

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**

n. **16**

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA (Anno 2009)

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

Presentata dal Difensore civico della Regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza il 10 marzo 2010

PAGINA BIANCA

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

I dati e la trattazione dei diversi settori d'intervento, nelle pagine che seguono, forniscono un esauriente quadro dell'attività della Difesa Civica in Toscana nel 2009, e tracciano altresì un consuntivo del mandato affidatomi il 1° febbraio 2004, giunto ora alla sua conclusione.

Penso si possa affermare che la Difesa Civica, in Toscana, regionale e locale, è una realtà in continuo sviluppo ed ha raggiunto un rilievo istituzionale paragonabile a pochissime altre regioni.

Ciò è dipeso da vari fattori: il favorevole contesto politico istituzionale dovuto al sostegno degli organi della Regione, dell'ANCI regionale e del Consiglio delle Autonomie Locali; l'impegno e la professionalità dei Difensori Civici locali che costituiscono una "rete" efficiente e collaborante con il Difensore Civico regionale; l'alta professionalità e l'entusiasmo degli addetti all'ufficio.

Devo ribadire invece che il contesto politico istituzionale nazionale è del tutto negativo e, negli ultimi mesi del 2009, è divenuto ancora peggiore.

Non soltanto continua a mancare una disciplina organica della materia, mentre non si pensa affatto ad istituire il Difensore Civico nazionale, presente in tutti gli Stati dell'Unione Europea. Ma ancor peggio, come è noto, la normativa collegata alla legge finanziaria stabilisce la soppressione dei Difensori Civici comunali ai fini della semplificazione amministrativa e della riduzione della spesa pubblica. Motivazioni risibili che ignorano come la Difesa Civica semplifica, al contrario, i rapporti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni e riduce la spesa pubblica evitando, in molti casi, costosi contenziosi giurisdizionali.

Peraltro non si è mancato, da più parti, di rilevare che la normativa suddetta presenta profili di dubbia, se non certa, incostituzionalità. Dal punto di vista della Regione, incide sulla autonomia legislativa regionale in quanto elimina la "rete" della Difesa Civica locale prevista e disciplinata dalla L.R. 27 aprile 2009, n° 19.

Dal punto di vista dei Comuni viola la loro autonomia statutaria in quanto, essendo la previsione dell'istituzione del Difensore Civico una facoltà, la scelta dello statuto non può essere annullata da una legge ordinaria dello Stato, ma potrebbe semmai essere revocata soltanto da una modifica dello statuto autonomamente disposta dal Comune stesso.

Spetterà alla Regione e ai Comuni di valutare l'opportunità di ricorsi alla Corte.

Peraltro, sul piano nazionale, il coordinamento dei Difensori Civici regionali, nell'ultima parte dell'anno, aveva promosso, grazie anche all'impegno del nuovo coordinatore nazionale, l'Avv. Samuele Animalì, Difensore Civico delle Marche, una profonda riforma dell'organismo di rappresentanza per trasformarlo in un coordinamento di tutta la Difesa Civica italiana, regionale, provinciale e comunale. Ciò era avvenuto mediante tre assemblee interregionali (nord, centro, sud) che avevano democraticamente eletto i loro rappresentanti nel nuovo coordinamento nazionale che è ormai pienamente funzionante.

Naturalmente il nuovo organismo potrà avere influenza se troverà interlocutori istituzionali disponibili, come la Conferenza delle assemblee regionali, l'ANCI e l'Unione delle Province, in modo da poter sensibilizzare Governo e Parlamento alla necessità di un nuovo orientamento nei confronti della Difesa Civica.

Rinvio alla trattazione dei diversi settori d'intervento l'esame delle varie problematiche. Richiamo soltanto l'attenzione del Consiglio Regionale sui temi più importanti dal punto di vista quantitativo che sono la Sanità, i servizi pubblici, i tributi regionali che ho trattato come Garante del contribuente, in particolare per la questione delle tasse automobilistiche.

A conclusione del mio mandato, che ho esercitato al meglio delle mie capacità, appassionandomi ad una funzione di cui ho capito sempre più l'importanza, desidero ringraziare gli organi regionali e in particolare la Presidenza del Consiglio regionale per il sostegno che non mi hanno mai fatto mancare, anche attraverso la collaborazione cordiale dei dirigenti e del personale del Consiglio, i miei validissimi collaboratori, i Difensori Civici locali, la Magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, gli uffici periferici dello Stato e degli Enti pubblici nazionali, per la loro collaborazione anche nei casi di dubbia competenza del Difensore Civico.

Il ringraziamento va anche agli interlocutori istituzionali con i quali è stato continuo il confronto, anche con qualche caso di contestazione, come le ASL, le AATO, il Corecom, i gestori dei pubblici servizi e in generale gli Enti Locali della Toscana.

Ma soprattutto la mia gratitudine va ai cittadini che hanno riposto fiducia nella Difesa Civica e che mi hanno incoraggiato e gratificato manifestandomi il loro apprezzamento per la tutela loro assicurata. Al mio successore, che spero sarà nominato al più presto, auguro cordialmente buon lavoro.



Giorgio Morales

Sommario

1	Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2009	7
2	Singoli settori di intervento	15
2.1	Amministrazioni statali e parastatali	15
2.2	Sanità	15
2.2.1	<i>Soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati: sintesi delle criticità</i>	16
2.2.2	<i>Responsabilità professionale</i>	17
2.2.3	<i>Organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali</i>	18
2.2.4	<i>Rapporti con la Commissione Regionale di Bioetica</i>	20
2.2.5	<i>Farmaci non a carico del S.S.T.</i>	21
2.3	Assistenza sociale	21
2.3.1	<i>Aggiornamento normativa vigente</i>	21
2.3.2	<i>Caratteristiche generali</i>	23
2.3.3	<i>Residenze Sanitarie Assistite</i>	25
2.3.4	<i>Prestazioni alla persona</i>	27
2.3.5	<i>Invaldit� civile</i>	28
2.3.6	<i>Handicap</i>	29
2.3.7	<i>Barriere architettoniche</i>	29
2.4	Tutela degli immigrati	29
2.5	Governo del territorio	32
2.5.1	<i>Urbanistica</i>	34
2.5.2	<i>Ambiente</i>	36
2.5.3	<i>Edilizia residenziale pubblica</i>	38
2.6	Controlli sostitutivi	39
2.7	Attivit� produttive	41
2.8	Servizi pubblici	42
2.8.1	<i>Servizio idrico</i>	42
2.8.2	<i>Telefonia</i>	56
2.8.3	<i>Energia elettrica</i>	58
2.8.4	<i>Servizio postale</i>	60
2.8.5	<i>Trasporti</i>	60
2.8.6	<i>Gas</i>	62
2.9	Pubblico impiego e previdenza	62
2.9.1	<i>Pubblico impiego</i>	62
2.9.2	<i>Previdenza</i>	64
2.10	Tributi	65
2.10.1	<i>Tasse automobilistiche</i>	65
2.10.2	<i>Tributi locali – Tariffa di igiene ambientale</i>	68
2.11	Sanzioni amministrative	69
2.12	Procedimento e diritto di accesso alla documentazione amministrativa	70
2.13	Il diritto allo studio	71
3	La rete territoriale di tutela della Toscana	73
4	Attivit� di promozione	74
5	Il Coordinamento nazionale	78
6	Collaborazioni internazionali	80

APPENDICE	81
- Tabelle – dati statistici settori di intervento e difesa civica locale	83
- Risoluzione della Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana	106
- Carta della Difesa Civica locale Toscana	108
- Comitato costitutivo nuova rete di rappresentanza Difesa Civica....	120
- Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome	122
- Elenco Difensori Civici locali	126

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2009

A conclusione del mandato del Difensore Civico pro-tempore riportiamo i dati relativi ai sei anni dell'incarico ricoperto dai quali si evince una tendenza costante all'incremento complessivo delle pratiche esaminate in parte influenzato da un andamento in decremento, in particolare nell'ultima parte del periodo esaminato, delle pratiche relative alla l. 210/90, posta a tutela dei cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, ambito di attività quest'ultimo che dovrebbe andare a ridursi ulteriormente nel tempo come illustrato nella parte ad esso dedicata di questa relazione.

PRATICHE APERTE

ANNO 2004	ANNO 2005	ANNO 2006	ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009
1.395	1.372	1.323	1.485	1.943	1.954

Legge 210/92

546	1.014	499	445	504	245
-----	-------	-----	-----	-----	-----

TOTALE

1.941	2.386	1.822	1.930	2.447	2.199
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Dall'analisi dei dati relativi alle pratiche attivate nel 2009 possiamo registrare un lieve incremento del numero complessivo delle pratiche aperte per quanto attiene alla casistica inerente i vari settori d'intervento del Difensore Civico regionale, escluso l'ambito di attività relativo ai danni da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati per i quali come sopra indicato si è registrato un significativo decremento.

In dettaglio per i singoli settori di attività si può rilevare nella tabella che segue il diverso andamento percentuale nel 2008 e nel 2009 dell'incidenza delle singole materie sul totale delle pratiche aperte.

Pratiche aperte anni 2008 – 2009 classificate per settore – dati a confronto				
Settori	2008	%	2009	%
Affari istituzionali	107	4,34	104	4,71
Attività produttive	21	0,84	28	1,25
Controlli sostitutivi	6	0,24	4	0,18
Emigrazione immigrazione	45	1,82	39	1,73
Imposte e sanzioni amministrative	217	8,83	382	17,34
Istruzione	54	2,19	37	1,66
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	51	2,06	61	2,76
Sanità	348	14,22	366	16,60
L210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	505	20,63	245	11,14
Servizi pubblici	512	20,91	376	17,09
Sociale, lavoro e previdenza	316	12,88	306	13,87
Territorio	265	10,81	251	11,40
TOTALE	2.447		2.199	

L'esame generale dei casi trattati e delle più rilevanti problematiche emerse viene svolto nei successivi paragrafi. Di seguito invece si rappresenta un quadro sintetico dell'attività svolta.

Nel settore "Affari Istituzionali" le pratiche aperte nel corso del 2009 sono state 104 ed hanno riguardato in gran parte il rapporto con i Difensori Civici locali e il rapporto con altri Enti. In particolare si è trattato sostanzialmente di pratiche trasmesse dalla Difesa Civica locale a quella regionale e viceversa o comunque di problematiche trattate in maniera congiunta.

Nel settore "Attività produttive" abbiamo ricevuto 21 istanze. Di queste 14 si riferiscono alla categoria commercio e riguardano questioni dovute ad autorizzazioni e licenze. L'altra metà delle istanze riguarda in modo prevalente (12) la categoria piccole e medie imprese e si riferisce alle problematiche inerenti i dati riportati nel registro delle imprese.

In materia di "Controlli sostitutivi", nel corso del 2009, sono state presentate 4 istanze di attivazione del potere sostitutivo. Tuttavia tre delle quattro richieste sono state valutate non suscettibili di accoglimento mancando un'evidenza di un comportamento omissivo rispetto all'adozione di un adempimento imposto come obbligatorio dalla legge. In un caso invece l'istanza di controllo sostitutivo è apparsa fondata con la conseguente attivazione della procedura nei confronti dell'amministrazione competente.

In materia di "Immigrazione", nel corso del 2009, sono state aperte 39 pratiche attinenti alla condizione giuridica e sociale dello straniero dimorante sul territorio regionale. Importanti sono stati

in quest'ambito i contatti con le rappresentanze diplomatico – consolari italiane situate nel Paese di origine dei richiedenti, competenti al rilascio dei visti d'ingresso a vario titolo, per consentire agli utenti che fosse garantito loro l'accesso agli uffici e la possibilità di fare domanda. Numerosi interventi sono stati inoltre svolti nei confronti delle medesime strutture per chiedere il rilascio delle dichiarazioni di valore sui titoli di studio conseguiti nel Paese di riferimento, da utilizzare nei corsi di formazione professionale.

Il settore "Imposte e sanzioni amministrative", ha registrato complessivamente 382 pratiche aperte in materia di tributi statali, regionali e locali e di sanzioni amministrative. In materia tributaria il 2009 ha registrato un notevolissimo incremento delle istanze, in particolare a partire dal mese di settembre 2009. Le pratiche aperte in materia di tributi regionali sono infatti passate dalle 67 del 2008 alle 251 del 2009. Questo incremento è dovuto all'iniziativa, portata avanti in collaborazione col Settore tributi della Regione Toscana, di divulgazione e di potenziamento della figura del Garante del Contribuente regionale quale soggetto che, alla stregua di quanto avviene sul piano nazionale nei confronti dell'erario centrale, tutela i contribuenti nei confronti del fisco regionale. In particolare la tassa regionale che ha determinato questo significativo incremento è quella relativa al bollo auto.

Oltre al numero consistente di pratiche aperte, l'ufficio ha soddisfatto anche numerose richieste telefoniche di chiarimento, in gran parte sempre in tema di tasse automobilistiche regionali.

Rilevante è stata l'attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico ai cittadini in materia di sanzioni amministrative. Nel corso dell'anno sono state aperte complessivamente 116 pratiche, con una nettissima preponderanza in materia di sanzioni per infrazioni al Codice della Strada, con un aumento del 5% rispetto all'anno precedente, dato particolarmente rilevante se si considera che nel 2008 si era registrato un incremento di quasi il 300% rispetto al 2007.

Nel settore dell' "Istruzione" sono state ricevute 37 pratiche. Le pratiche aperte aventi per oggetto questioni inerenti il diritto allo studio universitario sono state otto. Le pratiche di diritto allo studio scolastico sono state sedici, relative in gran parte alla formazione, o non smembramento, delle classi ed ai criteri per la redazione delle graduatorie per l'ammissione alle scuole dell'infanzia e dell'obbligo. Particolare rilievo hanno assunto le questioni connesse ai tagli di bilancio riguardanti le scuole pubbliche e le conseguenti ripercussioni negative sul sostegno ai disabili.

Nel settore "Procedimento amministrativo e accesso agli atti" sono state aperte complessivamente 61 pratiche, dando seguito all'istanza di riesame dei provvedimenti limitativi del diritto, o riconoscendo la legittimità del diniego.

Si è consolidata la prassi, già intrapresa in modo "sperimentale" nel corso del 2008, di effettuare l'assistenza all'utente nella istruzione, redazione e trasmissione del ricorso alla Commissione per l'Accesso alla Documentazione Amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, competente al riesame qualora il provvedimento limitativo del diritto sia emanato da organo periferico operante sul territorio regionale.

Nel settore della "Sanità" sono state aperte, nel corso del 2009, 611 pratiche, delle quali 245 hanno riguardato l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, trasfusioni ed emoderivati, mentre le altre 366 hanno riguardato ipotesi di responsabilità professionale e tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

Per l'assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini ed emoderivati di cui alla L. 210/92, il Difensore Civico si è avvalso anche per il 2009 della convenzione stipulata con le Associazioni Comitato Famiglie Talassemici, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati e la Fondazione Futuro Senza Talassemia, che hanno messo a disposizione dell'ufficio l'esperienza necessaria per aiutare gli utenti.

Una parte consistente delle altre istanze inerenti la "Sanità" hanno riguardato le ipotesi di responsabilità professionale del personale sanitario. Per istruire queste pratiche l'ufficio si è avvalso della preziosa collaborazione del Dipartimento di Medicina Legale dell'Università di Firenze e di Medicina Legale dell'ASL di Arezzo. Numerose sono state le pratiche riguardanti altre tematiche quali quelle inerenti le liste d'attesa per le prestazioni sanitarie, le modalità di redazione della documentazione clinica, il consenso informato ed alcune questioni specifiche riguardanti farmaci non a carico del servizio sanitario nazionale.

Le pratiche trattate dal Difensore Civico nel settore dei "Servizi pubblici" sono state 376. Si tratta di un settore che ricomprende tutte le segnalazioni dei cittadini relative a disfunzioni, ritardi ed omissioni dei gestori dei servizi idrici, telefonici, di trasporto, dell'energia elettrica, del gas e dei servizi postali.

I cittadini evidenziano l'esigenza di una maggior comunicazione con Gestori dei servizi attraverso strutture che ricevano le lamentele degli utenti ma al tempo stesso siano in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze manifestate. I cittadini manifestano inoltre l'esigenza di avere dei percorsi di tutela alternativi al ricorso giurisdizionale rapidi, semplici e accessibili a tutti gli utenti. Infatti i servizi per i quali è prevista la possibilità di una procedura conciliativa (per la telefonia presso il Co.Re.Com. e per il servizio idrico la Commissione mista conciliativa di Publiacqua), a fronte della capacità di dare una risposta concreta alle istanze dei cittadini hanno visto aumentare il numero dei reclami.

Nel settore "Sociale, Lavoro e Previdenza" sono state aperte complessivamente 306 pratiche. Fra queste 77 sono state le istanze che il Difensore civico ha ricevuto nel corso dell'anno 2009 per problematiche di vario genere legate all'Assistenza Sociale ed in particolare 34 per porre richieste di intervento su problemi inerenti le residenze sanitarie assistite. La restante parte ha riguardato carenze su prestazioni alla persona da parte dei Comuni, con particolare riferimento a richieste di contributi inoltrate da cittadini bisognosi, oltre ad istanze in materia di tutela dell'handicap ed in materia di invalidità civile.

101 le pratiche di cui l'Ufficio del Difensore civico si è fatto carico in materia previdenziale nel corso dell'anno 2009 e che vedono gli istituti previdenziali coinvolti in contenziosi legati a ritardi nella definizione delle pratiche di richiesta di ricongiunzione, contributi, erogazione di pensione di reversibilità, errori sul calcolo di TFR, mancanza di risposte a richieste inoltrate.

Le pratiche riguardanti il rapporto di pubblico impiego presentano una discreta quantità e varietà di materie sottoposte all'attenzione. Nel corso del 2009, le problematiche prospettate hanno riguardato le situazioni più varie, sia individuali (mobilità, applicazione della normativa a tutela delle disabilità, aspettativa a vario titolo), sia riguardanti determinate categorie di dipendenti della Regione, delle Aziende sanitarie e ospedaliere e, per ciò che riguarda gli enti locali, qualora sprovvisti di difesa civica, o qualora nel rispettivo ordinamento sia esclusa la facoltà di intervento del difensore civico per questioni inerenti il personale dell'ente di riferimento.

Il settore denominato "Territorio" ha avuto complessivamente 251 pratiche. In particolare si è trattato di pratiche aventi ad oggetto questioni di carattere urbanistico, in materia di ambiente, per problematiche inerenti la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per appalti pubblici.

In materia "urbanistica" sono stati affrontati con maggiore ricorrenza problematiche inerenti il rilascio di titoli autorizzatori per l'esecuzione di interventi edilizi, viabilità e manutenzione stradale, pianificazione urbanistica, parcheggi e passi carrabili, attività di vigilanza urbanistico edilizia, procedimenti espropriativi, lavori pubblici, vincoli ambientali, difesa del suolo, igiene pubblica e rischio sismico, questioni inerenti la gestione del demanio e del patrimonio pubblico. Delle 97 istanze presentate in materia di ambiente, la maggior parte si riferisce a problematiche connesse a fenomeni di inquinamento per lo più provenienti da impianti industriali e attività commerciali e a richieste di controllo dell'igiene pubblica.

Per quanto attiene l'attività complessivamente svolta nei dodici macrosettori di intervento del Difensore Civico regionale si riporta di seguito la suddivisione dei casi trattati, relativamente

all'anno 2009 rinviando alle tabelle dell'appendice la rappresentazione grafica degli stessi:

Settori	2009	%
Affari istituzionali	104	4,71
Attività produttive	28	1,25
Controlli sostitutivi	4	0,18
Emigrazione immigrazione	39	1,73
Imposte e sanzioni amministrative	382	17,34
Istruzione	37	1,66
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	61	2,76
Sanità	366	16,60
L210/92danni da trasfusione,vaccini,emoderivati	245	11,14
Servizi pubblici	376	17,09
Sociale, lavoro e previdenza	306	13,87
Territorio	251	11,40
TOTALE	2.199	

Si evidenziano ora di seguito i dati relativi al 2009 con l'indicazione del numero delle **pratiche chiuse** (2.853), raggruppate per settori secondo la tabella sotto riportata.

Pratiche chiuse		
Settore	Totale	%
Affari istituzionali	109	3,8
Attività produttive	23	0,79
Controlli sostitutivi	9	0,31
Emigrazione immigrazione	39	1,34
Imposte e sanzioni amministrative	327	11,44
Istruzione	34	1,17
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	56	1,95
Sanità	1.189	41,63
Servizi pubblici	483	16,91
Sociale, Lavoro e Previdenza	329	11,49
Territorio	255	8,9
Totale complessivo	2.853	100,00

Si sottolinea lo sforzo compiuto dall'ufficio per definire le pratiche in corso considerando la complessità dell'istruttoria di molte pratiche, il numero degli interlocutori e i tempi necessari per svolgere una mediazione efficace.

Nella tabella che segue sono illustrate le diverse tipologie di attività che sono necessarie per portare a conclusione le pratiche. Tali attività possono essere però ripetute anche più volte per concludere una singola pratica.

Attività
Istruttoria verso P.A.
Redazione parere/assistenza per ricorso
Riesame istanza accesso atti amministrativi
Necessaria modifica normativa
Convocazione responsabile del procedimento
Richiesta consulenza medico legale
Tentativo di conciliazione
Nomina commissario ad acta
Trasmissione e/o collaborazione con altri Difensori Civici

Per quanto riguarda la residenza degli istanti, che fra l'altro possono essere più di uno per la stessa pratica e ciò comporta che il numero delle pratiche aperte non corrisponda a quello degli istanti, si rileva che la maggior parte (1053) risiede nella provincia di Firenze. Si conferma pertanto che il numero delle istanze diminuisce con l'aumentare della distanza geografica tra il cittadino e la sede dell'ufficio regionale (93 gli istanti di Grosseto, 53 quelli di Massa Carrara). Per questo è indispensabile rafforzare la "rete" della Difesa Civica, che consenta anche al cittadino più lontano dalla sede di Firenze di accedere al servizio del Difensore Civico regionale, tramite i Difensori Civici locali che ricevono la richiesta e la trasmettono al nostro ufficio.

Provincia	N. istanti per Provincia	% su 2.261 istanti
AREZZO	88	3,89
FIRENZE	1.053	46,57
GROSSETO	93	4,11
LIVORNO	81	3,58
LUCCA	122	5,40
MASSA CARRARA	53	2,34
PISA	132	5,84
PISTOIA	100	4,42
PRATO	92	4,07
SIENA	132	5,84
ALTRE REGIONI	141	6,24
ESTERO	3	0,13
NON IDENTIFICABILE (E-MAIL)	102	4,51
PRATICHE DI UFFICIO	69	3,05
TOTALE ISTANTI	2.261	

Per quanto riguarda il luogo dell'evento in cui si è verificato il disservizio lamentato dai cittadini rispetto alla Pubblica Amministrazione, si nota chiaramente dalla tabella sotto riportata come vi sia una sostanziale coincidenza con la sede degli istanti.

Luogo evento per Provincia	N. pratiche
AREZZO	67
FIRENZE	999
GROSSETO	82
LIVORNO	80
LUCCA	119
MASSA CARRARA	52
PISA	127
PISTOIA	81
PRATO	80
SIENA	127
TOSCANA (disfunzioni su tutto il territorio)	283
altre Regioni	97
Esteri	5
TOTALE LUOGHI	2.199

2 SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO

2.1 Amministrazioni statali e parastatali

L'attività svolta dall'ufficio ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 127/97 si è indirizzata, in prevalenza, nei confronti del Ministero della Salute e riguarda l'applicazione della legge n. 210/92. Abbiamo ricevuto in quest'ambito 245 istanze delle quali sarà dato conto più dettagliatamente nel successivo paragrafo dedicato alla Sanità.

Le altre amministrazioni interessate dall'attività dell'ufficio sono state quella finanziaria, sia a livello centrale che periferico (Agenzia delle Entrate) il Ministero dell'Interno con le sue articolazioni territoriali, il Ministero per i Beni culturali e ambientali con le relative Soprintendenze dislocate in Toscana ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Fra le amministrazioni parastatali anche nel 2009 gli enti previdenziali sono quelli maggiormente investiti dalle richieste di intervento dei cittadini per quanto concerne sia l'INPDAP che l'INPS e l'INAIL.

2.2 Sanità

Nel corso del 2009 sono state aperte 611 pratiche delle quali 245 riguardano l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, 159 ipotesi di responsabilità professionale e 136 tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

Il dato di maggior rilievo nel 2009 è stato quello legato alla circostanza che la procedura sperimentale di gestione dei reclami che ripartiva le competenze fra sistema di tutele interno alle Aziende e tutela offerta dal Difensore civico è stata recepita nella legge Regionale 19/2009.

La diminuzione delle pratiche nel settore dell'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati se è indice di un dato positivo non fa venir meno le criticità richiamate negli ultimi anni ed evidenziate nell'appendice statistica e che qui si richiamano.

2.2.1 *Soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati: sintesi delle criticità*

Il numero delle pratiche aperte in materia testimonia che il fenomeno delle domande di indennizzo è progressivamente in calo, a causa della maggior sicurezza dei controlli sul sangue. Questo dato è senz'altro positivo, ma il fatto che ormai da anni vi sia la ragionevole sicurezza del sangue non deve far dimenticare le dimensioni e la gravità del problema rispetto almeno a tre aspetti.

1. Pur se la maggior parte dei contagi attiene ormai al passato siamo a fronte di persone che hanno subito un danno molto grave: per quanto attiene l'epatite C come vedremo nell'appendice statistica in molti casi si assiste al progressivo aggravamento della patologia, fino al decesso per malattie correlate al contagio da epatite. Anche laddove il danno fisico non è grave in quanto la patologia è sotto controllo e non abbiamo danni fisici né alterazioni del fegato, l'Ufficio ha osservato casi in cui la sola consapevolezza di avere contratto l'infezione in soggetti giovani ha portato come effetto collaterale la grave depressione della persona contagiata. A fronte di ciò ad oggi la normativa continua a ritenere il danno indennizzabile solo laddove siano riscontrabili danni fisici in relazione alle tabella A DPR n.° 834/81 relativa alle pensioni di guerra e legata quindi ai danni fisici correlati ad azioni di guerra, che mal si attagliano ad una patologia come l'epatite. Questo per tacere dei danni da vaccino i cui effetti sono stati devastanti. Da un punto di vista concreto, uno degli elementi di criticità su cui l'Ufficio continua ad assistere i cittadini nella redazione dei ricorsi amministrativi è il mancato riconoscimento da parte delle Commissioni Medico Ospedaliere (e l'esito è spesso riconfermato in sede di ricorso amministrativo) della cd. "ascrivibilità tabellare" ovvero della mancanza di diritto all'indennizzo in assenza di danni fisici.
2. A fronte della gravità del danno, l'indennizzo che gli utenti ricevono è relativamente basso. La normativa non ha mai adeguato l'indennizzo (neppure tramite l'adeguamento ai parametri ISTAT per ottenere il quale è necessario presentare domanda prima e affrontare un procedimento giurisdizionale dopo). D'altro canto poiché chi riceve l'indennizzo mantiene la titolarità ad adire la via risarcitoria, in assenza di una modifica normativa che più volte il Difensore civico e le associazioni di cittadini danneggiati hanno invocato, assistiamo all'assurda disparità di trattamento in cui ad alcuni cittadini danneggiati che hanno agito in giudizio sono stati legittimamente riconosciuti dal giudice risarcimenti milionari, dall'altro cittadini che con lo stesso tipo di danno non se la sono sentita o non si sono potuti permettere i costi di un procedimento giudiziario

ricevono indennizzi mensili che al massimo si aggirano sugli ottocento euro.

3. Infine ancora oggi molte persone presentano o hanno presentato domanda in ritardo perché ignoravano l'esistenza della legge, che purtroppo pone un termine secco di tre anni dalla presa coscienza del danno. Anche per quanto attiene questo aspetto spesso l'esigenza che la presa coscienza sia qualificata fa sì che in sede di ricorso amministrativo la domanda sia accolta ed è abbastanza scontato in caso di diniego amministrativo l'esito positivo di un ricorso giurisdizionale; tuttavia si continua a porre un problema di disparità di trattamento a fronte di una normativa scarsamente pubblicizzata soprattutto in passato che prevedeva un termine assurdamente breve per la presentazione delle domande di indennizzo.

Si torna dunque a ribadire che se la circostanza che oggi sangue ed emoderivati siano sicuri è un elemento positivo, la circostanza che le istanze al Difensore civico siano diminuite perché sono diminuiti i contagi, non riduce la gravità del fenomeno e l'esigenza che il legislatore metta mano ad una riforma di questo settore che lo renda più equo, peraltro consentendo anche un notevole risparmio di denaro pubblico rispetto alle numerose cause in cui lo Stato risulta soccombente.

Una normativa più chiara aiuterebbe nel loro compito anche gli uffici che devono applicarla. Spesso nei dinieghi delle Commissioni Medico Militari più attente, come quella di Firenze, dalla quale vengono la maggior parte delle segnalazioni non è più messo in dubbio (a differenza di quanto si osservava in passato) il nesso di causalità fra il contatto con il sangue ed i suoi derivati e l'infezione.

La Commissione, vincolata dai rigidi parametri normativi della L. 210 e successive modifiche, si trova costretta a respingere la domanda di indennizzo per mancata tempestività nella presentazione della stessa, laddove d'altro canto ammette il nesso di causalità fra il contagio, anche remoto, e l'infezione.

2.2.2 Responsabilità professionale

Per quanto riguarda la responsabilità professionale l'aumento di pratiche nel settore della responsabilità professionale (da 127 a 159) è frutto non di un peggioramento della casistica, ma della progressiva attivazione del percorso di tutela per il quale tutti i reclami in materia tecnico professionale (anche quelli pervenuti direttamente alle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere) vengono trasmessi al Difensore civico.

Si è già evidenziato, come la modalità di tutela prevista a livello sperimentale nelle D.G.R.T. 462/2004 e successive modifiche sia stata recepita con la L.R. 19/2009, rispetto alla quale ad oggi non è stato purtroppo ancora adottato il regolamento di attuazione, ma comunque permane il regime di cui alla D.G.R.T. 462/2004 in virtù della norma transitoria.

Si rinvia all'appendice statistica per un commento più dettagliato della casistica. Si evidenzia l'esigenza che nel corso del 2010 si definiscano con maggiore puntualità i flussi dalle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere e si rivalutino i tempi di risposta che in taluni casi presentano delle criticità, risultando superiori ai sessanta giorni teoricamente sanciti dalla D.R.G.T. 462/2004 che possono diventare novanta solo in casi di particolare criticità.

Va inoltre evidenziato come la scelta della Regione Toscana di avviare sperimentazione di soluzioni non contenziose delle controversie in materia tecnico professionale presso l'Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi e l'Azienda Sanitaria di Livorno, costituisca il logico completamento del percorso avviato con la D.G.R.T. 462/2004 e terminato con la L.R. 19/2009.

In questo contesto si auspica che prima della fine della legislatura sia comunque possibile procedere a rendere organica la tutela offerta dal Difensore civico adottando il regolamento previsto dalla L.R. 19/2009, in sostituzione delle precedenti delibere che comunque rimangono efficaci in virtù delle norme transitorie della legge fino all'adozione del regolamento. Sarebbe inoltre opportuno che la Regione desse pieno corso al sistema di monitoraggio dei reclami tecnico professionali pervenuti al Difensore civico ed alle ASL, anche al fine di poter utilizzare in modo più organico i dati provenienti dai reclami per modifiche organizzative ed interventi di formazione. Al di là di tale criticità comunque il Difensore civico provvede sistematicamente a dare segnalazione ai competenti Settori regionali delle criticità generali riscontrate, quali la tematica del rischio clinico inoltrandola al Centro Regionale del Rischio clinico o i reclami relativi a patologie tumorali che sono trasmessi anche all'Istituto Toscano Tumori.

2.2.3 Organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali

In questa materia nel corso del 2009 sono state aperte dall'Ufficio del Difensore civico regionale 136 pratiche, di cui 42 d'ufficio.

La problematica maggiormente riscontrata, sia per le pratiche aperte d'ufficio che per quelle aperte su segnalazione dei cittadini, ha riguardato il problema delle liste d'attesa per prestazioni diagnostiche, visite specialistiche ed operazioni chirurgiche.

In questi casi l'Ufficio del Difensore civico si attiva nel minore tempo possibile e si avvale della fondamentale collaborazione degli U.r.p. delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere che cercano (spesso con successo) di abbreviare i tempi di attesa.

In materia di contenimento dei tempi d'attesa per interventi chirurgici è da evidenziare la Delibera della Giunta Regionale nr. 638/2009 (integrata dalla nr. 1107/2009) che dovrebbe consentire, una volta a regime, una forte diminuzione dei tempi d'attesa per tutti i tipi di interventi chirurgici da effettuare negli Ospedali del Sistema Sanitario Regionale.

Tale disposizione prevede l'unificazione delle liste d'attesa per interventi effettuati in regime pubblico e per interventi effettuati in regime di libera professione (intramoenia).

Nel caso in cui non sia possibile effettuare un intervento chirurgico entro tre mesi dall'inserimento nella lista d'attesa unificata, l'utente potrà rivolgersi a strutture private non convenzionate ottenendo successivamente dal Servizio Sanitario Regionale il rimborso della spesa sostenuta per l'operazione ai sensi del Nomenclatore Tariffario.

Il sistema di liste d'attesa unificate dovrebbe entrare a regime dal 01/02/2010 e sarà oggetto di un attento monitoraggio da parte dell'Ufficio del Difensore civico regionale.

E' da evidenziare inoltre la Delibera della Giunta Regionale nr. 655/2008 che ha cercato di affrontare l'annoso problema delle liste d'attesa per l'effettuazione di Risonanza Magnetica.

Tale provvedimento da un lato prevede la compilazione da parte del medico prescrittore di una scheda in cui precisa i motivi che lo hanno portato a richiedere l'esame diagnostico e dall'altro prevede importanti stanziamenti destinati alle AA.SS.LL. ed alla Aziende Ospedaliere per l'acquisto di nuovi macchinari a bassa intensità (adatti ad esami sull'apparato muscolo-scheletrico e vertebrale che rappresentano circa il 70% degli esami richiesti annualmente).

Viene inoltre previsto un incremento del personale medico e tecnico addetto alle strutture di Radiologia.

Anche in questo caso l'iter di attuazione della D.G.R. nr. 655/2008 sarà oggetto di un attento monitoraggio da parte del nostro Ufficio.

Un altro argomento che viene spesso affrontato riguarda l'organizzazione dei servizi ospedalieri, con problematiche che spaziano dal funzionamento dei Reparti di Pronto Soccorso (tempi d'attesa e confort degli utenti), a chiusure o ridimensionamento di Reparti (tema particolarmente sentito a livello locale), all'armonizzazione degli orari di visita dei vari reparti di degenza di un Presidio Ospedaliero (come ad esempio l'Ospedale di Livorno), a tutta una serie di altre problematiche magari di minore entità ma ugualmente degne di attenzione.

In alcuni casi si sono rivolti al Difensore civico regionale degli utenti che hanno segnalato forti ritardi nella fissazione delle visite da parte delle Commissioni AA.SS.LL. per il rinnovo delle patenti di guida.

Tali ritardi sono dovuti in massima parte all'aumento esponenziale delle sospensioni di patente auto a guidatori sorpresi a guidare in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti; tale fenomeno ha aumentato notevolmente il numero delle pratiche da esaminare da parte delle sopracitate Commissioni Mediche.

In alcuni casi l'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico avviene a seguito di segnalazione dei Difensori civici locali che, una volta ricevuta l'istanza da parte del cittadino, provvedono ad inoltrarla alla Difesa civica regionale per le necessarie verifiche.

2.2.4 Rapporti con la Commissione Regionale di Bioetica

Proprio nel contesto delle problematiche etiche va sottolineato il consolidamento del rapporto di collaborazione fra Difensore civico e Commissione Regionale di Bioetica, della quale il Difensore civico è membro di diritto sia per quanto attiene le problematiche emergenti dalle segnalazioni che il Difensore civico riceve in materia tecnico professionale (ad esempio per quanto riguarda l'informazione ed il consenso o la tenuta della documentazione clinica) che per quanto riguarda gli altri aspetti della materia sanitaria. Va ricordato in particolare che la Commissione nel corso del 2009 ha istituito un gruppo di lavoro che ha affrontato gli aspetti etici della documentazione clinica, le cui modalità di tenuta sono spesso fonte di contenzioso. Il documento prodotto dal gruppo di lavoro nel quale era rappresentato l'ufficio del Difensore civico costituisce una prima riflessione sistematica su questa materia, per quanto attiene gli aspetti etici e sarà oggetto di ulteriori riflessioni ed elaborazioni presso la Direzione Generale. È molto importante che si cominci a riflettere su questo aspetto, dal momento che molte delle criticità che emergono nell'esame della casistica tecnico professionale trovano fondamento proprio nelle difficoltà di ricostruire correttamente il percorso assistenziale dell'utente dalla documentazione clinica. Alla fine del 2009 il Difensore civico ha inoltre rinviato alla Commissione ed ai Comitati Etici territorialmente competenti casi relativi ad acquisizione di consenso ad interventi chirurgici in cui la formalizzazione del consenso non è stata richiesta all'interessato, ma ad un parente (di solito il coniuge o un figlio o la figlia).

Nel corso del 2009 la Commissione ha inoltre affrontato, con uno specifico gruppo di lavoro la tematica dell'accesso degli utenti alle medicine complementari. Infatti come è noto l'omeopatia,

l'agopuntura e la fitoterapia rientrano fra le prestazioni previste nei LEA (livelli essenziali di assistenza) regionali, ma ad esempio i costi dei trattamenti con farmaci omeopatici ricadono comunque per intero a carico degli utenti.

Inoltre si sono posti problemi in relazione alle modalità con le quali dar corso alle richieste di sperimentazione in questi settori. Il Difensore civico ha presieduto un primo gruppo di lavoro all'interno della Commissione Regionale di Bioetica che ha messo a fuoco le problematiche etiche che le terapie complementari comportano e un secondo gruppo di lavoro sta cercando di proporre delle soluzioni che possano trovare applicazione su tutto il territorio regionale.

2.2.5 Farmaci non a carico del S.S.T.

Sempre nell'ambito dei trattamenti farmacologici vale la pena ricordare come nel corso del 2009 si sia attivata un'importante riflessione con i competenti Settori regionali per trovare procedure uniformi con le quali le Aziende Sanitarie esaminano le domande relative alla concessione di contributi per farmaci non a carico del Servizio Sanitario Regionale in casi particolari.

A seguito delle problematiche segnalate dal Difensore civico la Regione Toscana ha inviato a tutti i Direttori Generali una dettagliata circolare in modo da garantire un comportamento uniforme a fronte di tali richieste prevedendo che la Commissione dell'Azienda Sanitaria che esamina la domanda di contributo interpellì anche il medico della struttura pubblica che ha eseguito la prescrizione e si confronti con quest'ultimo.

2.3 Assistenza sociale

2.3.1 Aggiornamento normativa vigente

Nel settore dell'assistenza sociale l'atto normativo più importante emanato nell'anno 2009 è la D.G.R.T n. 385 dell'11/05/09 "Atto di indirizzo regionale per le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni di cui all'art. 14 della L.R. n. 66/08 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza".

Le norme di applicazione della L.R. 66/08 hanno finalmente dato indicazioni per comportamenti omogenei su tutto il territorio regionale riguardo a quanto dovuto dagli assistiti come quota di contribuzione ai costi dei servizi sociali erogati, in particolar modo

mettendo ordine nelle richieste di contribuzione per i ricoveri nelle RSA. L'annosa questione di pretendere parte della contribuzione dai parenti dei ricoverati, in contrasto con la normativa statale, è stata risolta con l'indicazione che per tutti i servizi assistenziali domiciliari e semiresidenziali per utenti non autosufficienti è fatto riferimento esclusivamente al reddito dell'assistito, definito in base all'Isee estratto da quello calcolato sul nucleo familiare anagrafico.

Per i servizi residenziali erogati ad ultrasessantacinquenni invalidi gravi invece, in attesa dell'atto normativo di definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS), la quota di compartecipazione è calcolata tenendo conto anche della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado.

Molto importante anche la D.G.R.T. n. 1166 del 14/12/2009 "Attivazione del servizio di Vita indipendente per persone disabili con gravità. Approvazione delle linee guida e primo stanziamento delle risorse finanziarie" che riconosce il diritto alla persona adulta disabile in gravità con capacità di esprimere la propria volontà, di predisporre un progetto di vita individuale, che verrà valutato dall'UVM e che, nel caso venga accolto, porterà all'erogazione di un contributo mensile per la realizzazione dello stesso.

La l.r. n. 62/09 "Semplificazione delle procedure di accertamento sanitario della condizione di disabilità" si prefigge l'obiettivo della semplificazione prevedendo sia la presentazione di una domanda unica che l'istituzione di un'unica Commissione di accertamento istituita presso l'Azienda Usl, la quale provvede ad ogni adempimento necessario al raggiungimento della valutazione. I tempi per la definizione della procedura sono stati individuati in sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda all'Ausl competente per territorio.

Di rilievo anche la l.r. n. 70/2009 "Interventi di sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali" che stabilisce l'attivazione di iniziative volte ad agevolare, mediante erogazione di contributi, le coppie residenti in Toscana impegnate nella procedura di adozione internazionale mediante il sostegno ai costi connessi all'adozione.

