimità (restringendo i medesimi al potere di fare raccomandazioni oppure ad avere la possibilità di partecipare a procedimenti di impugnativa di fronte alle autorità competenti o di opporsi a provvedimenti o decisioni illegittime, di avere poteri di iniziativa legislativa, etc.)

Le differenti normative hanno un impatto significativo sull'effettività dell'istituto dell'ombudsman.

Durante gli incontri internazionali e le discussioni bilaterali fra ombudsmen, sono state fatte proposte per sviluppare un prototipo di Carta per l'effettività dell'Ombudsman alla quale le normative dei rispettivi Stati dovrebbero uniformarsi. Contemporaneamente dovrebbero partire iniziative per modificare le normative dei singoli stati per quanto attiene gli aspetti fondamentali.

Sotto presentiamo le proposte iniziali che dovrebbero far parte della Carta dell'Ombudsman e costituire il nucleo centrale dell'istituto.

I. <u>Fattori politici</u>

1. L'istituto dell'ombudsman dovrebbe essere previsto dalla costituzione di un determinato paese, o almeno da un provvedimento legislativo.
2. L'ombudsman dovrebbe essere completamente indipendente dalle altre autorità da un punto di vista organizzativo. La sua dipendenza dall'autorità che lo ha nominato dovrebbe essere specificata nei dettagli dalla costituzione o almeno da un atto normativo. Inoltre l'ombudsman dovrebbe essere garantito dalla possibilità di revoca per motivi politici durante il suo mandato.

   Una soluzione ottimale potrebbe esser la nomina (ed in casi particolari la revoca) dell'ombudsman da parte dell'organo parlamentare, a prescindere dalla proposta di un candidato (o di candidati) da parte del governo. L'ombudsman dovrebbe relazionare al Parlamento circa l'attività svolta su

base periodica. Se necessario, dovrebbe anche fornire le informazioni sul grado di osservanza dei diritti umani e civili ad altre autorità e, soprattutto, al governo.

L'ombudsman dovrebbe essere apolitico. Non dovrebbe ricevere direttive dai partiti politici né da altri organismi, anche qualora la sua candidatura sia stata proposta da quei partiti o da quelle organizzazioni all'autorità che lo ha nominato.

3. L'indipendenza finanziaria dell'ombudsman dovrebbe essere garantita attraverso il suo diritto esclusivo di predisporre il proprio capitolo di bilancio come capitolo del bilancio generale del paese. L'autorità suprema predisposta al controllo di contabilità dovrebbe avere il potere di valutare la relativa esecuzione del bilancio.
4. L'indipendenza dell'ombudsman nelle proprie attività, valutazioni e provvedimenti dovrebbe essere garantita anche attraverso:
   1) immunità dal potere giudiziario relativamente all'esercizio delle proprie funzioni;
   2) il ritorno, alla fine del suo mandato, alla posizione occupata precedentemente o ad una posizione equivalente (a meno che nel frattempo l'ombudsman non abbia acquisito il diritto alla pensione di anzianità o un equivalente diritto, ad esempio il diritto alla percezione di un'indennità pari ad un magistrato in pensione);
   3) la comunicazione delle informazioni di cui alla sezione 2 sopra all'autorità che ha nominato l'ombudsman, senza che questa abbia in merito diritto di voto (il che non esclude il diritto di dibattere tali informazioni, presentare interpellanze ed interrogazioni).
5. I requisiti relativi al candidato per la nomina ad ombudsman. Il candidato dovrebbe possedere requisiti morali che ne rendano inattaccabile l'autorevolezza e dovrebbe avere sensibilità sociale ed esperienza a trattare questioni giuridico - amministrative e tematiche sociali.

Se l'ombudsman è autorizzato dalla normativa vigente ad agire e a presentare ricorsi e a partecipare ai procedimenti giurisdizionali, allora è consigliabile che il candidato abbia una rilevante esperienza legale (a meno che la normativa non preveda che agisca in giudizio solo attraverso un proprio rappresentante legale).

II. Il controllo dell'ombudsman - la finalità (intesa nel senso di diritto di attivare un procedimento)

1. La protezione delle libertà e dei diritti di tutte le persone appartenenti ad un determinato stato: persone fisiche, persone giuridiche, gruppi e associazioni senza personalità giuridica che possano essere titolari di diritti e di obblighi.
2. L'osservanza dei diritti umani e civili da parte dell'amministrazione (senza restrizioni di materia), tuttavia, prevedendo appropriate cautele nel definire le finalità del controllo e la procedura per garantire l'indipendenza delle corti e dei giudici e l'esercizio dell'azione giudiziaria da parte delle procure e degli organismi investigativi.
3. Il controllo di azioni od omissioni in violazione di legge.

III. Le finalità dell'azione (qualora sia stato accertato che i diritti o le libertà siano stati violati o messi a rischio)

1. Il diritto di fare raccomandazioni all'autorità o all'istituzione competente.
2. Il diritto di agire in giudizio a fronte di autorità indipendenti (Tribunali, Corti) avverso provvedimenti di natura generale o individuale e comportamenti (od omissioni) delle autorità e delle istituzioni che esercitano poteri pubblici se i soggetti indicati alla precedente sezione II.2. non siano in grado di esercitare i propri diritti per motivi giuridici o contingenti, o se ciò risponda a finalità di rilevante interesse sociale.

3. Il diritto di impugnare le decisioni delle corti per proteggere i diritti umani e civili, nei casi specificati sopra in conclusione del punto 2.
4. Il diritto di rivolgersi alle autorità dotate di iniziativa legislativa per adottare, emendare o annullare altri provvedimenti nelle materie relative ai diritti umani e civili.
5. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti a procedere contro costoro che si sono resi colpevoli di violazioni dei diritti umani e civili (a livello penale, disciplinare e in altre forme simili). Il rifiuto di attivare simili procedimenti dovrebbe essere motivato e potrebbe essere riconosciuto all'ombudsman di appellarsi in sede giurisdizionale contro tale rifiuto.
6. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti per rimuovere le discrepanze nell'applicazione della legge.
7. La promozione dell'educazione alla legalità nella società e collaborazione stretta con le organizzazioni sociali e con le istituzioni scientifiche nel campo della protezione dei diritti umani e civili.

IV. Modalità operative

1. I soggetti interessati dovrebbero avere il diritto di rivolgersi direttamente all'ombudsman per la tutela relativa alla protezione dei loro diritti e libertà.
2. I soggetti direttamente interessate nel difendere i loro diritti e le loro libertà ed i soggetti impiegati nella tutela dei soggetti deboli, nonché le organizzazioni sociali che agiscano in conformità dei loro impegni statutari, dovrebbero avere il diritto di rivolgersi all'ombudsman.
3. L'ombudsman dovrebbe avere il diritto di attivarsi d'ufficio.
4. L'ombudsman dovrebbe avere il diritto di chiedere chiarimenti al fine di comprendere il caso che sta trattando e di controllare la documentazione (anche acquisendola presso il proprio ufficio) nei casi in cui ha attivato le corti o l'autorità inquirente - seguendo il procedimento fino alla fine.
5. L'ombudsman dovrebbe avere la facoltà di compiere ispezioni presso gli uffici della Pubblica Amministrazione, senza preavviso, compresi quelli delle Forze Armate e delle amministrazioni ed enti che gestiscono servizi pubblici.
6. Dovrebbero essere previsti meccanismi tesi ad assicurare l'effettività dell'azione dell'Ombudsman, quali:
   1) La previsione di un limite temporale per rispondere alle sue richieste o alle sue raccomandazioni da parte dei destinatari delle medesime,
   2) sanzioni legali tese a garantire all'ombudsman da comportamenti tesi ad ostacolare o ad impedire l'esercizio del suo mandato.
7. L'ombudsman dovrebbe analizzare le soluzioni adottate per risolvere i casi concreti a lui sottoposti ed utilizzarle al fine di trovare soluzioni al problema generale connesso al caso singolo che lo ha originato.
8. L'ombudsman dovrebbe cooperare con le Istituzioni e le Organizzazioni Internazionali competenti nelle sua sfera d'azione, compreso il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, l'Unione Europea e gli ombudsmen degli altri paesi al fine di rafforzare i diritti umani e civili.

IV Conferenza europea degli Ombudsman (Valencia)

Conclusioni della I Tavola Rotonda: la protezione dell'ambiente nella U.E. e la funzione dei Difensori civici regionali

Valencia, venerdì 11 aprile del 2003

Moderatrice- Sig.ra. Mª Grazia Vacchina
Difensore Civico della Valle d'Aosta, Italia

Relatore- Sig. José Martínez Aragón
Principal Advisor of the European Ombudsman

Relatore- Sig. D. Miguel Ángel Blanes Climent
Consigliere giuridico incaricato dell'area ambientale presso l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Valenziana

1. - Il Difensore Civico Europeo ed i Difensori Civici regionali, così come gli organi simili dell'Unione Europea, riconoscono l'importante aumento della preoccupazione cittadina riguardo ai temi ambientali. Il carattere particolare dei diritti ambientali richiede un'attenzione speciale da parte nostra, come strumento per avanzare nel raggiungimento di un vero sviluppo sostenibile.

Considerando che i problemi di degrado ambientale si pongono a livello regionale o locale, i Difensori Civici e gli Organi simili dell'Unione Europea sono chiamati a svolgere una funzione primordiale nella soluzione di questi.

2. - Nella regolazione a favore della protezione dell'ambiente, il Diritto dell'Unione Europea ha avuto ed ha un'incidenza fondamentale per lo sviluppo e l'applicazione delle norme esistenti in tutti gli Stati Membri.

3. - Il Diritto Ambientale dell'Unione Europea è stato reso più concreto essenzialmente attraverso le Direttive. È necessario ricordare, che questo strumento normativo deve essere sviluppato a livello degli Stati Membri. Rispetto alla normativa regionale e locale, le Direttive ambientali sono gerarchicamente superiori ed, in certi casi, le loro disposizioni possono applicarsi direttamente per dare soluzione ai conflitti.

4. - Come conseguenza di questa situazione e, davanti alla presentazione sempre più numerosa di querele ambientali, i Difensori Civici regionali e gli Organi simili dell'Unione Europea devono tenere presenti, sempre con maggior frequenza, le disposizioni delle Direttive ambientali.

5. - Noi, i Difensori Civici regionali, così come anche gli Organi similari dell'Unione europea, durante lo svolgimento del nostro lavoro, dobbiamo vegliare, come garanti davanti ai cittadini, sull'applicazione pratica e sull'osservanza delle norme comunitarie

ambientali da parte delle autorità regionali e locali, garantendo particolarmente anche la trasparenza e l'accesso dei cittadini all'informazione ambientale.

6. - Considerando la difficile interpretazione di certi testi comunitari, è necessaria una collaborazione più stretta tra i Difensori Civici regionali e gli Organi similari dell'Unione Europea ed il Difensore Civico Europeo.

Un modo per articolare questa collaborazione potrebbe consistere nel porre le questioni d'interpretazione delle Direttive al Difensore Civico Europeo, allo scopo che questo possa rispondere direttamente o rivolgersi all'Istituzione competente dell'Unione Europea.

Ciò potrebbe rendere più facile la soluzione di certe querele da parte dei Difensori Civici regionali e degli Organi similari dell'Unione Europea, aiuterebbe a migliorare la conoscenza del Diritto Comunitario Ambientale e, in definitiva, contribuirebbe così a dare un servizio migliore ai cittadini.

7. Il Difensore Civico Europeo ed i Difensori Civici regionali, così come anche gli Organi similari dell'Unione Europea, riconoscono la necessità di suscitare ed aumentare lo scambio d'informazione e d'esperienze, così come anche l'elaborazione di posizioni comuni, allo scopo di vegliare sui diritti ambientali dei cittadini.

Il Codice europeo di buona condotta amministrativa

Il 6 settembre 2001, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione mediante la quale si è approvato un codice di buona condotta amministrativa che le istituzioni ed organi comunitari, i loro amministratori ed i loro funzionari dovranno rispettare nelle proprie relazioni con il pubblico.

Il codice, così come approvato dal Parlamento, contiene le seguenti disposizioni sostanziali:

ARTICOLO 1
DISPOSIZIONE GENERALE

Nei loro rapporti con il pubblico, le istituzioni e i loro funzionari rispettano i principi che compongono il codice di buona condotta amministrativa, denominato in appresso "il codice".

ARTICOLO 2
AMBITO PERSONALE DI APPLICAZIONE

1. Il codice si applica a tutti i funzionari ed altri agenti, per i quali vigono lo Statuto dei funzionari e le regolamentazioni applicabili agli altri agenti, nei loro rapporti con il pubblico. Di seguito il termine funzionari si riferisce sia ai funzionari che agli altri agenti.

2. Le Istituzioni e le loro amministrazioni adottano le misure necessarie per far sì che le disposizioni previste dal presente codice si applichino alle altre persone alle loro dipendenze, quali persone impiegate con contratto di diritto privato, esperti di amministrazioni nazionali in commissioni di servizio e tirocinanti.

3. Il termine pubblico si riferisce alle persone fisiche e giuridiche, a prescindere che abbiano o meno la propria residenza o sede registrata in uno Stato membro.

4. Ai fini del presente codice:

a. con il termine "istituzione" si intende un'istituzione o un organo comunitario;
b. con il termine "funzionario" si intende un funzionario o un altro agente delle Comunità europee.

ARTICOLO 3
AMBITO MATERIALE DI APPLICAZIONE

1. Il presente codice contiene i principi generali di buona condotta amministrativa che si applicano a tutti i rapporti delle istituzioni e delle loro amministrazioni con il pubblico, a meno che non siano disciplinati da disposizioni specifiche.

2. I principi esposti nel presente codice non si applicano ai rapporti tra l'istituzione e i suoi funzionari, in quanto tali rapporti sono disciplinati dallo Statuto del personale.