E' infine utile ricordare tra le norme regionali la principale fonte di riferimento per l'assistenza sociale, attualmente rappresentata dalla L.R. n. 41/2005 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" nella quale sono stabilite tutte le disposizioni che regolano l'accesso e l'erogazione delle prestazioni sociali della regione Toscana.

A livello nazionale la L. 18/06/2009 n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" stabilisce che non possa essere presentata una nuova domanda di accertamento dell'invalidità civile se è in atto un ricorso davanti al giudice o se non si è ancora

ricevuto ufficialmente il verbale di accertamento dall'Asl o dall'Inps.

Il D.L. 78/09 modificato dalla legge di conversione n. 102/09, noto come il decreto anticrisi, ha abrogato il comma 5 dell'art. 71 della L. 133/2008 che prevedeva restrizioni nella retribuzione in occasione di permessi per assistenza a familiari con disabilità (L. 104/92). Lo stesso decreto individua azioni volte a consentire tempi più rapidi e modalità più chiare per il riconoscimento dell'invalidità civile e dell'handicap, attribuendo all'Inps nuove competenze.

La Risoluzione 41 del 15 maggio 2009 del Ministero del Lavoro, ha chiarito che i permessi lavorativi previsti dalla L. 104/92 non possono essere concessi ai tutori e agli amministratori di sostegno delle persone con handicap grave.

La nota n. 13 del 20 febbraio 2009 (prot. 25/01/0002602) del Ministero del Lavoro ha riconosciuto il diritto del lavoratore ad usufruire dei permessi previsti dall'art. 33 della L. 104/92 nel caso in cui il disabile, pur ricoverato a tempo pieno in una struttura, debba effettuare visite mediche e terapie fuori della struttura nella quale è ospitato. Al fine di agevolare il disabile, qualora si renda necessario l'affidamento dello stesso all'assistenza del familiare, quest'ultimo, presentando idonea documentazione, può fruire dei permessi.

2.3.2 *Caratteristiche generali*

Di particolare importanza appare evidenziare, nel corso del 2009, il positivo risultato raggiunto con il forte abbattimento delle liste di attesa per l'inserimento di soggetti non autosufficienti nelle residenze sanitarie assistite, così come un sempre maggior impegno per trovare scelte assistenziali condivise tra utenti, loro familiari e soggetti erogatori dei servizi. Soprattutto quest'ultimo aspetto, fortemente voluto e ribadito in più atti normativi, assume un impatto di interesse rilevante perché evidenzia una notevole manifestazione di rispetto nei confronti di chi, usufruendo di un servizio pubblico particolarmente delicato come quello dell'assistenza sociale, non è più costretto a subire decisioni imposte dall'alto da soggetti terzi, ma ne diventa attore protagonista.

Nell'anno 2009 l'azione che più ha inciso sui cittadini è stata senza dubbio l'emanazione della delibera G.R. n. 385 dell'11/05/2009 "Atto di indirizzo regionale per le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni di cui all'art. 14 della L.R. 66/08 - Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza". Questo atto regola infatti, in modo dettagliato, quanto precedentemente stabilito dalla L.R. 66/08, istitutiva del Fondo, e definisce i livelli differenziati di reddito e

patrimoniali per la compartecipazione da parte dell'assistito ai costi non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), riguardo alle prestazioni che l'unità di Valutazione Multidimensionale ha indicato nel Progetto di Assistenza Personalizzato (PAP).

Per le prestazioni di tipo domiciliare e semiresidenziale è prevista una soglia di esenzione totale, sotto la quale non viene richiesta alcuna compartecipazione all'assistito; tale soglia è fissata ad un valore ISEE corrispondente al 125% dell'ammontare del trattamento minimo della pensione Inps. (7.445,59 per il 2009). Nel caso di prestazioni residenziali non sono invece previste soglie di esenzione totale per l'assistito.

La stessa disposizione impone ai Comuni un adeguamento dei propri regolamenti entro 90 giorni.

Da ricordare infine che il luogo più idoneo cui il cittadino può rivolgersi per ogni chiarimento resta il Punto Unico di Accesso (PUA) territorialmente competente.

Tra le altre attività significative dell'Ufficio sono da evidenziare le Osservazioni al PDL n. 372/09 "Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato" nelle quali, in base all'esperienza diretta con l'utenza, viene evidenziata l'opportunità di prevedere che la scelta della struttura possa essere esercitata dal cittadino che sia in grado di dimostrarne la necessità con appropriate motivazioni, su tutto il territorio regionale e non limitata alla zona di residenza.

E' stata infine richiamata l'attenzione dei competenti settori regionali sulle criticità normative relative a problematiche che rivestono un interesse generale per il numero di persone che ne sono coinvolte e il cui superamento costituirebbe un indubbio vantaggio per molti cittadini. Il riferimento è all'applicazione della DGR 71/06 – Criteri di ripartizione del fondo per l'integrazione dei canoni di locazione previsto dall'art. 11 della L. 431/98 – che impedisce a chi è proprietario di un appartamento (anche se di fatto impossibilitato ad usufruirne come nel caso di un padre separato cui la casa coniugale è stata assegnata alla moglie) di accedere alla graduatoria per l'assegnazione dei contributi per l'affitto, oppure alla mancata emanazione dell'atto di indirizzo regionale che stabilisca i valori soglia Isee e l'individuazione dei criteri e delle modalità per il rilascio di titoli agevolati di viaggio secondo le disposizioni della L.R. n. 100/98. A quest'ultimo intervento è stata data risposta dal competente assessorato che, in attesa dell'emanazione della nuova deliberazione, le aziende di trasporto continueranno a tenere conto dei limiti precedentemente stabiliti.

2.3.3 Residenze Sanitarie Assistite

77 sono le istanze che il Difensore civico ha ricevuto nel corso dell'anno 2009 per problematiche legate all'Assistenza Sociale; di queste 34 per porre richieste di intervento su problemi inerenti le residenze sanitarie assistite. L'emanazione del citato regolamento attuativo della L.R. 66/08, la delibera G.R. n. 385/09, ha certamente messo ordine e omogeneità per quanto riguarda l'obbligo di compartecipazione al costo della retta di ospitalità nelle Rsa, così come gli stanziamenti erogati con il fondo per la non autosufficienza hanno consentito una riduzione notevole delle liste di attesa. Molte delle richieste di intervento sono state pertanto legate alla iniziale mancanza di presa d'atto, da parte dei Comuni, di porre in essere una valutazione dell'Isee estratto del singolo assistito e non dell'Isee del nucleo familiare di appartenenza come avveniva fino all'entrata in vigore delle nuove norme regionali. Da ciò la necessità, da parte del Difensore civico, di richiamare i Comuni inadempienti ad una lettura più attenta dei dispositivi e conseguentemente alla loro corretta applicazione. Quasi sempre la richiamata attenzione ha dato esiti positivi e le pratiche sono state favorevolmente risolte con soddisfazione del richiedente. Purtroppo non ha avuto un positivo riscontro la richiesta che il Difensore civico ha inoltrato all'Anci regionale e al Consiglio delle Autonomie Locali per avviare un'azione nei confronti dei Comuni al fine di far retrocedere alla data di entrata in vigore del regolamento n. 385/09 il nuovo computo del calcolo della retta che prende in considerazione i soli redditi dell'assistito, del coniuge e dei figli, senza per questo dover attendere i novanta giorni indicati dalla delibera e concessi ai Comuni quale tempo utile per adeguare i propri regolamenti alle nuove indicazioni.

Tra gli interventi che l'Ufficio ha posto in essere da ricordare la trasformazione di un ricovero da provvisorio in definitivo. L'utente era stata inserita in una residenza sanitaria in via provvisoria per due mesi, al termine dei quali, nonostante le sue condizioni si fossero aggravate e la famiglia non fosse più in grado di far fronte alle nuove necessità sanitarie e assistenziali, l'utente sarebbe stata dimessa perché le due richieste di inserimento, appartenendo a due graduatorie distinte, non consentivano la trasformazione del ricovero da provvisorio a definitivo. Il difensore civico, su richiesta della famiglia, contattando i competenti Servizi dell'Azienda Sanitaria, oltre a richiamare la normativa riguardante la necessità della condivisione delle scelte assistenziali proposte dall'UVM, ha evidenziato la particolarità del caso e soprattutto il cambiamento della situazione sanitaria che avrebbe richiesto un'assistenza continuativa per la ricoverata; questa nuova situazione non poteva essere sottoposta a mere regole burocratiche senza compromettere la sicurezza e la salute della persona coinvolta. L'Azienda Usl interessata ha mostrato sensibilità

e comprensione della particolarità del caso, provvedendo alla sistemazione definitiva dell'utente nella struttura.

Altro caso nel quale l'intervento del Difensore civico si è dimostrato risolutivo è stato quello dell'ottenimento di un rimborso, da parte dell'Rsa per la perdita di un oggetto personale di una ricoverata, nella fattispecie una dentiera, appoggiata sul tavolo da pranzo e gettata via involontariamente dal personale nel momento di sparecchiare. La Rsa non intendeva rifondere il danno, ma l'intervento dell'Ufficio del Difensore civico, richiamando l'obbligo della copertura assicurativa da parte delle Rsa per tali eventi, oltre alla responsabilità di sorveglianza continua dei ricoverati non autosufficienti, ha portato al superamento del contenzioso con soddisfazione dell'istante e senza la necessità di altre azioni legali.

Un ulteriore esempio di attività risoltosi positivamente per l'utente è dato dall'aver ottenuto il contributo badante per una persona alla quale era stato riconosciuto inizialmente questo diritto, ma successivamente negato con la motivazione che la stessa trascorreva alcuni mesi presso alcuni parenti che risiedevano in un altro Comune. Il Difensore civico, sollevando la problematica con i Servizi competenti, ha richiamato l'attenzione sul fatto che i congiunti in questione erano anch'essi anziani non autosufficienti, assistiti a loro volta da una badante e che pertanto la persona interessata al contributo doveva necessariamente portare con sé una persona che l'accudisse per poter mantenere quel residuo di autonomia consentitagli dalle sue condizioni e auspicata dalle vigenti norme.

Significativo citare infine il caso di un utente ricoverato inizialmente con spesa a completo carico della famiglia al quale, dopo la concessione della quota sanitaria da parte dell'Ausl, è stata mantenuta da parte della Rsa una richiesta di quota di parte sociale superiore alla differenza del costo totale della retta. Inoltre era stato richiesto al ricoverato, al momento dell'ingresso in struttura un deposito cauzionale, di considerevole entità. Il Difensore civico ha sollevato il problema investendo la Direzione Regionale del Diritto alla Salute e alle politiche di solidarietà, convocando il Coordinatore dei Servizi sociali della Asl competente e organizzando un incontro con il Direttore dell'Azienda Sanitaria, affinché venissero effettuate le opportune verifiche su quanto previsto dalla convenzione sottoscritta tra l'Azienda Usl e la Rsa, che regola la gestione del servizio, e fosse richiamata la struttura inadempiente alla restituzione di quanto impropriamente incassato sia relativamente alla parte di contribuzione della retta eccedente che per il versamento del deposito cauzionale a nessun titolo previsto dalla convenzione.

2.3.4 *Prestazioni alla persona.*

Le istanze presentate all'Ufficio per carenze su prestazioni alla persona da parte dei Comuni, principali titolari dell'erogazione dei servizi alla persona, nell'anno 2009 sono state 35.

Vale la pena ricordare che i numeri relativi all'assistenza sociale in ogni sua forma, vanno considerati in senso relativo, in quanto bisogna tener conto che la difesa civica locale, nella nostra regione, è molto diffusa e pertanto molti contenziosi vengono affrontati per competenza dai Difensori civici dei Comuni, facendo aumentare in modo esponenziale il numero complessivo e reale delle richieste presentate.

L'Ufficio ha ricevuto molte segnalazioni riguardo a richieste di contributi inoltrate da cittadini bisognosi e non accettate dalle amministrazioni. Ciò è dovuto in parte alla particolare situazione economica che il paese sta attraversando che, come a tutti noto, rende da un lato molto difficoltosa la vita alle famiglie con redditi medio-bassi e dall'altro, a causa della costante riduzione di fondi assegnati ai Comuni, impossibile per le amministrazioni assolvere a tutte le richieste. Per questo l'intervento del Difensore civico diventa sempre più delicato, in quanto si tratta, dopo aver contattato i servizi, di procedere alla richiesta di un'attenta verifica delle condizioni dell'utente comparandole con le possibilità che a seconda dei casi e dell'urgenza del disagio socio-economico lamentato possono essere individuate per sanare situazioni che altrimenti potrebbero avere conseguenza anche gravi.

Tra i casi particolari che meritano di essere ricordati è quello di un cittadino, separato e con figlio a parziale carico, il quale, pur essendo proprietario di un appartamento è giuridicamente impossibilitato ad usufruirne in ottemperanza alla sentenza di separazione emessa dal tribunale, che lo ha assegnato alla moglie. Il cittadino ha evidenziato le difficoltà economiche per provvedere al parziale mantenimento del figlio e al pagamento del canone dell'abitazione che è stato costretto ad affittare, senza poter partecipare al bando per l'assegnazione di un alloggio di edilizia popolare né a quello per l'assegnazione di contributi ad integrazione del canone di locazione, proprio per mancanza del requisito di "non titolarità di diritti di proprietà" previsti dalla normativa regionale e nazionale. Poiché la situazione rappresentata dall'utente espone una problematica molto diffusa tra la popolazione, in considerazione del numero sempre crescente di separazioni, il Difensore civico è intervenuto presso gli organi regionali competenti chiedendo di rivedere li criteri di ammissibilità alla graduatoria del contributo affitto che tengano conto di questa nuova e diffusa condizione sociale. Per il caso specifico è intervenuto presso il Comune per richiedere una ulteriore valutazione della documentazione al fine di trovare, nelle more

della stessa, la possibilità di sollevare l'utente da questa situazione di grave disagio.

2.3.5 *Invalidità civile*

Nel corso del 2009 sono giunte all'Ufficio del Difensore civico 27 istanze relative a richieste di intervento nel campo dell'invalidità civile. Le problematiche sollevate sono state anche quest'anno inerenti il diritto ai parcheggi riservati per invalidi in possesso dell'apposito tagliando, comunemente conosciuto come "tagliando arancione" secondo quanto previsto dal DM 236/89, così come il rinnovo delle patenti per gli invalidi e la regolarità della procedura per l'accertamento dell'invalidità civile, soprattutto nel rispetto dei tempi previsti per la sua definizione. A tal proposito è bene sottolineare che la recente L.R. n. 69/09 ha semplificato le procedure di accertamento dell'invalidità, con l'istituzione di un'unica commissione sanitaria che in un tempo massimo di 60 giorni è tenuta a portare a termine la procedura. A titolo di esempio in questo ambito di intervento è interessante ricordare il positivo risultato ottenuto dal Difensore civico nei confronti dell'applicazione della Sentenza della Corte di Cassazione n. 2691/09 e della nota n. 13/09 del Ministero del Lavoro, su istanza di un cittadino al quale era stato negato il diritto di usufruire dei giorni di permesso ex art. 33 L. n. 104/92 perché il congiunto era ricoverato a tempo pieno in ospedale. Ebbene, in forza della norma testé citata, il Difensore civico ha ottenuto che all'istante venisse concessa la possibilità di assentarsi dal lavoro, con permesso retribuito, nel caso in cui il congiunto, totalmente non autosufficiente, dovesse recarsi per analisi o visite mediche specialistiche, presso strutture esterne a quella di residenza, secondo le nuove indicazioni normative.

Un altro caso seguito con successo dall'Ufficio è stato quello riferito all'istanza di un cittadino, lavoratore dipendente, al quale è stata negata la possibilità di usufruire dei benefici previsti dall'art. 33 della L. 104/92 perché non residente con la persona assistita. Anche in questo caso il Difensore civico ha risolto la questione positivamente, richiamando la L. n. 53/00 che stabilisce che per avere diritto ai permessi retribuiti previsti dall'art. 33 della L. 104/02 è necessario dimostrare la condizione di esclusività e continuità dell'assistenza e non la residenza, condizione questa che si verifica quando non sono presenti in famiglia altre persone conviventi in grado di prestare l'assistenza.

2.3.6 *Handicap*

Delle 8 istanze presentate su problematiche relative all'handicap, sono da evidenziare richieste di intervento relative alla mancata integrazione scolastica di minori, di inserimento lavorativo di adulti tramite le categorie protette e di agevolazione nel rapporto di lavoro. L'ufficio si è impegnato alla soluzione dei contenziosi attraverso un richiamo, presso le sedi competenti, alla normativa regionale che prevede la condivisione delle azioni assistenziali proposte da parte dell'utente e alla stesura di preventivi piani individuali di intervento, che, successivamente devono trovare puntuale attuazione, alla verifica, nei casi di inserimento lavorativo, della reale presa in carico del disabile e delle proposte di lavoro offerte.

Anche nell'aiuto ad ottenere ausili per l'handicap, l'intervento del Difensore civico si è rivelato determinante, soprattutto per quanto riguarda il rispetto dei tempi di consegna degli stessi. Non ultimo, l'intervento positivo e spesso risolutivo dell'Ufficio verso le Amministrazioni che non intendono porre in essere verso i dipendenti disabili o che assistono disabili gravi, delle agevolazioni previste dalla legge, quali per esempio, l'assegnazione della sede di servizio, le mansioni che vengono richieste al dipendente, o la fruizione dei permessi per l'assistenza.

2.3.7 *Barriere architettoniche*

Nel corso del 2009 sono state presentate all'Ufficio del Difensore civico 2 richieste di intervento in riferimento alla categoria "barriere architettoniche" negli edifici privati.

Entrambe si riferiscono a problemi derivanti dalla mancata erogazione dei finanziamenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche da parte dei Comuni a causa della mancanza di fondi.

2.4 **Tutela degli immigrati**

Nel corso del 2009 sono state aperte circa quaranta pratiche sulle tematiche dell'immigrazione, come sempre del contenuto più vario attinente alla condizione giuridica e sociale dello straniero dimorante sul territorio regionale.

Di particolare rilievo sono stati i contatti con le rappresentanze diplomatico – consolari italiane situate nel Paese di origine dei richiedenti, competenti al rilascio dei visti d'ingresso a vario titolo, per consentire agli utenti che fosse garantito loro

l'accesso agli uffici e la possibilità di fare domanda (sulla base del nulla osta previamente rilasciato dal SUI nel caso di visto per lavoro o per famiglia, o sulla base della documentazione richiesta negli altri casi di visto). Numerosi interventi sono stati svolti nei confronti delle medesime strutture per chiedere il rilascio delle dichiarazioni di valore sui titoli di studio conseguiti nel Paese di riferimento, da utilizzare nei corsi di formazione professionale (nelle fattispecie prospettate, si trattava di corsi per Operatore Socio Sanitario, c.d. "OSS"), organizzati dalle aziende sanitarie e ospedaliere.

In questi casi, il nostro intervento è stato duplice, sia nei confronti delle aziende, che delle rappresentanze diplomatiche italiane presso gli Stati di origine dei richiedenti, o nei quali è stato conseguito il diploma. Nell'immediato, si è ottenuto che le aziende concedessero una proroga del termine entro il quale deve essere prodotta la dichiarazione di valore del titolo di studio per l'ammissione al corso di formazione, ottenuta nel frattempo dall'ufficio del Difensore civico con riserva. Successivamente, si sono sollecitate le rappresentanze diplomatiche all'invio di informazioni precise agli interessati per l'ottenimento della dichiarazione di valore, che è stata prodotta entro il termine di proroga, consentendo agli interessati di regolarizzare la propria posizione e di sostenere l'esame.

Un gruppo di casi è stato "riaperto" a seguito della emanazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 306 del 30/07/2008, la quale ha dichiarato illegittima la norma di cui al comma 19 art. 80 L388/2000, nella parte in cui esclude il diritto ai benefici economici connessi allo stato di invalidità qualora il soggetto non sia in possesso di carta di soggiorno perché negata, o mai richiesta, per motivi di reddito insufficiente, riconoscendone quindi la fruibilità al possessore di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, come previsto dalla normativa vigente anteriormente a quella oggetto di censura. Essendo che la difesa civica in passato era intervenuta numerose volte presso gli uffici invalidi di vari comuni della Regione, a supporto delle istanze di coloro che, pur in Italia da ben più di cinque anni, si erano visti negare la carta di soggiorno per reddito insufficiente, e i benefici a essa connessi, in forza di una norma in palese contrasto con la costituzione, dopo l'annullamento di tale norma si è ritenuto necessario chiedere, ove possibile, la erogazione degli arretrati di tali benefici a far tempo dalla domanda.

Una consistente attività tipicamente "stragiudiziale" di tutela è stata svolta nell'ambito dei procedimenti di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, a favore di coloro i quali, a fronte della domanda, ricevono la notifica del cosiddetto "10-bis". Si tratta della norma sul procedimento amministrativo introdotta nella L241/90 dalla L15/2005, la quale prevede che all'istante sia effettuata comunicazione motivata sulla probabilità dell'esito

sfavorevole della domanda, dando un termine di dieci giorni per effettuare osservazioni in proposito, eventualmente corredate di documentazione. Vagliata la fondatezza della domanda e la rilevanza della documentazione, l'Ufficio ha svolto le osservazioni, le quali, pressoché in ogni caso, sono state accolte, permettendo al procedimento di andare a buon fine con piena soddisfazione dell'utente.

La nostra attività in tema di immigrazione, essendo per la maggior parte svolta nei confronti di organi statali, necessita di un riferimento normativo espresso. Tale riferimento, che esisteva già nella pregressa normativa regionale, mancante nella proposta della nuova legge regionale in materia di immigrazione, è stato invece correttamente inserito nel testo definitivo della LR29/2009.

Numerose sono state le pratiche di cittadinanza, ove spesso si è trattato, a procedura ultimata con buon esito, di sollecitare la emanazione del decreto del Presidente della Repubblica da trasmettere alla Prefettura – UTG competente per territorio, per la notifica al naturalizzando e i successivi adempimenti presso l'Ufficio di Stato Civile del comune di residenza. In un caso, nella preparazione della documentazione atta a comprovare il possesso dei requisiti per l'acquisto della cittadinanza per residenza, si è trattato di ricostruire la continuità del soggiorno regolare per dieci anni, tramite una serie di certificati storici di residenza rilasciati da vari comuni della Toscana, i quali, in successione temporale senza soluzione di continuità, hanno effettivamente consentito di operare tale ricostruzione.

E' stata affrontata la questione, sottoposta alla attenzione della difesa civica dalla Comunità Eritrea in Toscana, relativa al mancato rilascio o rinnovo del titolo di viaggio in possesso di 18 cittadini eritrei dotati di permesso di soggiorno per protezione umanitaria. Tale tipologia di permesso viene rilasciata dalle questure in base a provvedimenti normativi (ad es., a favore di chi proviene da zone di guerra, come a suo tempo nel caso del Kosovo), o su indicazione della Commissione per il riconoscimento dello *status* di Rifugiato ai sensi dell'art. 5 comma 6 Dlgs286/98, allorché la Commissione, pur non ravvedendo i presupposti per il riconoscimento dello *status*, tuttavia accerta comunque che il ricorrente si esporrebbe a una molteplicità di rischi qualora facesse ritorno nel Paese di origine. I titolari di tale permesso vengono altresì dotati, sempre dalle questure, di un documento equipollente al passaporto, detto "titolo di viaggio per stranieri", che spetta loro per disposizione di cui alla Circolare n. 48 del 1961 del Ministero degli Affari Esteri, tutt'ora vigente, sulla base della accertata impossibilità di ottenere il passaporto dalle Autorità del loro Paese. Gli interessati riferivano che, presso le questure, era stato detto loro che, per ottenere il rilascio e/o rinnovo del titolo di viaggio, avrebbe dovuto essere documentato il diniego dell'Ambasciata Eritrea a rilasciare il passaporto. Tuttavia, l'Ambasciata Eritrea si

rifiutava di rilasciare alcunché ai propri cittadini con permesso di soggiorno per motivi umanitari, e riferiva che tali soggetti avrebbero potuto ottenere il diniego solo dalla Autorità di Governo in Eritrea, obbligandoli a un viaggio dall'esito oltremodo incerto e pericoloso, per loro stessi e per i loro familiari, dei quali le autorità eritree esigevano di sapere il nome, con chiaro intento persecutorio. La Difesa civica è intervenuta nei confronti delle questure, prospettando che l'accertamento dell'impossibilità di conseguire il passaporto aveva formato uno dei presupposti del riconoscimento della esigenza di protezione umanitaria, e che *ad impossibilia nemo tenetur*, stante il rifiuto dell'Ambasciata Eritrea – constatato direttamente, durante i contatti intercorsi anche per vie brevi – a rilasciare alcuna dichiarazione. Tuttavia gli interessati, per ottenere finalmente il rilascio o rinnovo del titolo di viaggio, hanno dovuto adire la via giurisdizionale.

2.5 Governo del territorio

Nel corso del 2009 nella materia del governo del territorio sono state formalizzate un totale di 251 istanze, con valori sostanzialmente equivalenti a quelli riferiti per il 2008 e comunque superiori alle occorrenze rilevate negli anni precedenti.

Nel dettaglio, si evidenziano 134 pratiche aventi ad oggetto questioni di carattere urbanistico (pari al 53,38% del settore), 97 in materia di ambiente (pari a 38,64% del settore), 16 per problematiche inerenti la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (6,37% del settore) e solo 4 per appalti pubblici (1, 59%).

Relativamente alla materia del governo del territorio nel corso dell'anno è stata portata a compimento l'istruttoria di 135 pratiche sul totale delle 251 aperte, con un valore medio di chiusura superiore al 50%, così ripartito: urbanistica (75 su 134); ambiente (49 su 97); edilizia residenziale pubblica (10 su 16); appalti pubblici (1 su 4).

In materia "urbanistica" sono stati affrontati con maggiore ricorrenza problematiche inerenti il rilascio di titoli autorizzatori per l'esecuzione di interventi edilizi (27 tra permessi di costruire e DIA), viabilità e manutenzione stradale (20), pianificazione urbanistica (20), parcheggi e passi carrabili (13), attività di vigilanza urbanistico edilizia (8), procedimenti espropriativi (8), lavori pubblici (6), vincoli ambientali, difesa del suolo, igiene pubblica e rischio sismico (6), questioni inerenti la gestione del demanio e del patrimonio pubblico (4). In altri casi (15), inoltre, le richieste hanno fatto richiamo alla verifica della regolarità delle

procedure amministrative connesse ad adempimenti di carattere urbanistico ed edilizio.

Delle 97 istanze presentate in materia di ambiente, la maggior parte si riferisce, come gli anni passati, a problematiche connesse a fenomeni di inquinamento per lo più provenienti da impianti industriali e attività commerciali (22) e a richieste di controllo dell'igiene pubblica (23). Nella maggior parte dei casi la richiesta di intervento proviene da singoli cittadini che lamentano gli effetti dannosi provenienti da un determinato impianto industriale o da un'attività commerciale posta nelle vicinanze della propria abitazione (ad esempio il rumore proveniente da una discoteca). In altri casi, invece, la segnalazione riguarda più in generale gli effetti di attività progettuali sull'ambiente circostante e sulla collettività.

Nel settore dell'edilizia pubblica e privata la maggior parte delle istanze hanno avuto ad oggetto problematiche connesse all'esecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sugli alloggi di edilizia residenziale pubblica (7). In due circostanze si è posto un problema relativo a questioni di gestione condominiale e altrettante volte all'assegnazione di alloggi. Negli altri casi sono state affrontate segnalazioni inerenti provvedimenti di decadenza, determinazione del canone di locazione, mobilità, cessione in proprietà e verifica assegnazione alloggi di servizio.

Nel settore del governo del territorio, relativamente ai soggetti pubblici interpellati per l'acquisizione delle informazioni utili allo svolgimento dell'istruttoria, risulta prevalente il ruolo delle amministrazioni locali ancora prive del Difensore civico (82) oltre che quello delle Direzioni generali della giunta regionale (30), dell'ARPAT e delle Aziende Sanitarie (8), delle Società di gestione della rete di acquedotto (7), delle Soprintendenze (5), dell'Anas (5), dei Soggetti gestori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (9) oltre che, naturalmente, della rete della difesa civica locale (71).

La classificazione delle istanze con riferimento al luogo nel quale si è verificato l'evento conferma la prevalenza di contatti nei territori più vicini al capoluogo, ed è così ripartita: Provincia di Arezzo (16), Provincia di Firenze (85), Provincia di Grosseto (20), Provincia di Livorno (18), Provincia di Lucca (13), Provincia di Massa (17), Provincia di Pisa (21), Provincia di Prato (4), Provincia di Pistoia (13), Provincia di Siena (34), altro (10).

Relativamente alle pratiche avviate nell'anno 2009 e chiuse sempre nell'anno 2009 (in totale 135), il tempo medio di definizione è risultato pari a 144 giorni e la questione è stata totalmente o parzialmente risolta in 105 casi. In 78 occasioni è stata svolta un'istruttoria diretta nei confronti dell'amministrazione e in 52 casi è stata avviata una collaborazione con altri difensori civici locali.

2.5.1 Urbanistica

Si espongono di seguito alcune delle problematiche di maggior interesse esaminate nel corso del 2009.

Problematiche in materia sismica

Di particolare interesse, in materia urbanistica, appaiono alcune questioni concernenti la tutela della sicurezza del territorio e l'adeguamento alle più restrittive disposizioni normative dettate in riferimento ai criteri di predisposizione delle tavole di progetto per la realizzazione di interventi di natura edilizia in un ambiente che, come quello toscano, è soggetto a fenomeni sismici.

È stato esaminato un quesito inerente la definizione delle modalità di applicazione della normativa antisismica relativamente alla verifica dei progetti di nuova edificazione. L'anticipazione della fine del regime transitorio al 30 giugno 2009 – disposta con decreto legge – ha determinato la necessità di accertare i criteri di applicazione delle più rigide prescrizioni tecniche contenute nel decreto 14 gennaio 2008.

Con circolare del 5 agosto 2009 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiarito i termini di applicazione del regime transitorio specificando che – relativamente alle costruzioni di natura privatistica “...è esplicita la volontà del legislatore di prevedere l'applicazione obbligatoria della nuova normativa tecnica ... alle costruzioni iniziate dopo il 30 giugno 2009”. La circolare specifica altresì che anche per i lavori iniziati prima di tale data trovano integrale applicazione le nuove norme tecniche in caso di proposizione di variante di sostanziale modifica dell'organismo architettonico o del comportamento statico globale della costruzione.

Posto dunque che il parametro cui fare riferimento per l'applicazione delle nuove norme tecniche è riferito al momento di inizio lavori, si è posta la necessità di fare chiarezza sull'interpretazione da attribuire a tale concetto, soprattutto in considerazione della prassi in essere presso gli uffici del genio civile, prassi connessa al deposito della richiesta di autorizzazione sismica. Evidenti sono, in effetti, le differenze di impostazione poste che aderendo a tale interpretazione tutti i progetti depositati entro la fine del mese di giugno mantengono piena validità, senza necessità di presentazione di ulteriori tavole progettuali complete dei calcoli eseguiti sulla base della nuova normativa tecnica.

Sulla questione la Regione Toscana – insieme ad altre Regioni – ha sollecitato un chiarimento da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, favorendo l'emanazione di una nuova circolare esplicativa in materia di prevenzione sismica. La circolare ministeriale 11 dicembre 2009 ha confermato la correttezza dell'interpretazione già fatta propria dagli Uffici del genio civile della Regione Toscana e rispondendo ai quesiti proposti circa la

corretta individuazione del momento di discriminare tra l'utilizzo della vecchia e della nuova disciplina ha specificato che per le costruzioni di natura privatistica - dovendosi individuare un momento certo e incontestabile - il concetto di "inizio delle costruzioni" deve intendersi riferito al deposito del progetto presso gli Uffici competenti.

Sempre in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico è stato esaminato un quesito relativo alla modalità di autorizzazione dei lavori edilizi in riferimento ai profili di legittimità della disciplina di cui agli articoli 105 e seguenti della L.R. 1/05. Come noto, la materia è stata recentemente oggetto di pronuncia da parte della Corte Costituzionale che, con sentenza n. 182/06 aveva dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni della L.R. 1/05 e confermato la necessità di un'autorizzazione scritta per l'avvio dei lavori in zona sismica, senza distinzioni connesse alla classificazione del grado di pericolosità dell'area. Sulla questione della legittimità delle previsioni della legge regionale è pendente un contenzioso giurisdizionale.

Decorso termine pagamento oneri per DIA

Interpretazione della normativa regionale circa la definizione del *dies a quo* per il decorso del termine concesso dalla legge per procedere al pagamento degli oneri concessori a seguito del deposito di una DIA. La norma (art. 126 L.R.T. 1/05) prevede in effetti che il contributo (art. 119) debba essere corrisposto al Comune entro i venti giorni successivi alla presentazione della domanda. Grazie anche al contributo degli Uffici della Giunta regionale, è stato chiarito che - per quanto il tenore letterale della norma possa creare qualche dubbio - la ratio della disposizione è quella di porre in rapporto di stretta contestualità il perfezionamento dell'atto abilitativo e il pagamento del contributo con la conseguenza che gli oneri risultano dovuti solo a partire dal momento nel quale l'atto è idoneo ad esplicare in modo pieno i propri effetti. Acquisizione di efficacia che, come noto, risulta differente a seconda che per la realizzazione dell'intervento si renda necessaria l'acquisizione di un permesso di costruire - nel qual caso il richiedente ha certezza in ordine alla possibilità di eseguire i lavori sin dal momento dell'adozione del provvedimento - ovvero si possa utilizzare la procedura semplificata della DIA che, generalmente ma non sempre, si perfeziona decorsi i 20 giorni dalla presentazione della domanda.

In effetti, sarebbe privo di fondamento logico e giuridico imporre un obbligo di corrispondere oneri relativi ad un provvedimento che non solo non si è ancora perfezionato ma che potrebbe essere altresì soggetto a verifica da parte di altro Ente che deve concedere un nulla osta. La legge appare chiara nel disporre (art. 119) che il perfezionamento della DIA determini l'obbligo di corrispondere gli oneri solo in quanto atto produttivo di

effetti giuridicamente rilevanti e non in quanto mera richiesta presentata all'amministrazione. Solo a fronte di un vantaggio concreto (possibilità di realizzare un intervento edilizio) è imposto il pagamento di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione e, in alcune fattispecie, al costo di costruzione. Nei casi di negativa conclusione della procedura tale onere – per ovvie ragioni – non è dovuto.

Il pagamento è dovuto dal momento in cui l'atto risulta pienamente efficace e produttivo di effetti e il termine di venti giorni decorre dal momento in cui l'istanza risulta completa di tutti i requisiti richiesti dalla legge, momento non necessariamente coincidente con il deposito della domanda.

Computo del termine di decadenza per inizio lavori (DIA)

L'art. 84, comma 4, della L.R. 1/05 fissa in un anno dalla data di presentazione della DIA il termine di decadenza per l'inizio dei lavori edilizi. L'avvio delle opere, tuttavia, risulta condizionato dalla preventiva verifica della completezza formale della denuncia, adempimento cui il Comune provvede nei quindici giorni successivi al deposito dell'istanza. Pertanto, qualora l'amministrazione richieda integrazioni documentali, il termine deve considerarsi interrotto e riprende nuovamente (e interamente) a decorrere dal momento della produzione delle integrazioni considerate necessarie e quindi dall'acquisizione di efficacia del titolo abilitativo.

2.5.2 Ambiente

Lo sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale, territoriale e sociale è uno degli obiettivi delle politiche regionali contenute nel Programma di Governo e rappresenta il criterio trasversale di riferimento e valutazione dei piani e programmi regionali.

La Regione Toscana con il programma regionale di sviluppo 2006-2010 ha attribuito un ruolo centrale alla questione energetica, promuovendo l'uso di energia proveniente da fonti rinnovabili, la loro integrazione con le attività produttive, economiche e urbane e la migliore integrazione delle strutture energetiche con il territorio, anche per poter garantire una maggior autonomia energetica e una riduzione dei costi sia per i cittadini sia per le imprese.

Si collocano in questa prospettiva le azioni per la riduzione delle emissioni inquinanti nell'atmosfera e l'incremento della quota di energia da fonti rinnovabili, oltre la valorizzazione della geotermia (eolico, fotovoltaico, solare, biomasse prodotte in ambito regionale).

La realizzazione degli obiettivi generali e primari dell'azione di governo si scontra però nella realtà quotidiana con la resistenza

delle collettività locali a vedere realizzate nel proprio territorio le infrastrutture necessarie.

Anche questo anno l'esperienza dell'Ufficio del Difensore civico ha evidenziato numerose segnalazioni che riguardano in generale gli effetti che la realizzazione di un determinato progetto potrebbe determinare sull'ambiente circostante e sulla collettività di riferimento.

E' stato ad esempio questo il caso delle segnalazioni ricevute con riferimento al problema degli impianti eolici, in cui oltre a contestazioni da parte della collettività interessata su profili tecnici, è stata sollevata la questione della scelta politica che presiede la decisione di dove localizzare l'impianto che ha indubbiamente un forte impatto ambientale.

In un caso è stato anche segnalato che nel progetto presentato una delle strutture di sostegno dell'impianto si trovava a ridosso di una strada che alcune famiglie erano costrette a percorrere per portare i propri figli a scuola con conseguente disagio dovuto alla possibilità che nella stagione più fredda potessero crearsi rischio per l'incolumità personale connessa alla formazione di lastre di ghiaccio sulle pale.

In questi casi il ruolo dell'Ufficio spesso si inserisce fuori dal procedimento in senso tecnico nel senso che le osservazioni che i cittadini, frequentemente riuniti in associazioni o comitati, presentano non sono state formulate nelle sedi opportune forse per un senso di sfiducia nelle amministrazioni pubbliche che ormai si è radicato. Altre volte invece i cittadini si rivolgono all'Ufficio perché le loro osservazioni non sono state accolte. In entrambi i casi il Difensore civico gode di ampie possibilità di verifica della legittimità delle scelte, pur nel rispetto delle competenze decisionali e valutative degli enti locali in ordine alla specifica individuazione delle modalità di realizzazione dell'intervento. Così, qualora sia in discussione la localizzazione prescelta per un impianto, il compito del Difensore civico riguarda l'accertamento del rispetto dei parametri di legge e la verifica della correttezza della procedura.

L'azione del Difensore civico assume poi un significato particolare ai fini di assicurare una maggiore circolazione delle informazioni in modo da evitare allarmismi spesso inutili nonché una maggiore partecipazione nella fase in cui si decide la localizzazione dell'impianto.

Analoghe osservazioni valgono per le segnalazioni ricevute con riferimento agli impianti di gestione dei rifiuti, la cui realizzazione secondo quanto previsto nei piani provinciali di gestione dei rifiuti costituisce una delle priorità del programma di governo regionale, ma che nessuno vuole sul proprio ambito territoriale di riferimento. Numerose per quanto riguarda questo specifico profilo anche le segnalazioni relative ad impianti già

esistenti, in cui si riferisce l'impatto dell'impianto con conseguenti problemi di inquinamento e di degrado del paesaggio.

Anche in questi casi cruciale il ruolo del Difensore civico come centro promotore della circolazione delle informazioni, anche perché in talune situazioni è stato effettivamente possibile creare una situazione virtuosa in cui gli svantaggi della realizzazione dell'impianto sono stati "compensati" da benefici ad esempio di natura economica.

Infine, una questione specifica da segnalare è stata quella promossa dal "Comitato di zona Bagno a Ripoli - Antella" con riferimento a due ordini di problemi. Il primo relativo al sottodimensionamento del depuratore delle acque reflue in via dell'Antella, Ponte a Niccheri, che causerebbe cattivi odori.

Il secondo relativo al pagamento della tassa di depurazione da parte degli abitanti di Ponte a Niccheri, sul cui territorio insiste la struttura in oggetto ma che non risultano allacciati alla rete fognaria e scaricano direttamente nel torrente Ema.

In particolare, mentre con riferimento al primo l'Ufficio è stato informato che in occasione del rinnovo dell'autorizzazione sia la provincia di Firenze sia il dipartimento provinciale dell'Arpat hanno verificato che tale impianto non appare sottodimensionato rispetto al carico inquinante in ingresso, con riferimento al secondo Publiacqua, dopo aver appurato che la zona di Ponte a Niccheri non risulta servita né da fognatura né da depurazione ha provveduto a modificare la struttura tariffaria delle utenze coinvolte.

2.5.3 Edilizia residenziale pubblica

La proposta di legge n. 332 recante le nuove disposizioni sull'edilizia residenziale pubblica in revisione della L.R. 96/96, non ha trovato il necessario consenso e, di conseguenza, non è stata tradotta in un formale testo di legge. Le numerose criticità rilevate in occasione dello svolgimento delle consultazioni hanno reso necessaria una valutazione più approfondita della proposta di articolato e, per il momento, interrotto l'iter di approvazione.

È stata, invece, emanata la L.R. 5 agosto 2009, n. 46 che ha consentito di superare la fase di sospensione delle vendite degli alloggi di edilizia residenziale pubblica disposta con precedente delibera CR 27 maggio 2008, n. 43. Come noto, la sospensione risultava finalizzata all'acquisizione di dati obiettivi sulla consistenza del patrimonio edilizio disponibile (numero, tipologia e dislocazione degli alloggi) e sull'entità dei ricavi provenienti dalle attività di vendita.