ARTICOLO 4
LEGALITÀ

Il funzionario agisce secondo la legge ed applica le norme e le procedure previste dalla legislazione comunitaria. Il funzionario vigila in particolare affinché le decisioni che incidono sui diritti o sugli interessi dei singoli abbiano un fondamento di legge e che il loro contenuto sia conforme alla legge.

ARTICOLO 5
ASSENZA DI DISCRIMINAZIONE

1. Nel trattare le richieste del pubblico e nell'adottare decisioni, il funzionario garantisce che sia rispettato il principio della parità di trattamento. I membri del pubblico che si trovano nella stessa situazione sono trattati in modo identico.

2. Se si verificano diversità di trattamento, il funzionario garantisce che ciò sia giustificato dagli aspetti obiettivi e pertinenti del caso in questione.

3. In particolare, il funzionario evita qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata su nazionalità, sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, handicap, età od orientamento sessuale.

ARTICOLO 6
PROPORZIONALITÀ

1. Nell'adottare decisioni, il funzionario assicura che le misure adottate siano proporzionali all'obiettivo voluto. In particolare il funzionario evita di limitare i diritti dei cittadini o di imporre loro oneri, qualora non esista una ragionevole relazione tra tali restrizioni od oneri e la finalità dell'azione.

2. Nell'adottare decisioni, il funzionario rispetta il giusto equilibrio tra gli interessi dei singoli e l'interesse pubblico in generale.

ARTICOLO 7
ASSENZA DI ABUSO DI POTERE

Le competenze sono esercitate unicamente per le finalità per le quali sono state conferite dalle disposizioni applicabili. In particolare il funzionario evita di utilizzare tali poteri per finalità prive di fondamento di legge o che non siano giustificate dall'interesse generale.

ARTICOLO 8
IMPARZIALITÀ E INDIPENDENZA

1. Il funzionario è imparziale e indipendente. Il funzionario si astiene da qualsiasi azione arbitraria che abbia effetti negativi su membri del pubblico, nonché da qualsiasi trattamento preferenziale quali che ne siano i motivi.

2. Il comportamento di un funzionario non deve essere mai ispirato a interesse personale, familiare o nazionale, né dipendere da pressioni politiche. Il funzionario si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni in cui egli stesso o un suo congiunto abbia un interesse finanziario.

ARTICOLO 9
OBIETTIVITÀ

Nell'adottare decisioni, il funzionario tiene conto dei fattori pertinenti e assegna a ciascuno di essi il proprio peso adeguato ai fini della decisione, ignorando qualsiasi elemento irrilevante.

ARTICOLO 10
LEGITTIME ASPETTATIVE, COERENZA E CONSULENZA

1. Il funzionario è coerente con il proprio comportamento amministrativo nonché con l'azione amministrativa dell'istituzione. Il funzionario segue le normali prassi dell'istituzione, a meno che non vi siano legittimi motivi per discostarsi da esse in un caso specifico.

2. Il funzionario rispetta le legittime e ragionevoli aspettative che i membri del pubblico nutrono sulla base dei precedenti comportamenti dell'istituzione.

3. Se del caso, il funzionario consiglia il pubblico su come presentare una questione rientrante nella sua sfera di competenza e su come procedere durante l'esame del fascicolo.

ARTICOLO 11
EQUITÀ

Il funzionario opera in modo imparziale, equo e ragionevole.

ARTICOLO 12
CORTESIA

1. Nei suoi rapporti con il pubblico, il funzionario dà prova di spirito di servizio, correttezza, e disponibilità. Nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e posta elettronica, il funzionario cerca di rendersi quanto più possibile utile e di rispondere nella maniera più completa e accurata possibile alle domande postegli.

2. Se il funzionario non è responsabile per la materia in questione, egli indirizza il cittadino al funzionario competente.

3. Se si verifica un errore che lede i diritti o gli interessi di un membro del pubblico, il funzionario è tenuto a scusarsi, a sforzarsi di correggere nel modo più opportuno gli effetti negativi risultanti dal suo errore e a informare il membro del pubblico di eventuali diritti di ricorso in conformità dell'articolo 19 del codice.

ARTICOLO 13
RISPOSTA ALLE LETTERE NELLA LINGUA DEL CITTADINO

Il funzionario fa sì che ogni cittadino dell'Unione o qualsiasi membro del pubblico che scrive all'istituzione in une delle lingue previste dal trattato riceva una risposta nella stessa lingua. Nei limiti del possibile, la presente disposizione si applica anche a persone giuridiche, quali organizzazioni e imprese.

ARTICOLO 14
AVVISO DI RICEVIMENTO E INDICAZIONE DEL FUNZIONARIO COMPETENTE

1. Per ogni lettera o denuncia indirizzata all'istituzione viene inviato un avviso di ricevimento entro un termine di due settimane, tranne i casi in cui può essere trasmessa una risposta nel merito entro tale termine.

2. La risposta o avviso di ricevimento riporterà il nome e il numero di telefono del funzionario che si occupa della questione nonché il servizio cui appartiene.

3. Non è necessario inviare un avviso di ricevimento o rispondere a lettere o denunce inopportune in ragione del loro numero eccessivo o perché ripetitive o prive di significato.

ARTICOLO 15
OBBLIGO DI TRASMISSIONE AL SERVIZIO COMPETENTE DELL'ISTITUZIONE

1. Se una lettera o una denuncia destinata all'istituzione è indirizzata o trasmessa a una Direzione generale, a una Direzione o Unità che non è competente a trattare il caso, i suoi servizi fanno sì che il fascicolo sia trasmesso senza indugio al servizio competente dell'istituzione.

2. Il servizio che ha inizialmente ricevuto la lettera o la denuncia informa l'autore di tale trasmissione indicando il nome e il numero di telefono del funzionario al quale il fascicolo è stata trasmesso.

3. Il funzionario segnala al cittadino o all'associazione gli eventuali errori od omissioni riscontrabili nei loro documenti e dà loro la possibilità di correggerli.

ARTICOLO 16

DIRITTO DI ESSERE ASCOLTATO E DI RILASCIARE DICHIARAZIONI

1. Nei casi in cui siano coinvolti i diritti o gli interessi di persone fisiche il funzionario fa sì che in ogni fase del processo decisionale, sia rispettato il diritto alla difesa.

2. Ogni membro del pubblico ha il diritto, nei casi in cui deve essere presa una decisione che incide sui suoi diritti, di presentare commenti scritti e, se del caso, di presentare osservazioni orali prima che la decisione sia adottata.

ARTICOLO 17

TERMINE RAGIONEVOLE PER L'ADOZIONE DI DECISIONI

1. Il funzionario assicura che sia presa una decisione su ogni richiesta o denuncia indirizzata all'istituzione entro un termine ragionevole, senza indugio e in ogni caso non oltre i due mesi dalla data di ricevimento. La stessa norma si applica alle risposte a lettere provenienti da membri del pubblico e alle risposte a note amministrative che il funzionario abbia inviato ai suoi superiori richiedendo istruzioni quanto alle decisioni da adottarsi.