Nel merito, la L.R. 46/09 consente di procedere all'alienazione dei soli immobili per i quali, alla data del 27 maggio 2008, risulti sottoscritto un accordo tra le parti con definizione del prezzo di vendita e comunque a condizione che l'iter

amministrativo trovi conclusione entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (termine che tuttavia potrebbe essere prorogato per far fronte ai ritardi verificatisi).

In riferimento a tale ultima disposizione è inoltre intervenuta la circolare applicativa n. 7040 del 1 ottobre 2009, con la quale è stato chiarito che la L.R. 46/09 non deve intendersi quale modificativa delle procedure di cessione degli alloggi e che l'accordo tra le parti deve considerarsi raggiunto in tutti i casi in cui l'ente alienante abbia accettato la domanda di acquisto con specificazione del prezzo e di tutte le altre condizioni di vendita. La stipula formale del contratto rappresenta atto successivo che dà luogo al trasferimento della proprietà. Viene altresì chiarito che le procedure di vendita da concludersi entro il termine di centottanta giorni decorrente dalla data di entrata in vigore della legge deve considerarsi riferito alle sole attività amministrative finalizzate alla predisposizione degli atti necessari alla sottoscrizione dei contratti di compravendita.

Risulta pertanto confermato l'orientamento diretto a limitare le procedure di cessione degli alloggi pubblici, consentendo la disposizione normativa la prosecuzione dell'iter nei soli casi nei quali risulti preventivamente definito l'accordo tra le parti a far data da maggio del 2008. Rimangono quindi definitivamente escluse tutte le fattispecie per le quali gli Enti gestori, molto spesso a causa di ritardi loro imputabili, non hanno dato seguito agli adempimenti necessari a tradurre in atti concreti le informali proposte di cessione indirizzate agli assegnatari e che spesso hanno ingenerato in questi ultimi un legittimo affidamento sulla positiva definizione dell'intesa. Situazione che in alcuni casi potrebbe dar luogo ad ipotesi di contenzioso con rivalsa ai danni dei soggetti gestori qualora gli interessati possano utilmente dimostrare il colpevole ritardo nell'esecuzione delle procedure a seguito di avvenuta adesione – seppure considerata dai gestori non formale.

2.6 Controlli sostitutivi

Nel 2009 le istanze pervenute in merito all'attivazione del procedimento di controllo sostitutivo risultano essere solo quattro, dato che in qualche misura conferma l'effetto dissuasivo conseguente alla situazione di incertezza che si è venuta a creare sulla persistenza della titolarità del potere da parte del Difensore civico regionale, e ciò nonostante tale competenza sia stata confermata da parte di questo Ufficio in ogni occasione utile.

I più recenti orientamenti del Consiglio di Stato sembrano confermare il potere di nomina del commissario ad acta ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 267/00, ma per il Difensore civico regionale

rimane pur sempre la necessità di operare con estrema prudenza nella valutazione dei presupposti di attivazione della procedura in considerazione del principio di diritto affermato dalla Corte Costituzionale nelle ultime pronunce in occasione delle quali si è occupata della questione.

Muovendo da tale premessa, tre delle quattro richieste di attivazione dell'intervento sostitutivo sono state valutate non suscettibili di accoglimento mancando un'evidenza di un comportamento omissivo rispetto all'adozione di un adempimento imposto come obbligatorio dalla legge. In effetti, è stato necessario escludere – forse anche con maggiore rigidità rispetto ad un recente passato – tutte quelle fattispecie nelle quali non vi fosse assoluta certezza circa la qualificazione dell'adempimento. E non in tutti i casi il legislatore prevede in termini obbligatori l'adozione di un atto che, se omesso, genera conseguenze diverse dalla quelle normalmente proprie della sostituzione.

Solo in una circostanza tra quelle esaminate, l'istanza di controllo sostitutivo è apparsa fondata con la conseguente attivazione della procedura nei confronti dell'amministrazione competente. La questione si è infine risolta in tempi brevi e senza necessità di nomina del commissario ad acta grazie alla collaborazione del Comune che, ricevuta la segnalazione, ha prontamente provveduto a porre in essere l'adempimento richiesto.

Si ricorda infine che nel corso del 2009 è intervenuta la pronuncia del TAR della Toscana in merito all'impugnazione delle determinazioni assunte dal commissario ad acta nominato dal Difensore civico regionale per assicurare l'adeguamento dello strumento urbanistico locale rispetto alle previsioni del piano regionale delle attività estrattive. Si tratta di questione già illustrata nella relazione dello scorso anno e che in un primo momento aveva visto il tribunale amministrativo respingere la richiesta di sospensiva del provvedimento avanzata dall'amministrazione comunale.

La sentenza del TAR del novembre scorso ha invece accolto il ricorso annullando il decreto di nomina del commissario ad acta e il provvedimento finale di quest'ultimo. Le motivazioni addotte a sostegno della decisione, tuttavia, sono apparse non convincenti sotto numerosi profili e per questa ragione, in accordo con l'Avvocatura regionale, si è deciso di portare il contenzioso all'esame del Consiglio di Stato per veder confermata la legittimità del provvedimento assunto e – con l'occasione – per acquisire un ulteriore elemento di valutazione in ordine all'attualità del potere sostitutivo e alle modalità di esercizio dello stesso.

La sentenza di primo grado, in effetti, appare in evidente conflitto con precedenti valutazioni del giudice penale (GUP) espresse in riferimento alla medesima fattispecie oggetto dell'intervento sostitutivo: il mancato adempimento era stato

qualificato come omissione di atti d'ufficio tale da giustificare il rinvio a giudizio dei soggetti ritenuti responsabili.

La motivazione della sentenza del TAR, inoltre, si fonda sull'assunto – a nostro avviso totalmente privo di fondamento sia da un punto di vista logico sia da un punto di vista giuridico – che un Ente locale possa liberarsi da un obbligo imposto dalla legge con carattere vincolante semplicemente deliberando di non voler adempiere allo stesso, ossia attraverso l'adozione di un atto positivo assunto in aperta violazione del dettato normativo.

Al momento della stesura della presente relazione non risulta ancora iniziato il procedimento

2.7 Attività produttive

Nel corso dell'anno sono state presentate 28 istanze, confermando i dati degli anni precedenti (21 istanze nel 2008, 22 nel 2007, 17 nel 2006).

La metà delle stesse (14) si riferisce alla categoria commercio e riguarda problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze.

L'altra metà delle istanze riguarda in modo prevalente (12) la categoria piccole e medie imprese. Con specifico riferimento a queste ultime di particolare interesse quelle relative al registro delle imprese. In particolare gli istanti lamentano la mancanza di fedeltà dei dati riportati nel registro delle imprese alla situazione reale con conseguenti problemi di utilizzazione degli stessi.

Per quanto riguarda la ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, la maggior parte delle segnalazioni si riferisce al territorio della Provincia di Firenze (15, pari al 53,56%), mentre le altre sono equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state più della metà (15) con riferimento a quelle aperte nel corso dello stesso anno e 23 per quanto riguarda le pratiche aperte negli anni precedenti.

Da segnalare una questione di rilievo generale con riferimento all'applicabilità anche alle società "pubbliche" di quanto disposto dall'art. 3, comma, 59 della legge finanziaria 2008, n. 244 del 24 dicembre 2007, che sancisce la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura i propri amministratori per rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile.

Questo Ufficio - esprimendo *prima facie* un parere positivo sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale per cui

possono definirsi soggetti pubblici anche i soggetti formalmente privati che perseguono finalità di pubblico interesse, siano sottoposti al controllo da parte di soggetti pubblici e siano partecipati dagli stessi – ha provveduto ad interpellare nel merito l'Avvocatura.

Quest'ultima ha poi confermato il parere positivo rilevando che la giurisdizione della Corte dei Conti con riferimento all'operato delle società a partecipazione pubblica è stata riconosciuta sulla base dell'evoluzione che negli ultimi anni ha caratterizzato l'attività della p.a., specificamente in relazione ai seguenti aspetti: da un lato, la funzione amministrativa è espletata anche attraverso strumenti privatistici, senza che ciò determini un mutamento della natura pubblica dell'attività svolta; dall'altro, i flussi finanziari pubblici confluiscono in maniera significativa verso modelli organizzativi diversi dagli enti pubblici in senso classico.

Con la conseguenza che non può escludersi, vista la *ratio* della legge finanziaria e la interpretazione fatta propria dalla Corte dei Conti dei soggetti passibili di realizzare danno erariale, che la nullità della polizza assicurativa possa valere anche per società miste che con il loro operato possano arrecare un danno erariale.

2.8 Servizi pubblici

2.8.1 Servizio idrico

Considerazioni generali

Nell'affrontare le problematiche legate alla gestione del Servizio idrico integrato è necessario differenziare ciascuno dei sei Ambiti Territoriali in cui la Toscana è divisa perché la gran parte delle richieste di intervento si sono concentrate sui Gestori che erogano il Servizio nell'ATO 1, 2 e 3 (rispettivamente Gaia, Acque, Publiacqua), mentre per gli altri 3 Gestori operanti nell'ATO 4, 5 e 6 (rispettivamente Nuove Acque, ASA e Acquedotto del Fiora) le lamentele degli utenti sono state sporadiche (o addirittura nulle come nel caso di Nuove Acque) tanto da non poter esprimere alcun giudizio sul servizio materialmente erogato.

A livello comparativo, è necessario sottolineare come, attualmente, soltanto nell'ATO 3 esiste una Commissione mista conciliativa quale secondo livello di tutela a cui gli utenti, insoddisfatti della risposta fornita loro direttamente e in prima battuta dal Gestore, possono gratuitamente rivolgersi per vedere soddisfatte le loro ragioni. Questa Commissione è composta di tre

membri: il Difensore civico regionale che svolge le funzioni di Presidente, un Rappresentante del Gestore e un Rappresentante nominato dalle Associazioni dei Consumatori.

Le pratiche di conciliazione esaminate nel corso del 2009 sono state oltre 100, la maggior parte delle quali ha avuto un esito soddisfacente per l'utente. L'esperienza maturata è stata senza dubbio positiva ed ha messo in luce i vantaggi sia in termini di costo sia in termini di benefici che lo strumento della conciliazione può dare nei confronti non solo degli utenti, ma anche delle Aziende stesse: non vi è dubbio, infatti, che una decisione presa dalla Commissione, sia pur sfavorevole per l'utente, viene accettata da quest'ultimo in maniera diversa rispetto al diniego dato direttamente dal Gestore. Inoltre, da una analisi comparativa tra casistiche esaminate in seno alla Commissione ed altre analoghe avvenute in altri Ambiti e trattate direttamente col Gestore, si sono potuti constatare degli esiti completamente diversi: se, infatti, in entrambi i casi si partiva da una posizione di chiusura del Gestore nei confronti delle richieste dell'utente, laddove è stato possibile accedere al secondo livello di tutela la posizione di quest'ultimo è stata smussata giungendo, appunto, ad una soluzione conciliativa più attinente allo spirito della Carta del Servizio.

Per questo motivo, nel corso dell'anno 2009, l'Ufficio ha cercato di "esportare" dall'area fiorentina questo strumento di tutela proponendolo anche agli altri Ambiti. Se due Gestori hanno declinato la proposta sulla base del fatto che all'interno del loro territorio era possibile effettuare la conciliazione presso le strutture della Camere di commercio senza ulteriori costi per l'utenza, con l'AATO 2 e la società Acque il discorso è stato diverso tanto che nel corso dell'anno è stata messa a punto una Bozza di Regolamento, già approvata dall'Autorità, che istituisce anche in quel territorio una Commissione mista conciliativa specifica per il servizio idrico integrato.

Casistica

Per quanto attiene alla casistica esaminata nel corso dell'anno e alle problematiche affrontate, è necessario distinguere i vari Ambiti territoriali.

ATO 1 - Gestore GAIA

Le problematiche riscontrate in questo Ambito sono numerose e, tra queste, molte hanno anche attirato l'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa

In generale, sono state aperte n.28 pratiche, di cui una ha sempre a riferimento il caso Forte dei Marmi e racchiude oltre 60 contatti avuti con l'Ufficio da parte di utenti singoli che hanno inviato un modello che circola nella zona versiliese circa l'autoriduzione delle bollette.

Situazione contatori in Versilia

Già lo scorso anno avevamo sollevato la problematica della mancanza di contatori ad oltre 11 mila utenze situate nella zona costiera della Versilia. Rispetto ad allora, da un punto di vista pratico, non vi è stato ad oggi nessun passo avanti in quanto risulta invariato il numero di utenti che pagano ancora la bollette dell'acqua non sulla base di quanto effettivamente consumato, ma di un forfait giornaliero.

Doveroso appare, quindi, fare un aggiornamento di quanto avvenuto in questo anno.

Nei mesi scorsi un passo avanti pareva essere stato fatto per quanto riguarda il reperimento delle risorse finanziarie in quanto la Regione Toscana aveva messo a disposizione un fondo di € 1.090.686 che si andavano a sommare ai fondi provenienti dal POT 2008-2010 (siamo già ormai nell'ultimo anno di questo Piano) e 2011-2013 e ad un contributo del Comune di Forte dei Marmi di € 2.000.000. A fronte di questi impegni finanziari GAIA avrebbe dovuto consegnare il progetto definitivo del primo lotto di lavori entro il 30 settembre e cantierizzare i lavori entro la fine dell'anno (così scriveva l'AATO nel mese di giugno 2009).

Ed invece informa l'AATO che, poiché il Comune di Forte dei Marmi non ha ancora siglato il protocollo con cui mette a disposizione i fondi, GAIA non ha potuto preparare alcun progetto definitivo entro la data prevista. Ciò significa che entro la fine dell'anno nessun lavoro ha preso inizio. A tal fine è doveroso specificare che esiste al momento la disponibilità finanziaria messa a disposizione dalla Regione oltre che i fondi stanziati nel POT 2008 -2010. E' altresì doveroso specificare che già nel precedente POT 2005-2007 erano stati stanziati fondi per iniziare la trasformazione delle utenze, ma nessuno di questi è stato usato per quello scopo. Risulta quindi quanto mai necessario una inversione di tendenza al fine di dare ai cittadini dei tempi certi di risoluzione della questione senza spostare sempre in avanti i termini finali. Tale certezza è anche necessaria per venire incontro a quel sentimento di sfiducia che gli utenti vivono e che ha portato loro ad autoridursi, in modo illegittimo, le bollette. Infatti se è vero, è bene ribadirlo, che le bollette vanno pagate per intero e legittimamente GAIA pone in morosità, secondo quanto previsto dal Regolamento, coloro che hanno delle pendenze, è altrettanto vero che lo stesso Regolamento (art.116) pone in capo al Gestore un obbligo ben preciso della sostituzione delle lenti tarate nel più breve tempo possibile: è ragionevole sostenere che questo tempo sia già abbondantemente scaduto tenuto conto che dal 2005 ad oggi non è stata fatta alcuna sostituzione a fronte degli impegni presi con il POT 2005-2007 e 2008-2010. Non risulta, pertanto, più ammissibile procrastinare unilateralmente l'installazione dei contatori, pena la difesa legittima degli utenti che si vedono, da un

lato, lesi in un loro diritto (avere il contatore e pagare sulla base di quanto effettivamente consumato) ma, dall'altro, richiamati ai loro doveri (pagare per intero le bollette).

Indennizzi automatici

Ai sensi della Carta del Servizio (punto 11.7) se il Gestore viola tutta una serie di standard di qualità, tra i quali spicca la mancata risposta alle richieste scritte degli utenti di cui al punto 6.7 della Carta o ai reclami di cui al punto 6.8 entro 30 giorni di calendario (40 se la risposta prevede un sopralluogo) dal ricevimento, l'utente ha diritto ad un indennizzo automatico di € 26 da corrispondere entro 90 giorni di calendario dalla data di scadenza dei tempi massimi. Se tale termine non viene rispettato, l'indennizzo diventa di € 50. Se il medesimo indennizzo non viene corrisposto nemmeno entro il termine doppio del tempo concesso per l'effettuazione della corresponsione stessa, esso diventa di € 260. In sostanza, se il Gestore non eroga automaticamente l'indennizzo, il suo ammontare, nel corso del tempo, diventa da € 26 a € 260.

Ebbene in tante istanze abbiamo potuto constatare che c'erano state richieste di informazioni o reclami direttamente rivolte al Gestore rimaste senza alcuna risposta a distanza di molto tempo. In tutti questi casi, dietro l'intervento del Difensore civico, si è mossa l'Autorità di Ambito che ha riconosciuto, nei confronti del Gestore, l'inadempienza regolamentare nonché la spettanza dell'indennizzo automatico a favore dell'utente. Si ribadisce, tuttavia, che l'indennizzo è automatico, ovvero deve essere dato a prescindere dall'istanza di parte mentre in tutti questi casi è stato l'intervento del Difensore civico che ha posto il problema della violazione della Carta del Servizio. Da specificare anche che mentre l'AATO ha sempre risposto alle nostre lettere accogliendo nel merito le nostre richieste di indennizzo invitando il Gestore a provvedere, da parte di quest'ultimo non c'è stata alcuna collaborazione a render noto se effettivamente questi indennizzi sono stati dati e, soprattutto, in quale misura. Emblematico a tal proposito è un caso in cui sono stati riconosciuti 2 indennizzi automatici per mancata risposta a reclamo e allacciamento fatto oltre il termine previsto con l'erogazione di un assegno da € 52 (26 + 26). Soltanto a seguito dell'ulteriore intervento del Difensore civico, investito della questione nuovamente dall'utente perché non soddisfatto, è stata riconosciuta la spettanza di un indennizzo non da 26 € ma da 260 € con l'ulteriore differenza di 234 €.

Contatori nella frazione di Gramolazzo, Comune di Minucciano (LU)

Parecchie utenze (circa 120) hanno il contatore situato sotto il livello della strada pubblica in luogo non accessibile né per l'utente, che non ha quindi la possibilità di verificarne il suo corretto funzionamento, ma nemmeno per gli stessi lettoristi di

GAIA che, ogni volta che devono fare la lettura, devono richiedere la deviazione del traffico veicolare e la preventiva autorizzazione alla Provincia di Lucca per l'occupazione del suolo pubblico durante l'attività di lettura.

Questo problema è stato messo in rilievo dai primi mesi del 2008 e non ha ancora trovato una risoluzione. Lo stesso AATO nel mese di settembre 2009 ha constatato "la grave inerzia da parte del gestore nel fornire i chiarimenti richiesti sia al Difensore civico che alla stessa Autorità" ritenendo "inadeguato" l'atteggiamento condotto dall'Azienda rispetto al problema.

La stessa AATO invitava il gestore a fornire chiarimenti anche al Difensore civico entro il 30 settembre 2009 ma, al momento, nessuna risposta è stata data e tutto tace.

Domiciliazione delle bollette sul conto corrente postale.

Mentre presso tutti gli altri Gestori è possibile domiciliare il pagamento delle bollette presso il conto corrente postale non pagando, in tal modo, la cauzione di € 50, soltanto all'interno dell'ATO 1 questo non è possibile. Anche in questo caso la problematica risale ai primi mesi del 2008 e, nonostante diversa corrispondenza, per non meglio precisati problemi tecnici non è ancora possibile addebitare le fatture su conto corrente postale a fronte, tuttavia, della richiesta del deposito cauzionale.

Utenza sprovvista della fornitura di acqua in località Bardalone (Comune di San Marcello pistoiese)

Si tratta di una contesa tra Comune di San Marcello Pistoiese, da un lato, e GAIA e AATO 1, dall'altra, circa la competenza ad intervenire su alcune infrastrutture del servizio idrico integrato (in particolare scarico di acque reflue). In questo caso la domanda di allacciamento al servizio fatta dall'utente non è stata accolta in quanto mancherebbero alcune autorizzazioni allo scarico in quanto quelle rilasciate dal Comune non sono state giudicate idonee. Anche in questo caso il reclamo presentato dall'utente non ha trovato risposta e a questa non è stato erogato alcun indennizzo automatico ma, anzi, le è stato chiesto il pagamento di una fattura per i diritti di sopralluogo.

Attualmente, quindi, l'utente non ha ancora l'allacciamento al servizio idrico per l'esistenza di questo empassé tra Comune, gestore ed AATO 1.

ATO 2 - Gestore Acque

In questo ambito sono state aperte 24 pratiche.

Tuttavia ciò che preme rilevare è l'attivazione, nel corso dell'anno, di un Tavolo permanente di confronto tra la Difesa civica nel suo complesso (regionale e locale), l'Autorità di ambito e il

Gestore Acque con la specifica finalità di confronto e scambio di idee e proposte scaturenti dai singoli casi prospettati.

A questo Tavolo sono state, infatti, dibattute questioni di carattere generale sia per quanto riguarda il miglioramento dell'attuale impianto normativo (Regolamento del Servizio idrico e Carta del Servizio) sia per quanto riguarda la creazione di nuovi strumenti di tutela per l'utenza.

Esempi concreti di discussione sono stati la già citata bozza di Regolamento per la creazione di una nuova Commissione Mista Conciliativa (l'idea, appunto, è stata lanciata all'interno di questo tavolo), nonché il Regolamento per le agevolazioni da fornire alle c.d. "utenze deboli", oltre all'introduzione del silenzio assenso per quanto riguarda la polizza assicurativa contro le perdite occulte.

ATO 3 –Gestore Publiacqua

Anche nel corso del 2009 si è avuta notizia di casi in cui Publiacqua ha proceduto alla sospensione della fornitura all'intero condominio a causa della morosità di singoli condomini. In situazioni di questo genere, accade che, sebbene ciascuna utenza (a eccezione ovviamente di quella morosa) abbia integralmente pagato il consumo addebitato sulla base della lettura effettuata sul proprio contatore individuale, venga interrotta la fornitura benché appunto il mancato pagamento sia solo parziale e non totale. Ci si è chiesto che senso abbia la rilevazione dei consumi individuali, se poi ciascun condomino non è al riparo da possibili sorprese quali la sospensione della fornitura. Tali perplessità sono state più volte espresse all'Autorità di Ambito Territoriale.

Auspicando che Publiacqua e il titolare del servizio (AATO3) pongano in atto accorgimenti idonei a evitare il distacco ai condomini (esistendo altri validi strumenti per il recupero dei crediti), al momento non resta altro da fare che pagare la quota non versata, ripartendola tra tutti i condomini, contestualmente agendo in regresso nei confronti di chi risulta essere moroso.

Sebbene sia stata data - seppur con ritardo - attuazione all'art. 54 del Regolamento del servizio idrico integrato, che prevede la possibilità di trasformazione del contratto di fornitura condominiale e relativa incentivazione, non pare che tale opportunità sia stata sufficientemente pubblicizzata.

La fornitura individuale e non condominiale risolverebbe inoltre anche altri problemi.

Si pensi ai casi in cui un immobile viene locato e un sollecito di pagamento per morosità perviene al locatore molto in ritardo rispetto al termine previsto dal Regolamento del servizio idrico, costringendo il proprietario a dovere farsi carico di consumi altrui, qualora l'inquilino sia divenuto irreperibile. Di seguito le fasi di una vicenda particolarmente significativa.

Una cittadina della provincia di Firenze aveva affittato un appartamento a un cittadino extracomunitario. L'inquilino liberava l'appartamento, che veniva venduto.

A seguito di richiesta di volturazione, viene richiesta la somma di 795,90 euro per mancato pagamento di consumi pregressi, imputabili al cittadino extracomunitario. Perveniva un sollecito di pagamento da parte della ditta letturista, relativo al mancato pagamento di fatture che coprono il periodo da aprile 2007 a giugno 2008, complessivamente per la somma sopra indicata.

La precedente proprietaria contatta la ditta letturista, chiedendo il motivo per il quale non sia stato inviato un sollecito, secondo la previsione contenuta nella Carta del Servizio, che al punto 6.3 dispone: "... il pagamento della bolletta deve essere effettuato integralmente entro il termine indicato sulla stessa ... Trascorsi 30 gg. di calendario dalla scadenza della fattura senza che sia avvenuto il pagamento, Publiacqua potrà provvedere a costituire in mora l'utente, mediante comunicazione scritta ...".

La ditta letturista dichiarava di avere sollecitato l'amministratore al pagamento dell'insoluto, producendo documentazione comprovante quanto affermato. In merito al mancato pagamento delle bollette da parte del cittadino extracomunitario, l'amministratore del condominio ha dichiarato invece di non avere mai ricevuto informazione in tal senso da parte della ditta letturista.

Quale che ne sia stata la causa, il ritardo nella comunicazione di morosità, che fa espresso riferimento a Publiacqua e non alla ditta letturista o all'amministratore, ha comportato un aumento di questa, oltre che la maggiore difficoltà a rintracciare l'ex inquilino, nella fattispecie un cittadino dello Sri Lanka.

Se la comunicazione fosse stata fatta nei tempi previsti dalla Carta, la morosità sarebbe stata assai più contenuta e probabilmente l'inquilino extracomunitario avrebbe assolto ai propri obblighi. La mancata osservanza della norma sopra citata ha in tal modo penalizzato proprio l'unico soggetto non in grado di conoscere la situazione contabile di colui con il quale è responsabile solidalmente.

Per quanto sopra, è stato chiesto al titolare del servizio e al gestore di esprimere una valutazione sulla vicenda in oggetto, contribuendo a chiarire - anche per eventuali future situazioni che dovessero riproporsi - se sia lecito o meno attendersi solleciti di pagamento ben oltre il termine previsto nella Carta, in forza della facoltatività di tale previsione (che peraltro svuota di significato la previsione stessa).

Altro e più macroscopico caso del 2009, quello che ha visto la ditta letturista Asco riscuotere oltre 104.000 euro senza poi versarli a Publiacqua. Il dato incontestabile dal quale non è possibile prescindere è che gli utenti hanno assolto alle proprie

obbligazioni, effettuando i versamenti richiesti integralmente alla ditta incaricata di procedere alle letture dei contatori e alle ripartizioni. In tale ottica ha destato perplessità apprendere che nel comunicato stampa del 24/8/2009 il Garante del servizio idrico abbia qualificato irrinunciabile il recupero del credito nei confronti dei condomini. Allo stesso modo, pur essendo apprezzabile l'opportuna e rassicurante dichiarazione del Presidente di Publiacqua, tesa a chiarire che a nessun condominio moroso sarebbe stata tolta l'acqua e che non ci sarebbero stati problemi per gli utenti coinvolti nella vicenda, tale ultima affermazione, per non prestarsi a interpretazioni contrastanti, avrebbe richiesto di essere meglio precisata, giacché incoerente con l'intenzione successivamente espressa di richiedere una seconda volta la somma di denaro mai arrivata alle casse di Publiacqua, alle circa mille famiglie in regola con i pagamenti del passato. Non si vede infatti quale conseguenza peggiore di un doppio pagamento avrebbe potuto esserci per questi cittadini.

Oltre a tutto, la ripartizione in parti uguali tra i condomini della somma non esatta, secondo quanto riferito, desta perplessità, pure essendo nel contesto un elemento marginale. Su questa vicenda siamo in attesa di ricevere dei chiarimenti.

I principi espressi nel Regolamento del servizio idrico integrato e nella Carta del Servizio, prevedono che il pagamento debba essere effettuato integralmente entro il termine indicato sulla fattura e che trascorsi 30 giorni di calendario dalla scadenza di essa senza che sia avvenuto il pagamento Publiacqua può provvedere a costituire in mora l'utente mediante comunicazione scritta.

Né appare più accettabile, pur essendo astrattamente ineccepibile, la ricorrente giustificazione secondo cui non sono conosciuti i singoli utenti né gli amministratori di condominio, motivazione che è stata ad esempio d'ostacolo alla restituzione dei depositi cauzionali. Appare ormai evidente come l'aggiornamento in atto della banca dati proceda a rilento e assai difficilmente potrà non essere alla fine soltanto parziale, configgendo con i diritti dell'utenza.

Tali vicende avrebbero dovuto suggerire già da tempo l'adozione di una regolamentazione maggiormente garantista, specie in riferimento ai profili di criticità evidenziati dalla frapposizione delle ditte lettriste, non essendo ammissibile che il mancato pagamento, sia esso integrale o parziale, venga sollecitato a distanza di un tempo così ampio da poter generare situazioni del tipo in questione, in verità non del tutto nuove allo scrivente ufficio.

La frapposizione delle ditte lettriste tra l'utente e Publiacqua, talvolta rende anche più difficoltoso ai condomini il recupero del deposito cauzionale (problematica riscontrata anche in passato) e il controllo del consumo effettivo e dei conguagli, dal

momento che persiste la scarsa comprensibilità delle bollette da parte di alcuni recapitasti.

In crescita i casi di persone che si sono rivolte all'Ufficio per ottenere dilazioni di pagamento di bollette, anche non particolarmente esose. Svariate anche quest'anno le segnalazioni riguardanti la carenza idrica, che pare dunque non essere legata tanto alla scarsità delle precipitazioni quanto a carenze strutturali. Tra le zone più a secco da cui è giunta segnalazione, quelle nei Comuni di Prato, Vaglia, Tavarnelle, Reggello, Signa e Lastra a Signa.

In flessione ma ancora frequenti le segnalazioni riguardanti casi di perdite occulte, che di solito giungono all'esame della Commissione Mista Conciliativa di Publiacqua - ma che costituiscono solo una minima parte del totale - relativamente alle quali si evidenzia talvolta il ritardo con cui il Gestore procede alla comunicazione della probabile perdita a seguito di lettura e che è il sintomo di una ancora insufficiente attenzione alla manutenzione della rete idrica. Da segnalare, il caso approdato all'attenzione della Commissione per la vigilanza sulle risorse idriche, che ha chiesto all'AATO3 di fornire spiegazioni circa i conguagli tariffari dell'anno 2007, sollevando dubbi circa la tempistica di applicazione della tariffa, analogamente a quanto il Difensore civico regionale ha osservato in una nota del febbraio 2009.

Sul punto siamo in attesa di conoscere le argomentazioni dell'Autorità di Ambito.

Numerosi gli utenti del servizio idrico che si sono rivolti a quest'Ufficio, contestando gli addebiti in fattura di aumenti tariffari retroattivi. Ogni utente ha il diritto di conoscere con certezza i costi di un bene primario quale è l'acqua, in osservanza del principio di trasparenza.

E' stato infatti da più parti giustamente evidenziato come in tal modo, nel momento in cui il servizio viene erogato, gli utenti non ne conoscano il costo.

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

Il Garante ha legittimato l'approvazione delle tariffe del 2007 con la deliberazione del luglio 2007 con l'impossibilità pratica di farlo prima, in quanto i dati di fatturazione per l'anno 2006 e i dati relativi all'area del Chianti sono stati comunicati da Publiacqua nel corso della primavera 2007.

Allo stesso modo, sono state applicate le tariffe stabilite per l'anno 2008 ai consumi dell'anno 2007.

Il Consiglio di Stato si è espresso con la decisione 4301/08 del 9/10/2008 in merito alla legittimità degli aumenti retroattivi applicati alla tariffa idrica nell'ambito di un ricorso presentato contro il gestore idrico della Sardegna, ribadendo il principio generale della irretroattività dell'azione amministrativa.

La giurisprudenza amministrativa a più riprese ha posto in rilievo che la irretroattività è espressione dell'esigenza di garantire la certezza dei rapporti giuridici, oltre che del principio di legalità che impedisce di incidere unilateralmente e con effetto ex ante sulle situazioni soggettive del privato cittadino. In particolare, ogni atto amministrativo acquista efficacia a partire dalla data di comunicazione effettuata nei confronti del destinatario. Sembra perciò corretto condizionare l'obbligo di contribuzione a partire dalla data di pubblicazione della delibera che introduce variazioni tariffarie, restando esclusa la possibilità di incidere sul periodo precedente.

Svariate le segnalazioni relative agli addebiti di consumi idrici alla voce conguaglio, che non specificano a cosa si riferiscano qualora non si siano verificate perdite nell'impianto idrico, né periodiche innaffiature di giardini condominiali.

In tali casi si prende in considerazione l'ipotesi di un malfunzionamento del contatore individuale o di quello generale. Salvo l'esistenza di perdite occulte nell'impianto condominiale, in tali casi si consiglia di rivolgere a Publiacqua la richiesta di procedere alla sostituzione del contatore generale, previa verifica dell'eventuale malfunzionamento, per porre fine a dubbi e ad addebiti di consumi a conguaglio non dovuti, tramite il proprio amministratore di condominio o sulla base del conferimento di apposita delega dagli altri condomini, perché solo esaminando il contatore generale si chiarisce se e in che misura i conguagli siano non dovuti.

È stato poi osservato, come in altre analoghe occasioni, che in alcune fatture sono assenti le date di rilevazione delle letture, contenenti unicamente l'indicazione di attuale e precedente. Su tale lacuna più volte sono state espresse perplessità e suggerite integrazioni che meglio specifichino i dati assenti.

Qualche utente ha inviato le proprie bollette, nelle quali sono perfino assenti i dati relativi al tipo di lettura effettuata, sia attuale che precedente.

Molte volte è stato rilevato da parte dell'Ufficio il fatto che alcune ditte lettriste inviano fatture scarsamente comprensibili, che necessitano (non solo da parte delle persone anziane o non sufficientemente scolarizzate, ma da parte di chiunque) di una difficoltosa e incerta opera di interpretazione, tesa alla decifrazione di dati poco chiari o addirittura mancanti. Rinnovato perciò il suggerimento, dato pure in altra occasione, di valutare l'opportunità di aggiungere in fattura una legenda per facilitare la consultazione delle voci presenti in fattura, raccomandando di non omettere i dati relativi al tipo di lettura effettuata. Dall'esame delle bollette emesse da alcune ditte lettriste non è infatti sempre facilmente comprensibile il significato delle singole voci e del criterio di calcolo utilizzato per la quantificazione dell'importo dovuto. Come già accaduto in passato, il Difensore civico ha

invitato a una maggiore chiarezza e a voler fornire all'utente e all'Ufficio, di volta in volta, delucidazioni a proposito delle voci tariffarie contestate.

E' stato chiesto ancora al Garante di intervenire per assicurare che tutte le ditte lettriste uniformino le loro fatture ad uno standard minimo di comprensibilità, imponendo cioè la presenza esplicita e comprensibile di tutti quei dati che consentano in modo semplice e inequivocabile il controllo di quanto viene addebitato.

Frequente il verificarsi di problemi inerenti l'erogazione dell'acqua potabile, non soltanto nel periodo estivo. A preoccupare, il fatto che l'inverno 2008/09 è stato il più piovoso degli ultimi 200 anni, autorizzando a credere che fenomeni di carenza idrica non potessero verificarsi nel corso dell'estate. Sono evidentemente necessari interventi strutturali dettati dall'attuale rete idrica non sempre adeguata al fabbisogno della popolazione in alcune parti del territorio. Frequenti, nei Comuni di Signa e Lastra a Signa il verificarsi di problemi inerenti l'interruzione della fornitura di acqua potabile, senza il doveroso preavviso. Gli istanti lamentano che da alcuni anni ormai sia prassi che la fornitura dell'acqua manchi del tutto e improvvisamente per periodi anche lunghi.

Carenza giustificata dal Gestore come imprevisto problema tecnico che è già all'attenzione dei tecnici.

Secondo quanto dichiarato nelle istanze di alcuni cittadini, specie nel mese di ottobre del 2009, l'acqua è mancata per molte ore di seguito, senza alcun preavviso, per alcune settimane. Certamente l'esistenza di impedimenti, di qualsivoglia natura, non giustifica il protrarsi di un disagio tanto grave. A questo riguardo, alcuni utenti riferiscono di essere stati informati da alcuni tecnici che la causa del disservizio sarebbe imputabile non a carenza idrica quanto alla vetustà delle condutture, che necessiterebbero di essere riparate o sostituite. Ciò peraltro non assolve il Gestore e si ritiene che di questo aspetto debba essere investito il Garante, in relazione al Piano di Ambito, essendo interesse di tutti l'ottimizzazione di una risorsa che spesso si disperde ancor prima di giungere a destinazione. Sottoposta all'attenzione del Garante l'opportunità in tali casi della espressa previsione di indennizzo, ricordando come la Carta dei Servizi impegni il Gestore alla continuità del servizio e l'obbligo di informare adeguatamente gli utenti della interruzione nella erogazione dell'acqua, cosa che non sempre accade puntualmente.

E' stata ribadita in quest'ottica l'opportunità di indennizzare gli utenti, sembrando ingiustificato il protrarsi negli anni di un disservizio di tale gravità.

Altro problema sollevato, di una certa rilevanza, quello delle spese fisse addebitate anche a coloro che non consumano una goccia d'acqua. A questo proposito è opportuno informare gli utenti condominiali della facoltà di far sigillare il contatore fino al

riutilizzo della fornitura, non essendo possibile disdire il contratto, intestato al condominio. Attualmente, infatti, vige il principio per il quale pur in presenza di consumi irrisori o addirittura pari a zero, ciascun utente è tenuto al pagamento di una quota fissa periodica, la quale pertanto non può essere oggetto di contestazione.

In alternativa, chi necessita di acqua in quantità assai modica, può concordare con la ditta letturista una diversa periodicità di emissione delle fatture.

Per ottenere il sigillo del contatore individuale è necessario farne richiesta all'amministratore del condominio, che provvederà a trasmettere la medesima alla ditta letturista, che a sua volta comunicherà la intervenuta variazione del numero delle utenze a Publiacqua.

In base all'accordo del luglio 2002, conosciuto anche come Addendum, siglato dai Ministeri dell'Ambiente e dei Trasporti, Ferrovie dello Stato, Tav spa e Regione Toscana, venivano riconosciuti a quest'ultima 53 milioni di euro per realizzare opere di mitigazione degli impatti idrogeologici sul territorio.

L'intervento 52 del suddetto accordo, denominato Eventuale rete Paterno Ceppetto e Starniano, veniva citato nella convenzione siglata a dicembre 2006 con AATO 3 e Publiacqua con priorità 2 ed inserito tra le opere che si sarebbero potute realizzare in subordine, solo cioè a condizione che fossero state fatte economie nella realizzazione degli interventi inseriti in priorità 1.

Publiacqua ha di recente predisposto un progetto per la realizzazione dell'allacciamento alla rete pubblica, il cui costo, quantificato in oltre tredicimila euro a famiglia, sarebbe peraltro interamente a carico degli utenti. Una parte di essi non intende sostenere una spesa tanto elevata, sia perché l'acqua è un bene pubblico primario essenziale, ma anche in considerazione del fatto che la carenza idrica si è molto accentuata a causa dei danni prodotti dalle opere di perforazione della galleria Firenze-Bologna della linea Alta Velocità, nella fattispecie l'essiccazione del torrente Carzola, dal quale le utenze suddette si approvvigionano, costringendo al continuo ricorso alle autobotti nel periodo estivo (costo dell'acqua: 6 euro al mc).

All'Assessore alla tutela ambientale è stato chiesto di sapere se a seguito del cd. Master Plan, sia atteso in tempi ragionevolmente brevi il soddisfacimento delle richieste di risorse economiche aggiuntive pari a 47 milioni di euro, informando di quali iniziative siano state poste in atto per la sollecitazione di esse.

Grave un caso, che va segnalato, in quanto sintomo della scarsa attenzione riservata all'utenza da parte di Publiacqua, che per errore ha sospeso la fornitura per ben tre volte a una persona in piena regola con i pagamenti. Publiacqua nel caso di specie ha avviato all'errore soltanto dopo avere staccato l'acqua tre volte illegittimamente.

Si sono ritenute le motivazioni addotte dal Gestore a giustificazione del proprio operato inaccettabili, perché se è vero che la Carta del Servizio idrico integrato non prevede alcuna sanzione per il Gestore, è altrettanto vero che il comportamento riscontrato è stato non corretto e che non si possono eludere i principi del codice civile, che, ad avviso dell'ufficio, ben avrebbero potuto essere applicati al caso di specie. La nostra richiesta è stata quella di un risarcimento del danno. Nella fattispecie, le interruzioni hanno recato disagio al figlio di tre anni e alla stessa utente, che nel periodo in cui la fornitura è stata sospesa si sottoponeva a cicli di chemioterapia. Lo stesso stato di ansia divenuto crescente nel tempo, giacché indotto dal reiterarsi dei distacchi pur dopo avere ella fatto presente e dimostrato che si trattava di errore e sollecitato una soluzione, è di per sé un danno. Preso atto che il precedente Gestore aveva trasmesso delle informazioni errate che hanno causato il distacco della fornitura da parte di Publiacqua, non si è compreso invece perché si sia ovviato all'errore soltanto dopo avere staccato l'acqua tre volte illegittimamente a un'utenza in piena regola con i pagamenti. La verifica dei dati erroneamente ricevuti avrebbe dovuto essere tempestivamente effettuata già dopo la prima sospensione della fornitura, non soltanto dopo la terza.

Alcuni utenti hanno segnalato di avere ricevuto un sollecito da Publiacqua tramite raccomandata a/r, per avere ritardato di soli 5 giorni il pagamento di una fattura. Tale sollecito, inviato un mese dopo l'avvenuto pagamento, comportava all'utenza un esborso di 10 euro. Veniva contattato il call center, allo scopo di accertare che il pagamento fosse pervenuto a Publiacqua e conseguentemente disporre l'annullamento della messa in mora, difettandone i presupposti (art.44 del Regolamento del servizio idrico "...trascorsi almeno 30 giorni dalla data di scadenza indicata in fattura e sempre che la stessa non sia stata pagata, l'utente potrà essere messo in mora dall'Azienda attraverso una comunicazione scritta...").

Benché dalla ricerca in banca dati fosse acclarato in maniera incontrovertibile l'avvenuto pagamento, l'operatrice medesima informava che l'annullamento non poteva aver effetto se non a seguito dell'invio di un fax comprovante il pagamento.

Da segnalare infine il mancato inserimento in fattura della possibilità di comunicare l'autolettura del contatore, diversamente da quanto previsto sulla Carta.

ATO 4 - Gestore Nuove Acque

Come sopra accennato, nessuna pratica concreta è stata aperta nei confronti del gestore Nuove Acque. Tuttavia nel corso dell'anno 2009, è stata approvata la nuova Carta del Servizio sulla

quale l'AATO aveva chiesto un confronto con l'Ufficio del Difensore civico regionale - oltre che con i Difensori civici locali.

Da questo confronto sono scaturite una serie di osservazioni soltanto in parte accolte.

ATO 5 - Gestore ASA

Sono state aperte 9 pratiche. Il caso più significativo verificatosi è quello di una perdita occulta che ha generato un consumo enorme di acqua e una conseguente fatturazione di oltre 7.000 €. Da rilevare che, nel caso concreto, le precedenti fatture erano tutte basate su letture presunte e che il Gestore non aveva provveduto a fare le letture effettive previste nella Carta del Servizio e nel Regolamento.

Questa situazione è emblematica di reciproche negligenze da parte dei due contraenti: da un lato è specifico compito dell'utente controllare il buon funzionamento del proprio impianto, dall'altro è specifico obbligo del Gestore effettuare le letture effettive. Pertanto, in una situazione in cui sono stati violati obblighi reciproci che hanno, entrambi, concorso a cagionare un consumo eccessivo dovrebbe poter trovare applicazione un principio conciliativo.

Nel caso concreto, invece, all'utente è stato riconosciuto soltanto un indennizzo automatico di € 15 per la mancata lettura senza la possibilità di abbattere ulteriormente quanto dovuto esclusivamente sulla base del fatto che sussiste l'obbligo di controllare il buon funzionamento del proprio impianto.

Questo esempio mostra l'importanza della creazione di una Commissione mista conciliativa quale ulteriore livello di tutela che gli utenti hanno prima di intentare qualsiasi percorso giurisdizionale.

Anche nel corso del 2009 sono arrivate alcune richieste di intervento per contestare l'illegittimità dei conguagli fatti ai non residenti per quanto riguarda la quota fissa passata da 20 € a 50 € ritenendola retroattiva. L'Ufficio del Difensore civico, già nel corso del 2008, aveva appurato che non si trattava di conguagli retroattivi ma che tale richiesta rientrava nella ordinaria prescrizione quinquennale di un diritto di credito che il gestore vantava in quanto la Delibera dell'AATO che disciplinava l'aumento era anteriore ai periodi di conguaglio richiesti.

ATO 6 - Gestore Acquedotto del Fiora

Sono state aperte 11 pratiche. Il problema più spinoso affrontato è stato l'introduzione del deposito cauzionale per i titolari di utenze che non avevano la domiciliazione bancaria. L'Ufficio del Difensore civico ha constatato che la problematica sollevata atteneva ad un puro profilo di opportunità e non era contrario a nessun parametro normativo tanto che soltanto

all'interno di questo Ambito non esisteva ancora una norma in tal senso. In sostanza è stata l'Assemblea dei Sindaci che si è presa la responsabilità politica di introdurre una modifica al Regolamento non favorevole per tutti quegli utenti che non avevano la domiciliazione bancaria. Essendo, dunque, un problema che attiene al merito e non alla legittimità dell'atto contestato, l'Ufficio non è intervenuto al riguardo.

Da segnalare nel corso dell'anno una Giornata di studio promossa in collaborazione con l'ufficio del Difensore civico incentrata sul rapporto con l'utenza e sui suoi diritti.

2.8.2 *Telefonia*

Le segnalazioni nei confronti della telefonia fissa riguardano, come ormai è consuetudine, in larga parte Telecom.

Nel corso dell'anno sono pervenute meno contestazioni relative a traffico telefonico che si dice non effettuato, come addebiti di telefonate internazionali o a numeri speciali, fenomeno che pare con evidenza essersi ridimensionato rispetto a qualche tempo addietro.

Molti invece ancora i casi di attivazioni non effettuate o effettuate con ritardo (in alcuni casi limite, trascorsi addirittura due anni), rispetto alle quali viene lamentata l'assenza di riscontro in seguito ai solleciti inoltrati per ottenere spiegazioni.

Molte delle segnalazioni pervenute lamentano anche il ritardo nella riparazione dei guasti e le assicurazioni incoerenti con la realtà ricevute da alcuni operatori del 187.

E' accaduto talvolta che non venisse rispettato l'appuntamento fissato, in assenza di previa comunicazione all'utente.

In crescita le richieste di intervento, anche da parte di Difensori civici locali, conseguenti alla sollecitazione di cittadini, solitamente qualche centinaia, residenti in frazioni comunali, che lamentano da tempo l'assenza della linea ADSL.

In ciascuno di questi casi il Difensore civico ha chiesto a Telecom di comunicare se fosse in previsione la realizzazione dell'intervento e, in tal caso, quali fossero i tempi attesi per il suo completamento.

Più casi sottoposti alla nostra attenzione hanno riguardato il fenomeno della sottoscrizione di contratti per mezzo dei quali si usufruiscono teoricamente di tariffe più vantaggiose.

Come è noto, le persone anziane e sole, facendo affidamento sulle assicurazioni fornite, non dubitano della correttezza di chi si propone con fare accattivante ma non del tutto corretto, e così firmano i contratti loro sottoposti senza neppure leggerne il contenuto.

In alcuni di tali casi, il Difensore civico ha chiesto l'annullamento del contratto viziato, in quanto originato da errore tale da determinare un consenso che diversamente non sarebbe stato accordato.

Numerosi ma in diminuzione i reclami relativi ai servizi telefonici addebitati senza la relativa richiesta e gli addebiti per traffico telefonico non effettuato.

In crescita i casi di chi si è ritrovato abbonato a un diverso operatore telefonico da parte di utenti che non avevano proferito verbo.

Numerose sono le perplessità espresse in proposito dagli utenti che o non ricordano di avere mai dato il proprio assenso all'attivazione del servizio oppure affermano con assoluta certezza di essere all'oscuro di quanto l'operatore sostiene, giungendo perfino a negare la paternità della firma apposta al contratto, in taluni casi.

Divisi i giudizi sull'operato del 187, a seconda della professionalità dell'operatore interpellato. Anche quest'anno ci siamo avvalsi della preziosa collaborazione di una dipendente Telecom (cui va il ringraziamento dell'Ufficio e degli utenti) che ha dato ancora una volta prova di efficienza nel dare soluzione ai reclami segnalati.

Cambiati in meglio anche i rapporti con l'operatore Tele2, adesso più sollecito nel fornire riscontro, pur se con maggiori difficoltà a portare a casa il risultato.

Qualora si tratti di altri operatori telefonici, in considerazione dei risultati finora ottenuti, assai spesso la soluzione prospettata è quella di rivolgersi al Co.Re.Com. per il tentativo di conciliazione.

A tale proposito va rimarcato che, qualora ci si imbatte in un disservizio quale ad esempio un guasto della linea, un conto è essere utenti Telecom, un altro essere abbonati con altro operatore.

In sede conciliativa, l'indennizzo riconosciuto varia considerevolmente, in favore degli utenti Telecom, piuttosto che ad esempio Wind.

Da segnalare che ha avuto inizio quest'anno l'intervento in affiancamento o per delega di un funzionario dell'ufficio del Difensore civico alle udienze conciliative, in favore e rappresentanza di quegli utenti impossibilitati ad intervenire personalmente o che per la distanza della residenza dal capoluogo rinuncerebbero in partenza a far valere i propri diritti, in quanto il costo e il tempo impiegati sarebbero inadeguati al risultato perseguito.

Finora i risultati sembrano positivi e incoraggianti, giacché il ruolo attivo del Difensore civico in conciliazione viene percepita dall'utenza in termini positivi e di maggiore garanzia.

Diversamente da altri Gestori, che raramente rispondono alle note inviate dal Difensore civico, il nostro ufficio continua ad

avvalersi della validissima collaborazione di una dipendente Telecom cui sono segnalati i reclami a noi pervenuti e che nella stragrande maggioranza dei casi ha risolto i problemi riguardanti guasti alla linea o rettifiche nelle fatturazioni.

Degna di menzione come sempre l'attività del Co.Re.Com. - in parte dovuta all'opera di informazione svolta da questo ufficio - nel settore delle conciliazioni: 2679 quelle concluse nel 2009, assestatosi sostanzialmente sui livelli dell'anno precedente, dopo che nei 4 anni precedenti aveva raddoppiato, confermando l'utilità pratica e il gradimento da parte degli utenti del servizio telefonico di tale strumento di risoluzione delle controversie.

Da segnalare infine un intervento d'ufficio avente a oggetto la violazione di una delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni.

Pare infatti che molti numeri telefonici 199 non rispettino le prescrizioni dell'Agcom che si rinviengono nella delibera 26 del 2008.

In particolare da un'inchiesta condotta dal periodico Metropolis sarebbe emerso che il tetto al costo del servizio, fissato dall'Autorità in 12 centesimi per lo scatto alla risposta e in 26 centesimi al minuto per la conversazione, non sarebbe rispettato da alcune aziende che gestiscono servizi pubblici. Nello specifico, l'art. 18 della delibera suddetta chiaramente dispone che il chiamante ha il diritto di essere informato del prezzo della chiamata e l'art. 5 precisa che l'espletamento dei servizi su numerazioni per informazioni a sovrapprezzo è preceduto da un annuncio vocale chiaro ed esplicito sul prezzo applicato e che tale messaggio iniziale deve essere gratuito.

Da quanto emerge dalla inchiesta, le suddette disposizioni risulterebbero essere violate.

È stata inviata una nota all'Autorità tesa a segnalare il fenomeno, chiedendo di volere comunque intervenire per accertare le violazioni segnalate, imponendone l'eliminazione nei casi di non conformità alla delibera 26/08 e se del caso sanzionando gli abusi riscontrati.

2.8.3 Energia elettrica

Nel servizio elettrico: molte le segnalazioni relative a fatture calcolate sulla base di letture presunte, in contrasto tra l'altro con le ragioni per le quali si era proceduto alla sostituzione dei contatori meccanici.

I disservizi più frequenti segnalati quest'anno hanno riguardato il cambio di Gestore in assenza di consenso e le condizioni contrattuali difformi da quelle pattuite. Analogamente a quanto accade per la telefonia fissa, pare che gli effetti della

liberalizzazione abbiano avuto per ora scarsi riflessi sui consumatori.

È stata infatti segnalata svariate volte l'attribuzione di un contratto per la somministrazione dell'energia elettrica, in assenza di qualsiasi manifestazione di volontà in tal senso da parte degli utenti.

Il Difensore civico in tali casi, previo accertamento, ha chiesto l'annullamento di tutte le fatture emesse e il passaggio al precedente Gestore, senza che ciò comportasse alcuna spesa aggiuntiva per l'utente, inoltrando la segnalazione all'Autorità Garante per le eventuali iniziative di sua competenza.

Ancora segnalazioni pervenute nei confronti di Enel Energia, società del gruppo Enel che con Enel Servizio Elettrico condivide il nome e il logo.

Troppa confusione, dato che molti utenti, allettati da risparmi virtuali, hanno aderito alle offerte di Enel Energia, scegliendo così il mercato libero.

Però Enel Energia non può fare le letture dirette del contatore e i tabulati vengono forniti su richiesta delle società che vendono energia sulla rete.

Risultato: addebitate letture presunte in eccesso, anche di molto, e fatture più che raddoppiate o anche aumentate in misura esponenziale.

In un caso del genere è stata anche negata la rateizzazione richiesta da un utente, che ha ricevuto una mega bolletta con addebiti presunti esorbitanti.

A Enel Energia si imputano anche in gran parte mancate risposte a richieste di chiarimento, cosa che invece è più facile ottenere con Enel servizio elettrico.

Anche nel 2009 sono giunte segnalazioni di letture non effettuate da Enel servizio elettrico alla cadenza annuale prevista anche per 4/5 anni, cosa che ha comportato contestazioni, a seguito dei conguagli addebitati.

Limitate le segnalazioni riguardanti la qualità del servizio offerto, che sembra buono.

Sotto questo profilo, gli unici disservizi emersi sono quelli imputabili a sospensione della fornitura per eventi accidentali e non prevedibili. Non sono peraltro previsti indennizzi automatici per gli utenti in conseguenza di singoli eventi di interruzione attribuibili a forza maggiore o caso fortuito.

Difatti, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas non prevede indennizzi automatici per gli utenti in conseguenza di singoli eventi di interruzione.

Se pur non siano previsti indennizzi, il cliente che ha subito un danno può tuttavia rivolgersi alla magistratura ordinaria.

Ai sensi dell'art.1218 c.c., chi agisce per far valere la responsabilità contrattuale deve fornire la prova

dell'inadempimento esercitando un'azione di risarcimento per danni entro un termine di prescrizione di 5 anni.

In casi del genere solitamente è stato suggerito di considerare l'opportunità di esperire un tentativo di conciliazione presso la Camera di Commercio.

In altri casi, si è verificata l'interruzione dell'energia per la consueta difficoltà di comunicazione tra utenza e gestore (assai frequenti i mancati riscontri alle reiterate richieste di chiarimento da parte degli utenti), che ha comportato disagi o danni agli elettrodomestici, cibo deteriorato, attività commerciale sospesa, tutti eventi per i quali è stato suggerito all'utente di rivolgersi alla magistratura per richiedere un risarcimento.

2.8.4 Servizio postale

Sono state aperte soltanto 7 pratiche di cui 2 per ritardi nella consegna della Posta e 2 per problemi nella consegna di un pacco postale.

Da rilevare che il servizio postale ha aperto uno sportello di conciliazione proprio per risolvere le controversie.

Un risultato importante è stato raggiunto su una singola pratica relativa al "Servizio Seguimi" istituito a seguito di un cambio di indirizzo, aperta nel 2008, ma conclusasi positivamente soltanto nel 2009 dopo numerosi solleciti e lettere di replica scritte a Poste Italiane. In sostanza, alla utente non era arrivata della corrispondenza al nuovo indirizzo dopo che aveva attivato il suddetto Servizio. In prima battuta le Poste volevano riconoscerle soltanto un rimborso pari a 5 volte (€ 75) il prezzo del servizio pagato secondo quanto stabilito dalle clausole del Servizio. Ma siamo riusciti a mettere in evidenza come per il tipo di errore verificatosi non si fosse all'interno della casistica in cui era previsto quel massimale e che il danno avuto dall'utente (circa 900 €) andava rifiuto completamente. Ebbene Poste ha riconosciuto le nostre ragioni inviando un assegno dell'importo suddetto direttamente all'istante.

2.8.5 Trasporti

Il caso più rilevante in materia di trasporti è stato quello aperto di ufficio circa la possibilità di ottenere rimborsi direttamente a favore dei viaggiatori quando il ritardo del treno supera i 30 minuti in virtù dell'art.23, comma 1, lett.n ter, della L.R. 42/98 "Norme per il trasporto pubblico locale".

A tal proposito, l'art.3 della L.R. n.55 del 22 ottobre 2004 (che apporta delle modifiche alla Legge regionale n.42 del 31 luglio 1998 " Norme in materia di trasporto pubblico locale") aggiunge

espressamente la lettera n ter al comma 1 dell'art.23 L.R. 42/98 secondo cui i Soggetti gestori del servizio hanno l'obbligo di effettuare " il rimborso del titolo di viaggio nel caso di ritardo superiore a trenta minuti o di annullamento della corsa".

Tale articolo di legge rimanda, poi, ad un apposito Regolamento regionale per quanto riguarda le modalità esecutive. Questo Regolamento è il DPGR 8/05 "Regolamento di attuazione dell'art.23 L.R. 42/98. Trasporto pubblico locale su ferro e suoi servizi sostitutivi", il cui art.15, comma 1, dispone che " I soggetti Gestori sono tenuti a rimborsare il biglietto ai viaggiatori che ne facciano esplicita formale richiesta per relazioni su treni classificati Interregionali, Diretti e Regionali nel caso in cui la corsa venga soppressa o effettuata con più di trenta minuti di ritardo per cause ad essi imputabili".

Lo stesso articolo dispone, ai commi 5 e 6, che " La procedura del ciclo del rimborso deve essere conclusa entro 3 giorni dalla data della formale richiesta presentata dal singolo viaggiatore. Il rimborso deve essere effettuabile in tutte le biglietterie presenziate".

Di questo specifico diritto di cui i viaggiatori possono usufruire deve essere data specifica pubblicità nella Carta del servizio e negli orari ufficiali acquistabili al pubblico (art.15, comma 8).

Sull'applicazione di questa norma, abbiamo chiesto, allora, chiarimenti ai competenti Uffici di Trenitalia che hanno risposto dicendo che è in atto un contenzioso giurisdizionale con la Regione Toscana presso il Consiglio di Stato (la sentenza di primo grado del TAR Toscana (sent. 115/08) rigettava il ricorso presentato da Trenitalia) e che la Società è in attesa di verificare l'esito dell'appello prima di valutare le azioni da mettere in campo.

Da segnalare che lo scorso 30 novembre il Consiglio di Stato ha accolto la richiesta di sospensiva avanzata da Trenitalia riservandosi di pronunciarsi nel merito della vicenda. Da segnalare anche che lo scorso 30 dicembre è stato siglato anche il nuovo Contratto di servizio tra Trenitalia e Regione Toscana, tra le cui previsioni non vi è alcuna traccia di questa possibilità di rimborso diretto per tutti i viaggiatori.

Sul punto è, quindi, necessario attendere la decisione definitiva del Consiglio di Stato anche se la previsione in oggetto rimane espressa in una fonte "legislativa" (richiamata, peraltro, nelle premesse al nuovo Contratto di Servizio e considerata parte integrante di esso) e non regolamentare.

Tra i vari casi di disservizi lamentati, ve ne sono 2 emblematici sotto un duplice punto di vista: da un lato essi non riguardano problemi strutturali che richiedono investimenti di lungo corso e parecchio costosi, ma attengono ad una generale e generica applicazione di un principio di ragionevolezza che dovrebbe sempre essere presente; dall'altro l'atteggiamento che

Trenitalia ed RFI hanno nel momento in cui danno atto che c'è stato un disservizio, si porgono le dovute scuse, ma la questione finisce lì senza che ci sia un benché minimo indennizzo (anche soltanto simbolico!!) nei confronti dell'utenza. anzi, al reiterarsi del medesimo disservizio la risposta data è sempre la stessa.

L'episodio è entrambe le volte capitato alla Stazione di Rifredi dove a causa della mancanza di funzionamento dei pannelli luminosi e degli altoparlanti che diffondono i messaggi vocali, decine di pendolari sono stati lasciati a se stessi su un binario in attesa di un treno che è arrivato su di un altro binario senza che nemmeno il capotreno del convoglio arrivato successivamente su quel binario, legittimamente interpellato dai passeggeri, si prendesse l'onere, mediante una telefonata col cellulare di servizio, di far loro sapere qualcosa sulle sorti del proprio treno.

Per la prima volta il Difensore civico ha avuto un contatto anche con la Compagnia Ryan Air a causa della cancellazione di alcuni voli capitata quest'estate.

Le pratiche aperte sono state due e sono andate a buon fine entrambe con tempi assai celeri. In un caso la compagnia aerea ha inviato l'assegno direttamente al nostro Ufficio, nel secondo caso il rimborso non è ancora andato fisicamente a buon fine per problemi tecnici ma è stato pacificamente riconosciuto.

2.8.6 Gas

Sono state aperte 30 pratiche di cui 15 per Toscana energia e 13 per Enel gas e 2 di altri Gestori

Da rilevare, in particolare, la difficoltà di comunicazione con Enel gas che in alcuni casi non ha risposto alle lettere inviate oppure ha risposto con molto ritardo, mentre con Toscana Energia i contatti vanno decisamente meglio.

Non si sono rilevati particolari casi significativi se non quelli più classici delle mancate letture con fatturazioni presunte più alte dell'effettivo consumo, poca chiarezza nelle bollette, applicazione dell'IVA.

2.9 Pubblico impiego e previdenza

2.9.1 Pubblico impiego

Nel corso del 2009 son state aperte circa ottanta pratiche aventi per oggetto situazioni, sia individuali (mobilità, applicazione della normativa a tutela delle disabilità, aspettativa a vario titolo),

sia riguardanti determinate categorie di dipendenti della Regione, delle Aziende sanitarie e ospedaliere e, per ciò che riguarda gli enti locali, qualora sprovvisti di difesa civica, o qualora nel rispettivo ordinamento sia esclusa la facoltà di intervento del difensore civico per questioni inerenti il personale dell'ente di riferimento.

In ambito regionale, hanno avuto una certa consistenza le ripercussioni dell'applicazione della nuova disciplina statale delle assenze dal servizio, conseguenti alla abrogazione, nel luglio 2009, del comma 5 DL112/2008, per le quali i chiarimenti richiesti non sono stati ancora forniti in modo esaustivo. Inoltre, sono state evidenziate criticità relative alla attribuzione del punteggio di valutazione annuale alle dipendenti che hanno usufruito del congedo parentale.

Subito dopo l'estate, la difesa civica, sulla base di numerose segnalazioni di interessati, è dovuta intervenire su bandi regionali di concorso pubblico per Dirigente che erano stati pubblicati solo sul BURT e non, come obbligatorio a pena di nullità, anche solo come avviso di pubblicazione, sulla Gazzetta Ufficiale. La Regione, confortata peraltro dal parere dell'Avvocatura, ha annullato i bandi di concorso (facendo salve le domande già effettuate) e li ha nuovamente pubblicati nel modo corretto, riaprendo quindi i termini per la presentazione delle domande di partecipazione.

Sempre in materia concorsuale, interessante è stato il caso, prospettato da un candidato, relativo a un bando di selezione pubblica in ambito sanitario, nel quale non erano indicate le materie d'esame. Effettivamente, in nessuna parte del bando erano indicate quelle "materie oggetto del concorso" sulle quali, come indicato nel testo, avrebbe dovuto vertere la prova scritta. La Difesa civica ha pertanto rilevato che il bando si poneva in contrasto con il comma 3 art. 3 del D.P.R. 27-3-2001 n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), nella parte in cui dispone che "I bandi devono indicare le *specifiche* materie di esame riferite ai singoli profili". L'ente procedente, non potendo che prendere atto della illegittimità del bando, lo ha annullato in sede di autotutela, e ha provveduto a pubblicarne un successivo con la indicazione dettagliata delle materie oggetto della prova.

L'Ufficio, come negli anni precedenti, è intervenuto anche nell'ambito del rapporto di impiego con le amministrazioni statali, soprattutto a supporto di istanze di insegnanti, per problematiche inerenti la complicata disciplina dell'inserimento nelle graduatorie, e dei rapporti tra graduatorie provinciali (meglio, dell'Ufficio Scolastico Provinciale) e graduatorie d'istituto. Tra gli altri, ci siamo occupati di una insegnante elementare la quale, non avendo presentato domanda di aggiornamento per le rimanenti classi di concorso nei termini per il biennio scolastico 2007/2009, non risultava inserita nelle graduatorie per la scuola superiore. A seguito della nostra richiesta di chiarimenti, è risultato che la

insegnante, a causa della mancata presentazione della domanda, era stata cancellata definitivamente dalla graduatoria in forza dell'art.1 del DDG 16/3/2007, il quale aveva disposto la trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie a esaurimento, consentendo la permanenza solo ai docenti che ne avessero fatto domanda nei termini, o il nuovo inserimento solo se in possesso di SSIS, requisito che, purtroppo, la dicente in questione non aveva, avendo conseguito l'abilitazione ai sensi della normativa precedente alle SSIS. L'unica possibilità restava la mobilità volontaria, presentando ogni anno scolastico la domanda di passaggio nelle scuole di 1° e 2° grado.

2.9.2 *Previdenza*

101 le pratiche di cui l'Ufficio del Difensore civico si è fatto carico nel corso dell'anno 2009 e che vedono gli istituti previdenziali coinvolti in contenziosi legati a ritardi nella definizione delle pratiche di richiesta di ricongiunzione contributi, erogazione di pensione di reversibilità, errori sul calcolo di TFR, mancanza di risposte a richieste inoltrate.

Sovente il cittadino si rivolge al Difensore civico anche perché si vede recapitare una lettera dall'Istituto previdenziale nel quale gli viene comunicato che essendo state incassate somme non dovute, l'utente deve restituirle, sia pure in forma rateizzata.

In casi di ritardi e disfunzioni il Difensore civico può quasi sempre ottenere validi risultati in quanto contattando i competenti uffici la pratica viene velocemente ripresa e definita.

Altro discorso per quanto riguarda le somme indebitamente percepite, sia pur involontariamente, da parte dell'utente. In questi casi il Difensore civico ha il compito di informare il cittadino che l'art. 13 della L. 412/91 impone all'Inps di procedere annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sulla misura o sul diritto alle prestazioni pensionistiche e provvede, entro l'anno successivo, al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza. Resta inteso che la comunicazione da parte dell'Istituto deve essere inviata in modo formale, vale a dire a mezzo raccomandata A/R per avere validità.

Un caso posto all'Ufficio la cui conoscenza può rivelarsi utile, è quello relativo alla possibilità di cambiare la richiesta di pensione, per un lavoratore che ha versamenti contributivi sia come dipendente che come lavoratore autonomo, da pensione per autonomi a pensione per dipendente, in quanto successivamente alla riscossione di alcuni ratei, si è reso conto che la scelta effettuata è la meno vantaggiosa. E' bene sapere che questa trasformazione non può essere effettuata, in quanto la circolare Inps n. 15 del 22 gennaio 1982 prevede che "dalla data di ricezione della comunicazione dell'avvenuta liquidazione della

pensione, non è ammissibile la ritrattazione della domanda da parte dei pensionati.”

Nel corso dell'anno 2009 il Difensore civico si è impegnato, ottenendo risultati positivi, su un'istanza presentata da un cittadino il quale non riusciva ad ottenere il computo dei contributi versati per un periodo di lavoro all'estero. Il Difensore civico, mettendosi in contatto con il corrispondente Difensore civico nazionale, è riuscito ad ottenere una ricerca e una verifica dei contributi versati al dipendente nel paese straniero, e successivamente ha curato la pratica con l'istituto previdenziale italiano interessato, monitorandola e seguendone le fasi con gli uffici preposti, fino alla positiva definizione della stessa.

2.10 Tributi

2.10.1 *Tasse automobilistiche*

La materia tributaria regionale ha avuto, a partire dal mese di settembre 2009, un notevolissimo incremento di richieste di intervento che ha visto aumentare a dismisura il numero di pratiche aperte: si va dalle 67 del 2008 alle 251 del 2009.

Questo incremento è dovuto all'iniziativa, portata avanti in collaborazione col Settore tributi della Regione Toscana, di divulgazione e di potenziamento della figura del Garante del Contribuente regionale quale soggetto che, alla stregua di quanto avviene sul piano nazionale nei confronti dell'erario centrale, tutela i contribuenti nei confronti del fisco regionale. A partire dal 1999, la tassa regionale per eccellenza è quella relativa al bollo auto a cui fa riferimento la quasi totalità delle pratiche aperte (223 su 251).

L'istituzione del Garante, alla stessa stregua di quello nazionale (L.212/00, Statuto dei diritti del contribuente), è stato previsto con un' apposita Legge Regionale, la n.31/05 rubricata " Norme in materia di tributi regionali". Ai sensi degli artt. 5 e 6 della suddetta legge, il Garante del Contribuente viene individuato nel Difensore civico regionale.

Ebbene, a partire dal mese di agosto 2009, negli avvisi di pre ruolo che la Regione Toscana invia, tramite l'ACI, a tutti i contribuenti che risultano avere una qualche pendenza col ruolo regionale, compare una informativa che invita a rivolgersi al Garante del Contribuente in caso di insoddisfazione della risposta fornita in prima battuta dagli Uffici ACI, delegati dalla Regione Toscana stessa alla gestione pre contenziosa della tassa automobilistica.

Da questa informativa è dovuto l'incremento di pratiche suddette che va anche colmato con la consulenza telefonica che l'Ufficio comunque fa e che spesso non si traduce in una pratica effettiva. Questo elevato numero di reclami mi ha portato a gettare lo sguardo sulle modalità di gestione del servizio di consulenza e assistenza fatto dagli uffici Aci e a segnalare alla Regione Toscana, in qualità di ente delegante, tutta una serie di disfunzioni accertate e di problematiche irrisolte.

Delle varie questioni che poste dal Difensore civico poste all'attenzione del competente Assessore possiamo citarne due in particolare.

Il numero maggiore di annullamenti è dovuto a richieste inviate a contribuenti residenti fuori Regione nei confronti dei quali è stata riscontrata una discrepanza di trattamento tra l'indirizzo tenuto dall'Aci (il soggetto delegato) e la Regione Toscana (il soggetto delegante). Se infatti il contribuente si rivolgeva all'Ufficio Aci si vedeva confermato l'avviso di pre ruolo giuntogli; se, invece, si rivolgeva presso il Garante, poiché quest'ultimo chiedeva chiarimenti direttamente al Settore tributi della Giunta Regionale, allora l'avviso veniva annullato direttamente dallo stesso Ente impositore.

Un caso emblematico è dato da una concessionaria della Provincia di Palermo che aveva chiesto di promuovere in autotutela l'annullamento di due avvisi di pagamento sostenendo anche che aveva già depositato in Commissione tributaria alcuni ricorsi per altri avvisi, tutti incentrati sul fatto di non avere la residenza nella Regione Toscana. Ebbene, tutti questi avvisi sono stati annullati in via di autotutela da parte della Regione, facendo decadere anche i ricorsi giurisdizionale nel frattempo presentati. Poco tempo dopo, la stessa concessionaria ha dovuto riscrivere all'Ufficio perché le era arrivato un ulteriore avviso di pagamento (peraltro di una cifra abbastanza irrisoria di 23 € circa) e mi chiedeva di nuovo aiuto. Ma la cosa singolare è che questa volta il contribuente allegava una risposta che l'Ufficio ACI gli aveva fornito nella quale c'era scritto che loro non potevano fare nulla per quell'avviso perché avevano disposizioni dalle sedi centrali di segno contrario anche se la Regione Toscana non era d'accordo e invitavano il contribuente a fare ricorso in Commissione Tributaria perché avrebbe vinto sicuramente. Ci sono anche altri esempi di questo genere come una Concessionaria del Friuli Venezia Giulia che si è vista recapitare ben 18 avvisi di pagamento tutti insieme, tutti, ovviamente, annullati dal Settore Tributi.

L'altro problema fa riferimento a pagamenti non corretti (in quanto riportavano un periodo tributario errato) fatti dai contribuenti presso gli appositi Uffici Aci.

Il punto centrale è il seguente: il legittimo affidamento da parte del contribuente circa la correttezza di un pagamento effettuato presso il Soggetto preposto dalla Regione a gestire le

tasse automobilistiche con in più una ricevuta che riporta i loghi di Aci e di Regione Toscana

Tale affidamento è generato dalla Convenzione che regola i rapporti tra la Regione Toscana ed ACI ed in particolare dal punto 2.7.1. Esso, infatti, recita testualmente che, tra le altre cose, " Il servizio è destinato a fornire: Informazioni concernenti le modalità di definizione dell'obbligazione tributaria (quanto, quando e dove pagare la tassa automobilistica)". Continua, poi, lo stesso punto dicendo che "... Tutto il personale dedicato al servizio di assistenza si caratterizza per l'elevata capacità professionale, la provata conoscenza delle problematiche concernenti la gestione amministrativa e tributaria dei veicoli e l'attitudine al contatto con l'utenza automobilistica".

Dato il tenore letterale della Convenzione, appare arduo sostenere che tra i servizi sopra detti non debba anche esserci quello di informare un contribuente e di non indurlo a commettere un errore reiterabile nel tempo.

A tal fine, aggiungo che è anche capitato di vedere soltanto in due pagamenti effettuati presso l'ACI un timbro posto sopra la ricevuta che metteva in guardia il contribuente da possibili errori citando il c.d regime di auto liquidazione della tassa automobilistica. Ma nella maggior parte dei casi questo timbro non c'era e quindi questa informazione non era stata data: da qui la violazione degli obblighi previsti dalla Convenzione e la conseguente tutela dell'affidamento del contribuente.

Anche che in questo caso l'invio dell'avviso di pre ruolo risulta legittimo in quanto è stato commesso un errore, ma questo non può ricadere interamente sul contribuente in virtù di quanto sopra detto.

Citiamo anche in questo caso un esempio concreto dove un Ufficio Provinciale ACI ha richiamato una propria delegazione a risarcire per intero la somma che veniva richiesta al contribuente in quanto non aveva dato le informazioni necessarie e corrette.

Su questo aspetto più volte abbiamo chiesto una valutazione al Settore Tributi della Regione Toscana che, al momento, non ha ancora fornito una valutazione generale. Abbiamo pure avanzato una soluzione alla problematica tesa ad informare, in maniera preventiva, il contribuente che il pagamento che stava effettuando era in regime di auto tassazione e che l'Ufficio che lo riceveva declinava ogni responsabilità in caso di pagamento errato nel "quantum" e nel tempo. Tale informazione è possibile darla col quel "timbro" apposto semplicemente sulla ricevuta. Anche su questa proposta concreta siamo in attesa di una risposta specifica..

In sintesi delle 223 pratiche aperte circa 160 si sono concluse con l'annullamento dell'avviso di pre ruolo e il corretto aggiornamento del ruolo regionale.

Il tempo medio di trattazione di tutte le pratiche relative alle tasse automobilistiche, sia in caso di accoglimento sia in caso di

rigetto dell'istanza, è di circa 20 giorni, dato estremamente positivo reso possibile dalla proficua collaborazione mostrata dal Settore Tributi della Regione Toscana che ha permesso, appunto, di cominciare questo nuovo anno senza avere alcun arretrato di pratiche "vecchie" nonostante queste fossero un numero considerevole.

2.10.2 Tributi locali – Tariffa di igiene ambientale

Nel corso dell'anno 2009 è stata pronunciata una importante sentenza da parte della Corte Costituzionale (238/09) che ha finalmente messo la parola fine alla lunga diatriba sulla natura giuridica della Tariffa di igiene Ambientale (TIA) stabilendo che essa, non discostandosi nei suoi tratti fondamentali dalla Tassa per lo smaltimento rifiuti solidi urbani (TARSU) rappresenta un tributo e non un corrispettivo di un servizio.

Più volte l'Ufficio era intervenuto sulla questione mettendo in luce la necessità di un chiarimento definitivo tale da individuare, in modo chiaro e preciso ed una volta per tutte, diritti e doveri dei contribuenti/utenti. Tale Tariffa, infatti, presentava caratteri di continuità con la vecchia Tarsu tali da sostenere la sua natura tributaria, ma, al contempo, presentava anche elementi di novità tali da optare per la sua natura privatistica alla stregua di altri servizi pubblici (luce, acqua, gas).

E proprio perché la scelta dell'una o dell'altra soluzione rappresentava non una semplice e mera disquisizione teorica per cultori del diritto, ma, al contrario, poneva delle conseguenze pratiche relevantissime, questo pronunciamento della Consulta, definendo una volta per tutte ed in maniera chiara ed univoca la "vexata quaestio", risulta importante sotto una molteplicità di aspetti e comporta degli interrogativi di non facile soluzione.

La questione che ha avuto più risalto, in quanto andava ad intaccare direttamente il "quantum" da pagare con un risparmio immediato del 10% per tutti gli utenti del servizio, è stata senza dubbio l'applicazione dell'IVA sulla Tariffa che la Corte Costituzionale, in virtù dell'analogia tra la vecchia TARSU e la nuova TIA, ha dichiarato espressamente, nella sua parte motivazionale, non dovere sussistere.

Tuttavia bisogna sottolineare che questo è soltanto uno dei problemi e forse nemmeno il più difficile da risolvere in quanto il portato della sentenza (la natura tributaria e non commerciale della TIA) va oltre e mette in discussione tutta l'organizzazione che finora le Aziende hanno messo in atto impattando fortemente anche sull'organizzazione dei Comuni e sul loro *modus operandi*.

In sostanza, le "Bollette" che vengono inviate da chi gestisce la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti non saranno più fatture alla stessa stregua di quanto avviene con le altre utenze tradizionali (

luce, gas ed acqua) ma avranno la funzione di rappresentare un vero e proprio atto di accertamento e di liquidazione di un tributo " con l'ovvio corollario che, avendo natura tributaria, devono possedere i requisiti richiesti dalla legge per gli atti impositivi". Da qui discende la necessità di integrare la disciplina dell'accertamento e della liquidazione della TIA che, al momento, risulta abbastanza scarna in quanto l'art. 49, comma 9 del D.Lgs 22/97 si limitava a prevedere che la tariffa fosse applicata dai soggetti gestori nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare.

Sotto questo aspetto è stata approvata una risoluzione dalla Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana in base alla quale ogni Difensore locale avrebbe invitato i propri Consigli Comunali a farsi carico del problema di delineare questo nuovo rapporto che si verrebbe a creare direttamente tra contribuente ed Ente impositore (il Comune, appunto, in quanto titolare del tributo) in sostituzione al vecchio rapporto esistente tra utente e Gestore del servizio.

Il problema rimane ancora insoluto anche perché la Legge finanziaria per il 2010, al contrario di quanto era stato annunciato, non ha dato alcuna disposizione in merito. Ad oggi si è appreso dalle pagine dei giornali che soltanto il Comune di Pontremoli avrebbe adottato disposizioni tali da bloccare l'applicazione dell'IVA sui prossimi pagamenti che dovranno avere la forma di atti tributari e non più commerciali.

2.11 Sanzioni amministrative

Nel 2009 è proseguita ed ha registrato un incremento l'attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico ai cittadini in materia di sanzioni amministrative.

Nel corso dell'anno sono state aperte complessivamente 116 pratiche, con una nettissima preponderanza in materia di sanzioni per infrazioni al Codice della Strada.

Le istanze dei cittadini presentate presso il nostro Ufficio hanno registrato un aumento del 5% rispetto all'anno precedente, dato comunque rilevante se si considera che nel 2008 si era registrato un incremento di quasi il 300% rispetto al 2007.

L'attività dell'ufficio del Difensore Civico in questa materia si concretizza da un lato nella spiegazione al cittadino delle motivazioni che hanno portato alla sanzione amministrativa e dall'altro nell'illustrazione allo stesso degli strumenti che consentano, laddove ne sussistano i presupposti, la presentazione di un ricorso.

Naturalmente quest'ultima attività richiede un continuo aggiornamento sia in materia legislativa e regolamentare che in

materia giurisprudenziale, attraverso la consultazione di apposite banche-dati e siti web specializzati.

In alcuni casi il Difensore Civico ha assistito i cittadini anche nella redazione di un ricorso all'autorità preposta, naturalmente rimettendo all'utente ogni scelta in merito alla presentazione del ricorso stesso.

Come nel 2008 i casi numericamente più rilevanti hanno riguardato due settori: quello riguardante le multe elevate a Firenze da personale dell'azienda cittadina di trasporto urbano (A.t.a.f.) a coloro che transitano su corsia riservata ai mezzi pubblici e quello riguardante le multe elevate su tutto il territorio regionale con strumenti di rilevazione della velocità dei veicoli (autovelox, tele laser e simili) e di altre infrazioni, come il rilevamento del passaggio con luce rossa semaforica tramite photored o T-Red o l'ingresso non autorizzato nelle Z.T.L. rilevato con porta telematica.

Nel primo caso quasi sempre l'infrazione veniva registrata senza che venisse effettuata la contestazione immediata al trasgressore e spesso gli addetti al controllo, dotati di apposita pettorina gialla, si posizionavano all'interno della corsia preferenziale e non all'inizio della stessa esercitando esclusivamente una funzione repressiva e non preventiva.

Tale problematica pare al momento risolta dopo la decisione del Comune di Firenze, che a luglio 2009 ha deciso di "ritirare" gli addetti A.t.a.f. dal controllo delle corsie riservate ai mezzi pubblici.

Per quanto riguarda le sanzioni rilevate tramite strumentazioni elettroniche è da evidenziare le recenti disposizioni emanate nel mese di Agosto 2009 dal Ministero degli Interni che hanno dettato regole molto più stringenti in materia di segnalazione preventiva agli automobilisti delle postazioni di rilevamento della velocità.

Per il 2010 l'attività dell'Ufficio del Difensore Civico in quest'ultimo filone d'intervento proseguirà e presumibilmente registrerà un incremento tenuto conto del sempre maggiore uso (sia da parte delle Amministrazioni Locali che degli organi di Polizia statali) di tali strumentazioni elettroniche.

2.12 Procedimento e diritto di accesso alla documentazione amministrativa

Nel corso del 2009 la Difesa civica regionale ha trattato circa sessanta pratiche di diritto di accesso, dando seguito all'istanza di riesame dei provvedimenti limitativi del diritto, o riconoscendo, specificandone la motivazione, la legittimità del diniego.

Si è consolidata la prassi, già intrapresa in modo "sperimentale" nel corso del 2008, di effettuare l'assistenza all'utente nella istruzione, redazione e trasmissione del ricorso alla Commissione per l'Accesso alla Documentazione Amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, competente al riesame qualora il provvedimento limitativo del diritto sia emanato da organo periferico operante sul territorio regionale. Tale *modus operandi* è stato inserito tra le proposte di ampliamento, nell'ambito dei compiti istituzionali, anche delle funzioni Difensori civici locali, nella nuova Carta della Difesa civica locale.