2. Qualora, a causa della complessità delle questioni sollevate, una richiesta o una denuncia indirizzata all'istituzione non possa essere oggetto di una decisione entro il termine summenzionato, il funzionario ne informa quanto prima l'autore. In tal caso, una decisione deve essere notificata all'autore nel più breve tempo possibile.

ARTICOLO 18

OBBLIGO DI INDICARE I MOTIVI DELLE DECISIONI

1. Qualsiasi decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica indica i motivi sui quali essa si basa specificando chiaramente i fatti pertinenti e la base giuridica della decisione.

2. Il funzionario evita di adottare decisioni basate su motivi sommari o vaghi o che non contengano un ragionamento individuale.

3. Qualora, a causa del gran numero di persone interessate da decisioni identiche, non sia possibile comunicare in modo dettagliato i motivi della decisione e siano pertanto elaborate risposte standard, il funzionario si impegna a trasmettere in un secondo tempo un ragionamento individuale al cittadino che ne faccia espressamente richiesta.

ARTICOLO 19

INDICAZIONE DELLE POSSIBILITÀ DI RICORSO

1. Una decisione dell'istituzione che possa ledere i diritti o gli interessi di una persona fisica contiene un'indicazione delle possibilità di ricorso disponibili per impugnare la decisione. Essa indica in particolare la natura dei mezzi di ricorso, gli organismi presso i quali possono essere esperiti, nonché i termini per farlo.

2. In particolare, le decisioni fanno riferimento alla possibilità di avviare procedure giudiziarie e presentare denunce dinanzi al Mediatore alle condizioni indicate rispettivamente agli articoli 230 e 195 del trattato che istituisce la Comunità europea.

ARTICOLO 20

NOTIFICA DELLA DECISIONE

1. Il funzionario garantisce che le decisioni che ledono i diritti o gli interessi di individui siano notificate per iscritto alla persona o alle persone interessate, non appena la decisione è adottata.

2. Il funzionario si astiene dal comunicare la decisione ad altre fonti prima che la persona o le persone interessate ne siano informate.

ARTICOLO 21
TUTELA DEI DATI

1. Il funzionario che tratta dati personali riguardanti un cittadino rispetta la vita privata e l'integrità del singolo individuo nel rispetto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

2. Il funzionario evita in particolare di utilizzare dati personali per finalità illecite o di trasmettere tali dati a persone non autorizzate.

ARTICOLO 22
RICHIESTE DI INFORMAZIONI

1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.

2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto.

3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.

4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione od organismo.

5. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico.

ARTICOLO 23
RICHIESTE DI ACCESSO DEL PUBBLICO A DOCUMENTI

1. Il funzionario tratta le richieste di accesso ai documenti di maniera conforme alle norme adottate dall'istituzione ed ai principi generali e ai limiti enunciati nel regolamento (CE) n° 1049/2001.

2. Se il funzionario non può ottemperare a una richiesta orale di accesso a documenti, egli invita il cittadino a formulare tale richiesta per iscritto.

ARTICOLO 24
TENUTA DI REGISTRI IDONEI

I dipartimenti dell'istituzione tengono idonei registri della corrispondenza in entrata e in uscita, dei documenti che ricevono e delle misure che adottano.

ARTICOLO 25
INFORMAZIONE AL PUBBLICO DEL CODICE

1. L'istituzione adotta misure efficaci per informare il pubblico dei diritti ad esso spettanti ai sensi del presente codice. Ove possibile, rende il testo disponibile sotto forma elettronica attraverso la home page del suo sito web.

2. Per conto di tutte le istituzioni, la Commissione pubblica e distribuisce ai cittadini il codice sotto forma di opuscolo.

ARTICOLO 26

DIRITTO DI PRESENTARE DENUNCIA DINANZI AL MEDIATORE EUROPEO

Qualsiasi inadempienza da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel presente codice può essere oggetto di una denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'articolo 195 del trattato che istituisce le Comunità europee nonché allo Statuto del Mediatore europeo[20].

ARTICOLO 27

REVISIONE

Dopo due anni ciascuna istituzione sottoporrà a revisione l'esecuzione del codice. L'istituzione informerà il Mediatore europeo dei risultati di tale revisione.

[20] Decisione del Parlamento europeo sullo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, G.U. L. n. 113 del 04/05/1994, pag. 15.

Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome

composizione al 31 luglio 2003

Provincia Autonoma di Bolzano

Difensore civico	***Werner Palla***
via	Via Portici, 22
città	39100 - Bolzano
telefono	0471/972744
fax	0471/981229
e-mail	ombudsman@consiglio-bz.org
sito Internet	www.consiglio-bz.org/ombudsman

Provincia Autonoma di Trento

Difensore civico	***Fabio Bortolotti***
via	Galleria Garbari, 9
città	38100 - Trento
telefono	0461/213190 - 0461/213203 – n. verde 800851026
fax	0461/238989
e-mail	difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it
sito Internet	www.consiglio.provincia.tn.it

Regione Abruzzo

Difensore civico	***Giovanni Masciocchi***
via	Via Bazzano, 2
città	67100 L'Aquila
telefono	0862/644802- n. verde 800238180
fax	0862/23194
e-mail	difensore.civico@regione.abruzzo.it
sito Internet	www.regione.abruzzo.it

Regione Basilicata

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

Regione Campania

Difensore civico	***Giuseppe Fortunato***
via	Via Giovanni Porzio, 4
città	80143 - Napoli
telefono	081/7783840 – 081/7783834 – 081/7783835
fax	081/7783837
sito Internet	www.difensorecivicoregionecampania.it

Regione Emilia Romagna

Difensore civico	***Paola Gallerani***
via	Largo Caduti del Lavoro, 4
città	40100 - Bologna
telefono	051/284903 – n. verde 800515505
fax	051/284902
e-mail	difciv1@regione.emilia-romagna.it
sito Internet	www.regione.emilia-romagna.it

Regione Friuli - Venezia Giulia

Difensore civico	***Gian Paolo Tosel***
via	Via Filzi, 21/1
città	34100 - Trieste
telefono	040/364130 – 040/3772220
fax	040/3772289
e-mail	difensore.civico.ud@regione.fvg.it
sito Internet	www.regione.fvg.it

Regione Lazio

Difensore civico	***Felice Maria Filocamo***
via	Via del Giorgione, 18
città	00147 - Roma
telefono	06/59606656 – 06/59606646
fax	06/59606656 – 06/59606646
e-mail	difensore.civico@regione.lazio.it
sito Internet	www.regione.lazio.it

Regione Liguria

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

Regione Lombardia

Difensore civico	***Alessandro Barbetta***
via	Piazza Fidia, 1
città	20159 - Milano
telefono	02/67482467 - 02/67482651
fax	02/67482487
e-mail	luisella.tasca@consiglio.regione.lombardia.it
sito Internet	www.consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