Particolare attenzione è stata dedicata alle istanze di accesso dei consiglieri comunali e provinciali nei confronti della documentazione amministrativa degli enti di riferimento, per le quali è stato chiesto talvolta (ove si ravvedesse l'esigenza di discostarsi dall'impostazione restrittiva, dettata da ANCI, delle amministrazioni locali) il parere della Commissione per l'Accesso.

Un altro consistente gruppo di pratiche ha riguardato l'assistenza nella redazione delle domande di accesso.

2.13 Il diritto allo studio

Le pratiche aperte e aventi per oggetto questioni inerenti il diritto allo studio universitario sono state otto. Infatti, nel 2009 l'Ufficio del Garante dei diritti degli Studenti ha funzionato a pieno regime, almeno per quanto riguarda le Università degli Studi di Firenze e di Siena, che ne sono dotate. A tali uffici sono state trasmesse per competenza – non senza una rapida istruttoria e un cenno sull'orientamento della difesa civica regionale in proposito – le pratiche relative alle tasse universitarie (rimborso, calcolo della fascia contributiva spettante alla luce degli indicatori di situazione patrimoniale ed economica, ecc.) e alle graduatorie relative al numero chiuso, ai trasferimenti di facoltà e piano di studi. Per contro, i Garanti ci hanno inoltrato le questioni a loro preliminarmente segnalate concernenti i servizi di competenza delle Aziende Regionali per il Diritto allo Studio. In particolare, si è intervenuti presso il servizio ristorazione perché venisse attivata la preparazione di pietanze speciali affinché sia data la possibilità agli studenti non celiaci (per i quali il menù è già da tempo prenotabile on line), ma affetti da altre patologie per le quali si deve osservare una dieta aproteica, di frequentare la mensa universitaria.

Le pratiche di diritto allo studio scolastico sono state sedici, relative tra l'altro alla formazione, o non smembramento, delle classi, e ai criteri per la redazione delle graduatorie per l'ammissione alle scuole dell'infanzia e dell'obbligo. Particolare rilievo hanno assunto le questioni connesse ai tagli di bilancio

riguardanti le scuole pubbliche e le conseguenti ripercussioni negative sul sostegno scolastico. Inoltre, la paventata bocciatura ha spinto alcuni genitori a rivolgersi alla Difesa civica nel caso in cui per i loro ragazzi si stava profilando la possibilità di conseguire l'insufficienza nel ripristinato voto in condotta.

Si deve infine riferire, per la problematica, alla quale si fece cenno nella precedente occasione, del conseguimento della qualifica di restauratore, che è stato finalmente pubblicato il bando di cui al Decreto

legislativo n.42 del 22 gennaio 2004, "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio"), con scadenza al 30 aprile 2010, al quale possono accedere tutti coloro che ritengono di essere in possesso dei requisiti per il rilascio della qualifica, o quantomeno per partecipare alla prova di abilitazione. Il Ministero ha previsto l'allestimento, presso le soprintendenze, di uno sportello per l'assistenza nella valutazione di idoneità dei documenti a corredo delle domande e per la loro compilazione.

3 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA

La legge regionale 27 aprile 2009, n° 19 “Disciplina del Difensore civico regionale”, nel definire e qualificare una nuova figura di difensore civico che, partendo dall’esperienza maturata in tanti anni di attività, sviluppi gli elementi evolutivi di questo istituto, ha posto maggiore attenzione, rispetto al passato, anche alla rete di difesa civica locale riservando ad essa l’intero Capo IV.

In particolare il Difensore civico regionale, d’intesa con gli enti locali interessati e con il Consiglio delle Autonomie, ha il compito di promuovere tutte le iniziative volte a favorire la difesa civica locale svolgendo anche un ruolo attivo per quanto concerne l’adozione di discipline omogenee in materia di autonomia, indipendenza, dotazione di mezzi e personale dei difensori civici locali.

Si tratta quindi di un rafforzamento della funzione di coordinamento svolta dal Difensore civico regionale, in stretto rapporto con il sistema delle autonomie locali.

Anche nel corso del 2009 è andata consolidandosi la rete della difesa civica toscana, come momento privilegiato di reciproca collaborazione e di conoscenza delle attività e delle maggiori problematiche emerse a livello locale, regionale e nazionale.

Nel 2009 le riunioni dei difensori civici locali si sono tenute rispettivamente in data 20 marzo, 29 giugno, 25 settembre e 14 dicembre.

In tali occasioni sono state esaminate diverse problematiche, dalla nuova normativa regionale per quanto riguarda la compartecipazione al costo delle rette RSA, alle conseguenze derivanti dalla sentenza della Corte Costituzionale in materia di rifiuti (TIA), dalle controversie in merito al servizio idrico, al tema delle tasse automobilistiche regionali (bolli auto) ed a quello dei disservizi (rimborsi in caso di ritardo) nell’ambito del trasporto ferroviario.

L’ultima seduta del 2009 è stata interamente dedicata alla discussione sulla legge finanziaria 2010 ed alla proposta di soppressione dei difensori civici comunali contenuta, insieme ad altre misure da adottare ai fini della riduzione dei costi degli enti locali, al comma 179 del maxi-emendamento (in appendice, il testo della risoluzione approvata dalla conferenza dei difensori civici locali) .

Si evidenzia che, nel 2009, è stato introdotto, in via sperimentale, un nuovo metodo, più “partecipato”, per la predisposizione dell’ordine del giorno delle conferenze dei difensori civici locali, inserendo anche argomenti proposti dai singoli difensori civici e ritenuti di comune interesse o comunque di particolare rilievo.

4 ATTIVITÀ DI PROMOZIONE

L'attività di promozione della Difesa Civica si è svolta in modo continuativo anche nel corso del 2009.

Il 20 febbraio è stata organizzata, per il terzo anno consecutivo, la Cerimonia inaugurale dell'Anno della Difesa civica con l'obiettivo di dare un'informazione, quanto più possibile completa, alle Autorità, alle Istituzioni e ai cittadini, su un'attività come la Difesa civica che, in quanto tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può essere considerata contigua e, in certi casi, preliminare o alternativa alla Giustizia e con essa collaborante, e comunque pur sempre tutela giuridica.

La Cerimonia resta il momento culminante di una strategia di comunicazione, perseguita tenacemente, per far conoscere e per promuovere l'istituto della Difesa civica che purtroppo non è ancora abbastanza conosciuto e utilizzato.

Alla cerimonia hanno preso parte Autorità Civili e Militari della Regione, le Autorità Giudiziarie, i Difensori civici locali ed i cittadini.

La volontà è appunto quella di diffondere maggiormente la conoscenza dell'istituto che in Italia, a differenza degli altri Stati membri dell'Unione Europea dove la Difesa civica esiste ed è radicata, appare purtroppo ancora debole (ne sono sprovviste, a livello regionale, Umbria, Calabria, Puglia, Sicilia, Sardegna e, di recente, anche Friuli Venezia Giulia) e manca un'organica legge quadro che preveda l'istituzione del Difensore Civico nazionale.

In Toscana la Difesa civica è più sviluppata e diffusa che in altre regioni. Alla fine del 2009, oltre al Difensore Civico regionale, risultano 31 difensori civici di singoli Comuni, 11 di Comuni associati, 9 di Comunità Montane o Unioni di Comuni e 7 di Province.

Nel corso dell'anno si è consolidato il rapporto con i mass media ed in particolare con la carta stampata, che ha condotto alla realizzazione di diverse conferenze-stampa e nello specifico:

- 6 marzo 2009 - "Disposizioni in materia di protezione dei bambini nell'uso dei telefoni cellulari" - Presentazione della raccolta dei provvedimenti emanati a livello europeo e nazionale per contrastare l'uso distorto dei cellulari tra gli adolescenti;
- 29 settembre 2009 "Bolli auto e contenziosi"- Illustrazione dei casi di cui si è occupato il Difensore civico, quale Garante del contribuente, in materia di tasse automobilistiche regionali;
- 19 novembre 2009 "Trasporto ferroviario: obbligatorietà del rimborso" - Informazione agli utenti in merito all'applicazione della legge regionale n° 55 del 22 ottobre 2004 che prevede il rimborso

dei titoli di viaggio per ritardi superiori a trenta minuti o per annullamento della corsa –

- 23 dicembre 2009 "Bilancio dei servizi pubblici" - Tradizionale appuntamento di fine anno, in cui vengono consegnati alla stampa grafici e tabelle relativi alle pratiche aperte nel corso del 2009, raffrontate all'anno precedente, con l'indicazione delle principali problematiche emerse in materia di energia elettrica, gas, poste, telefonia, trasporti ed acqua;

- moltissimi comunicati stampa sulle questioni di maggior rilievo affrontate nel corso dell'anno, pubblicati dalle diverse testate toscane.

Il Difensore Civico regionale ha anche rilasciato varie interviste ad emittenti televisive toscane allo scopo di diffondere la conoscenza delle attività, funzioni e competenze della tutela non giurisdizionale regionale e locale, informando i cittadini circa le modalità per attivare l'intervento del Difensore Civico, oltretutto sulle tematiche di maggior interesse che la Difesa Civica affronta ogni giorno.

Nel corso del 2009 è continuato l'aggiornamento del sito web del Difensore civico, strumento importante per promuovere la conoscenza della Difesa civica, essere informati sulle iniziative della Difesa civica locale e facilitare l'accesso dei cittadini. Numerosi sono stati infatti anche i contatti via mail con il Difensore civico, grazie in primo luogo ad un'estrema facilità d'accesso ed alla possibilità di ricevere una risposta più veloce e diretta.

E' proseguita nel 2009 la campagna di affissioni in varie città toscane di un manifesto esplicativo delle competenze del Difensore civico regionale e della Difesa civica locale nell'intento di riuscire, anche in questo modo, ad avvicinare quanto più possibile i cittadini alle opportunità loro offerte dalla Difesa civica.

E' continuata anche la campagna di promozione, attivata nel 2008, della conoscenza della Difesa civica attraverso la pubblicità dell'istituto sui mezzi pubblici dell'Ataf in modo da raggiungere quante più persone possibile.

Sono altresì da porre in evidenza i numerosi convegni e seminari cui il Difensore Civico o i funzionari dell'ufficio hanno partecipato attivamente, portando il proprio contributo. Fra questi ricordiamo:

- Convegno "Costruire una relazione tra cittadino e pubblica amministrazione" organizzato dall'Ufficio del Difensore civico della Provincia di Lucca – Lucca, 3 febbraio 2009

- Convegno "Rapporto con l'utenza: cittadino consapevole=utente soddisfatto" organizzato da Acquedotto del Fiora S.p.A. – Grosseto, 12 marzo 2009
- Workshop Regione Toscana/Trenitalia "Il contratto di servizio" – Firenze, 19 marzo 2009
- Giornata seminariale "Cittadini, istituzioni, regole" organizzata dai Comuni di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Calenzano, Signa, unitamente al Difensore Civico della Piana fiorentina – Campi Bisenzio, 3 aprile 2009
- "Un salto di qualità": presentazione/inaugurazione dello sportello on-line di Punto Acque S.p.A. – Pisa, 20 aprile 2009
- Convegno "Dal rubinetto al depuratore – Il mondo dell'acqua tra tariffe, canoni e spese per servizi di bollettazione" organizzato da Confedilizia e Comune di Campi Bisenzio – Firenze, 21 maggio 2009
- Convegno "Il futuro della Difesa civica e l'esperienza del Mediatore Europeo" organizzato da ANCI Sicilia – Palermo, 3 giugno 2009
- Seminario "La riforma del servizio idrico a 10 anni dalla sua prima applicazione" organizzato da AATO 4 e Nuove Acque S.p.A. – Arezzo, 24 settembre 2009
- Workshop "Strategie di mediazione dei conflitti per operatori pubblici e privati nell'attuale congiuntura economica" organizzato dal Consiglio Regionale e dall'International Business Law Consortium (iblc) – Firenze, 2 ottobre 2009
- Workshop "Per un'efficace tutela stragiudiziale: quale comunicazione per la difesa civica?" organizzato dalla Provincia di Pistoia e dal Difensore civico della Provincia di Pistoia – Pistoia, 21 ottobre 2009
- Convegno "Accesso alle informazioni ambientali: diritti, politiche e strumenti per la trasparenza ambientale" organizzato da ARPAT – Firenze, 28 ottobre 2009
- Convegno "Vent'anni di storia della convenzione internazionale dei diritti dell'infanzia" organizzato dall'Ufficio del Difensore civico regionale e da Unicef – Firenze, 20 novembre 2009
- Convegno "25 anni di Difesa Civica in Emilia Romagna" organizzato dall'Ufficio del Difensore civico dell'Emilia Romagna – Bologna, 23 novembre 2009
- Convegno "I programmi di screening in Toscana: presentazione del 10° rapporto annuale" organizzato dall'Istituto per lo Studio e la Prevenzione Oncologica (ISPO) e dall'Istituto Toscano Tumori (ITT) – Firenze, 18 dicembre 2009.

Un accenno a parte merita il Convegno, organizzato dall'Ufficio del Difensore civico regionale, dal titolo "Gli enti locali per la Difesa civica: fra prassi e autonomia normativa" – Firenze, 6 novembre 2009 – volto non solo a fare il punto dello stato della Difesa civica in Toscana ma soprattutto ad inquadrare il tema dell'autonomia normativa degli enti locali in materia di difesa civica nel contesto normativo internazionale, nazionale e regionale. Tra i relatori, oltre al Difensore civico regionale, si ricordano Alessandro Pesci, Segretario generale ANCI Toscana, Carlo Marzuoli e Giovanni Tarli Barbieri, rispettivamente Professore ordinario di diritto amministrativo e Professore straordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze, Alberto Brasca, Difensore civico del Comune di Firenze e Marco Filippeschi, Sindaco del Comune di Pisa e Presidente del Consiglio delle Autonomie della Toscana. In tale occasione è stata presentata anche la bozza della nuova Carta della Civica predisposta dall'Ufficio del Difensore civico regionale (*testo in appendice*) .

Per quanto attiene la partecipazione a gruppi di lavoro e Commissioni presso la Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche di solidarietà, l'ufficio è rappresentato nella Commissione Regionale di Bioetica, nella Commissione Attività Diabetologiche e nel Comitato per lo Sviluppo della Carta dei Servizi e partecipa alle sedute del Consiglio Direttivo dell'Istituto Toscano Tumori ed agli incontri promossi dall'Organizzazione Toscana Trapianti.

Si evidenzia infine che nel mese di luglio 2009 è stata commissionata all'IRPET dall'Ufficio del Difensore civico regionale la conduzione della ricerca "Difesa civica e tutela degli utenti nei servizi pubblici", analoga ad un'indagine compiuta circa sei anni fa, volta a comprendere se e quanto sia cresciuto il livello di conoscenza delle funzioni del Difensore civico e quale sia oggi il grado di soddisfazione dei cittadini che hanno usufruito delle prestazioni del Difensore civico nelle controversie con i gestori di importanti servizi pubblici. I risultati della ricerca saranno oggetto di discussione nel corso dell'anno 2010.

5 IL COORDINAMENTO NAZIONALE

Nel corso del 2009 si sono svolti , in data 2 febbraio, 25 maggio, 3 luglio, 14 settembre e 20 ottobre , gli incontri della Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, composta da 13 Difensori civici regionali e dai due Difensori civici delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Alle riunioni partecipano anche alcuni Difensori civici comunali e provinciali delegati dalle rispettive conferenze regionali della Difesa civica locale in modo da affrontare anche le tematiche di interesse locale in un'ottica di "rete" nazionale della Difesa civica.

Nella seduta del 25 maggio è stato eletto all'unanimità il nuovo coordinatore della Conferenza nazionale dei difensori civici, nella persona dell'Avv. Samuele Animali, Difensore civico della Regione Marche.

Sotto il suo coordinamento è stato dato nuovo impulso al percorso, peraltro già tracciato, volto a costituire, partendo dalla convocazione di assemblee territoriali (suddivise per nord, centro e sud Italia), un nuovo soggetto ampio ed unitario, capace di rappresentare meglio la difesa civica italiana.

I Difensori civici eletti, sulla base di regole condivise, nel corso delle assemblee territoriali compongono il "comitato costitutivo" del nuovo soggetto, con l'incarico di predisporre l'Atto costitutivo ed il Regolamento della rete di rappresentanza ed avviare la prima fase di attività.

L'assemblea dei Difensori civici del centro Italia (un centro Italia "ampio" comprendente, oltre a Toscana, Umbria, Lazio e Marche anche Abruzzo, Molise e Sardegna) è stata organizzata dall'Ufficio del Difensore civico della Toscana e si è svolta a Firenze in data 16 novembre 2009. Hanno partecipato 37 Difensori civici (27 della Toscana, 2 dell'Umbria, 4 del Lazio, 3 delle Marche e 1 dell'Abruzzo) che hanno provveduto ad eleggere, a scrutinio segreto, un Difensore civico per ciascuna Regione rappresentata ed un unico Difensore civico provinciale, scelto da e tra i Difensori civici provinciali presenti (*la composizione completa del Comitato costitutivo è in appendice*)

Sono stati poi intensificati, come coordinamento nazionale, i rapporti di carattere istituzionale, in particolare, con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome e con ANCI (attraverso il coordinamento della conferenza dei Consigli Comunali) ed UPI, sia per sollecitare l'iter della proposta di legge, nuovamente presentata nel corso della XVI

legislatura (proponenti: On. Sandro Gozi ed On. Riccardo Migliori), in merito alla istituzione del Difensore civico nazionale, sia per verificare la possibilità di predisporre emendamenti "condivisi" alla norma della legge finanziaria 2010 che prevede la soppressione dei Difensori civici comunali.

6 COLLABORAZIONI INTERNAZIONALI

In data 5 ottobre 2009 si è tenuta a Firenze, presso la sede del Consiglio Regionale della Toscana, l'Assemblea Generale ordinaria dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I), a conferma degli importanti rapporti internazionali che l'Ufficio del Difensore civico regionale ha sviluppato da tempo.

In particolare, all'Assemblea Generale, durante la quale è intervenuto anche il Mediatore Europeo, Prof. Nikiforos Diamandouros, hanno partecipato circa 90 esponenti di organismi di difesa civica o di tutela dei diritti umani, provenienti da tutti i Paesi europei ed anche da alcuni Stati asiatici. Al termine dell'Assemblea è stato eletto il nuovo Consiglio Direttivo dell'E.O.I che vede una qualificata rappresentanza della difesa civica italiana. Alla Presidenza dell'E.O.I è stato confermato Ullrich Galle, Difensore civico della Renania-Palatinato ed alla Vicepresidenza è stata confermata Burgi Volgger, Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano.

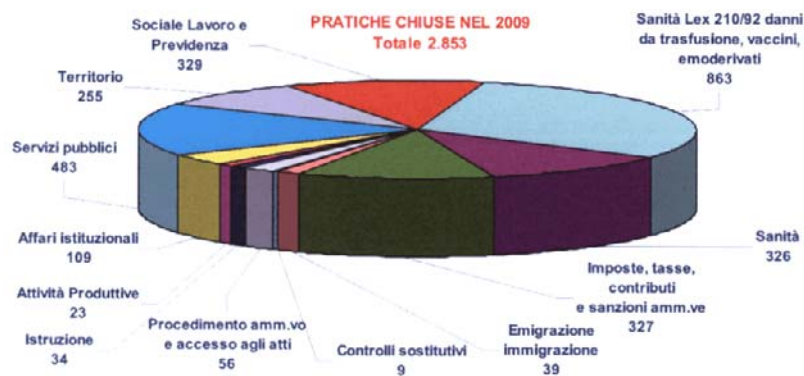
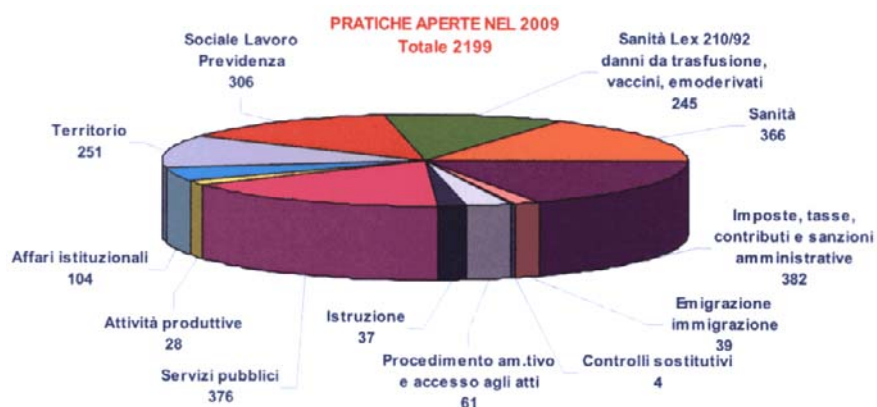
A margine dell'Assemblea Generale si è svolto anche un Convegno sullo sviluppo del diritto di petizione con relatori esperti della materia.

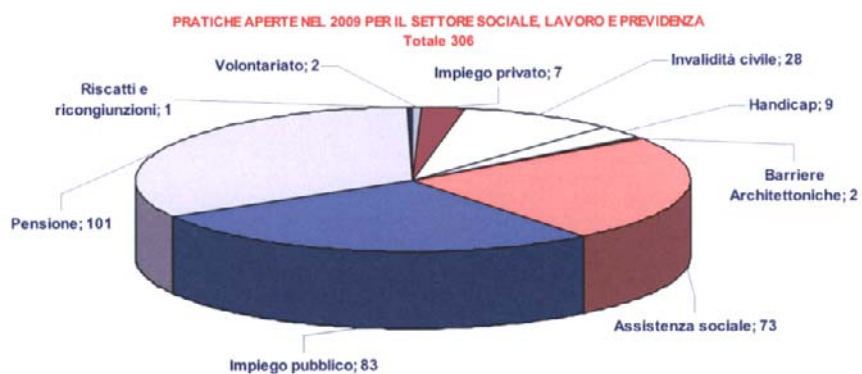
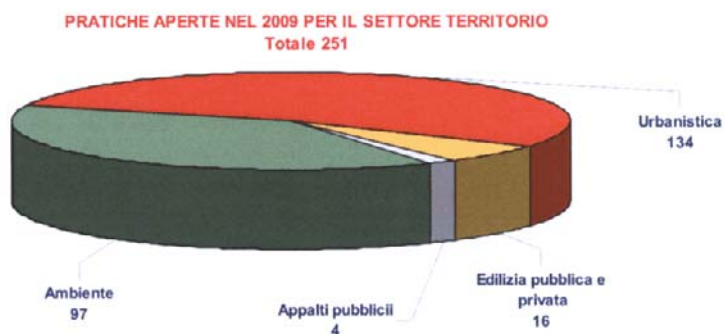
APPENDICE

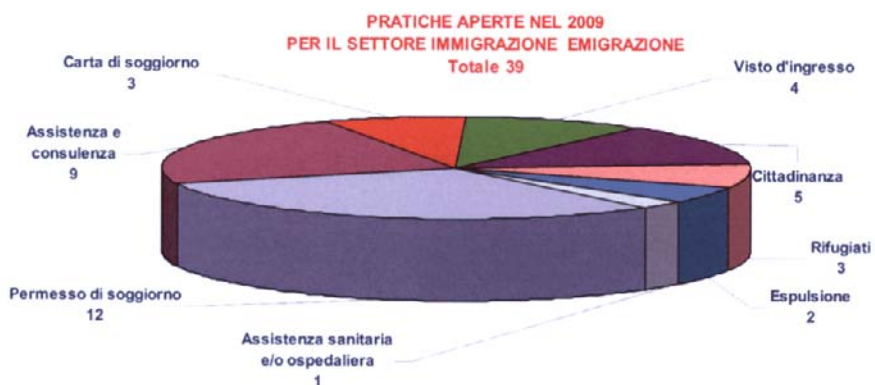
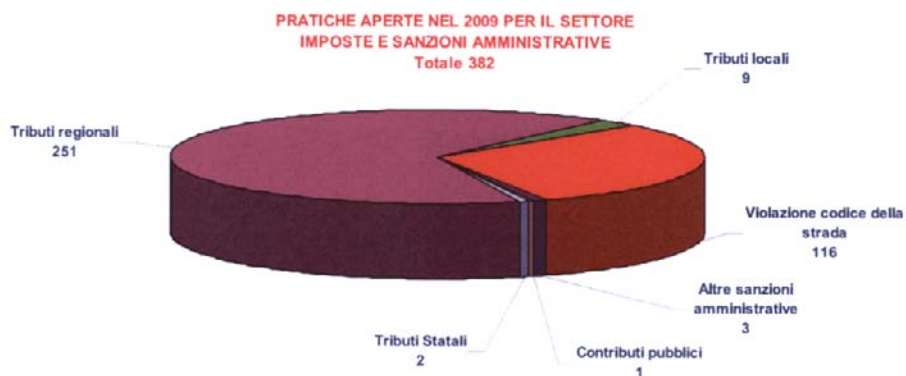
PAGINA BIANCA

Tabelle – dati statistici settori di intervento e difesa civica locale

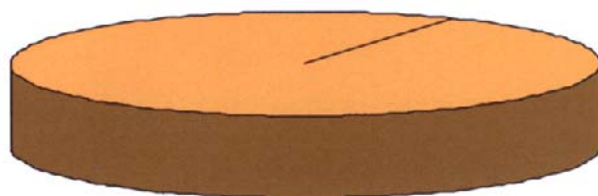
Grafici dell'attività dell'Ufficio divisi per macro settori di intervento







PRATICHE APERTE NEL 2009 PER IL SETTORE CONTROLLI SOSTITUTIVI
Totale 4



Testo Unico Enti
locali
4

**PRATICHE APERTE NEL 2009 PER IL SETTORE PROCEDIMENTI
AMMINISTRATIVI**
Totale 61



Mancata
conclusione del
procedimento nel
termine di legge o
regolamento
2

Privacy
2

Diritto di accesso
57

PRATICHE APERTE NEL 2009 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI
Totale 376

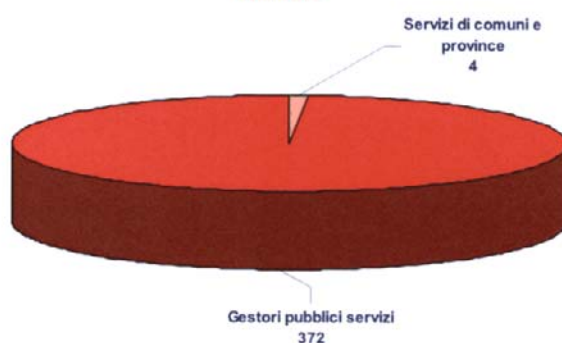
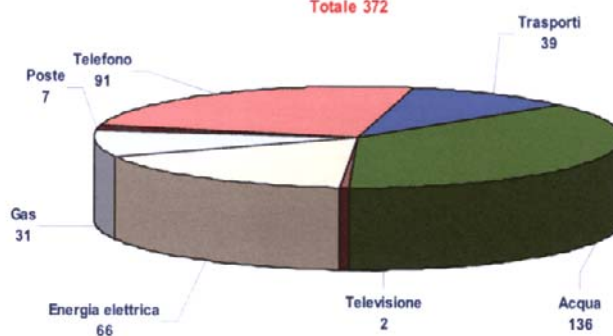
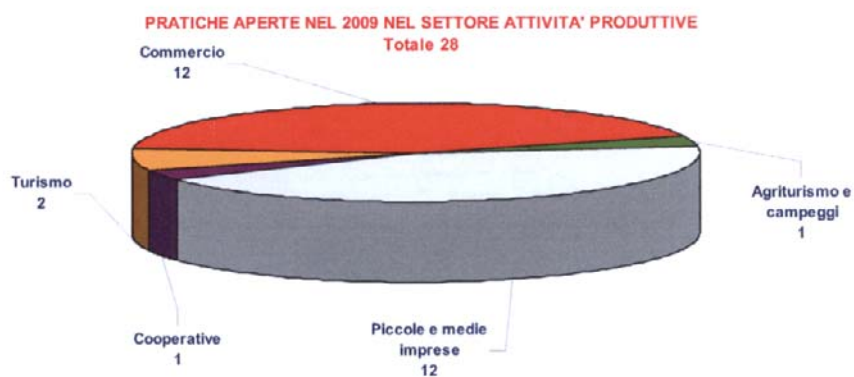
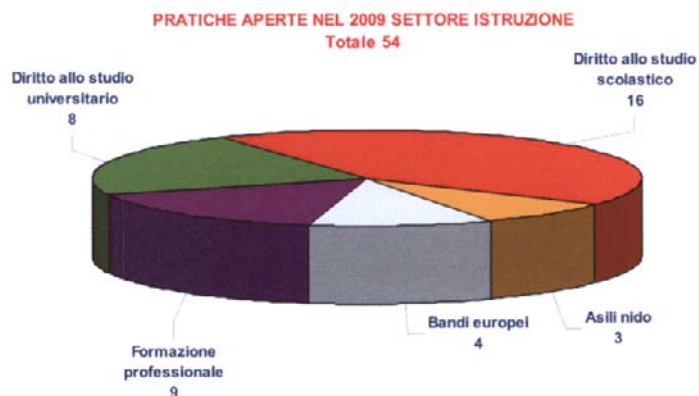
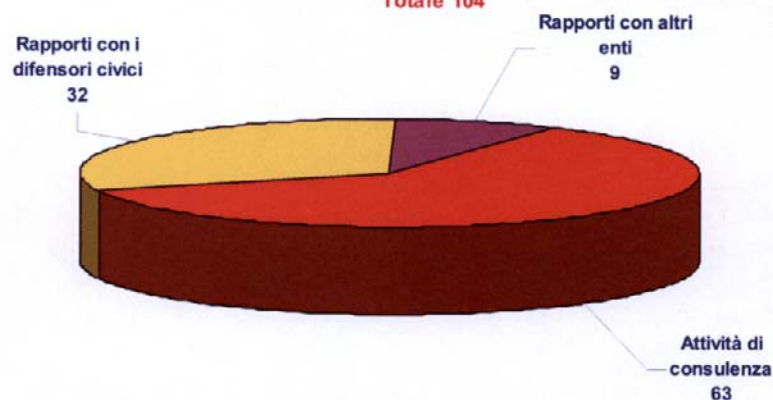


GRAFICO GESTORI PUBBLICI SERVIZI
Totale 372

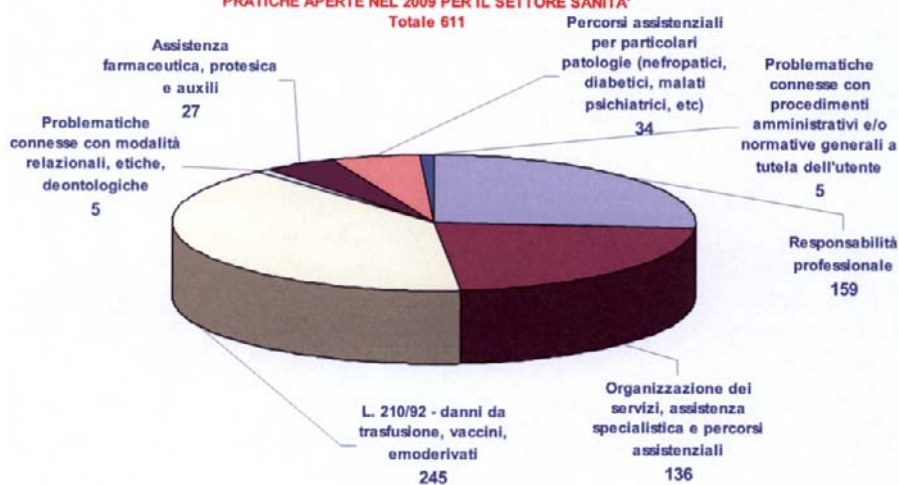




PRATICHE APERTE NEL 2009 PER IL SETTORE AFFARI ISTITUZIONALI
Totale 104



PRATICHE APERTE NEL 2009 PER IL SETTORE SANITA'
Totale 611

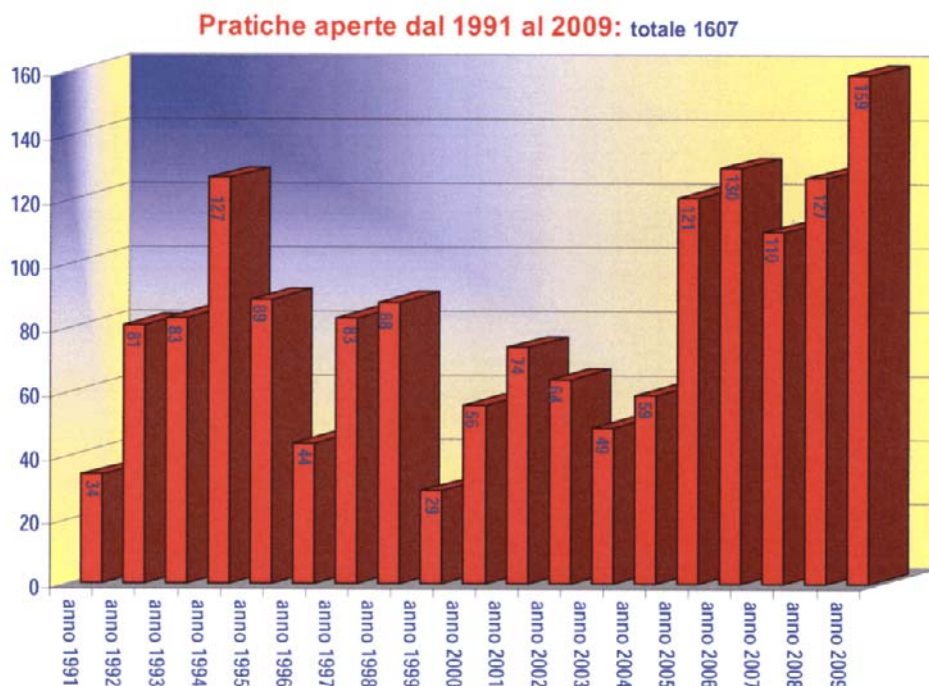


Statistiche in materia di responsabilità professionale

In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2009, 1607 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 2009													
Totale 1607 pratiche													
Disciplina	1991-1999	anno 1999	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	anno 2004	anno 2005	anno 2006	anno 2007	anno 2008	anno 2009	Totale
Anatomia Patologica	3			1	1	1		1					7
Anestesia e Rianimazione	10	2		1	3	2		1	3	1	2	2	31
Cardiochirurgia	7	2		1					1	1		5	17
Cardiologia	11	1	1	2					4	4		3	28
Chirurgia generale	83	14	4	7	15	7	4	7	14	17	13	9	202
Chirurgia maxillo facciale	5												5
Chirurgia Vascolare	9												9
Dermatologia	5								2	4	2	1	16
Ematologia	2											1	3
Endocrinologia	2	1										1	4
Fisiochiroterapia	6				3		1	1	1		1		13
Gastroenterologia	7												8
Malattie Infettive	2												2
Medicina Generale	59	18	6	10	7	8	15	13	33	21	22	24	274
Medicina di Base	14	1		3	1	5	3	1	3	6	1	2	43
Neurochirurgia	5	2			1	2		1	1		4	1	18
Neurologia	1	1	1	1		3		1					10
Oculistica	12	1	1	4	3	3	2	4	1	6	1	2	44
Odontoiatria	13	2			4	2	1	1	1		5	3	40
Oncologia	13	3	4	3	1	1	2	4	8	11	3	10	71
Otorinolaringoiatria	7		1		1	1	4	1	3	1	3	1	25
Ostetricia e Ginecologia	67	10		4	6	9	4	4	8	9	8	7	142
Ortopedia	102	22	7	10	9	12	3	11	19	16	25	18	290
Neonatologia	2										1	2	9
Pneumologia	5		1		1								7
Pronto Soccorso	57	3	1	4	5	3		1	5	8	5	8	104
Psichiatria	1		1	2				1	1	3		3	13
Radiagnostica	18	2			5		3	2	3	8	6	6	62
Radioterapia	2				1			1					4
Urologia	9	1	1	3	7	2	1	1	1	7	5	1	42
Infermieristica ed altro	2	2				3	6	2	9	7	3	17	64
Totale	541	88	29	56	74	64	49	59	121	130	110	127	1607

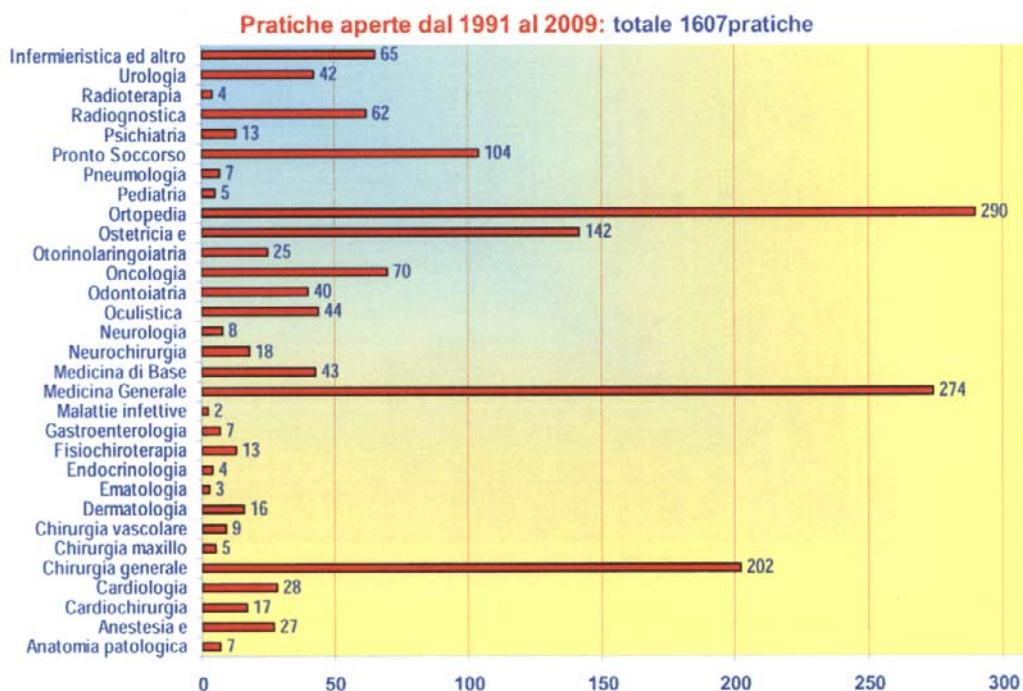
Al fine di poter rendere più leggibile la statistica si sono aggregate le annate dal 1991 al 1999.



Il grafico sopra riporta l'andamento per anno: naturalmente il dato non è significativo dell'effettiva conflittualità in materia di responsabilità professionale, dal momento che l'andamento delle istanze riflette ancora le istanze indirizzate direttamente all'ufficio da parte dell'utenza. L'aumento delle pratiche a partire dal 2005, risente dell'avvio dell'applicazione della D.G.R.T. 462/2004, ma anche dell'attività di promozione mirata anche sulla sanità nel 2008. Dal 2008 si nota un lieve rialzo delle istanze, frutto sia di un più sistematico invio da parte delle Aziende Sanitarie, ma anche di un più diffuso accesso all'ufficio da parte dell'utenza.

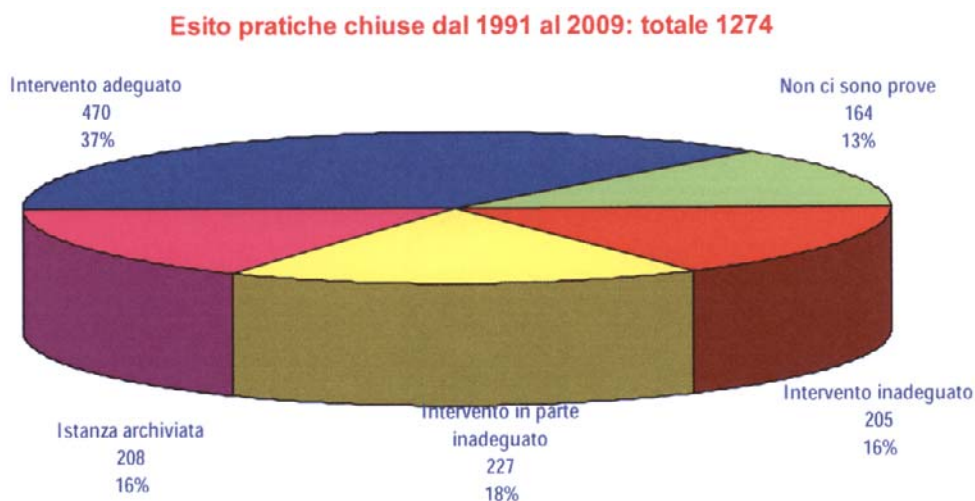
Il grafico alla pagina successiva sopra mostra l'andamento per della casistica per tipologia. Si torna ad osservare che pur non avendo il Difensore civico tutta la casistica relativa al contenzioso è interessante rilevare che le aree di maggior criticità riflettono la casistica degli Osservatori Medico Legali sul Contenzioso delle Aziende Sanitarie e che negli ultimi anni si cerca di far riferimento alla tipologia del comportamento contestato, quindi, più che al reparto ospedaliero o al servizio ove si è verificato il danno lamentato dall'utente si cerca di far riferimento alla tipologia di errore. Ciò anche perché il sistema statistico dell'ufficio consente di identificare la struttura e l'unità operativa, identificazione che sarà ancora più precisa con la prossima adozione del sistema informativo per la gestione dei reclami. Dunque, la mancata somministrazione di un farmaco in un reparto chirurgico viene quindi classificata sotto la voce "medica" e non "chirurgica".