Difensore civico	***Giuseppe Colli***
via	Corso Stamina, 49
città	60122 - Ancona
telefono	071/2298483 – 071/2298475
fax	071/2298264
e-mail	difensore.civico@regione.marche.it
sito Internet	www.regione.marche.it

Regione Piemonte

Difensore civico	***Bruno Brunetti***
via	Piazza Solferino, 22
città	10121- Torino
telefono	011/5757387 – 011/5757389
fax	011/5757386
e-mail	difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
sito Internet	www.consiglioregionale.piemonte.it

Regione Sardegna

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

Regione Toscana

Difensore civico	***Romano Fantappié***
via	Via dei Pucci, 4
città	50122 Firenze
telefono	055/2387800 – n. verde 800018488
fax	055/210230
e-mail	difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it
sito Internet	www.consiglio.regione.toscana.it

Regione Valle d'Aosta

Difensore civico	***Maria Grazia Vacchina***
via	Via Festaz, 52
città	11100 - Aosta
telefono	0165/262214 – 0165/238868
fax	0165/32690
e-mail	difensore.civico@consiglio.regione.vda.it
sito Internet	www.consiglio.regione.vda.it

Regione Veneto

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

Lettera all'On. Bressa sulla revisione della L. n. 241/90

Firenze, 17/7/2003

On. Gianluca Bressa
Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio – ROMA

Oggetto: Osservazioni in merito all'art. 13 del D.D.L. n. 3890

Ai sensi dell'art. 16 della L. n. 127/97 la competenza ad intervenire, anche in materia di diritto di accesso agli atti amministrativi, nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato è attribuita al Difensore civico regionale.

L'art. 13, c. 1, lett. a) del D.D.L. n. 3890 all'esame della Commissione Affari Costituzionali prevede invece che la competenza passi alla Commissione per l'accesso.

In proposito si osserva che se ciò avvenisse:

- si verificherebbe un "ri-accentramento", in controtendenza rispetto a tutto il processo di riforme in corso;
- si creerebbe un sicuro disagio ai cittadini interessati, obbligati a rivolgersi ad un organismo lontano, in controtendenza rispetto al principio di prossimità tra amministrazione e suoi utenti.

Nel caso fossero condivise le osservazioni sopra formulate basterebbe emendare il testo nel senso di:

a. sopprimere le parole "e periferiche" nella frase "...Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'art. 28...";
b. aggiungere - dopo la frase "...Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore" - le parole, "ferma restando la competenza del Difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 16 della Legge 15 maggio 1997, n. 127, per le amministrazioni periferiche dello Stato".

Richiamo la Sua attenzione sulla questione auspicando che, in qualità di relatore, possa farne oggetto di valutazione nel corso dei lavori in Commissione.

Riconoscendo la Sua sensibilità per questi problemi e sicuro di interpretare le opinioni dell'intero coordinamento della difesa civica regionale, Le porgo i miei più cordiali saluti.

Dr. Romano Fantappiè
Coordinatore dei Difensori civici regionali
e delle Province Autonome di Bolzano e Trento

Progetto di informatizzazione e monitoraggio del contenzioso presso le Aziende sanitarie in collaborazione fra Difensore civico regionale e Osservatori medico legali aziendali

Introduzione

Il progetto risulta uno dei passi fondamentali per giungere a quella armonizzazione dei percorsi di tutela e discriminazione delle competenze fra tutela a livello aziendale e tutela del Difensore civico, in ottemperanza alle previsioni del Piano Sanitario Regionale, par. 3.1.3.3., che, come noto, garantiranno la piena razionalizzazione dei percorsi di tutela, fornendo al cittadino strumenti di garanzia non giurisdizionale dei propri diritti, più chiari ed efficaci senza i rischi di sovrapposizione e le complessità che al momento il sistema presenta.

Nella materia specifica della responsabilità professionale, il modello Toscano e la collaborazione fra Difensore civico, Medici Legali delle Aziende Sanitarie e Difensore civico ed Osservatori Medico Legali è stato oggetto di apprezzamenti e condivisione anche in occasione dell'ultimo Congresso Nazionale del Co.M.L.A.S. (Coordinamento Medici Legali Aziende Sanitarie), tenutosi a Montecatini in data 27-29/03/2003. Il Difensore civico della Regione Toscana è l'unico ufficio che, a livello nazionale, approfondisce anche gli aspetti relativi a richieste dell'utente in materia responsabilità professionale, contribuendo ad un "raffreddamento" del contenzioso; a tale ultra decennale attività del Difensore civico si assomma, negli ultimi tempi, la problematica della necessità di contenere la spesa assicurativa relativa al contenzioso a livello aziendale, in merito alla quale la Regione Toscana ha recentemente adottato la deliberazione 443/2002. Si pone il problema di giungere al monitoraggio del contenzioso a livello aziendale, tramite la sinergia fra Difensore civico e Osservatori Medico Legali sui conflitti presso le Aziende Sanitarie, in attuazione delle disposizioni in tal senso del Piano Sanitario Regionale 2002 - 2004, fornendo alla Regione e alle Aziende strumenti per potere attivare una prevenzione dei conflitti attraverso risposte organizzative e tecnico scientifiche ed interventi di formazione del Personale.

Finalità

La proposta di questo Ufficio ha come obiettivo, per quanto concerne il contributo, di dare rapida attuazione al par. 5.2.2.2.4. del Piano Sanitario Regionale 2002 - 2004:

1. Realizzare secondo citate previsioni di Piano, quanto previsto dall'art. 35 della Carta Fondamentale dei Diritti dell'Unione Europea, in materia di obblighi istituzionali di garantire l'assistenza sanitaria in regime di elevata protezione delle persone assistite.
2. Dotare il Servizio Sanitario Toscano (S.S.T.) di uno strumento fondamentale per il monitoraggio, la prevenzione dei rischi e per la riduzione del contenzioso e relativa spesa assicurativa, colmando l'assoluta carenza di dati statistici e conoscitivi sul fenomeno del contenzioso vigente anche a livello nazionale;
3. Costituire un sistema di flussi conoscitivi a livello Regionale sul fenomeno contenzioso e sulla topografia delle criticità del S.S.T., possibile causa di contenzioso risarcitorio – giudiziario, che potrà garantire una fotografia effettiva del rischio sanitario, non solo a livello di ogni singola Azienda Sanitaria (peraltro con dettaglio sui vari Presidi e Unità Operative, Distretti), ma a livello Regionale.,

In sintesi tutte le Aziende Sanitarie e la Regione deve essere posta in grado di disporre di dati effettivi sul contenzioso e il rischio sanitario, da utilizzarsi sia in sede di trattativa con le imprese assicurative, in linea con la previsione della Delibera G.R. n. 443/2002, sia per la definizione di una più puntuale programmazione degli interventi strutturali e/o mirati necessari alla prevenzione.