È interessante evidenziare l'andamento per settore sia confermato dal dato delle segnalazioni tecnico professionali che pervengono al Difensore civico dalle Aziende Sanitarie a partire dal 2005 e come rispetto ai dati del contenzioso tecnico professionale la casistica del difensore civico comprenda anche quella relativa ai comportamenti dei Medici di Medicina Generale.



Sul totale di 1274 pratiche chiuse dal 1991 al 2009, il grafico che segue evidenzia il tipo di indicazioni fornite all'utenza circa il riscontro di incongruità nel comportamento dei sanitari. Il potenziale abbattimento del contenzioso è evidente se si considera che i casi in cui risulta un'incongruità parziale o totale dell'intervento medico sono rispettivamente il 16% e il 18%.

Da notare che oggi il dato relativo alle istanze archiviate comprende anche i casi in cui la pratica è stata trasmessa al Difensore civico dall'Azienda Sanitaria e l'utente non ha ritenuto opportuno chiedere ulteriori approfondimenti perché già soddisfatto della risposta ricevuta dall'Azienda, oppure in cui si è instaurato un contenzioso di tipo risarcitorio che ha fatto sì che l'Azienda chiudesse la gestione del caso in via non giurisdizionale. Poiché ai sensi della normativa al Difensore civico perverranno tutte le istanze in materia tecnico professionale, quindi non solo quelle degli utenti che si rivolgono direttamente all'ufficio, il numero delle istanze archiviate è destinato a salire, perché solo una minoranza degli utenti che presenta



direttamente la protesta all'URP si dichiara insoddisfatta della risposta ricevuta. Mentre prima del 2005 il numero delle istanze archiviate spesso era indice della scelta dell'utente di optare per altre soluzioni contenziose, il dato odierno risente di più di casi in cui l'utente è invece soddisfatto della risposta ricevuta.

È importante ricordare come nel corso del 2009 abbia avuto avvio effettivo la convenzione con l'Azienda Sanitaria di Arezzo per la consulenza nei casi di responsabilità tecnico professionale che ha consentito di smaltire quasi completamente l'arretrato relativo alla casistica con l'Azienda Ospedaliero Universitaria di Careggi che non può, per ragioni di opportunità, essere oggetto di esame nell'ambito della convenzione con l'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze.

In questo contesto le tabelle che seguono mettono a confronto le indicazioni fornite sulla congruità dell'intervento sanitario, con l'opportunità di attivare l'azione legale.

Casi conclusi dal 1991 al 2009 Totale 1274 pratiche: valori assoluti			
Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	373	12	470
Non ci sono prove	139	20	164
Intervento inadeguato	37	148	205
Intervento in parte inadeguato	152	60	227
Istanza abbandonata o archiviata	178		208
Totale	1009	240	1274

Dalla tabelle emerge come non in tutti i casi in cui c'è stata incongruità dell'intervento ci sia stata indicazione circa l'opportunità di approfondire il caso nelle sedi opportune, mentre i 12 casi in cui c'è stata tale indicazione, nonostante la congruità dell'intervento, sono dovuti a casi di difettosità dei materiali utilizzati, oppure a casi di modalità erranee di acquisizione del consenso informato, mentre nei casi in cui nonostante l'inadeguatezza dell'intervento si è consigliato di non approfondire il caso nelle sedi opportune, magari si prescindeva dall'esistenza del danno, il che, va ribadito, non significa che non ci siano state modifiche organizzative da parte dell'Azienda Sanitaria coinvolta o in sede regionale, al fine di evitare il ripetersi del problema.

Come abbiamo evidenziato nel paragrafo relativo alla sanità, i modelli di soluzione alternativa delle controversie possono finalmente far sì che laddove l'indicazione del Difensore civico sia positiva in merito alla possibilità di approfondire la questione si abbia finalmente un risvolto concreto immediato e non rimesso alle valutazioni dell'Istituto assicuratore dell'Azienda come in passato.

Casi conclusi dal 1991 al 2009 Totale 1274 pratiche: valori percentuali			
Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	36%	1%	37%
Problemi probatori	11%	2%	13%
Intervento inadeguato	3%	13%	16%
Intervento parzialmente inadeguato	13%	5%	18%
Istanza abbandonata o archiviata	16%		16%
Totale	79%	19%	100%

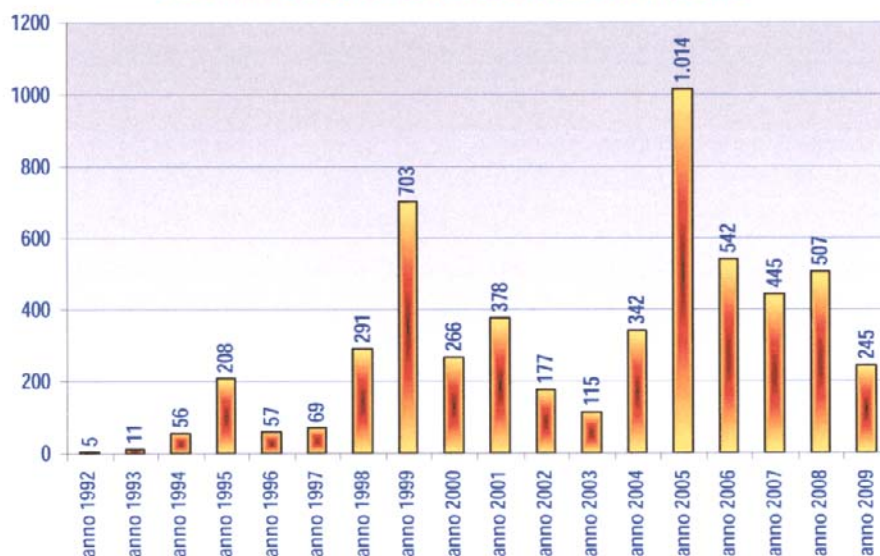
Assistenza prestata ai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati ai sensi della L. 210/92 e successive modifiche

In questo paragrafo si riportano i dati statistici relativi all'attività 2009.

Le pratiche aperte dal 1992 al 31.12.2009

Le tabelle ed i grafici che seguono descrivono l'andamento delle istanze presentate all'ufficio dal 1992 al 2009. Il grafico di seguito riportato evidenzia le istanze anno per anno per un totale di 5431 pratiche. L'andamento del grafico risente sia della campagne informative fatte dall'ufficio, sia del fatto che ad esempio il 2005 è stato caratterizzato da un alto numero di istanze degli operatori sanitari, come vedremo più avanti.

Casi trattati dal 1992 al 31/12/2009 totale 5431 pratiche



È opportuno ricordare che i casi di contagio risalgono prevalentemente agli anni '70 ed '80 e che l'andamento delle istanze all'ufficio come emergenti dal grafico di seguito riprodotto non si riferiscono ad infezioni contratte negli anni in cui è pervenuta al Difensore civico l'istanza, ma a periodi precedenti. La circostanza che le infezioni risalgano ad anni passati fa sì che il numero delle istanze tenda comunque a diminuire anche se è ancora alto il livello di disinformazione degli utenti rispetto all'esistenza della legge.

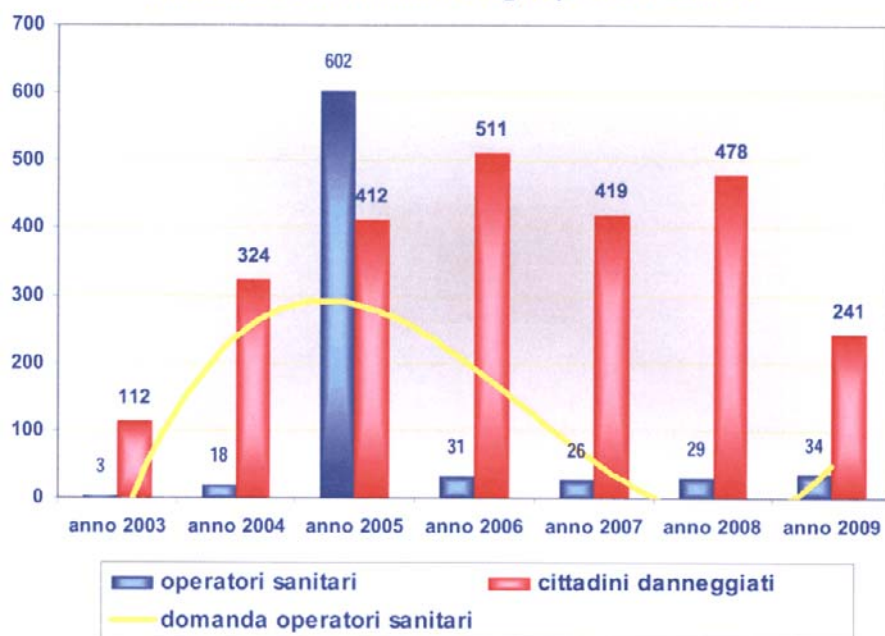
Il grafico sotto evidenzia chiaramente come la domanda negli anni 2003 – 2008 abbia risentito della richiesta degli operatori sanitari, la maggioranza dei quali sono venuti a conoscenza della sentenza della Corte Costituzionale n. 476/2002 solamente alla vigilia della scadenza dei termini (25/11/2005), grazie alla capillare informazione fatta dal Difensore civico, tramite gli Assessorati alla Sanità delle Regioni e tutte le ASL d'Italia. Nonostante la pubblicizzazione data da questo Ufficio le domande continuano a pervenire anche "oltre i termini" di legge; se il picco è stato come dimostra il grafico nel 2005 (anno di scadenza) continuano a pervenire istanze anche fuori termine (come si vede nel 2008 si è avuta una domanda in più dell'anno scorso e nel 2009 le istanze sono cresciute).

È possibile che le istanze da parte degli operatori sanitari riprendano a crescere in quanto l'interpretazione che alla sentenza della Corte Costituzionale si applicassero i termini previsti dalla l. 210/92 (e quindi tre anni dalla presa di coscienza del danno) è stata superata da un'interpretazione del Ministero che, più correttamente, estende anche agli operatori sanitari danneggiati da HCV il termine decennale previsto per gli operatori danneggiati da HIV e quindi il termine slitta al 2012.

Ciò premesso anche dalla linea di tendenza è evidente quanto abbia inciso sulla domanda del 2005 la richiesta di assistenza da parte degli operatori sanitari, mentre in annate come il

Andamento delle istanze dal 2003 al 31/12/2009

incidenza della richiesta degli operatori sanitari

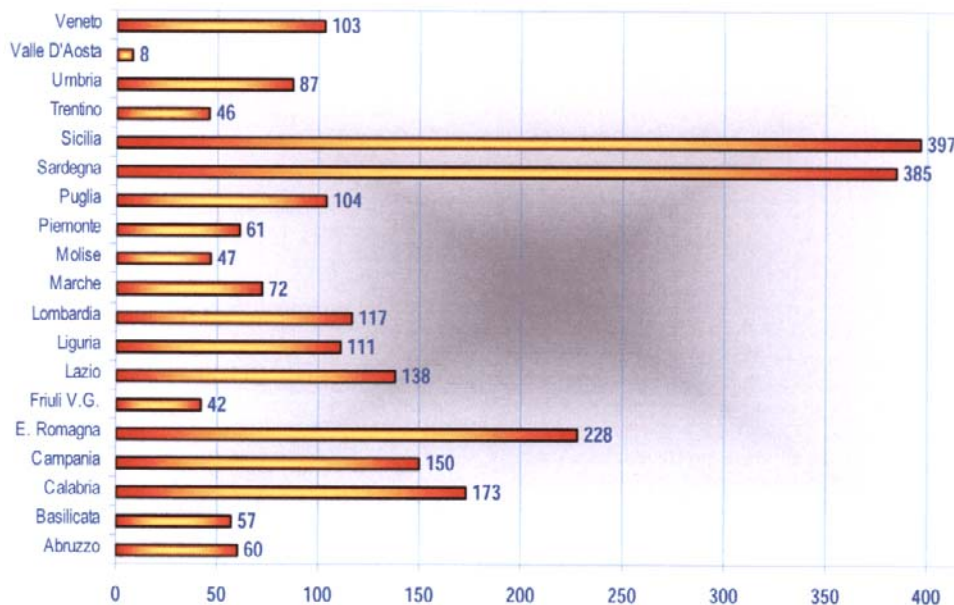


2006 la domanda di assistenza degli utenti è addirittura aumentata rispetto al 2005, pur risultando di gran lunga inferiore sul valore assoluto.

Il grafico sotto mostra l'assistenza fuori regione e evidenzia come il Difensore civico sia divenuto punto di riferimento a livello nazionale. Nel corso del 2009 il Difensore civico ha

Assistenza prestata ai soggetti fuori Toscana dal 1992 al 31/12/2009

Totale 2386



comunicato ai colleghi la chiusura dell'assistenza per le regioni in cui c'è il Difensore civico e sono in corso contatti con gli uffici per cooperare nell'eventuale assistenza necessaria alla redazione delle istanze. Permane al momento l'assistenza per chi abbia ricorsi in scadenza, visto il breve termine per la loro redazione.

La distribuzione delle istanze per regione è dovuta anche alla circostanza che in alcune regioni le patologie genetiche della popolazione (emofilie, microcitemie e talassemie) hanno reso necessario più che in altre il sistematico ricorso alle trasfusioni come cura per tali patologie.

Pratiche in Toscana per ASL che svolge l'istruttoria dal 1992 al 2009	
Totale 3045	
Azienda Sanitaria	numero pratiche
Azienda Sanitaria di Arezzo	312
Azienda Sanitaria di Empoli	149
Azienda Sanitaria di Firenze	1187
Azienda Sanitaria di Grosseto	141
Azienda Sanitaria di Livorno	143
Azienda Sanitaria di Lucca	170
Azienda Sanitaria di Massa e Carrara	123
Azienda Sanitaria di Pisa	204
Azienda Sanitaria di Pistoia	219
Azienda Sanitaria di Prato	175
Azienda Sanitaria di Siena	173
Azienda Sanitaria Versilia	49
Totale Regione TOSCANA	3045

La tabella di seguito riportata evidenzia la distribuzione per ASL delle istanze ricevute in Toscana, rispetto alla quale è opportuno tornare a ribadire quanto sempre evidenziato:

1. l'Azienda Sanitaria alla quale viene presentata la domanda è quella di residenza al momento della presa coscienza del danno e non necessariamente quella ove è stata contratta l'infezione a causa dei fenomeni migratori.
2. proprio le Aziende che hanno dato maggiore attenzione a questi cittadini sono quelle che hanno ricevuto più istanze rispetto ad altre.

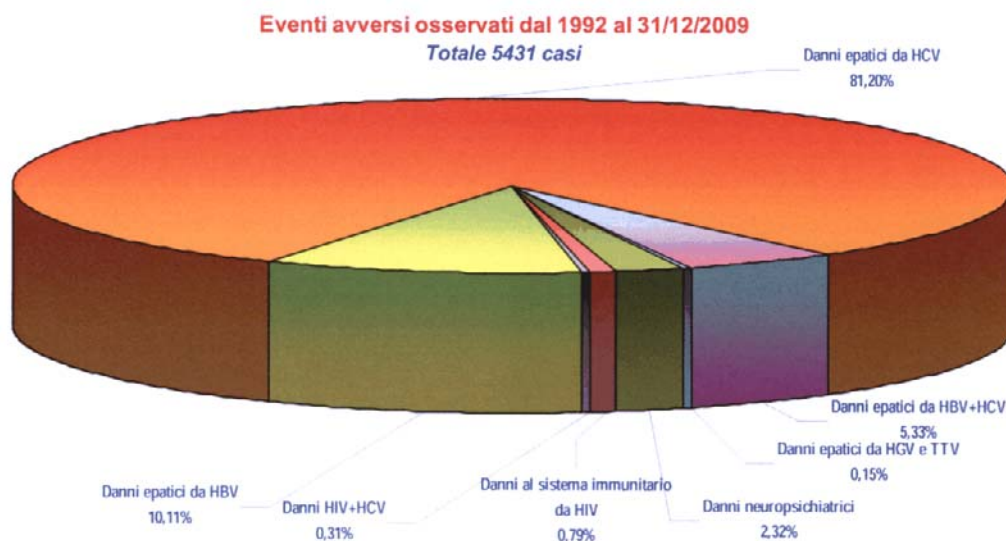
Venendo alla distribuzione delle pratiche per tipologia di soggetto che si è rivolto all'ufficio, dalla tabella emergono alcuni dati che è opportuno sottolineare come il Difensore civico sia un punto di riferimento a livello nazionale cui si rivolgono anche studi legali e Consulenti Tecnici di parte, Patronati, come sia importante il ruolo delle Associazioni di malati, delle Associazioni di tutela e dei referenti dei procedimenti ex legge 210/92 delle ASL e come il significativo numero di familiari di malati deceduti debba farci riflettere sulla gravità delle patologie.

Istanze distribuite per tipologia del soggetto assistito al 31.12.2009	
totale 5431	
Tipologia	numero istanze
Cittadini danneggiati	4478
Familiari di persone decedute	230
Familiari di minori	108
Associazioni di talassemici, emofilici, microcitemici)	95
Associazioni di tutela in ambito sanitario	114
Associazioni di Patronato e di Consumatori Utenti	94
Ordini, Collegi e OO.SS. sanitarie	76
Studi legali	132
Consulenti Medico Legali di parte	21
Difensori civici regionali e locali	83
Totale	5431

La tabella sotto illustra le pratiche per causa del danno. Emerge che la maggior parte delle cause è dovuta al contagio da emotrasfusioni e si torna a richiamare l'attenzione sull'elevato numero di danni ad operatori sanitari.

Istanze aperte per causa del danno dal 1992 al 31.12.2009: totale 5431	
Causa del danno	n. Istanze
Danni da vaccinazioni	128
Danni da contagio coniuge	112
Danni da contagio madre in gravidanza	38
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	4412
Danni causati a operatori sanitari	743
Totale	5431

Per quanto attiene gli eventi avversi osservati, il grafico che segue evidenzia che la maggior parte delle istanze pervenute al Difensore civico è relativa a contagio da epatiti di tipo C (HCV) e di tipo B (HBV).



La tabella di seguito riportata sintetizza i casi di ricorso. Non si ha sempre il dato circa l'esito del ricorso amministrativo presentato dall'utente; in moltissimi casi ci è stata fornita comunicazione che il ricorso ha dato esito positivo. Il quadro delle problematiche riscontrate in sede di ricorso evidenzia altri aspetti per cui vi è l'esigenza di una riforma complessiva della normativa, con particolare riferimento alla riapertura dei termini per la presentazione delle domande ed alle modalità per valutare l'ascrivibilità tabellare. Fuori Toscana si continuano inoltre ad osservare atteggiamenti non condivisibili della CMO ed in due casi anche una macroscopica lacuna nella compilazione del verbale. Ovviamente il dato finale non coincide con il totale dei ricorsi per la presenza di ricorsi a fattispecie multipla.

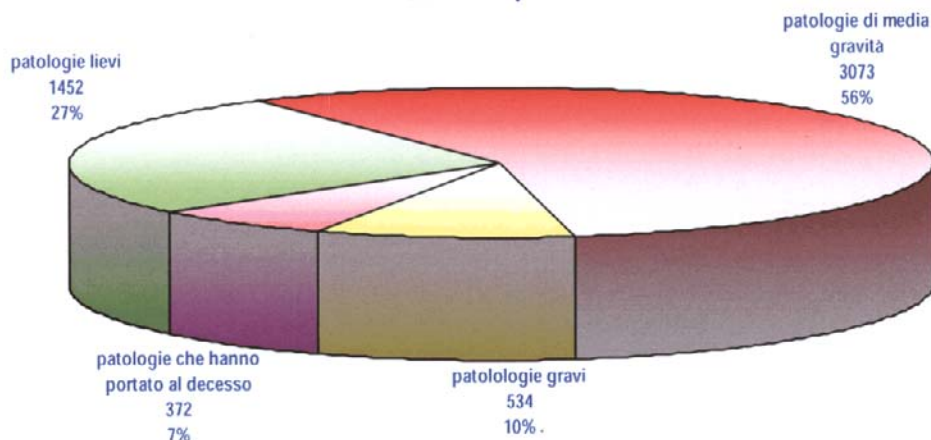
Fattispecie esaminate nei 722 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio dal 1992 al 31.12.2009	
"assenza di alterazioni bioumorali in atto"	218
"domanda non presentata nei termini di legge"	347
"non esiste nesso causale fra l'infezione e l'infermità", spesso per "mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"	129
"non esiste nesso causale tra l'infezione ed il contagio da sangue proveniente da soggetti affetti da epatite virale (operatori sanitari)"	62
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"	46
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"	78
Sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo	37
"assenza di documentazione attestante la prova della somministrazione di sangue od emoderivati", nonostante la presenza in cartella clinica di:	19
etichette adesive sacche sangue	4
unità sangue intero	2
emocomponenti (globuli rossi, piastrine, plasma)	4
plasmaderivati	1
"alterazione delle transaminasi sieriche preesistente alle trasfusioni"	6
notifiche non riferite all'interessato	2
Istanza di riesame per vizi del procedimento nella fase istruttoria tecnica e/o amministrativa	30
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego	49
Totale fattispecie	1034

Il grafico sopra evidenzia come sia significativo il dato relativo ai soggetti deceduti (totale 372, pari all' 7% del totale delle pratiche), ed è estremamente significativo ed importante rilevare che la maggior parte delle istanze (pari al 56%) è relativa a casi che nell'arco di pochi anni sono, purtroppo, destinati ad un, probabile, aggravamento andando ad aggiungersi a coloro che già oggi sono già portatori di gravi patologie (534 casi pari al 10%). È un dato che purtroppo tende ad evolversi in senso dinamico e, nonostante l'aumentata sicurezza del sangue e suoi derivati ci porti oggi ad una maggior sicurezza, è importante tenere presente la gravità delle patologie che derivano dal contagio con sangue ed emoderivati infetti ed il quadro evolutivo cui la malattia spesso purtroppo porta.

Per quanto attiene le modalità di conoscenza il grafico che segue evidenzia le modalità con le quali si è venuti a conoscenza dell'attività dell'Ufficio in questo settore e si richiama l'attenzione sul ruolo delle Associazioni di volontariato e tutela sanitaria, dei patronati, dei consumatori; nel corso del 2009 sono comunque aumentate anche le informative date agli utenti dai referenti dei procedimenti della legge 210/92 delle ASL e negli ultimi anni anche la stampa e la televisione hanno dato a questa attività, unitamente all'affermarsi della

Gravità dei danni subiti nelle aperte dal 1992 al 31/12/2009

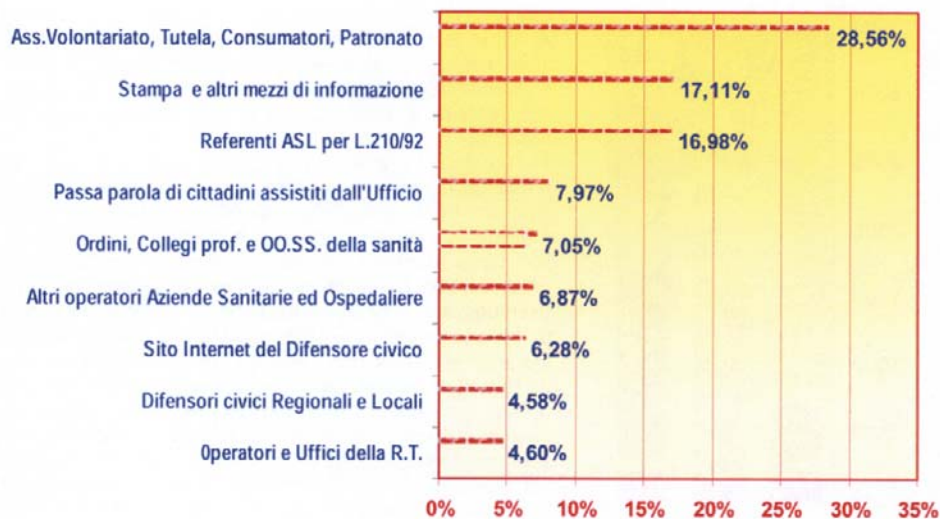
Totale 5431 pratiche



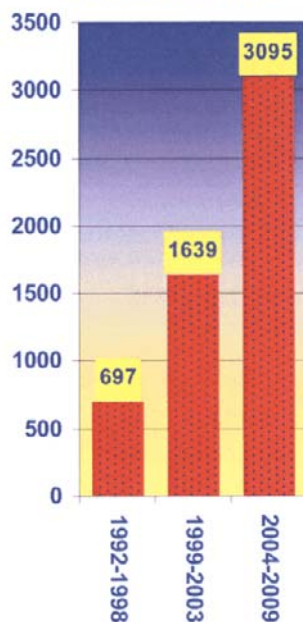
comunicazione via internet hanno contribuito a diffondere la possibilità di avvalersi dell'assistenza del Difensore civico.

Modalità di conoscenza dell'ufficio dal 1992 al 31/12/2009

totale 5431 pratiche



**Casi trattati dal
1992 al 31/12/09
per quinquennio
Totale 5431pratiche**



I dati degli ultimi anni

Per quanto attiene il quinquennio 2002 – 2009, il grafico a lato evidenzia che tratta del numero più significativo di casi trattati se teniamo presente l'attività dell'ufficio dal 1992 ad oggi¹.

Delle 3095 pratiche è stato possibile rilevare alcuni dati relativi ad età, sesso, distanza di anni fra il momento in cui si è verificato il contagio ed il momento in cui è stato richiesto il beneficio ed infine, nei casi in cui è sopravvenuto purtroppo il decesso, la distanza fra la data del decesso e il contagio. Il dato è rilevabile in 3.073 pratiche².

La tabella che segue, mostra gli anni in cui presumibilmente si è verificato il contagio ed emerge, in linea con i dati riportati dalla specifica letteratura, come la maggioranza dei danni correlati a trasfusione di sangue e somministrazione di emoderivati si sono verificati negli anni '70/'80. Le infezioni verificatesi prima del 1970 risentono anche della lentezza con la quale il legislatore diede attuazione (con DPR n. 1256/71) alla pur tardiva legge emanata nel 1967 recante "disposizioni in materia di raccolta, conservazione e distribuzione del sangue umano", e conseguente introduzione della sistematica ricerca dell'antigene Australia (epatite di tipo B) nel sangue donato. Si ricorda ancora che con Decreto Ministeriale 21/7/1990 veniva stabilito l'obbligo di ricercare gli anticorpi dell'epatite di tipo C su tutte le unità di sangue utilizzate per le trasfusioni.

Il dato è confermato anche dalla rappresentazione grafica nella pagina successiva, dalla quale si evidenzia con chiarezza (anche dalla linea di tendenza) il picco nel periodo che va dal 1975 al 1990 e gli effetti di drastica

riduzione

e
messe in
della
Regioni.

Casi suddivisi secondo l'anno in cui si è verificato il danno	
Pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2009 Totale 3095	
(Dato rilevabile su 3073 casi)	
Anno del contagio	Casi
Fino al 1960	78
1960-1965	117
1965-1970	181
1970-1975	378
1975-1980	601
1980-1985	758
1985-1990	759
1990-1995	123
1995-2000	53
dopo il 2000	25
Totale	3073

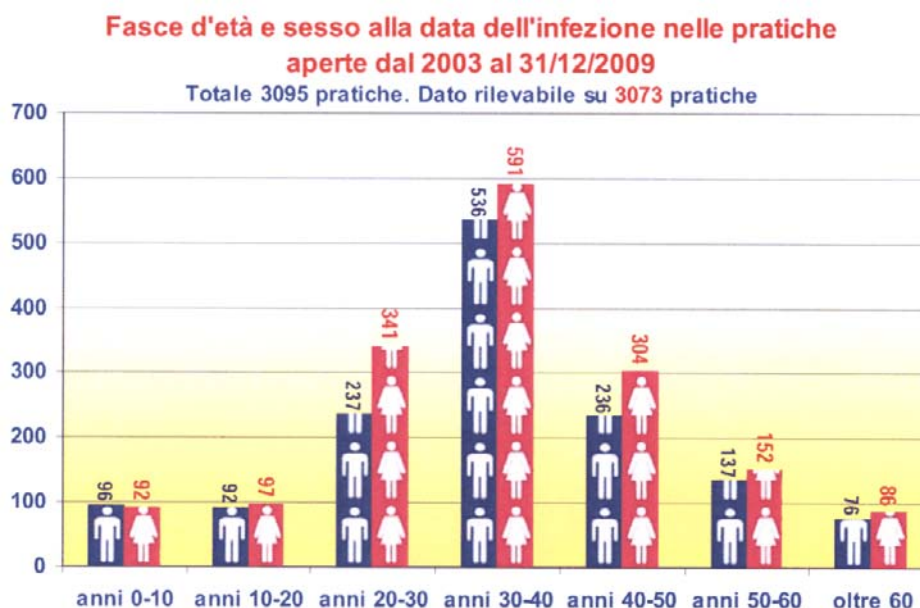
dovuta alle
disposizioni sulla
sicurezza del sangue
controllo dei donatori
essere dal Ministero
Salute e dalle

¹ È stato aggregato volutamente il dato dei primi sette anni come se si trattasse di un quinquennio visto il basso numero di pratiche nel 1992 e nel 1993 (rispettivamente 5 e 11 come mostra il grafico per anno). Si è evidenziata anche il picco negli ultimi 5 anni, anche grazie all'opera di promozione che l'ufficio ha condotto in questo settore.

² Nei casi in cui l'assistenza del Difensore civico si è limitata ad aiutare legali o associazioni a redigere un ricorso e/o alla consulenza su questioni di diritto senza esaminare la documentazione clinica e amministrativa dell'interessato, il dato non era desumibile.

Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2009			
Pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2009 – Totale 3095			
<i>(Dato rilevabile su 3073 casi)</i>			
età	M	F	totale
anni 0-10	96	92	188
anni 10-20	84	91	175
anni 20-30	213	307	520
anni 30-40	502	558	1060
anni 40-50	218	271	489
anni 50-60	131	138	269
oltre 60	71	79	141
Totale	1302	1526	2828

Il grafico e la tabella sopra evidenziano l'andamento dell'infezione per fasce d'età, rispetto alla quale la tabella accanto evidenzia questo dato, con uno scarto notevole fra uomo e donna nella fascia d'età da 20 a 40 anni, dato dovuto sia all'ospedalizzazione delle donne per la gravidanza, sia alla circostanza che in linea con la letteratura scientifica, si registra una prevalenza di donne infettate, in quanto queste risultano essere biologicamente più esposte al contagio virale, come dimostra anche il grafico sotto. È significativo il dato dei cittadini infettati nei primi anni di vita. Ai contagiati dalla madre in gravidanza e ai danneggiati da vaccinazioni occorre, purtroppo, aggiungere un rilevante numero di persone affette da malattie ematiche genetiche che hanno avuto la necessità di essere trattati con trasfusioni o somministrazioni di emoderivati (talassemici, emofilici ecc) fin dai primi mesi di vita.



Per definire il periodo in cui presumibilmente si è verificato il contagio sono stati seguiti i seguenti criteri:

1. Per i trasfusi fin dai primi mesi di età, essendo costantemente seguiti da centri specializzati, abbiamo preso in esame i primi segni di sofferenza epatica, ovvero la positività dell'antigene Australia (test per la rilevazione dell'epatite di tipo B già in commercio dalla seconda metà degli anni '60); in assenza di questi parametri sono stati convenzionalmente inseriti nella fascia 0-10 anni. Per le persone contagiate da coniuge abbiamo preso in considerazione le prime significative alterazioni delle

funzionalità epatiche ed in assenza di queste sono stati inseriti nella decade in cui il coniuge ha effettuato la terapia emotrasfusionale, anche perché le probabilità di contagio risultano maggiori nella fase acuta della malattia.

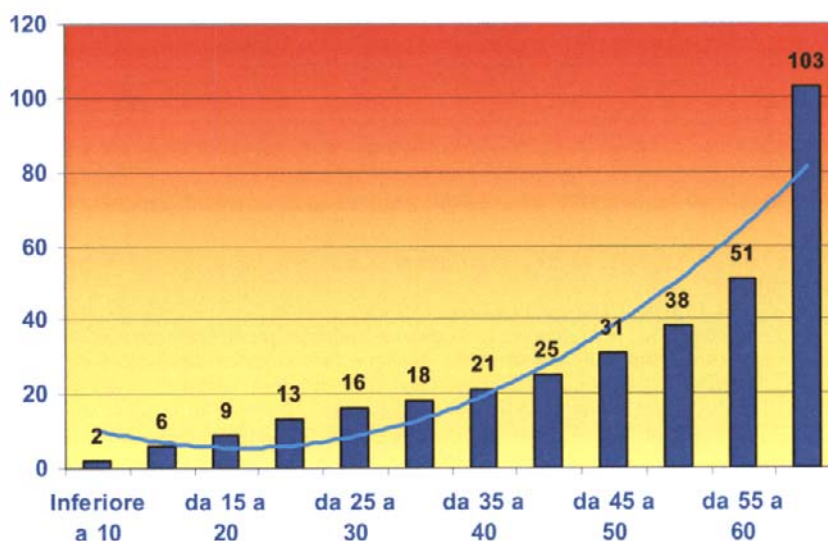
2. Per gli operatori sanitari il momento infettante è stato individuato nella data degli incidenti subiti denunciati All'INAIL; in assenza di questo elemento è stata presa in considerazione la prima positività dell'epatite B, le alterazioni degli esami ematochimici e strumentali riferiti all'organo epatico,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

Procediamo con l'esame delle n. 316 domande per la richiesta dell'*una tantum* presentate dagli eredi dall'1.1.2003 al 31/12/2009, ricordando che i casi di decesso il 7% del totale di tutte le pratiche trattate.

Età del decesso nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31/12/2009	
Pratiche esaminate 3095. Dati rilevabili su 3073 pratiche	
Totale persone decedute 333	
Età	Casi decesso
Inferiore a 10	2
da 10 a 15	6
da 15 a 20	9
da 20 a 25	13
da 25 a 30	16
da 30 a 35	18
da 35 a 40	21
da 40 a 45	25
da 45 a 50	31
da 50 a 55	38
da 55 a 60	51
oltre 60	103
Totale	333

La tabella sopra evidenzia come, se l'età del decesso è correlata all'andamento medio della vita, non dobbiamo dimenticare che purtroppo laddove c'è una richiesta di indennizzo *una tantum*, il decesso purtroppo è legato ad una patologia correlabile (anche se non in via esclusiva) all'infezione e quindi il decesso è correlabile comunque all'infezione. Da sottolineare

Casi decesso per fasce d'età dal 2003 al 31/12/2009
Pratiche esaminate 3095, dato rilevabile da 3073 casi, totale
soggetti deceduti 333



che il numero complessivo delle patologie che hanno portato al decesso nelle pratiche esaminate dal 1992 ad oggi è 372. Anche se non per tutti è stata fatta domanda "una tantum" il fatto che di questi 333 siano riferiti all'analisi della casistica a partire dal 2003, dà la misura della gravità dell'evolversi della patologia.

Distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31/12/2008	
Pratiche esaminate 3095. Dati rilevabili su 3073 pratiche	
Totale persone decedute 333	
Anni di distanza dall'infezione	Casi
inf. a 10	3
15 - 10	6
15-20	13
20-25	20
25-30	29
30-35	56
35-40	77
40-45	58
45-50	30
50-55	20
55-60	15
oltre 60	6
Totale	333

La tabella sopra ed il grafico che segue della pagina successiva mettono infine in evidenza che la maggioranza dei decessi correlati al danno ricevuto si registrano fra i 30 ed i 50 anni dal contagio.

Nel grafico sotto le tre colonne relative al picco in cui si registra il maggior numero di decessi sono evidenziate appunto in rosso per sottolineare quali siano gli effetti nel lungo periodo di contagi che, se come più volte si è detto, sono riferiti ad anni passati procurano effetti che sono destinati a protrarsi per anni, motivo in più per riformare la disciplina del settore.

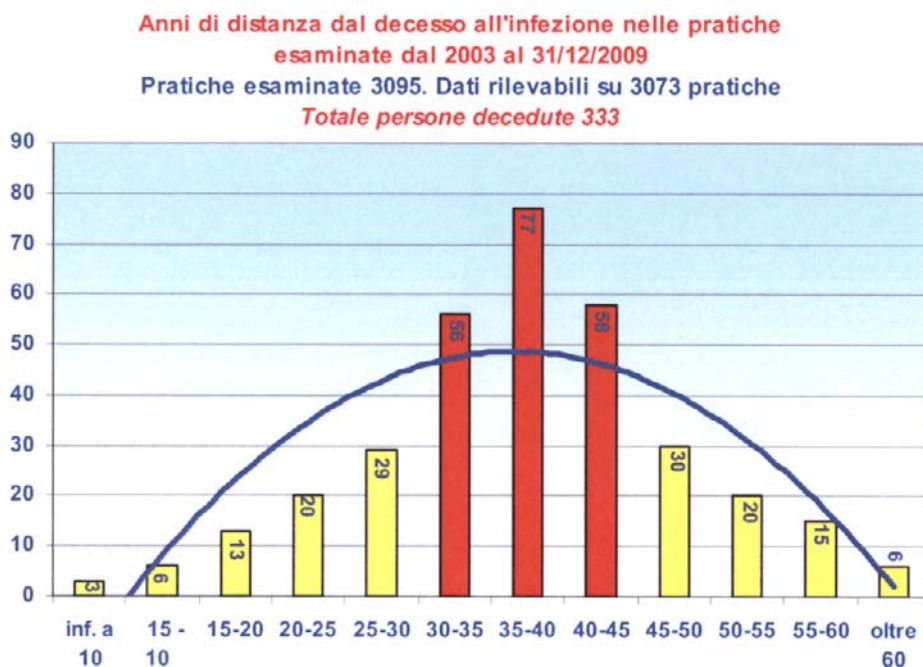


TABELLE
DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA

NUMERO DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA SUDDIVISI PER PROVINCIA	
Province	Numero difensori civili
Arezzo	3
Firenze	9
Grosseto	4
Livorno	5
Lucca	8
Massa e Carrara	7
Pisa	11
Pistoia	4
Prato	2
Siena	7
Totale	60

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

Comunità montane coperte da difesa civica con difensori civili locali	Comunità montane non coperte da difesa civica
Amiata Grossetana (GR)	Alta Val di Cecina (PI)
Appennino Pistoiese (PT)	Alta Versilia (LU)
Colline del Fiora (GR)	Amiata Senese – Val d'Orcia (SI)
Colline Metallifere (GR)	Area Lucchese (LU)
Garfagnana (LU)	Casentino (AR)
Lunigiana (MS)	Media Valle del Serchio (LU)
Montagna Fiorentina (FI)	Mugello (FI)
Val di Bisenzio (PO)	
Valtiberina (AR)	
Totale n. 9	Totale n. 7

Comuni suddivisi per provincia	Comuni coperti da difesa civica con difensori civici locali	abitanti	Comuni non coperti da difesa civica	abitanti
AREZZO	26	256.054	13	66.957
FIRENZE	37	877.306	7	56.554
GROSSETO	17	80.125	11	130.961
LIVORNO	10	267.735	10	58.709
LUCCA	21	274.832	14	97.412
MASSA CARRARA	17	197.652	0	0
PISA	12	267.601	27	116.954
PISTOIA	16	111.980	6	156.523
PRATO	7	227.886	0	0
SIENA	17	126.382	19	125.906
TOTALE	180	2.687.553	107	809.976

Risoluzione della Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana

14 dicembre 2009

La Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana,

preso atto del testo dell'articolato della legge finanziaria che, nella stesura approvata nei giorni scorsi in Commissione Bilancio, dispone che i Comuni debbano procedere alla soppressione della figura del Difensore civico (art. 2, comma 179);

condividendo quanto contenuto nel documento approvato in occasione della riunione degli Stati generali della Difesa civica che ha riunito a Verona l'11 dicembre 2009 tutti i difensori civici regionali e locali delle Regioni del Nord Italia;

rilevato altresì che la norma non contiene disposizioni transitorie idonee a garantire la continuità di svolgimento delle funzioni e/o il trasferimento delle competenze ai difensori civici provinciali;

richiamate le disposizioni internazionali delle Nazioni Unite, del Consiglio D'Europa che raccomandano che la difesa civica sia garantita ad ogni livello territoriale;

ricordato che il Trattato sull'Unione Europea garantisce anche nei confronti dell'Unione Europea la difesa civica e riconosce il Diritto alla buona amministrazione, tutela sancita altresì dallo Statuto della Regione Toscana;

richiamata l'autonomia che l'ordinamento riconosce agli Enti Locali e la forza normativa degli Statuti comunali, in molti dei quali è assicurata la difesa civica, e osservato che la disposizione appare in evidente contrasto con la Costituzione in quanto la nomina del Difensore civico non rappresenta una funzione essenziale e la regolazione dell'Istituto è attribuita alla legislazione regionale e, soprattutto, all'autonomia statutaria degli enti locali e sottolineato quindi che nel rapporto tra fonti del diritto, per le materie di competenza degli Enti Locali, risulta prevalente lo Statuto;

rilevato che la norma sopracitata viola per aspetti ancor più importanti – quali ad esempio la soppressione delle Circoscrizioni comunali – l'autonomia degli Enti locali;

rammentato che la recente legge della Toscana in materia di difesa civica ha investito con forza sulla rete regionale di tutela quale strumento di garanzia dei diritti e di raccordo fra livello regionale e livello locale, assicurando ai cittadini assistenza tramite la cooperazione tra i difensori civici della Toscana;

esprimendo preoccupazione e rammarico dalla constatazione che l'istituto del Difensore civico venga considerato esclusivamente in termini di "costi della politica che è necessario tagliare" al fine di razionalizzare la spesa, senza valutare in alcun modo i risparmi che la funzione garantisce, non solo offrendo un servizio gratuito ai cittadini ma anche nei confronti della stessa Amministrazione, sia in termini di miglioramento dei servizi offerti sia in termini di soluzione non contenziosa delle controversie;

giudicando quindi infondata la motivazione di razionalizzazione amministrativa e di riduzione delle spese addotta a sostegno della norma, poiché dimentica che il Difensore civico semplifica i rapporti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni e, evitando il contenzioso giurisdizionale, fa risparmiare spese alle pubbliche amministrazioni, ai cittadini e alla giustizia;

ricordando come la cancellazione della difesa civica presso i Comuni farebbe venir meno una tutela di "prossimità" per i cittadini, con particolare riferimento a quelle fasce più deboli per le quali sarebbe problematico rivolgersi ad altri interlocutori;

invita

- **il Parlamento e il Governo** a modificare la previsione della proposta di legge finanziaria, in modo da salvaguardare la tutela assicurata dalla difesa civica comunale, eventualmente prevedendo meccanismi di associazione territoriale per semplificare lo svolgimento del servizio, meccanismi che difficilmente possono essere espressione di indirizzi centralistici, ma che risultano più efficaci laddove nascano e siano condivisi dagli Enti locali medesimi;
- **la Regione Toscana, l'ANCI, l'UPI, l'UNCCEM ed il Consiglio delle Autonomie Locali** ad attivarsi in tutte le sedi competenti per promuovere ogni iniziativa utile al riconoscimento della centralità della difesa civica ad ogni livello territoriale;

- la **Regione Toscana** ad intervenire in conformità con quanto disposto dalla normativa recentemente approvata, che ha strutturato la tutela proprio sulla base della rete della difesa civica locale;
- il **Coordinamento dei Difensori civici regionali, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, il Commissario dei Diritti Umani dell'Unione Europea, il Mediatore Europeo e l'Istituto Europeo dell'Ombudsman e l'Istituto Internazionale dell'Ombudsman** ad intervenire per quanto di competenza

Carta della Difesa Civica locale Toscana

(Proposta dell'Ufficio del Difensore Civico della Toscana)

1. Premessa

Nell'ottobre del 2004, in occasione della prima edizione della Carta della difesa civica locale, era stato formulato l'auspicio che il documento approvato d'intesa con il Consiglio delle Autonomie Locali potesse dare nuovo impulso al processo di completamento della rete locale di tutela, favorendo la copertura delle residue porzioni del territorio toscano ancora prive della figura del Difensore civico.

A distanza di cinque anni è ora necessario un momento di verifica, utile a rivelare il grado di concreto recepimento, da parte degli Enti locali, dei principi espressi nella Carta. A tal proposito si annota in primo luogo un sostanziale, e soddisfacente, risultato. Nel 2004 la rete di difesa civica copriva poco meno della metà del territorio toscano, con cinquantuno difensori civici nominati per un totale di centocinquantaquattro amministrazioni locali. Il dato aggiornato al 2009 conferma la tendenza alla radicazione sul territorio con sessanta difensori civici nominati e centonovantanove amministrazioni coperte tra Comuni, Province e Comunità Montane.

Non mancano, tuttavia, elementi di segno negativo in quanto non risultano significativamente mutate le prospettive di assimilazione dei principi fondamentali di funzionamento del Difensore civico, sia in ambito locale sia in ambito nazionale.

Ancora una volta, in effetti, si deve dar conto del ritardo, se non del fallimento, delle iniziative finalizzate all'approvazione di una legge nazionale di istituzione del Difensore civico nazionale e di disciplina generale dell'Istituto. In qualche caso emergono – per il momento solo a livello di proposta ma non ancora di legge – orientamenti finalizzati a un ridimensionamento della figura del difensore civico a livello di enti locali.

Partendo da tali premesse, la Carta intende aprire – nel ricordo di quanto avvenne intorno al 1974 con le prime, timide, esperienze di difesa civica locale – una nuova “fase costituente” e rappresentare un segnale energico di conferma della centralità della difesa civica in un sistema amministrativo moderno e orientato al servizio per il cittadino. Il documento intende ribadire l'importanza del completamento del sistema integrato di tutela su tutto il territorio regionale per garantire uguali livelli di prestazioni, senza distinzioni in base al Comune di residenza. L'esperienza della difesa civica locale toscana, d'altra parte, ha ormai raggiunto livelli di efficienza, di diffusione e di colleganza con il territorio tali da rappresentare una preziosa risorsa da sviluppare, seppure in compatibilità con i parametri di razionale organizzazione delle funzioni pubbliche.

Da queste considerazioni nasce l'idea di rielaborare, aggiornandolo, il testo della Carta per restituire a essa un ruolo di promozione e di orientamento per tutto il sistema di difesa civica locale in Toscana; e ciò non solo attraverso un'azione di consolidamento delle funzioni tradizionalmente proprie dell'Istituto, ma soprattutto attivando un percorso di progressiva crescita del ruolo del Difensore civico con la sperimentazione di ambiti di intervento del tutto nuovi o comunque ancora non sufficientemente esplorati.

La Carta della difesa civica, naturalmente, non è una norma di legge ma rappresenta un documento di orientamento politico a disposizione degli enti locali con lo scopo di agevolare il processo di primo impianto dell'Istituto ovvero l'attività di riorganizzazione e di potenziamento delle funzioni del Difensore civico per garantire sempre maggiore efficienza al servizio reso. A tal fine la Carta contiene – oltre alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento e alla definizione dei principi generali di funzionamento – una sezione dedicata all'individuazione di potenziali nuove funzioni che possono essere attribuite al Difensore civico, nell'esercizio dell'autonomia statutaria e regolamentare di ciascun Ente locale.

2. I principi internazionali

Il Difensore civico è definito nei documenti internazionali delle Nazioni Unite come Istituzione per la promozione e la tutela dei diritti umani.

La definizione, applicata alla difesa civica locale e regionale fa spesso sorridere gli amministratori e talora è ritenuta iperbolica dagli stessi Difensori civici. Tuttavia è opportuno ricordare che:

1. spesso la sensazione di essere stato vittima di un'ingiustizia, di un atto di arroganza o di una discriminazione, al limite anche di una scortesia genera nell'utente un senso di insoddisfazione e di sofferenza che, se naturalmente nulla ha a che vedere con quelle che si subiscono nelle situazioni di conflitto e di dittatura, ha un impatto non

trascurabile sul suo benessere e sulla sua vita quotidiana e nel suo rapporto con le istituzioni; infatti proprio per la scarsa rilevanza del sopruso che ha o che (magari erroneamente) ritiene di aver subito, il cittadino non perderà certo tempo nell'avanzare proteste o addirittura nell'adire la via giudiziaria, ma sentirà nel proprio intimo di essere stato vittima di un'ingiustizia;

2. far valere i propri diritti nelle sedi opportune comporta costi e soprattutto tempi che spingono spesso l'utente a rinunciare anche laddove emergano violazioni più gravi o diritti patrimoniali di un certo rilievo. La nascita di sistemi di soluzioni alternative delle controversie sta portando a soluzione molti casi che altrimenti sarebbero rimasti senza rimedio.
3. nel settore dei diritti sociali spesso si pone un problema rispetto alla necessità di operare un bilanciamento non irragionevole fra potenzialità del diritto espandibili al massimo e risorse economiche non illimitate, anzi nei tempi attuali sempre più ristrette, soprattutto per gli enti locali. La necessità di far riferimento anche nelle competenze esercitate da Regioni ed Enti Locali ai *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* di cui all'art. 117.1 lett. m Cost. apre ulteriori spazi in quest'opera di bilanciamento nella quale intervengono spesso atti normativi nazionali la cui interpretazione non è pacifica.
4. ultimo ma non meno importante, il diritto alla buona amministrazione è oggi sancito come diritto fondamentale sia dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea all'art. Articolo II-101 (che ne affida la tutela al Mediatore Europeo all'Articolo II-103), che dallo Statuto della Regione Toscana (art. 4.1 lettera z). La nuova legge regionale sul Difensore civico (L.R. 19/2009) garantisce espressamente all'art. 2.1 la funzione del Difensore civico a tutela del cittadino nei casi di cattiva amministrazione e richiama in più punti il ruolo della rete della difesa civica sul territorio. Laddove i punti precedenti potessero ancora sollevare perplessità, le disposizioni normative sanciscono inequivocabilmente che il diritto alla buona amministrazione sia un diritto fondamentale e che la sua tutela sia rimessa al Difensore civico.

La carta si propone fra l'altro di rafforzare il ruolo del Difensore civico ed i suoi poteri, tuttavia al di là degli ampliamenti che si auspica le assemblee elettive locali e regionali accoglieranno, non dobbiamo sottovalutare l'importanza del ruolo della tutela non giurisdizionale. Non è un caso se sia l'Unione Europea, che il Consiglio D'Europa, che altre Organizzazioni internazionali (l'OSCE) e l'ONU stessa, nei loro programmi di assistenza tecnica per il rafforzamento delle democrazie o per i paesi ove ci sono stati conflitti propongono assieme agli istituti "classici" di tutela che gli stati istituiscano il Difensore civico (la cui istituzione costituisce ad esempio uno dei pilastri degli Accordi di Dayton che hanno posto fine al conflitto in ex-Yugoslavia e il Kosovo autonomo ha istituito da tempo un Difensore civico) e va anche ricordato che l'istituzione del Difensore civico è posta come condizione necessaria fra i requisiti di democraticità per l'accesso di nuovi stati all'Unione Europea e al Consiglio D'Europa. In questo contesto è paradossale, che l'Italia, stato fondatore di entrambe le Organizzazioni non abbia ancora né un Difensore civico nazionale né un sistema uniforme di difesa civica sul territorio, anzi si sia provveduto ad abolire il Difensore civico Regionale in Friuli e sia in discussione un ridimensionamento della figura a livello locale, mentre alcune Regioni non l'hanno mai istituito o rinnovato.

Sia i documenti delle Nazioni Unite che quelli del Consiglio D'Europa propongono una serie puntuale di garanzie a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza del Difensore civico. L'Unione Europea ci propone il modello del Mediatore Europeo e molte altre Organizzazioni Internazionali propongono principi a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza del Difensore civico. In questo contesto sembra importante lo sforzo di sintesi che l'Istituto Europeo dell'Ombudsman, una Associazione che riunisce molti Difensori civici nazionali, regionali e locali dei Paesi Europei, ma anche dell'Asia e del Bacino Mediterraneo ha operato nella "Carta del Difensore civico Efficiente", con un documento redatto anche in italiano in cui si richiamano i principi fondamentali dei documenti internazionali e si elaborano al contempo linee originali. Si tratta di un documento importante perché pur sintetizzando i risultati del dibattito internazionale fra stati a livello di Nazioni Unite e Consiglio D'Europa è stato condiviso anche dai Difensori civici stessi.

Spesso gli Enti locali, vivono questi documenti internazionali come rivolti agli Stati e non applicabili alla realtà locale. Rispetto a tale posizione è importante sottolineare come il Congresso dei Poteri locali e Regionali del Consiglio D'Europa, Organismo che è espressione degli Enti locali e regionali stessi detti parametri chiari con specifico riferimento al Difensore civico locale e regionale.

Va ricordato infine che l'art. 1.1 L.R. 19/2009 richiama espressamente tali principi come parametro di riferimento per la disciplina del Difensore civico regionale e della rete della difesa civica locale.

In appendice si riporta l'elenco dei documenti e quelli più rilevanti e si richiamano in questa sede in estrema sintesi i principi cardine, rinviando a quanto sarà detto più avanti in tema di elementi minimi essenziali per richiami più puntuali in merito.

1. Autonomia ed indipendenza anche in senso sostanziale: è abbastanza scontato che gli ordinamenti debbano riconoscere al Difensore civico la facoltà di potersi esprimere liberamente senza alcuna limitazione e che ne garantiscano in modo rigido la durata del mandato, il compenso, le prerogative e che debbano prevedere meccanismi di nomina atti a garantire la terzietà del Difensore civico. Meno scontato è che gli riconoscano anche i mezzi per garantirgli l'autonomia funzionale, quali una dotazione organica e di mezzi sufficiente a far fronte alle sue esigenze. È frequente che il Difensore civico locale non solo sia privo di personale, ma spesso anche privo di mezzi per operare.
2. possibilità di investigare su qualsiasi tipo di reclamo: in questo contesto si continuano invece ad osservare assurde limitazioni alla competenza del Difensore civico, dall'impossibilità di agire di ufficio, all'impossibilità di accettare segnalazioni se provenienti dai Consiglieri Comunali, all'esclusione di materie come il personale dell'ente, la gestione dei servizi pubblici da parte dei gestori comunali. In altri casi meno gravi si ha un rigido rinvio alle competenze dell'Ente locale escludendo qualsiasi intervento del Difensore civico locale al di fuori delle competenze dell'Ente, frustrando quei tentativi di sussidiarietà che la rete della difesa civica ha talora cercato di sviluppare.
3. garanzia del rapporto tra Difensore civico ed organo politico che si traduce nella garanzia per il Difensore civico di poter discutere la propria relazione in Consiglio Comunale, ma anche nella possibilità per il Difensore civico di suggerire modifiche ed integrazioni della normativa comunale vigente a tutela degli utenti, senza che questo sia vissuto dall'ente come un'indebita ingerenza.
4. Possibilità per il Difensore civico di confrontarsi con la società civile, garantendo la massima informazione sulla propria attività anche tramite la stampa.
5. Possibilità per il Difensore civico di confrontarsi con i colleghi, il che si traduce anche nella possibilità di partecipare talvolta a momenti di confronto anche più ampi di quelli promossi in sede regionale (dove molti Difensori civici partecipano spesso recandosi a Firenze a loro spese personali), tramite la possibilità di aderire ad iniziative promosse a livello nazionale ed internazionale, ivi compresa la possibilità di associarsi ad associazioni di Difensori civici presenti a livello Europeo e Mondiale con quota e spese per partecipare occasionalmente agli incontri promossi all'estero a carico dell'Ente locale. Del resto l'attività internazionale degli Amministratori locali è giustamente molto intensa e colpisce che per il Difensore civico venga ritenuta invece superflua ed inutile.

Lo Statuto e la Legge Regionale

Lo Statuto della Regione Toscana – approvato nel luglio del 2004 – attribuisce al Difensore civico regionale (art. 56) compiti di tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi allo scopo di rimuovere acclarate fattispecie di cattiva amministrazione, nel rispetto dei criteri di trasparenza, efficienza ed efficacia.

La specificazione dei moduli organizzativi, la definizione delle funzioni e la modalità di nomina del Difensore civico vengono rinviate alla regolazione della legge regionale. È significativo, tuttavia, che trovino diretta collocazione nel testo dello Statuto alcuni principi di carattere fondamentale, il cui rispetto risulta essenziale per la figura del Difensore civico: viene valorizzato l'intervento d'ufficio che consente di agire pur in assenza di specifiche segnalazioni per affrontare questioni di diffusa rilevanza e di impatto sociale; viene modificata la durata della carica per garantire maggiore stabilità nello svolgimento delle funzioni e, correlativamente, minori possibilità di condizionamento esterno (il Difensore civico regionale dura in carica sei anni e non è rieleggibile); trovano specifica codificazione i canoni di imparzialità, autonomia e indipendenza che devono caratterizzare l'azione del Difensore civico, cui deve essere garantita concreta funzionalità operativa assicurando adeguate risorse umane, finanziarie e strumentali.

La recente legge di disciplina del Difensore civico regionale – approvata il 27 aprile 2009 – riconosce l'esigenza di adeguare le disposizioni della previgente normativa (vecchia ormai di quindici anni) ai nuovi principi statutari, con esplicita valorizzazione delle funzioni di proposta e di mediazione che il Difensore civico negli anni ha fortemente sviluppato. Specifica attenzione viene assicurata alla tutela delle persone che si trovano in condizioni di particolare disagio economico e sociale o che comunque incontrano oggettive difficoltà nei rapporti con la pubblica amministrazione per ragioni culturali o di integrazione sociale (soggetti che versano in condizioni di grave sofferenza personale o familiare, immigrati).

Viene espressamente riconosciuto al Difensore civico un ruolo — del resto da sempre esercitato — di rappresentanza e di tutela degli interessi collettivi e diffusi per rafforzare le potenzialità di intervento in settori di generale interesse con azioni dirette al conseguimento di un beneficio che, rimuovendo la causa del problema individuato, produce effetti non più solo a vantaggio di un singolo, ma per l'intera collettività. Analogamente è previsto che il Difensore civico agisca, in collaborazione con la rete di difesa civica locale, nei confronti dei concessionari e dei gestori dei servizi pubblici regionali e di quelli nazionali, seppure nei limiti e con le modalità previste dalle leggi statali.

Con la nuova legge regionale trova codificazione il canone della cd. "cattiva amministrazione", elaborato con finalità definitorie dell'ambito di azione del Difensore civico e allo scopo di individuare con certezza i limiti nel quale viene legittimamente esercitato l'intervento di tutela. L'ampia formulazione della fattispecie comprende gli atti dovuti omessi o immotivatamente ritardati; gli atti irregolari o illegittimi; la violazione dei principi dettati dalle disposizioni delle carte dei servizi pubblici, omissioni o violazioni dei principi di buona amministrazione. Essa consente di eliminare il rischio — altrimenti presente — di una compromissione delle facoltà di intervento in ipotesi non espressamente previste dalla norma.

Le funzioni attribuite al Difensore civico confermano lo schema ormai consolidato e presente nella sostanziale totalità delle leggi regionali in materia: richiesta di informazioni e chiarimenti; consultazione di atti e documenti con possibilità di acquisire copia e senza vincolo del segreto d'ufficio; convocazione del responsabile del procedimento; accesso agli uffici; sollecitazione per l'adozione di atti obbligatori illegittimamente omessi.

È stato introdotto un termine — di venti giorni — entro il quale il responsabile del procedimento è tenuto a fornire al Difensore civico le informazioni, i chiarimenti e i documenti richiesti: la mancata collaborazione è sanzionata attraverso la segnalazione agli organismi regionali competenti ai fini dell'avvio del procedimento disciplinare o della valutazione dei dirigenti, ovvero, qualora si tratti di atti obbligatori illegittimamente omessi, con la proposta di attivazione dei poteri sostitutivi di competenza del Presidente della Giunta regionale.

Significativo è il rilievo dedicato alla rete della difesa civica locale per la quale si rimanda al paragrafo successivo.

La Regione Toscana incentiva l'esercizio associato sovra comunale delle funzioni di difesa civica per evidenti ragioni di razionalizzazione delle modalità organizzative del servizio, con miglioramento complessivo della prestazione resa e contenimento dei costi.

3. L'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali

Il riconoscimento a livello statutario di un sistema integrato di difesa civica, auspicato anche nella Risoluzione del 5 giugno del 2002 approvata dal Congresso delle Regioni, risponde all'esigenza di definire, 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 l'azione di tutela fruibile dalla generalità dei soggetti nei confronti di atti o comportamenti della pubblica amministrazione.

L'istituzione del difensore civico locale trova fondamento e garanzia nello Statuto dell'Ente, espressione primaria dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta. La grande maggioranza degli Statuti dei Comuni e delle Province toscane contiene già norme, più o meno articolate, in materia di difesa civica. Si tratta quindi di completare e di integrare — per quanto necessario — il quadro esistente, dando in primo luogo esecuzione alle previsioni statutarie che ancora attendono di avere attuazione.

Il rinnovato assetto istituzionale, articolato in una pluralità di ordinamenti giuridici autonomi, pone lo Statuto locale in una posizione di grande rilievo tra le fonti di creazione del diritto poiché svincolato dal rapporto di subordinazione con la legge e distinto da quest'ultima per il differente ambito di competenza, con il solo limite dell'osservanza della Costituzione e dei principi generali di organizzazione pubblica.

È necessario, dunque, che gli Enti locali — muovendo dall'autonomia statutaria e considerata l'assenza di una normativa nazionale sulla difesa civica — facciano pieno utilizzo dello strumento regolamentare per introdurre elementi di novità finalizzati al potenziamento dell'azione del Difensore civico allo scopo di garantire, nella maggior misura possibile, la tutela dei diritti dei cittadini. La fonte statutaria rappresenta dunque la sede di elezione per la codificazione dei principi fondamentali in materia di difesa civica e il regolamento lo strumento attraverso il quale gli Enti locali hanno la possibilità di innovare, modificandole e integrandole, le tradizionali funzioni dell'Istituto.

La sperimentazione e la rottura degli schemi precostituiti, d'altra parte, ha rappresentato sin dalle prime esperienze, il motore del processo evolutivo dell'Istituto e la Toscana da sempre si è proposta come Regione capofila nel processo di sperimentazione anticipando la regolazione del

Difensore civico sia con una esplicita previsione nel corpo dello Statuto sia attraverso una normativa strutturata della materia.

Il percorso evolutivo dell'istituto di difesa civica è passato attraverso numerose fasi, arricchendosi in ciascuna di esse; ora si trova nuovamente dinanzi ad un punto di svolta che è necessario saper percepire e interpretare per far sì che le scelte operative possano muoversi nella direzione auspicata. In questo senso, la Carta della Difesa civica intende rappresentare lo strumento politico programmatico di consolidamento delle esperienze maturate e di propulsione per l'innovazione e l'esplorazione di ambiti di intervento non ancora sufficientemente analizzati.

Come noto, la legge statale qualifica la nomina del Difensore civico in termini di mera facoltà per l'Ente locale al quale è rimessa la decisione sulla nomina del Difensore civico, decisione che tuttavia si compie, consumandosi, con l'approvazione delle norme statutarie. Per consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, in effetti, nel caso in cui la figura del Difensore civico sia stata prevista nello Statuto dell'Ente locale, la nomina non è più una facoltà trasformandosi in un vero e proprio obbligo, come tale non eludibile e potenzialmente oggetto di intervento sostitutivo da parte del Difensore civico regionale.

4. La rete della difesa civica in Toscana

Nella nostra regione i difensori civici dei vari livelli territoriali di governo costituiscono una rete di tutela, informazione, consulenza e collaborazione al servizio di tutti gli utenti e delle amministrazioni locali ispirata ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

L'idea di fondo su cui tale rete si basa è quella di semplificare le modalità di accesso assicurando ai cittadini un contatto diretto con un ufficio in grado di ascoltare, raccogliere le istanze, esaminarne il contenuto e trasferirle all'organo competente per materia. Adempimento quest'ultimo di grande rilievo se solo si considera quali possono essere le difficoltà nell'individuare le amministrazioni rispettivamente competenti per ognuno dei sub-procedimenti che concorrono alla definizione del provvedimento finale.

Tale rete — nata sotto l'esperienza sviluppatasi durante la vigenza della precedente legge di disciplina dell'istituto, legge regionale n. 4 del 1994 e sviluppatasi per iniziativa dei Difensori civici della Toscana che nel dicembre 1998 hanno dato vita, riuniti a Carrara, alla Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana, trasformando le "periodiche riunioni di coordinamento" previste dalla 4/94 in uno strumento di confronto e raccordo permanente — ha trovato nel nuovo testo dell'art. 56, comma 4, del nuovo statuto il riconoscimento e la conferma della propria importanza quale centro di raccordo tra i difensori civici locali e tra questi e il difensore civico regionale.

Scopo della rete della difesa civica, secondo quanto stabilito dall'art. 19 della L.R. n. 19 del 2009, è quello di creare un luogo di confronto fra le varie esperienze in modo da sviluppare la qualità della difesa civica e renderla rispondente alle esigenze dei cittadini, anche laddove le scarse dotazioni dell'istituto rendono difficile un proficuo intervento.

Strumento principe per il raggiungimento di tale obiettivo è rappresentato dalla conferenza permanente dei difensori civici locali che viene convocata dal difensore civico regionale almeno due volte l'anno al fine di promuovere una riflessione comune sui temi di interesse generale che emergono dalla attività della difesa civica e ricercare conseguentemente le soluzioni che favoriscano la buona amministrazione e i diritti degli utenti.

La Conferenza consente inoltre di promuovere iniziative comuni ai vari difensori civici locali, sempre orientate allo sviluppo della conoscenza dell'istituto e delle sue potenzialità.

La auspicata espansione della rete della difesa civica locale è promossa dalla Regione attraverso la previsione di incentivi nel caso di esercizio associato sovra comunale delle funzioni della difesa civica, secondo le modalità previste dalla legge regionale e dai regolamenti.

Altro strumento che può essere utilizzato per la realizzazione di una rete territoriale di difesa civica locale è la convenzione. Tale strumento, infatti, si è dimostrato quello più duttile ed efficace con riferimento a particolari situazioni, soprattutto per i comuni più piccoli che possono così usufruire di strutture, risorse e di competenze messe a disposizione dagli enti di dimensioni maggiori (Regione, Provincia, ecc.). Ciò grazie anche alla sensibilità della Regione Toscana che con la L.R. 40/2001 ha incentivato le gestioni associate, fra le quali è rientrata anche quella del Difensore civico, ai sensi del successivo atto di programmazione del Consiglio Regionale. Se ciò ha fatto sì che l'istituto fosse oggetto di un'ulteriore diffusione si pone anche l'esigenza di un'attenta verifica che all'istituzione della figura in forma associata corrisponda anche un'effettiva disponibilità del Difensore civico per gli utenti di un determinato territorio a fronte di forme convenzionali che hanno previsto la presenza del Difensore civico solo nella sede centrale della gestione e con tempi ed orari limitati.

Il sistema potrà dirsi compiuto solo quando l'intervento del Difensore civico sarà garantito per ogni contesto territoriale ed in riferimento a qualsiasi tipo di competenza amministrativa,

realizzando una vera e propria "rete di tutela", ossia un complesso dei collegamenti funzionali idonei a garantire una copertura omogenea e livelli minimi di garanzia fruibili da qualunque individuo. In tal senso è auspicabile il completamento di quegli spazi che non hanno ancora previsto o nominato un proprio Difensore civico, in modo da ridurre al minimo la distanza tra il cittadino e l'Ufficio cui rivolgersi.

Da non dimenticare infine l'importanza di una fattiva collaborazione e di una reciproca informazione con i difensori civici delle altre regioni, anche tramite il progetto di trasformare il Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e Province Autonome in qualcosa di più ampio e di veramente rappresentativo di tutta la difesa civica italiana, con il Mediatore europeo, con il Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa e con altri organismi internazionali e di difesa civica e associazioni europee ed internazionali di Difensori civici.

I parametri di organizzazione

I documenti internazionali richiamati, ed in particolare la risoluzione del Consiglio d'Europa definiscono le caratteristiche fondamentali dell'organo di tutela e le sue principali competenze. Il difensore civico deve essere autonomo, indipendente, imparziale, deve cooperare con tutti gli organismi che operano nel settore della difesa extra-giudiziale dei diritti. La sua funzione non è solo quella di assistere il cittadino, in un'ottica eminentemente conciliativa (di mediatore appunto), ma anche quella di stimolare l'Amministrazione ad adottare comportamenti virtuosi (è promotore di buona amministrazione). Tutti possono accedere gratuitamente ai servizi offerti dal difensore civico. Il Difensore civico, infine, deve essere dotato dei poteri necessari per esercitare efficacemente la propria azione (diritto di accesso agli atti dell'amministrazione inadempiente, potere di intervenire d'ufficio, previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non collaborano).

L'elaborazione già presente in molti statuti locali della nostra regione e l'esperienza concreta fin qui condotta consentono di enucleare gli elementi minimi essenziali di una compiuta normativa statutaria e regolamentare della difesa civica locale:

- a. **Regolamento di organizzazione:** è necessario che ciascun Ente proceda all'adozione di uno specifico regolamento sulla difesa civica. Si tratta di uno strumento che, come ricordato, assume fondamentale rilevanza per il processo di evoluzione delle funzioni del Difensore civico anche in considerazione del fatto che, a differenza dello Statuto, risulta di più agevole modificazione o integrazione e dunque maggiormente recettivo delle sollecitazioni provenienti dalla società. Anche in analogia ed alle disposizioni internazionali che prevedono che l'istituto del Difensore civico sia regolato con disposizioni costituzionali e normative è opportuno che i principi fondamentali relativi al Difensore civico siano garantiti nello Statuto comunale e che la disciplina specifica sia prevista da un apposito regolamento.
- b. **Autonomia e indipendenza** dell'organo, non solo affermata in linea di principio (con riferimento alla mancanza di vincolo di subordinazione gerarchica) ma assicurata dalla assegnazione di idonee risorse (anche con autonomia di budget), a fronte di una situazione ad oggi eccessivamente squilibrata (si veda al riguardo l'allegata scheda di analisi, **Ail. D**), occorre assicurare in ogni ente locale una adeguata condizione operativa dei difensori civici locali. In proposito si può definire "adeguata condizione" quella in cui il difensore civico locale:
 1. disponga di un ufficio autonomo con le relative dotazioni tecniche e di personale – assegnato, previo parere del difensore civico locale - commisurate all'entità dell'attività effettivamente esercitata;
 2. abbia diritto al rimborso spese per lo svolgimento dell'attività stessa, anche con riferimento ad una quota concordata per l'aggiornamento professionale (sulla congruità della retribuzione del Difensore civico cfr. Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 12);
 3. percepisca un'indennità pari ad almeno il 70% dell'indennità spettante all'assessore dell'ente locale singolo o, in caso di servizio associato, almeno il 70% dell'indennità che spetterebbe ad un assessore di un Comune con un numero di abitanti pari alla somma degli abitanti dei Comuni associati.L'autonomia e l'indipendenza anche funzionale rientrano fra i requisiti di cui alle risoluzioni internazionali sul Difensore civico (cfr. per tutti ris. Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 1993 Annex punto 1 e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 16)
- c. **Istituzione associata** del difensore civico tra più enti quale via preferenziale, specialmente per i Comuni di minori dimensioni, per la risoluzione dei problemi sopra

richiamati, anche tramite le opportunità offerte dalla normativa regionale in materia di gestioni associate (sulla necessità che il Difensore civico sia il più possibile vicino all'utenza e la contemporanea necessità di trovare un punto di equilibrio fra tutela prossima al cittadino e gestione ottimale del servizio cfr. Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 8) .

- d. **Convenzioni** tra enti di dimensioni maggiori (Regione, Provincia, Comunità Montane) e piccoli Comuni per assicurare la difesa civica in una dimensione territoriale ottimale.
- e. **Ambito di competenza** chiaramente rivolto alla composizione extra-giudiziale dei potenziali conflitti e dei problemi di cattiva amministrazione, nei confronti non solo dei cittadini ma di tutti i residenti ed utenti dei pubblici servizi; la possibilità di tutela deve riguardare necessariamente anche i servizi pubblici gestiti da società concessionarie, società partecipate o controllate dall'Ente locale e da soggetti privati.
Il settore dei servizi pubblici locali, infatti, a seguito delle recenti riforme legislative rappresenta un settore in costante espansione. Il fenomeno come è noto, è accompagnato da processi di privatizzazione dell'ente gestore. La circostanza non incide sulla natura del servizio che rimane pubblico in ordine alla sua regolamentazione e quindi il difensore civico è competente ad intervenire per assicurare la tutela non giurisdizionale del cittadino utente.
È opportuno, pertanto, che l'Ente locale nell'atto di concessione o nel bando di gara preveda l'obbligo per il soggetto gestore di rispondere ai cittadini e al difensore civico.
- f. **Occorre comunque potenziare il ruolo dell'organo in questo settore**, rafforzando attraverso la rete regionale la qualità e la incisività della sua presenza anche in una prospettiva di raccordo operativo tra le amministrazioni competenti, gli enti gestori, le associazioni di tutela, finalizzato anche a prevenire attraverso azioni di monitoraggio i fattori di potenziale contrasto con la utenza e provvedendo ad abolire quelle disposizioni statutarie o regolamentari che limitino od escludano la competenza del Difensore civico in determinati settori (es. personale) o a fronte di particolari istanze (es. consiglieri), anche in ottemperanza alle disposizioni internazionali che raccomandano per il Difensore civico il mandato più ampio possibile. (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex punto 2 e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 3 e 17).
- g. **Natura dell'intervento** di carattere collaborativo e di mediazione, per favorire la ricerca di soluzioni; la correzione delle cattive pratiche nell'azione amministrativa e la diffusione di quelle buone; l'assistenza dei soggetti più deboli nei rapporti con la PA; l'intervento può essere su istanza di parte o anche d'ufficio. (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex punto 3 lett. a; nonché paragrafo "methods of operation" lett. a e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punti 17,19 e 23).
- h. **Diritto di accesso**, con vincolo di riservatezza, agli atti necessari per la comprensione del caso (ciò costituisce peraltro un vincolo normativo ai sensi della legislazione nazionale sull'accesso), senza limite del segreto d'ufficio, e facoltà di convocare il personale amministrativo interessato con possibilità di esame congiunto della pratica anche con l'interessato (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex paragrafo "methods of operation" lett. "a" e "b" e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punti 24,25 e 26).
- i. **Obbligo del difensore civico di redigere una relazione, almeno annuale, sull'attività svolta e discussione consiliare** della stessa quale occasione per segnalare disfunzioni, ritardi e carenze e definire indirizzi e provvedimenti volti al miglioramento delle politiche e delle procedure. E' opportuno che l'Ente locale attui interventi di informazione e comunicazione verso cittadini e associazioni sia sul ruolo che sulle attività del Difensore civico. Deve inoltre essere formalmente fissato un termine entro il quale l'organo assembleare provvede a discutere – alla presenza del Difensore civico – e ad approvare una risoluzione che alla luce delle problematiche riscontrate dal Difensore civico suggerisca i rimedi per risolverle (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex lett. "a" e Risoluzione 80/1999

del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 29).

- j. **Modalità di nomina** che prevedano un quorum, requisiti e procedure di consultazione delle forze sociali, tali da assicurare al difensore civico il ruolo riconosciuto ed autorevole di soggetto autenticamente *super partes*. Occorre, peraltro, che gli statuti o i regolamenti degli enti locali introducano le opportune cautele perché il quorum elevato non pregiudichi la possibilità di nomina e che analogamente i requisiti per l'accesso alla carica non siano così restrittivi da rendere difficilmente reperibile il candidato (cfr. Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex lett. "a" e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 9 10 e 11).
- k. Previsione di possibili **iniziative dei cittadini** per richiedere la nomina del Difensore civico locale in caso di mancato adempimento delle previsioni statutarie

5. Il diritto di accesso nella difesa civica locale

La tutela del diritto di accesso ha individuato nella difesa civica uno strumento fondamentale da quando, ad opera dell'art. 15 L340/2000 (c.d. "legge di semplificazione" del 1999), fu modificato il comma 4 art. 25 L241/90, e introdotta la facoltà di rivolgersi all'ufficio a fronte di provvedimento limitativo dell'accesso emesso dall'ente di riferimento. Se infatti fino a tale momento il difensore civico pure interveniva sulla materia, come per ciascun'altra ad adiuvandum rispetto alle istanze del soggetto qualora legittime, e facendo comunque uso delle facoltà e nei modi tratteggiati in via generale dal rispettivo ordinamento, la disciplina di cui alla modifica legislativa apportava novità rilevanti, sia per l'istituto che per la tutela del diritto, che lo connotano di specialità:

- o la introduzione di una forma di tutela alternativa al ricorso giurisdizionale in presenza di provvedimenti limitativi dell'accesso;
- o la garanzia della facoltà di ricorrere comunque in via giurisdizionale, fatta salva dalla sospensione del termine in pendenza di ricorso alla difesa civica;
- o la particolare vincolatività del provvedimento del difensore civico, potendo la PA discostar sene solo con provvedimento espresso.

La legge n.15 del 2005, per l'aspetto che qui interessa, ha completato l'opera di modifica del comma 4, rendendo diritto positivo quel meccanismo che, in base al principio costituzionale di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative a garanzia di esigenze di carattere unitario, già era stato applicato nella prassi, prevedendo, in caso di mancata istituzione di difesa civica locale nell'ambito territoriale di riferimento, la possibilità di presentare istanza di riesame al difensore civico di ambito territoriale immediatamente superiore.

Più in generale, alla luce delle modifiche e integrazioni della legge n.241/90, è da sottolineare che è ormai certa la natura di diritto soggettivo perfetto del diritto di accesso, in quanto definito dal comma 2 art. 22 L241/90 (come modificato dalla L15/2005) "principio generale dell'attività amministrativa", attinente ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", e sul quale gli enti locali, nel pieno rispetto della disciplina statale, possono intervenire con le loro norme per "garantire livelli ulteriori di tutela".

In tale quadro, la principale funzione della difesa civica in materia di diritto di accesso è senz'altro quella tratteggiata dal comma 4 art. 25 della legge n. 241 del 1990 nella sua attuale formulazione, ma più in generale è auspicabile che l'istituto effettui nei confronti dell'amministrazione un'opera di sensibilizzazione degli uffici a garanzia del diritto di accesso.

Si individuano alcuni strumenti idonei al perseguimento di tale scopo.

Pubblicità degli atti

In primo luogo il difensore civico dovrebbe verificare che sia garantita adeguata pubblicità degli atti dei comuni e delle province, mediante l'inserimento sul relativo sito web delle delibere consiliari e della giunta, compresi tutti i regolamenti comunali e provinciali. Non va dimenticato infatti il tenore dell'art. 10 del Dlgs267/2000 (TUEELL) il quale, pur non individuando (come più volte esplicitato dalla giurisprudenza, a differenza di quanto diremo più avanti per il diritto di accesso del consiglieri comunali e provinciali) un diritto "speciale" di accesso in capo ai residenti in quanto tali, pur sempre esprime la doverosa tendenza a rendere accessibili non solo gli atti ma anche le informazioni in possesso dell'amministrazione, quantomeno quelli diretti a una pluralità di soggetti e che non presentano profili di riservatezza di persone, gruppi e imprese, restando chiaro che, anche in questi casi, la domanda di accesso debba comunque essere valutata alla luce della situazione giuridicamente tutelata sottesa alla richiesta, in

correlazione alla situazione che la riservatezza intende proteggere (c.d. giudizio di bilanciamento di cui agli artt. 59 e 60 Digs196/2003 – Codice Privacy).

Accesso dei Consiglieri comunali e provinciali

Dovrebbe essere oggetto di espressa norma regolamentare in materia di difesa civica che i consiglieri comunali e provinciali, in forza del proprio munus, sono titolari di un amplissimo diritto di accesso, individuato dall'art. 43 TUEELL e la cui soddisfazione è finalizzata all'espletamento del mandato, cosicché come più volte ribadito dal Consiglio di Stato (v. per tutte C. di S. sez. V 5264/2007), qualsiasi norma di rango secondario limitativa del diritto deve essere, senza necessità di impugnazione, semplicemente disapplicata per contrasto con il richiamato art. 43.

Primato dell'accesso informale

Senz'altro è da potenziare l'ambito dell'accesso informale, che costituisce la modalità "naturale" per effettuare domanda di accesso alla documentazione amministrativa, essendo che la domanda formale deve essere circoscritta ai casi tassativi previsti dal comma 1 art. 6 DP184/2006. Così, la domanda di accesso resa in modo informale deve essere soddisfatta senza ritardo, e in caso di ingiustificata richiesta di una sua formalizzazione si deve poter chiedere l'intervento del difensore civico.

Diritto di accesso agli atti dei gestori dei servizi

Dovrebbe essere ribadito, in ogni regolamento sulla materia, che il diritto di accesso si esercita non solo nei confronti delle PPAA, delle aziende autonome speciali e degli enti pubblici, ma anche dei gestori di pubblici servizi, come specificato espressamente dall'art. 23 L241/90, ed indipendentemente dalla natura, pubblicistica o privatistica, della disciplina sostanziale degli atti di quali si chiede l'ostensione. Inoltre, sarebbe opportuno riportare, nel testo della convenzione da stipulare tra gestore ed ente, la indicazione che il gestore deve ritenersi vincolato al rispetto della disciplina dell'accesso agli atti, e quindi del procedimento relativo alla tutela del diritto, compresa la funzione della difesa civica.

Monitoraggio dei provvedimenti in materia di accesso agli atti

Sarebbe opportuno che il regolamento sulla materia prevedesse la trasmissione al difensore civico di tutte le decisioni (positive e/o negative) emesse dall'ente o enti (compresi aziende autonome e gestori) dell'ambito territoriale di riferimento, al fine di una valutazione della tendenza generale in materia e per il contenimento di eventuali difformità interpretative tra uffici.