4. Consentire alle Aziende Sanitarie, alla Regione e allo stesso Difensore civico di potere utilizzare un sistema unitario, informatizzato e condiviso di analisi del contenzioso, anche per quanto concerne la definizione degli indicatori di monitoraggio. Al di là degli evidenti effetti positivi per quanto concerne la possibilità di confronto omogeneo dei dati, ciò permette di economizzare sui costi per la realizzazione dei vari sistemi informatizzati, ma anche di ridurre quelli connessi alla gestione dei casi da parte dei vari settori Aziendali che intervengono nel processo di gestione del contenzioso.
5. Potere efficacemente intervenire sulla prevenzione dei conflitti, sia in sede aziendale che in sede regionale e prevenire degenerazioni improprie in sede di contenzioso.
6. Consentire di utilizzare i dati sui conflitti per garantire che il problema riscontrato su una determinata azienda o settore sanitario non si ripeta in altre Aziende o altri settori sanitari, tenuto conto che la mancata condivisione in tempo reale dei problemi comporta l'adozione di soluzioni diverse in tempi diversi con impegno del personale delle varie Aziende Sanitarie per questioni che potrebbero essere risolte in via definitiva e con una risposta di livello regionale. Talora invece accade secondo quanto osservato dal Difensore civico e dagli Osservatori medico legali aziendali, che lo stesso problema, affrontato e risolto per un determinato Presidio o una determinata azienda si riproponga in un altro presidio o in un'altra azienda. Tale utilizzo dei dati dovrebbe invece incidere su:
    a. Strategie di formazione del personale che, sia sul piano della razionalizzazione delle risorse impiegate, sia quello dei bisogni formativi, possano rivolgersi a temi ed ambiti di effettivo rilievo ai fini del superamento delle criticità riscontrate, assicurando risposte tempestive ed omogenee a tutte le strutture sanitarie.
    b. Risposte organizzative e tecnico scientifiche secondo una visione integrata delle competenze assegnate dal Piano Sanitario Regionale ai vari ambiti, organismi e settori, tenuto conto che, la costituzione di flussi conoscitivi regionali sul contenzioso e sui possibili fattori causali in gioco sulla genesi dei conflitti, sia sul piano giuridico che tecnico professionale, risulta ormai informazione vitale per molteplici sedi deputate alla programmazione, elaborazione di indirizzi in campo scientifico professionale.

Modalità operative

Rilevazione di tutti i dati sul contenzioso risarcitorio – giudiziario delle strutture sanitarie (responsabilità professionale, tecnico giuridico) e sui conflitti sia a livello aziendale che per quanto riguarda le segnalazioni pervenute e trattate direttamente dal Difensore civico regionale. A tal proposito vale la pena ricordare che al Difensore civico regionale perviene anche la casistica (numericamente non elevata, ma percentualmente significativa) sul contenzioso tecnico – professionale relativo alle strutture sanitarie accreditate con il S.S.T.

La rilevazione dovrebbe avvenire tramite l'utilizzo di un database informatizzato al quale ogni azienda farà pervenire i dati del proprio contenzioso; anche le pratiche relative alla responsabilità tecnico professionale trattate dal Difensore civico

confluiranno in tale database. Il Dipartimento Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà avrà accesso al database.

Tutte le Aziende, il Difensore civico e la Regione avranno accesso e condivisione completa ai dati in forma statistica, mentre ogni azienda ed il Difensore civico avranno accesso completo solo ai dati da loro immessi, a doverosa tutela della riservatezza dei dati sensibili. Naturalmente dovranno essere predisposti idonei accorgimenti per evitare la duplicazione statistica di quei dati relativi a casi trattati sia dal Difensore civico che, successivamente (o contestualmente) dagli Osservatori Medico Aziendali Legali sui conflitti.

Le ricadute organizzative

Le ricadute organizzative si estendono ai seguenti livelli:

1. Livello aziendale: visione unitaria del fenomeno contenzioso, realizzata attraverso gli osservatori medico legali delle ASL, deputati alla registrazione e all'analisi di tutto il contenzioso di tipo risarcitorio – giudiziario aziendale, nonché agli interventi di prevenzione attuati in senso multidisciplinare ed interprofessionali.
   Sul piano operativo sono evidenti le ricadute in termini di ottimizzazione dei tempi per la gestione del contenzioso, qualora tutte le sedi aziendali competenti per le singole fasi di trattazione del contenzioso (U.O. Affari Legali, U.O. Medicina Legale, Direzione Sanitaria, Direzioni di Presidio Ospedaliero), possano conferire dati ad unico database, avendo la possibilità di condividere in tempo reale le osservazioni e gli approfondimenti espletati da ogni ufficio, evitando possibili duplicazioni, risposte anche difformi all'utente da parte di uffici diversi della stessa azienda. Al di là di tali inconvenienti, è evidente che un unico database evita la duplicazione di archivi e di dati (peraltro sensibili), permette di razionalizzare ed economizzare la stessa gestione delle pratiche da parte di uffici diversi dell'azienda, evitando la duplicazione e le possibili differenziazioni nelle fasi di registrazione delle istanze.
2. Livello Interaziendale: l'utilizzo di sistemi di definizione del contenzioso condivisi e uniformi, non solo permette i vantaggi sopra ricordati, ma attraverso la possibilità di condividere i dati con altre aziende, sia pur in forma statistica e anonima, fornisce ad ogni azienda la possibilità di vedere come altre aziende hanno affrontato casi simili a quello in corso di trattazione. In tal modo si confrontano le possibili soluzioni organizzative adottate e addirittura si previene qualsiasi contenzioso, applicando in sede aziendale le soluzioni organizzative adottate da altre aziende a fronte del proporsi di conflitti.
3. Livello Regionale: oltre a permettere alla Regione il monitoraggio dei conflitti, la possibilità di accedere ai dati sul contenzioso, permette alla Regione di valutare modalità di prevenzione dei conflitti attraverso modifiche organizzative (linee guida, modifica dei percorsi assistenziali etc.) e/o interventi di formazione del personale mirati su tutto il territorio regionale. Lo stesso Difensore civico può utilizzare i dati sul contenzioso regionale al fine di proporre tali interventi alla Regione nell'ambito delle sue prerogative e raffrontare eventuali segnalazioni pervenute all'ufficio con il dato statistico regionale.

I costi

La realizzazione del sistema non prevede costi, salvo quelli connessi con l'informatizzazione della scheda e della realizzazione dei conseguenti collegamenti in rete fra le Aziende, la Regione, il Difensore civico regionale. Tuttavia va considerato che comunque tali costi dovrebbero essere sostenuti dalle varie Aziende sanitarie e dal Difensore civico per l'eventuale realizzazione di sistemi di monitoraggio indipendenti e che probabilmente l'utilizzo di sistemi di rilevazione diversi da parte

dei singoli settori, al di là delle problematiche in ordine all'immediata confrontabilità del dato, porterebbe comunque a costi che probabilmente sarebbero superiori a quelli ipotizzabili attraverso la realizzazione del database a livello centralizzato. Per quanto attiene i collegamenti informatici fra i vari soggetti del sistema, tali collegamenti sono già esistenti in tutti gli uffici interessati.

Va da sé che il funzionamento del sistema prevede che la dotazione organica dei Servizi e/o le Unità Funzionali di Medicina legale consenta lo svolgimento di tali compiti, ma la gestione dei flussi non richiede un impegno gravoso, considerato anche che la casistica a livello di singole Aziende non è rilevante e che, laddove si ponessero problemi di personale, essi sono inevitabilmente connessi con la necessità di potenziare i Servizi e/o le Unità Funzionali di Medicina Legali anche con riferimento alle altre attività istituzionali della Medicina Legale.

Conferenza permanente dei difensori civici della Regione Toscana

Rete territoriale della difesa civica locale

Ente	**Provincia di Arezzo**
Difensore civico	**Laura Guidelli**

sede	**Provincia**	indirizzo	**Piazza Libertà, 3 52100 – Arezzo**
telefono	**0575/392298 0575/392416**	fax	**0575/392327**
e-mail			

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

Ente	**Comune di Arezzo**
Difensore civico	**Anna Maria Nuti**

sede	**Comune**	indirizzo	**Via Cesalpino, 49 52100 - Arezzo**
telefono	**0575/295692 800234340**	fax	**0575/295692**
e-mail	**difcivico@comune.arezzo.it**		

Ente	**Comune di Calenzano**
Difensore civico	**Adriano Scarmuzzino**

sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Vittorio Veneto, 12 50041 - Calenzano**
telefono	**055/88331**	fax	**055/8833232**
e-mail	**difensorecivico@comune.calenzano.fi.it**		

Ente	**Comune di Campi Bisenzio**		
Difensore civico	**Maria Cristina Mangieri**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Ballerini, 9 50013 - Campi Bisenzio**
telefono	**055/8959575-576-577**	fax	**055/8959599**
e-mail	**dif.civ@comune.campi-bisenzio.fi.it**		

Ente	**Comune di Empoli** (*anche del Comune di Fucecchio*)		
Difensore civico	**Antonino Bondì**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via G. del Papa, 43 50053 - Empoli**
telefono	**0571/757939**	fax	**0571/757910**
e-mail			

Ente	**Comune di Fiesole**		
Difensore civico	**Luciano Aloigi**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Mino, 26 50014 – Fiesole**
telefono	**055/5961257**	fax	**055/5961287**
e-mail	**urp@comune.fiesole.fi.it**		

Ente	**Comune di Firenze**		
Difensore civico	**Francesco Lococciolo**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza di Parte Guelfa, 3 50123 - Firenze**
telefono	**055/2616043 055/2769108**	fax	**055/2616044**
e-mail	**dif.civico@comune.fi.it**		

Ente	**Comune di Fucecchio** *(anche del Comune di Empoli)*		
Difensore civico	**Antonino Bondì**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via A. Lamarmora, 34 50054 - Fucecchio**
telefono	**0571/2681 0571/268296**	fax	**0571/268246**
e-mail	l.filippini@comune.fucecchio.fi.it		

Ente	**Comune di Sesto Fiorentino**		
Difensore civico	**Brunella Tarli**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via Dante Alighieri, 8/r 50010 - Sesto Fiorentino**
telefono	**055/4485726**	fax	**055/4497151**
e-mail	difensore.civico@comune.sesto.fiorentino.fi.it		

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

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

Ente	**Comune di Follonica**		
Difensore civico	**Massimiliano Quercetani**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Largo Felice Cavallotti, 1 58022 – Follonica**
telefono	**0566/59203 0566/59202**	fax	**0566/592682**
e-mail	difcivico@comune.follonica.gr.it		

Ente	**Comune di Manciano**		
Difensore civico	**Enrico Santinelli**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Magenta, 1 58014 - Manciano**
telefono	**0564/62531**	fax	**0564/620496**
e-mail	manciano@comune.manciano.gr.it		

Ente	**Comunità montana Amiata Grossetana**		
Difensore civico	**Michele Nannetti**		
sede	**Comunità montana**	indirizzo	**Loc. Colonia 58031 – Arcidosso**
telefono	**0564/969617**	fax	**0564/967093**
***Comuni convenzionati*: Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano**			
e-mail	e.gatti@cm-amiata.gr.it		

Ente	**Comune di Castagneto Carducci**		
Difensore civico	**Claudio Traini**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via della Repubblica 57024 - Donoratico**
telefono	**0565/778410**	fax	**0565/777577**
e-mail	l.fancelli@comune.castagneto-carducci.li.it		

Ente	**Comune di Livorno** *(anche del Comune di Rosignano M mo)*		
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	**Comune di Piombino**		
Difensore civico	**Luigi Menicagli**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via Ferruccio, 4 57025 - Piombino**
telefono	**0565/63111 0565/63213**	fax	**0565/63211**
e-mail	**difensorecivico@comune.piombino.li.it**		

Ente	**Comune di Rosignano Marittimo** *(anche del Comune di Livorno)*		
Difensore civico	**Maria Pia Lessi**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via dei Lavoratori, 21 57016 – Rosignano M.mo**
telefono	**0586/724232**	fax	**0586/724276**
e-mail	**difesacivica@comune.rosignano.livorno.it**		

Ente	**Comune di San Vincenzo**		
Difensore civico	**Massimiliano Mannucci**		
sede	**Palazzo Cultura**	indirizzo	**Vicolo Serristori 57027 - San Vincenzo**
telefono	**0565/707269**	fax	**0565/707299**
e-mail	**d.civico@comune.san-vincenzo.li.it**		

Ente	**Comuni associati Val di Cornia**		
Difensore civico	**Luciano Dué**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via Roma, 5 57021 - Campiglia M.ma**
telefono	**0565/83911, 0565/839210**	fax	**0565/839210**
***Comuni convenzionati*: Monteverdi Marittimo, Sassetta, Suvereto**			
e-mail	campiglia.giuridico@etruscan.li.it		

Ente	**Comune di Barga**		
Difensore civico	**Stefano Torriani**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via di Mezzo, 45 55051 - Barga**
telefono	**0583/72471 0583/724739**	fax	**0583/723745**
e-mail			

Ente	**Comune di Camaiore**		
Difensore civico	**Sandra Triglia**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza San Bernardino, 1 55041 - Camaiore**
telefono	**0584/9861 0584/986201**	fax	**0584/980558**
e-mail	cedcamaiore@caen.it		

Ente	**Comune di Viareggio**		
Difensore civico	**Paola Papoff**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Neri e Paolini 55049 - Viareggio**
telefono	**0584/9661 0584/966794**	fax	**0584/966813**
e-mail	urp@comune.viareggio.lu.it		

Ente	**Comunità montana Garfagnana e Comuni associati**		
Difensore civico	**Aloisi Luigi**		
sede	**Comunità montana**	indirizzo	**Via V. Emanuele, 7 55032 - Castelnuovo Garfagnana**
telefono	**0583/644911**	fax	**0583/644901**
Comuni convenzionati: **Camporgiano, Careggine, Castelnuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Gallicano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Sillano, Vergemoli, Villa Collemandina.**			
e-mail	**difensorecivico@cm-garfagnana.lu.it**		