Predisposizione dei ricorsi alla Commissione per l'accesso

La competenza della difesa civica regionale, fino alla istituzione del difensore civico nazionale, alla effettuazione del "riesame" dei provvedimenti limitativi dell'accesso emanati dagli organi periferici dello Stato operanti sul territorio, è venuta meno con la modifica del comma 4 art. 24 L241/90 ad opera della L15/2005, la quale ha stabilito che il riesame di tali provvedimenti, entro lo stesso termine, va chiesto alla Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Da allora, la difesa civica regionale, anziché semplicemente indirizzare i cittadini alla Commissione, ha provveduto a predisporre i ricorsi, nel rispetto delle prescrizioni e secondo la procedura di cui agli artt. 11 e 12 DPR184/2006. Quasi tutti gli elementi della domanda sono previsti a pena di inammissibilità (v. lett.b) comma 7 art. 12), e sovente gli interessati dovrebbero ricorrere a un legale per ottenere assistenza nella compilazione del ricorso. E' da notare che il ricorso viene sottoscritto esclusivamente dal ricorrente, che elegge domicilio presso la difesa civica, e trasmesso a cura dell'ufficio, che si limita a accompagnarlo con lettera di trasmissione.

Nulla vieta che la funzione di assistenza nella redazione del ricorso alla Commissione venga svolta dal difensore civico locale, unitamente alla domiciliazione ai fini della procedura, anche al fine di garantire all'utenza un vero e proprio servizio di difesa civica "integrata" e senza vuoti di tutela.

Coordinamento regionale

E' opportuno che i regolamenti prevedano la possibilità, per il difensore civico locale, di rivolgersi alla difesa civica regionale per problematiche rilevanti in tema di diritto di accesso, anche avvalendosi dello strumento della Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana di cui all'art. 20 LR19/2009.

Parere sui regolamenti in tema di accesso

E' opportuno che gli statuti prevedano l'obbligo di chiedere al difensore civico di esprimere il proprio parere sui regolamenti in tema di diritto di accesso.

6. Le prospettive di evoluzione dell'istituto

L'affermazione della difesa civica in Italia per molti versi ha trovato impulso nella prassi operativa prima ancora che nelle fonti normative ed è stato grazie all'iniziativa personale dei difensori civici che sono state progressivamente introdotte funzioni nuove e sperimentati

interventi di tutela in ambiti non espressamente previsti e disciplinati dalla legge. Fenomeno che è stato ricondotto, quasi in termini dicotomici, alla distinzione tra "difensore civico di diritto" e "difensore civico di fatto", con il secondo che ha spesso percepito in anticipo i mutamenti della sensibilità sociale sostituendosi al primo nel farsi promotore di forme più avanzate di tutela. In attesa dell'intervento del legislatore è stato il Difensore civico che si è premurato di estendere la propria attività a settori ancora inesplorati e formalmente estranei alla definizione delle competenze.

Gli Enti locali — nell'esercizio della potestà statutaria e regolamentare — possono spingersi oltre la mera ripetizione di formule già conosciute per attribuire al difensore civico una propria identità, mutevole e differenziata rispetto al modello classico e capace di corrispondere alle peculiari esigenze di tutela di ciascun realtà locale.

La Carta della Difesa civica propone quindi qualche spunto di riflessione e una lista di idee, che potranno essere valutate, recepite e adattate nella misura ritenuta più opportuna da parte degli Enti locali. Si tratta sempre di poteri che possono essere attribuiti al Difensore civico nell'esercizio dell'autonomia normativa dell'Ente locale.

a. Consultazione del Difensore civico prima dell'adozione dei regolamenti

Il potere pubblico si esercita, prima ancora che con l'adozione degli atti amministrativi, con la definizione delle regole che tali provvedimenti sono tenuti a rispettare. Le scelte di organizzazione sono elaborate attraverso il potere regolamentare, pur se con le limitazioni imposte dal rispetto della legge; è in tale sede, quindi, che risulta maggiormente utile un confronto finalizzato a valutare la migliore comparazione degli interessi, pubblici e privati, oggetto di definizione.

In questo contesto il Difensore civico è potenzialmente in grado di proporsi con efficacia, purché coinvolto in una fase precedente all'approvazione del regolamento, ovvero in tempo utile per sottoporre all'attenzione dell'amministrazione elementi di riflessione o criticità che non trovano soluzione nel testo normativo in adozione. Ciò in quanto il Difensore civico può sfruttare l'osservatorio privilegiato costituito dalle sollecitazioni dei cittadini, avendo di conseguenza l'opportunità di elaborare proposte non in termini astratti ma in riferimento a problematiche concrete, suggerendo soluzioni non previste al momento della redazione tecnica del regolamento.

Tali forme di consultazione tra il Difensore civico e l'amministrazione possono essere istituzionalizzate, introducendo un momento di preventivo confronto sugli schemi di regolamento in via di approvazione, così da garantire la tempestività e l'incisività delle osservazioni formulate ai fini dell'eventuale modifica o integrazione del contenuto della norma.

Si tratta, del resto, di un'esperienza positivamente avviata, seppure non formalizzata, dal Difensore civico regionale, il quale viene consultato dalla commissione consiliare competente in sede di valutazione delle proposte di legge, con la possibilità di produrre osservazioni e documenti inerenti la questione in esame.

b. Sviluppo del portale web

L'utilizzo della rete telematica, ormai ampiamente diffuso anche nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione ha di fatto modificato i tradizionali parametri di accesso alla rete dei servizi e creato nuove modalità di interrelazione tra il privato e la struttura burocratica. Molte informazioni, documenti e prestazioni sono immediatamente fruibili attraverso la consultazione del portale web della pubblica amministrazione.

Anche per il Difensore civico si pone dunque l'opportunità di migliorare l'interrelazione con i cittadini sviluppando la propria presenza sul web e potenziando gli strumenti di comunicazione messi a disposizione degli utenti per l'acquisizione di informazioni, la conoscenza di problematiche di generale interesse, la proposizione di quesiti o l'invio di segnalazioni.

Risultato che può realizzarsi attraverso la creazione di un spazio web dedicato alla difesa civica all'interno del portale di ciascuna amministrazione locale, con collegamenti agevolmente visibili e con impostazione di immediata comprensione. Spazio integrato e condiviso all'interno della rete di difesa civica per favorire l'utente nella ricerca delle informazioni di cui ha bisogno.

c. Petizioni on line

Uno strumento ancora scarsamente utilizzato, e che potrebbe essere oggetto di sviluppo, è la possibilità che il Difensore civico promuova dibattiti pubblici su determinati argomenti rientranti nella sua competenza istituzionale, sottoponendo poi all'attenzione dell'organo legislativo competente l'esito del dibattito, come forma tesa al rinnovamento dell'istituto della petizione, presente in tutti gli Statuti comunali e garantito dalla legge, ma assolutamente privo di effettività, mentre l'esperienza della petizione on line, che sta prendendo piede in paesi del

Nord Europa, potrebbe consentire di gestire il dibattito intorno a problematiche di interesse generali in relazione a tematiche quali la gestione dei servizi pubblici etc.

d. Giudizio su ammissibilità referendum

Il Difensore civico è organismo *super partes*, dotato di autorevolezza, autonomia e indipendenza. Possiede dunque caratteristiche che si prestano in modo ottimale ad un coinvolgimento nell'ambito delle commissioni di garanzia istituite presso gli enti locali per valutare l'ammissibilità dei referendum. Si tratta di soluzione già inserita in qualche Statuto, e consistente in un giudizio di mera legittimità sul contenuto della proposta referendaria, del tutto privo di considerazioni nel merito dell'iniziativa popolare.

e. Potenziamento intervento di ufficio

L'intervento d'ufficio, in molti casi già previsto dagli statuti, non rappresenta una semplice alternativa alle ordinarie funzioni di valutazione delle segnalazioni ricevute dai cittadini, ponendosi invece come strumento di fondamentale rilievo per l'attivazione di un sistema di verifica e di monitoraggio del regolare svolgimento dell'attività amministrativa. L'iniziativa d'ufficio consente di attivare una tutela preventiva, e comunque generalizzata a vantaggio dell'intera collettività, diretta ad eliminare le cause del problema prima ancora degli effetti lesivi che possono essere prodotti.

È dunque necessario potenziare la capacità di autonoma iniziativa del Difensore civico sia con l'attribuzione delle risorse economiche, umane e strumentali necessarie allo svolgimento dell'attività di monitoraggio quotidiano, sia riconoscendo adeguata visibilità alle osservazioni proposte dal Difensore civico e garantendo un obbligo di collaborazione da parte delle strutture interessate per favorire l'efficace svolgimento della procedura di confronto.

f. Imposizione dell'obbligo di rispondere entro un termine definito

La nuova legge regionale della Toscana ha introdotto un termine di venti giorni entro il quale la struttura interpellata deve far conoscere le proprie motivate considerazioni in merito ai quesiti proposti dal Difensore civico. Non si tratta di una previsione di nuova fattura – in quanto spesso già presente nelle normative locali – ma che tuttavia potrebbe essere generalizzata ed estesa in termini omogenei per l'intera rete di difesa civica toscana. La svolta nel senso della riconduzione dell'azione di tutela all'interno dei parametri procedurali, determina conseguenze di generale rilievo che devono essere specificamente analizzate.

Il Difensore civico svolge un'attività orientata all'accertamento ed alla rimozione delle inefficienze, delle lentezze e delle negligenze della pubblica amministrazione ma non adotta direttamente, fatte salve specifiche e limitate ipotesi, provvedimenti amministrativi. Non è dunque formalmente tenuto a rispettare termini che non siano quelli deducibili dai principi generali di efficacia, efficienza e buona amministrazione.

Introdurre un termine certo entro il quale l'amministrazione interpellata deve rispondere ai quesiti posti significa automaticamente attivare un processo di riorganizzazione dell'attività degli uffici di difesa civica con la previsione di analoghi, ed autodefiniti, standard di risposta all'utenza che permettano ai cittadini di avere certezza dell'avvenuta ricezione della segnalazione da parte del Difensore civico, dei termini occorrenti per l'elaborazione della prima richiesta agli uffici e degli strumenti utilizzabili per ottenere le informazioni o gli adempimenti attesi.

La preventiva definizione delle conseguenze della mancata collaborazione da parte delle strutture – non solo tecniche ma anche politiche – rappresenta in questo senso un passaggio di fondamentale importanza poiché consente di riempire di contenuti un obbligo altrimenti destinato a rimanere privo di effettiva vincolatività.

Le sanzioni ipotizzabili non possono che essere ricondotte alla segnalazione agli organismi di valutazione interni a ciascun ente locale del comportamento non collaborativo dei funzionari interpellati. Il mancato rispetto dell'obbligo di risposta al Difensore civico potrebbe essere necessariamente valutato, dalle competenti strutture, sia ai fini della valutazione dell'attività dei dirigenti e del riconoscimento delle premi di produzione annuale (per i funzionari), sia nella prospettiva di avviare una procedura disciplinare a carico del funzionario che è venuto meno al dovere di collaborazione con il Difensore civico.

g. Ruolo nei meccanismi di controllo interno

L'attività del Difensore civico appare perfettamente integrata con gli strumenti di misurazione delle performance che le amministrazioni locali sono tenute ad utilizzare per la verifica dell'efficienza delle strutture e per la valutazione del personale. Il patrimonio di conoscenze e di dati derivante dallo svolgimento dell'attività di tutela rappresenta una preziosa

fonte di informazione per gli organismi deputati alla determinazione degli obiettivi e successivamente alla valutazione del concreto conseguimento del risultato atteso. I report annuali, gli studi di settore e le "comunicazioni ai media" dei Difensori civici contengono articolate informazioni sul funzionamento delle strutture, sul grado di soddisfazione dell'utenza e sulle situazioni di maggiore criticità nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi.

Il Difensore civico potrebbe essere quindi utilmente coinvolto — proprio in ragione dell'evidente contributo che può fornire all'amministrazione nell'attività di misurazione dell'efficienza delle strutture — sia nel momento di definizione degli obiettivi di miglioramento sia nella successiva fase di valutazione dei risultati ottenuti, proponendosi nella veste di qualificato interlocutore delle strutture di valutazione e potendo contare sugli elementi conoscitivi acquisiti in fase di reportistica sull'attività svolta nel corso dell'anno.

Si potrebbe quindi realizzare un collegamento di carattere istituzionale e permanente tra gli organismi di valutazione interni e il Difensore civico prevedendo forme di consultazione obbligatoria "esterna" ovvero, a scelta dell'Ente locale, integrando lo stesso Difensore civico all'interno degli organismi di valutazione, senza costi aggiuntivi per l'amministrazione.

h. Segnalazione alla Corte dei Conti

L'eventuale non collaborazione con il Difensore civico, qualora determini il rischio di danno erariale, può qualificare una ipotesi di colpa grave per gli amministratori e i dipendenti pubblici e quindi, nei casi di particolare rilevanza, essere oggetto di segnalazione alla Procura della Corte dei Conti per la verifica della sussistenza di profili di responsabilità disciplinare, amministrativa e contabile (in ragione del danno del quale l'amministrazione può essere chiamata a rispondere).

La responsabilità amministrativa ha contenuto patrimoniale e il suo accertamento determina la condanna al risarcimento del danno a favore dell'ente danneggiato dalla condotta scorretta del funzionario nell'esercizio delle funzioni dell'ufficio.

i. Attività di mediazione

L'attività di mediazione nella risoluzione alternativa delle controversie sta sempre più prendendo piede. Tuttavia la gestione di alcune forme di conciliazione è ancora troppo centralizzata, non sempre il cittadino ha facilità nel riempire i pur semplici formulari per la presentazione di ricorsi né, infine, ha tempo per recarsi nel luogo di conciliazione e spesso i costi della vertenza oggetto di conciliazione superano di gran lunga i costi per la conciliazione stessa.

In questo contesto, è opportuno verificare il ruolo della rete della difesa civica nell'assistenza agli utenti nella compilazione dei formulari, nell'indicazione degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, nella gestione decentrata della controversia presso l'ufficio del Difensore civico laddove tecnicamente possibile o tramite la gestione "a rete" della controversia delegando il Difensore civico della Regione Toscana laddove la sede dell'organo di conciliazione sia Firenze (es. Co.Re.Com.) o il Difensore civico locale o provinciale del Comune capoluogo in altri casi (es. Camere di Commercio).

j. Rapporti con i media

Non è mai sfuggito ad alcuno il ruolo fondamentale dei mezzi di informazione per la conoscenza della difesa civica e della possibilità di rivolgersi, sul territorio, a un organo di tutela nei confronti della PA, a portata di mano e che fornisce un servizio gratuito. Basti pensare all'incremento esponenziale delle istanze portate all'attenzione della difesa civica successivo alla rubrica periodica tenuta dalla difesa civica regionale al TG3, in forza di un accordo con la Rai, reso possibile dall'Agenzia stampa del Consiglio regionale. Nell'opera di sensibilizzazione, sono rientrate le campagne a mezzo manifesti affissi negli uffici pubblici e sui mezzi di trasporto, nonché i comunicati stampa su questioni particolarmente rilevanti effettuate sui quotidiani e recepiti dal sito web del Consiglio regionale, e le conferenze stampa su problematiche di carattere generale. È chiaro che sono gli enti locali a doversi far carico della pubblicizzazione dell'istituto e a dover appoggiare il Difensore civico nella redazione delle pagine web.

Un'apposita riflessione meriterebbe anche l'opportunità da parte del Difensore civico di utilizzare i social forum per rendere nota la propria attività, confrontarsi con i colleghi e comunicare su tematiche generali.

In questo contesto è anche opportuno ricordare anche il diritto del Difensore civico di poter rendere pubblici in qualsiasi momento i risultati della propria azione, come espressamente riconosciuto anche dai documenti internazionali (Ris. Assemblea Generale delle Nazioni unite 48/134 del 1993 Annex lett. "g" e par. "methods of operation" lett. "c" e Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa Appendix punto 29).

Comitato costitutivo nuova rete di rappresentanza Difesa Civica

Coordinatore

Samuele Animalì – Difensore civico della Regione Marche

Composizione (alla data di febbraio 2010)

Regione Valle d'Aosta

Flavio CURTO - Difensore civico regionale

Regione Piemonte

Antonio CAPUTO – Difensore civico regionale

Emilio PAPA – Difensore civico del Comune di Torino

Regione Liguria

Annamaria FAGANELLI – Difensore civico regionale

Bruno ORSINI – Difensore civico del Comune di Genova

Regione Lombardia

Donato GIORDANO – Difensore civico regionale

Alessandro BARBETTA – Difensore civico del Comune di Milano

Regione Veneto

Vittorio BOTTOLI – Difensore civico regionale

Stefano Andrade FAJARDO – Difensore civico del Comune di Verona

Regione Emilia Romagna

Daniele LUGLI – Difensore civico regionale

Carla BISO – Difensore civico del Comune di Riccione (RN)

Regione Toscana

Giorgio MORALES – Difensore civico regionale

Alberto BRASCA – Difensore civico del Comune di Firenze

Regione Umbria

Sara QIARANTINI – Difensore civico del Comune di Terni

Regione Marche

Samuele ANIMALI – Difensore civico regionale

Cristina GAGLIARDI – Difensore civico del Comune di Ascoli Piceno

Regione Lazio

Felice Maria FILOCAMO – Difensore civico regionale

Gabriele LAVORGNA – Difensore civico del Comune di Anagni (FR)

Regione Abruzzo

Giuliano GROSSI – Difensore civico regionale

Manuela PIERDOMENICO - Difensore civico dell'Unione dei Comuni dell'Area Urbana Chieti-Pescara

Regione Molise

Pietro DE ANGELIS – Difensore civico regionale

Regione Campania

Vincenzo LUCARIELLO – Difensore civico regionale

Maddalena MONGILLO – Difensore civico del Comune di Alvignano (CE)

Regione Puglia

Salvatore DE PAOLA — Difensore civico del Comune di Taurisano (LE)

Regione Basilicata

Catello APREA — Difensore civico regionale

Michele MESSINA — Difensore civico del Comune di Potenza

Regione Calabria

Vincenzo BRUZZESE — Difensore civico del Comune di Siderno (RC)

Regione Sicilia

Pierangelo BONANNO — Difensore civico del Comune di Misilmeri (PA)

Regione Sardegna

Graziano TIDORE — Difensore civico del Comune di Sassari

Provincia Autonoma di Trento

Raffaello SAMPAOLESI — Difensore civico della Provincia Autonoma

Provincia Autonoma di Bolzano

Burgi VOLLGER — Difensore civico della Provincia Autonoma

Rappresentante Difensori civici provinciali Italia Nordovest

Pietro Gambolati — Difensore civico della Provincia di Genova

Rappresentante Difensori civici provinciali Centro Italia

Roberto VALETTINI — Difensore civico della Provincia di Massa e Carrara

Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome

Provincia Autonoma di Bolzano

<i>Difensore Civico</i>	Burgi Volgger
<i>via</i>	Via Portici, 22
<i>città</i>	39100 - Bolzano
<i>telefono</i>	0471/301155
<i>fax</i>	0471/981229
<i>e-mail</i>	posta@difesacivica.bz.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio-bz.org/difesacivica/

Provincia Autonoma di Trento

<i>Difensore Civico</i>	Raffaello Sampaolesi
<i>via</i>	Galleria Garbari, 9
<i>città</i>	38100 - Trento
<i>telefono</i>	0461/213203 - 0461/213190
<i>fax</i>	0461/238989
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.provincia.tn.it

Regione Abruzzo

<i>Difensore Civico</i>	Giuliano Grossi
<i>via</i>	Via Iacobucci, 4
<i>città</i>	67100 - L'Aquila
<i>telefono</i>	0862/644802 – 0862/644492
<i>fax</i>	0862/23194
<i>e-mail</i>	info@difensorecivicoabruzzo.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.abruzzo.it

Regione Basilicata

<i>Difensore Civico</i>	Catello Aprea
<i>via</i>	Via V. Verrastro, 6
<i>città</i>	85100 - Potenza
<i>telefono</i>	0971/274564 – 0971/447501
<i>fax</i>	0971/469320
<i>e-mail</i>	difensorecivico@regione.basilicata.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.basilicata.it/consiglio/difensorecivico

Regione Campania

<i>Difensore Civico</i>	Vincenzo Lucariello
<i>via</i>	Centro Direzionale Isola F/8
<i>città</i>	80143 - Napoli
<i>telefono</i>	081/7783111
<i>fax</i>	081/7783837
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglio.regione.campania.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.campania.it

Regione Emilia Romagna

<i>Difensore Civico</i>	Daniele Lugli
<i>via</i>	Viale Aldo Moro, 44
<i>città</i>	40127 - Bologna
<i>telefono</i>	051/5276382 – n. verde 800515505
<i>fax</i>	051/5276383
<i>e-mail</i>	difensorecivico@regione.emilia-romagna.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.emilia-romagna.it

Regione Lazio

<i>Difensore Civico</i>	Felice Maria Filocamo
<i>via</i>	Via del Giorgione, 18
<i>città</i>	00147 - Roma
<i>telefono</i>	06/59606656 – 06/59602014
<i>fax</i>	06/65932015
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.lazio.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.lazio.it

Regione Liguria

<i>Difensore Civico</i>	Annamaria Faganelli
<i>via</i>	Viale Brigade Partigiane, 2
<i>città</i>	16129 - Genova
<i>telefono</i>	010/565384 – 010/5484510
<i>fax</i>	010/540877
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.liguria.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.liguria.it

Regione Lombardia

<i>Difensore Civico</i>	Donato Giordano
<i>via</i>	Via Giuseppina Lazzaroni, 3
<i>città</i>	20124 - Milano
<i>telefono</i>	02/67482465 - 02/67482467
<i>fax</i>	02/67482487
<i>e-mail</i>	info@difensorecivico.lombardia.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.lombardia.it

Regione Marche

<i>Difensore Civico</i>	Samuele Animali
<i>via</i>	Via Oberdan, 1
<i>città</i>	60100 - Ancona
<i>telefono</i>	071/2298483
<i>fax</i>	071/2298264 - 071/2298298
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.marche.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.marche.it

Regione Molise

<i>Difensore Civico</i>	Pietro De Angelis
<i>via</i>	Via Monte Grappa, 50
<i>città</i>	86100 - Campobasso
<i>telefono</i>	0874/604670/1/2
<i>fax</i>	0874/604681
<i>e-mail</i>	difensore.civico@regione.molise.it
<i>sito Internet</i>	www.regione.molise.it

Regione Piemonte

<i>Difensore Civico</i>	Antonio Caputo
<i>via</i>	Via Dellala, 8
<i>città</i>	10121 - Torino
<i>telefono</i>	011/5757387 – 011/5757389
<i>fax</i>	011/5757386
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglioregionale.piemonte.it

Regione Sardegna

<i>Difensore Civico</i>	vacante
<i>via</i>	Via Roma, 25
<i>città</i>	09125 - Cagliari
<i>telefono</i>	070/660434 – 070/660435
<i>fax</i>	070/673003

Regione Toscana

<i>Difensore Civico</i>	Giorgio Morales
<i>via</i>	Via dei Pucci, 4
<i>città</i>	50122 Firenze
<i>telefono</i>	055/2387800 – n. verde 800018488
<i>fax</i>	055/210230
<i>e-mail</i>	difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.toscana.it

Regione Valle d'Aosta

<i>Difensore Civico</i>	Flavio Curto
<i>via</i>	Via Festaz, 52
<i>città</i>	11100 - Aosta
<i>telefono</i>	0165/262214 – 0165/238868
<i>fax</i>	0165/32690
<i>e-mail</i>	difensore.civico@consiglio.regione.vda.it
<i>sito Internet</i>	www.consiglio.regione.vda.it

Regione Veneto*Difensore Civico***Vittorio Bottoli***Via*

Via Brenta Vecchia, 8

Città

30172 - Mestre - Venezia

telefono

041/23834200 – 041/23834201

fax

041/5042372

e-mail

difciv@consiglio.regione.veneto.it

sito Internet

www.consiglio.regione.veneto.it

Elenco Difensori Civici locali**Rete territoriale della Difesa Civica locale****AREZZO**

Ente	Comune di Arezzo		
Difensore Civico	Michele Morelli		
sede	Comune	Indirizzo	Via Cesalpino, 49 52100 - Arezzo
Telefono	0575/295692, n. verde 800234340	fax	0575/295692
e-mail	difcivico@comune.aretzo.it		

Ente	Comunità montana Valtiberina Toscana		
Difensore Civico	Silvia Guerra		
Sede	Comunità Montana	Indirizzo	Via S. Giuseppe, 32 52037 – Sansepolcro
Telefono	0575/730207, 0575/7301	fax	0575/730201
e-mail	difensorecivico@cm-valtiberina.toscana.it		

Comuni convenzionati: Anghiari, Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Monterchi, Pieve Santo Stefano, Sansepolcro, Sestino

Ente	Provincia di Arezzo		
Difensore Civico	Federica Bartolini		
sede	Provincia	Indirizzo	Piazza Libertà, 3 52100 – Arezzo
telefono	0575/392298, 0575/392278 n. verde 800296613	fax	0575/392327
e-mail	difensorecivico@provincia.aretzo.it		

Comuni convenzionati: Bibbiena, Capolona, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Castelfranco di Sopra, Cavriglia, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Cortona, Lucignano, Marciano della Chiana, Montemignaio, Montevarchi, Ortignano Raggiolo, S. Giovanni Valdarno, Subbiano, Terranuova Bracciolini

FIRENZE

Ente	Comune di Fiesole		
Difensore Civico	Luigi Sbolci		
sede	Comune	Indirizzo	Via Portigiani, 3 50014 – Fiesole
telefono	055/5961257, 055/596111	fax	055/5961287
e-mail	difensore.civico@comune.fiesole.fi.it		

Ente	Comune di Firenze		
Difensore Civico	Alberto Brasca		
sede	Comune	indirizzo	Piazza di Parte Guelfa, 3 50123 - Firenze
telefono	055/2616043	fax	055/2616044
e-mail	dif.civico@comune.fi.it		

Ente	Comuni associati di Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa		
Difensore Civico	Emanuele Pellicanò		
sede	Comune di Sesto Fiorentino	indirizzo	Piazza Vittorio Veneto, 1 50019 - Sesto Fiorentino
telefono	055/4496379, 055/44961	fax	055/4496345
e-mail	difensore.civico@comune.sesto-fiorentino.fi.it		
Comuni convenzionati: Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa			

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

Ente	Comuni associati del Circondario Empolese-Valdelsa		
Difensore Civico	Luca Cecconi		
sede	Circondario Empolese-Valdelsa	Indirizzo	Piazza della Vittoria, 54 50053 – Empoli
telefono	0571/980311	fax	0571/9803333
e-mail	difensorecivico@empolese-valdelsa.it		
Comuni convenzionati: Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Limite e Capraia, Montatone, Montelupo, Montespertoli, Vinci			

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

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

Ente	Comunità Montana Mugello		
Difensore Civico	Libera Picardi		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via P. Togliatti, 45 50032 – Borgo San Lorenzo
telefono	055/845271	fax	055/8456288
Comuni convenzionati: Barberino del Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio			
e-mail	info@cm-mugello.fi.it		

Ente	Provincia di Firenze		
Difensore Civico	Giorgio Morales (il servizio è in convenzione con l'Ufficio regionale)		

GROSSETO

Ente	Comune di Follonica		
Difensore Civico	Massimiliano Quercetani		
sede	Comune	indirizzo	Largo Felice Cavallotti, 1 58022 – Follonica
telefono	0566/59203 - 0566/59202	fax	0566/592682
e-mail	difcivico@comune.follonica.gr.it		

Ente	Comunità montana Amiata Grossetana		
Difensore Civico	Tiziana Galella		
sede	Comunità montana	indirizzo	Loc. Colonia 58031 – Arcidosso
telefono	0564/969617, 0564/969611	fax	0564/967093
Comuni convenzionati: Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano			
e-mail	e.gatti@cm-amiata.gr.it		

Ente	Comunità montana Colline del Fiora		
Difensore Civico	Enrico Santinelli		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via Ugolini, 10 58017 - Pitigliano
telefono	0564/616039	fax	0564/615596
Comuni convenzionati: Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano			
e-mail	segreteria@cm-collinedelfiora.it		

Ente	Comunità montana Colline Metallifere		
Difensore Civico	Laura Poccioni		
sede	Comunità montana	indirizzo	Piazza Dante Alighieri, 4 58024 – Massa Marittima
telefono	0566/906111	fax	0566/903530
Comuni convenzionati: Massa Marittima, Monterotondo Marittimo, Montieri, Roccastrada			
e-mail	info@cm-collinemetallifere.it		

LIVORNO

Ente	Comune di Castagneto Carducci		
Difensore Civico	Luisa Fonzo		
sede	Comune	indirizzo	Via della Repubblica, 1 57024 – Donoratico Castagneto Carducci
telefono	0565/778409 0565/778111	fax	0565/763845
e-mail	difensorecivico@comune.castagneto-carducci.li.it		

Ente	Comuni associati di Livorno, Capraia Isola, Collesalveti		
Difensore Civico	Gisella Seghettini		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Municipio, 1 57121 – Livorno
telefono	0586/820111 0586/820116	fax	0586/820444
Comuni convenzionati: Capraia Isola, Collesalveti, Livorno			
e-mail	difensorecivico@comune.livorno.it		

Ente	Comune di Piombino		
Difensore Civico	Graziano Salvatici		
sede	Comune	indirizzo	Via Ferruccio, 4 57025 - Piombino
telefono	0565/63216, 0565/63111	fax	0565/63290
e-mail	difensorecivico@comune.piombino.li.it		

Ente	Comune di Rosignano Marittimo		
Difensore Civico	Marco Nuti		
sede	Comune	indirizzo	Via dei Lavoratori, 21 57016 – Rosignano M.mo
telefono	0586/724372/232/228, 0586/724111	fax	0586/724276
e-mail	difesacivica@comune.rosignano.livorno.it		

Ente	Comuni associati di San Vincenzo e della Val di Cornia		
Difensore Civico	Samanta Poli		
sede	Comune	indirizzo	Via B. Alliata c/o Palazzo della Cultura 57027 – San Vincenzo
telefono	0565/839210, 0565/83911	fax	0565/839259
Comuni convenzionati: Campiglia Marittima, Monteverdi Marittimo, Sassetta, San Vincenzo, Suvereto			
e-mail	e-terrosi@comune.campigliamarittima.li.it		

LUCCA

Ente	Comune di Barga		
Difensore Civico	Stefano Torriani		
sede	Comune	indirizzo	Via di Mezzo, 45 55051 - Barga
telefono	0583/72471 0583/72474	fax	0583/723745
e-mail	urp@comunedibarga.it		

Ente	Comune di Camaione		
Difensore Civico	Laura Liberatore		
sede	Comune	indirizzo	Piazza San Bernardino, 1 55041 - Camaione
telefono	0584/9861 0584/986251	fax	0584/986269
e-mail	difensore.civico@comune.camaione.lu.it		

Ente	Comune di Capannori		
Difensore Civico	Felice Birra		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Aldo Moro, 1 55012 - Capannori
telefono	0583/428314, 0583/4281	fax	0583/428399
e-mail	difensorecivico@comune.capannori.lu.it		

Ente	Comune di Lucca		
Difensore Civico	Daniela Giacomelli		
sede	Comune c/o Urp	Indirizzo	Via del Moro, 17 55100 - Lucca
telefono	Urp 0583/442444, 0583/442303	fax	Urp: 0583/442440
e-mail	urp@comune.lucca.it		

Ente	Comune di Massarosa		
Difensore Civico	Laura Castagnetta		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Taddei, 1 55054 - Massarosa
telefono	0584/979229	Fax	0584/979261
e-mail	info@comune.massarosa.lu.it		

Ente	Comune di Viareggio		
Difensore Civico	Pietro Giorgio Magnani		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Neri e Paolini 55049 - Viareggio
telefono	0584/9661 0584/966868	Fax	0584/966813
e-mail	urp@comune.viareggio.lu.it		

Ente	Comunità montana Garfagnana		
Difensore Civico	Serena Orlandi		
sede	Comunità montana	Indirizzo	Via V. Emanuele, 9 55032 - Castelnuovo Garfagnana
telefono	0583/644911	fax	0583/644901
Comuni convenzionati: Camporgiano, Careggine, Castelnuovo G.na, Castiglione G.na, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Sillano, Vergemoli, Villa Collemandina.			
e-mail	difensorecivico@cm-garfagnana.lu.it		

Ente	Provincia di Lucca		
Difensore Civico	Gabriella Moruzzi		
sede	Provincia	Indirizzo	Palazzo Ducale, Cortile degli Svizzeri, 2 55100 - Lucca
telefono	0583/417911	Fax	0583/417913
e-mail	difensorecivico@provincia.lucca.it		

MASSA CARRARA

Ente	Comune di Aulla		
Difensore Civico	Giulivo Ricci		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza Gramsci 54011 – Aulla
telefono	0187/400243, 0187/4001	fax	0187/400243
e-mail	au.bibli@libero.it		

Ente	Comune di Carrara		
Difensore Civico	Alessandro Bononi		
sede	Comune	Indirizzo	Piazza 2 Giugno, 1 54033 – Carrara
telefono	0585/641397, 0585/6411	fax	0585/641275
e-mail	difensorecivico@comune.carrara.ms.it		

Ente	Comune di Massa		
Difensore Civico	Luigi Maneschi		
sede	Comune	Indirizzo	Via Porta Fabbrica, 1 c/o Palazzo Comunale 54100 – Massa
telefono	0585/490266, 0585/4901	fax	0585/490326
e-mail	utp@comune.massa.ms.it		

Ente	Comune di Montignoso		
Difensore Civico	Matteo Vagli		
sede	Comune	Indirizzo	Via Paolini, 3 54038 - Montignoso
telefono	0585/82711	fax	0585/821197
e-mail	giovanna.poggi@comune.montignoso.ms.it		

Ente	Comune di Villafranca		
Difensore Civico	Giuliano Adorni		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Aeronautica, 1 54028 - Villafranca
telefono	0187/4988206 0187/49881	fax	0187/493526
e-mail	sindaco@comunevillafrancainlunigiana.it		

Ente	Comunità Montana della Lunigiana		
Difensore Civico	Michele Mamone		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Piazza A. De Gasperi, 17 54013 - Fivizzano
telefono	0585/942024	fax	0585/948080
Comuni convenzionati: Bagnone, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fossdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Zeri			
e-mail	o.bertoncini@cmlunigiana.ms.it		

Ente	Provincia di Massa Carrara		
Difensore Civico	Roberto Valettini		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza degli Aranci, 35 Palazzo Ducale 54100 - Massa
telefono	0585/816244	fax	0585/816505
e-mail	difensorecivico@provincia.ms.it		

PISA

Ente	Comune di Calci		
Difensore Civico	Sandra Munno		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Garibaldi, 1 56011 - Calci
telefono	050/939523	fax	050/938202
e-mail	protocollo@comune.calci.pi.it		

Ente	Comune di Calcinaia		
Difensore Civico	Michele Orsitto		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Indipendenza, 7 56030 – Calcinaia (PI)
telefono	0587/265409 0587/26541	fax	0587/265450
e-mail	urp@comune.calcinaia.pi.it		

Ente	Comune di Cascina		
Difensore Civico	Chiara Federici		
sede	Comune	indirizzo	Corso Matteotti, 90 56021 - Cascina
telefono	050/719111, 050/719329	fax	050/703800
e-mail	difensorecivico@comune.cascina.pi.it		

Ente	Comune di Pisa		
Difensore Civico	Luciano Di Legge		
sede	Comune	indirizzo	Piazza XX Settembre 56100 - Pisa
telefono	050/910668, 050/910111	fax	050/910659
e-mail	difensorecivico@comune.pisa.it		

Ente	Comune di Pontedera		
Difensore Civico	Anna Maria Abbondanza		
sede	Comune	indirizzo	Corso Matteotti, 37 56025 - Pontedera
telefono	0587/299257, 0587/299111	fax	0587/53292
e-mail	difensorecivico@comune.pontedera.pi.it		

Ente	Comune di San Giuliano Terme		
Difensore Civico	Cristiana Bruni		
sede	Comune	indirizzo	Via Niccolini, 25 56017 – San Giuliano Terme
telefono	050/819352, 050/819357	fax	050/819220
e-mail	difensorecivico@comune.sangiulianoterme.pista.it		

Ente	Comune di Santa Maria a Monte		
Difensore Civico	Paola Cellai		
sede	Comune	indirizzo	P.zza della Vittoria, 47 56020 – Santa Maria a Monte
telefono	0587/261624, 0587/261611	fax	0587/705117
e-mail	urp@comune.santamariaamonte.pi.it		

Ente	Comune di Vecchiano		
Difensore Civico	Renata Ridondelli		
sede	Comune	indirizzo	Via Barsuglia, 182 56019 - Vecchiano
telefono	050/859635, 050/859611	fax	050/868778
e-mail	difensorecivico@comune.vecchiano.pisa.it		

Ente	Comune di Vicopisano		
Difensore Civico	Marco Testi		
sede	Comune	indirizzo	Via Pretorio, 1 56010 - Vicopisano
telefono	050/796511, 050/796504	fax	050/796540
e-mail	difensorecivico@comune.vicopisano.pi.it		

Ente	Comuni associati di San Miniato e Santa Croce sull'Arno		
Difensore Civico	Bruno Bellucci		
sede	Comune	indirizzo	Via Vittime del Duomo, 8 56027 - San Miniato
telefono	0571/406276, 0571/4061	fax	0571/406298
Comuni convenzionati: San Miniato, Santa Croce sull'Arno.			
e-mail	urp@comune.san-miniato.pi.it		

Ente	Provincia di Pisa		
Difensore Civico	Lorenzo Stefani		
sede	Provincia	indirizzo	Via Vittorio Emanuele II, 14 56125 - Pisa
telefono	050/929944	fax	050/929319
e-mail	difensorecivico@provincia.pisa.it		

PISTOIA

Ente	Comune di Quarrata		
Difensore Civico	Nicola Soreca		
sede	Comune	indirizzo	Piazza Vittoria, 1 51039 – Quarrata
telefono	0573/771213, 0573/771220	fax	0573/775053
e-mail	difensore.civico@comune.quarrata.pt.it		
Ente	Comuni associati della Val di Nievole		
Difensore Civico	Manuele Bellonzi		
sede	Comune di Monsummano Terme	indirizzo	Via IV Novembre, 75 51015 - Monsummano Terme
telefono	0572/959265, 0572/9590	fax	0572/52283
Comuni convenzionati: Buggiano, Chiesina Uzzanese, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Pieve a Nievole, Ponte Buggianese, Uzzano			
e-mail	valdinievole@difesacivica.it		
Ente	Comunità montana Appennino Pistoiese		
Difensore Civico	Sonnj Paccagnini		
sede	Comunità montana	indirizzo	Via Ximenes, 341 51022 - San Marcello P.se
telefono	0573/622462	fax	0573/630116
Comuni convenzionati: Abetone, Cutigliano, Marliana, Piteglio, Sambuca P.se, San Marcello P.se			
e-mail	difensore@cm-appenninopistoiese.pt.it		

Ente	Provincia di Pistoia		
Difensore Civico	Manuele Bellonzi		
sede	Provincia	indirizzo	Piazza San Leone, 1 51100.- Pistoia
telefono	0573/374332, 0573/3741	fax	0573/374333
e-mail	difensore.civico@provincia.pistoia.it		

PRATO

Ente	Comune di Prato		
Difensore Civico	Giancarlo Gentileschi		
sede	Comune	indirizzo	Via Roma, 99 59100 - Prato
telefono	0574/401718	fax	0574/25666
e-mail	difensorecivico@comune.prato.it		

Ente	Provincia di Prato		
Difensore Civico	Giancarlo Gentileschi		
sede	Provincia	indirizzo	Via Ricasoli, 25 59100 - Prato
telefono	0574/534513 0574/5341	fax	0574/534281
Comuni e Comunità montana convenzionati: Cantagallo, Carmignano, Comunità montana Val di Bisenzio, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano, Vernio			
e-mail	difensorecivico@provincia.prato.it		

SIENA

Ente	Comune di Colle Val d'Elsa		
Difensore Civico	Luca Trapani		
sede	Comune Palazzo Renieri di Sotto	indirizzo	Via Francesco Campana, 18 53034 – Colle Val d'Elsa
telefono	0577/912286	fax	0577/912279
e-mail	difensore.civico@comune.collevaldelsa.it		

Ente	Comune di Siena		
Difensore Civico	Sandro Sicilia		
sede	Comune	indirizzo	Piazza del Campo, 8 53100 - Siena
telefono	0577/292340, 0577/292111	fax	0577/292409
e-mail	difciv@comune.siena.it		
Ente	Comuni associati del Chianti Senese		
Difensore Civico	Simona Ghionsoli		
Sede	Comune di Castelnuovo Berardenga	indirizzo	Via Garibaldi, 4 53033 - Castelnuovo Berardenga
Telefono	0577/351307	fax	0577/355273
Comuni convenzionati: Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti, Radda			
e-mail	difensore.civico@comune.comune.castelnuovo-berardenga.si.it		
Ente	Comuni associati Crete senesi e Val D'Arbia		
Difensore Civico	Federica Borghi		
sede	Comune di Asciano	indirizzo	Corso Matteotti, 45 53014 - Asciano
telefono	0577/71441	fax	0577/719517
Comuni e Comunità montana convenzionati: Asciano, Buonconvento, Monteroni D'Arbia, Rapolano Terme, San Giovanni D'Asso			
e-mail	pasquini@comune.asciano.siena.it		
Ente	Comunità Montana Val di Merse		
Difensore Civico	Leonardo Brogi		
sede	Comunità Montana	indirizzo	Via Tiberio Gazzeti, 89 53030 - Radicondoli
telefono	0577/41023, 0577/790903	fax	0577/790577
Comuni convenzionati: Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano, Murlo, Radicondoli, Sovicille			
e-mail	studiobrogi@libero.it		