Ente	**Provincia di Massa Carrara**		
Difensore civico	**Roberto Valettini**		
sede	**Provincia**	indirizzo	**Piazza degli Aranci Palazzo Ducale 54100 - Massa**
telefono	**0585/816111 0585/816244**	fax	**0585/816505**
e-mail	**info@provincia.ms.it**		

Ente	**Comune di Carrara** *(anche del Comune di Fivizzano)*		
Difensore civico	**Fernando Bertoli**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza 2 Giugno 54036 – Carrara**
telefono	**0585/641344**	fax	**0585/777524**
e-mail			

Ente	**Comune di Fivizzano** *(anche del Comune di Carrara)*		
Difensore civico	**Fernando Bertoli**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via Umberto I, 27 54013 – Fivizzano**
telefono	**0585/942159**	fax	**0585/926615**
e-mail	**segretario@comune.fivizzano.ms.it**		

Ente	**Comune di Montignoso**		
Difensore civico	**Salvatore Sajeva**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Paolini, 3 54038 - Montignoso**
telefono	**0585/82711**	fax	**0585/821197**
e-mail	comunedimontignoso@tin.it		

Ente	**Comune di Pontremoli**		
Difensore civico	**Francesco Saverio Dadduzio**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Repubblica 54027 - Pontremoli**
telefono	**0187/460111 0187/4601234**	fax	**0187/833289**
e-mail	segreteria-pont@libero.it		

Ente	**Comuni associati zona di Massa Carrara**		
Difensore civico	**Giulivo Ricci**		
sede	**Comune di Aulla**	indirizzo	**Piazza Gramsci 54011 - Aulla**
telefono	**0187/400220 0187/400243**	fax	**0187/400243**
***Comuni convenzionati*: Aulla, Comano, Licciana Nardi, Podenzana, Tresana, Zeri**			
e-mail			

Ente	**Comune di Calci**		
Difensore civico	**Sandra Munno**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Garibaldi, 1 56011 - Calci**
telefono	**050/939523**	fax	**050/938202**
e-mail	protocollo@comune.calci.pi.it		

Ente	**Comune di Calcinaia**		
Difensore civico	**Michele Mamone**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza Indipendenza, 7 56030 – Calcinaia (PI)**
telefono	**0587/265409 0587/26541**	fax	**0587/265450**
e-mail			

Ente	**Comune di Cascina**		
Difensore civico	**Adriano Giachetti**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Corso Matteotti, 90 56021 - Cascina**
telefono	**050/719111 050/719213**	fax	**050/703800**
e-mail	infourp@comune.cascina.pi.it		

Ente	**Comune di Pisa**		
Difensore civico	**Alvaro Lucaferro**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza XX Settembre 56100 - Pisa**
telefono	**050/910583**	fax	**050/44407**
e-mail	a.lucaferro@comune.pisa.it		

Ente	**Comune di Pontedera**		
Difensore civico	**Marielena Cristiani**		
sede	**Comune**	indirizzo	**C.so Matteotti 56025 - Pontedera**
telefono	**0587/299257**	fax	**0587/53292**
e-mail			

Ente	**Comune di San Miniato**		
Difensore civico	**Bruno Bellucci**		
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	**Comune di Santa Maria a Monte**		
Difensore civico	**Paola Cellai**		
sede	**Comune**	indirizzo	**P.zza della Vittoria, 47 56020 – Santa Maria a Monte (PI)**
telefono	**0587/261624**	fax	**0587/705117**
e-mail	urp@comune.santamariaamonte.pi.it		

Ente	**Comune di Vecchiano**		
Difensore civico	**Renata Ridondelli**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via Barsuglia, 182 56019 - Vecchiano**
telefono	**050/859635**	fax	**050/868778**
e-mail	difensorecivico@comune.vecchiano.pi.it		

Ente	**Comune di Vicopisano**		
Difensore civico	**Stefano Puccinelli**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via Pretorio, 1 56010 - Vicopisano**
telefono	**050/796511 050/796504**	fax	**050/796540**
e-mail	comune.vicopisano@hint.it		

Ente	**Provincia di Pistoia**		
Difensore civico	**Giampiero Ballotti**		
sede	**Provincia**	indirizzo	**Via Cavour, 2 51100 Pistoia**
telefono	**0573/374332**	fax	**0573/374333**
e-mail	difensore.civico@provincia.pistoia.it		

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	segret@cm-smarcello.cosea.bo.it		

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**
***Comuni e Comunità montana convenzionati*: Cantagallo, Carmignano, Comunità montana Val di Bisenzio, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vernio**			
e-mail	a.bongiorno@provincia.prato.it		

Ente	**Comune di Prato**		
Difensore civico	**Romano Cocchi**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Via Roma, 99 59100 - Prato**
telefono	**0574/401718**	fax	**0574/25666**
e-mail	difensorecivico@comune.prato.it		

Ente	**Comune di Colle Val d'Elsa**		
Difensore civico	**Luca Trapani**		
sede	**Comune Palazzo Renieri di Sotto**	indirizzo	**Via Francesco Campana, 18 53034 – Colle Val d'Elsa**
telefono	**0577/912286**	fax	**0577/912279**
e-mail	**difensore.civico@comune.collevaldelsa.it**		

Ente	**Comune di Siena**		
Difensore civico	**Paola Rosignoli**		
sede	**Comune**	indirizzo	**Piazza del Campo, 7 53100 - Siena**
telefono	**0577/292409**	fax	**0577/292481**
e-mail	**difciv@comune.siena.it**		

Ente	**Comuni associati Amiata Val d'Orcia**		
Difensore civico	**Elena Pesenti**		
sede	**Comunità montana Amiata Senese**	indirizzo	**Via Grossetana, 1 53025 – Piancastagnaio**
telefono	**0577/787181**	fax	**0577/787763**
***Comuni e Comunità montana convenzionati*: Abbadia San Salvatore, Castiglion d'Orcia, Comunità montana Amiata senese, Montalcino, Piancastagnaio, Pienza, Radicofani, San Quirico**			
e-mail			

Ente	**Comuni associati Crete Senesi e Val d'Arbia**		
Difensore civico	**Simona Ghionzoli**		
sede	**Comune di Asciano**	indirizzo	**Corso Matteotti, 45 53014 – Asciano**
telefono	**0577/71441**	fax	**0577/719517**
***Comuni convenzionati*: Asciano, Buonconvento, Monteroni d'Arbia, Rapolano Terme, San Giovanni d'Asso**			
e-mail			

Ente	**Comuni associati del Chianti Senese**		
Difensore civico	**Fabio Finetti**		
sede	**Comune di Castelnuovo Berardenga**	indirizzo	**Piazza Garibaldi, 4 53033 - Castelnuovo Berardenga**
telefono	**0577/351316**	fax	**0577/355273**
e-mail	**ragioneria@comune.castelnuovo-berardenga.si.it**		